

Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana, 24 – 00184 Roma

mail: biblioteca@cisl.it



Piccole letture e segnalazioni -1

A cura di Ivo Camerini, Anna Bianco e Giancarlo De Noia

Aprile 2011

Nota

Pur nelle more dell'attuale fase di trasferimento della Biblioteca Centrale al Centro Studi di Firenze, dove andrà ad integrarsi con quella del Centro, si riapre il piccolo servizio delle segnalazioni e letture che, via via nel passato, la nostra biblioteca aveva messo a disposizione degli operatori della Cisl.

Le proposte e le segnalazioni vengono prese dagli ultimi arrivi delle Riviste che giungono, in omaggio, alla nostra struttura, essendo stati chiusi nell'anno passato tutti gli abbonamenti delle varie collezioni.

Roma, 5 aprile 2011

**Ivo Camerini
(Responsabile Biblioteca Centrale Cisl)**

Sommario

Argomenti umani.....	pag. 4
Indice del numero.....	pag. 5
Lettura proposta – 1	pag. 6
Lettura proposta – 2	pag. 10
Diritto delle Relazioni Industriali	pag. 15
Indice del numero.....	pag. 16
Lettura proposta.....	pag. 18
Politica del diritto.....	pag. 37
Indice del numero.....	pag. 38
Lettura proposta.....	pag. 39
Rivista di economia agraria.....	pag. 56
Indice del numero.....	pag. 57
Lettura proposta.....	pag. 59
Rivista di studi politici.....	pag. 70
Indice del numero.....	pag. 71
Lettura proposta.....	pag. 73

ARGOMENTI UMANI

**PER LA CONFERENZA
NAZIONALE
DELLE DONNE
DEMOCRATICHE
DIBATTITO**

**AGOSTINI R.
COSTA
FRANCO
PENNICCHI
TURCO**

**SCENARI DEL
CASO FIAT
MANEVRE
IL PCI NELLA
STORIA D'ITALIA**

**REICHLIN
VACCA
VOTO A MIRAFIORI
AGOSTINI L.
FRINZI**

**LA CHIESA
DI FRONTE
ALLA CRISI
ITALIANA**

ROSSI

**01
2011**

a

SOMMARIO

A.M.	3	In questo numero EDITORIALE
Andrea Margheri	9	Scenari del caso Fiat TEMPO REALE
		IL CASO MIRAFIORI
Luigi Agostini	19	Il contratto di Mirafiori / L'accerchiamento'
Ernest	29	Il contratto di Mirafiori / La partita è ancora aperta? *
		IL 150° DELL'UNITÀ ITALIANA
Alfredo Reichlin	39	Il Pci nella storia d'Italia / 1
Giuseppe Vacca	43	Il Pci nella storia d'Italia / 2 *
Enzo Roggi	49	Nel torbido crepuscolo del berlusconismo / La difficile discesa in campo della Chiesa cattolica
Michele Prospero	55	Contro l'iperdemocrazia dei gazebo / Per superare la crisi strutturale del sistema politico IL FILLO DI ENZO
	65	Ballata triste per un Paese ricco che conta sempre più poveri NOI DONNE
		DIRETTITO VERSO LA CONFERENZA NAZIONALE
Roberta Agostini	71	Perché una conferenza nazionale delle donne democratiche / Un grande piano nazionale per il lavoro femminile
Silvia Costa	79	Le nuove frontiere della parità in Italia e in Europa
Vittoria Franco	89	La democrazia paritaria è la nostra sfida più importante
Laura Pennacchi	95	L'economia modellata al femminile
Livia Turco	103	Le donne, l'anello forte della civile convivenza DISCUTIAMO DI EUROPA (a cura di Carlotta Gualco)
Carlotta Gualco	111	Ancora sul Piano Nazionale di Riforma / Intervista a Enrico Morando OSSERVATORIO SOCIALE
Pietro Colonnella	119	Innovazione, partecipazione e crescita del Paese / Banda larga NOTE A MARGINE
Enzo Roggi	25	La notte di Mirafiori e le notti di Arcore, due mondi, due visioni dell'uomo: dignità del lavoro contro lussuria del denaro, diritti contro dominio
	129	HANNO COLLABORATO

EDITORIALE

Andrea Margheri Scenari del caso Fiat

Scorrendo i dieci anni della nostra rivista avremmo sufficiente materiale analitico e storico-critico per ricostruire l'itinerario che, più volte interrotto e rivelatosi molto accidentato, ha portato all'egemonia del 'blocco sociale' di centrodestra. In questo itinerario si è definita sin dall'inizio la struttura evanescente di quello schieramento: è un coacervo molto articolato di tendenze culturali e politiche, di interessi, di relazioni sociali. Esso, però, è tenuto in piedi da due elementi.

Il primo è la particolare antipolitica del premier, sostenuta sia da quella capacità di comunicazione e di 'mimesi sociale' che ancora stupisce e per cui Berlusconi è stato di volta in volta imprenditore, operaio, 'casalinga', partigiano, 'santerellino' vittima di spionaggio e di calunnie eccetera eccetera; sia da un sistema mediatico potentissimo, il solo grande sistema al mondo posseduto e diretto da un politico con responsabilità istituzionali. Ma conta soprattutto la particolarità dell'antipolitica di Berlusconi che non solo raccoglie l'antifiscalismo e l'antistatalismo tipico delle varie tendenze culturali populiste e reazionarie e li traduce in un martellamento propagandistico costante e nell'attacco mirato e permanente contro la magistratura in quanto autonomo potere sovrano, colpevole di

non concedergli una particolare impunità, ma ha proposto e propone all'Italia una visione aziendalista, sostanzialmente monocentrica e autoritaria del potere, contrabbandando per efficienza miracolistica il cliché di «un uomo solo al comando».

Come sappiamo bene i risultati sono stati disastrosi, esattamente il contrario dell'immagine propagandistica, ma ancora in gran parte dell'opinione pubblica quell'immagine conserva la forza persuasiva originaria, resta culturalmente egemone come versione 'italiota' del «pensiero unico» liberista e deregolatore del capitalismo finanziario. Questa versione dell'antipolitica, cavalcando come un destriero cozzato il conflitto di interessi (quella compresenza dello statista e del padrone di un impero mediatico che sarebbe fuori legge in gran parte delle democrazie contemporanee) si è sinora sovrapposta, pur con difficoltà crescenti, alle molteplicità e alle contraddizioni del centrodestra soffocandole o tamponandole, mantenendo l'unità dello schieramento populista.

Il secondo elemento è l'alleanza tra il populismo privatista e aziendalista, epigono italiano del liberismo, con il localismo. Con quella mobilitazione dei nuclei popolari attorno al loro territorio di insediamento che ha trovato la massima espressione nelle invenzioni della Lega (la Padania e i suoi riti nazionali), ma che sappiamo benissimo derivare da una problematica ben più complessa e generale. Mentre la Lega ha dato espressione soprattutto alla paura dei grandi movimenti migratori e a una disperata visione autarchica delle nuove condizioni concorrenziali dei mercati globali, più in generale si è registrata l'oggettiva disarticolazione del Paese in due grandi aree che hanno diversa collocazione nell'economia dell'Europa e del Mondo. Due risposte: al Nord e al Sud all'evoluzione del capitalismo finanziario, alla grande crisi mondiale che essa ha provocato, allo spostamento verso oriente sia delle condizioni di sviluppo, sia dell'asse tecnologico con conseguente perdita di competitività dell'Occidente. Due risposte: alle esigenze di modernizzazione della società italiana. In questa accentuazione della distanza tra il Sud e il Nord confluiscono talvolta consapevolmente alcuni «particolari» storici che si sono consolidati nei secoli come specifico modello della società italiana e che il Risorgimento e la storia unitaria d'Italia, fino alla Resistenza e

alla Repubblica, hanno solo in parte inglobati, ma mai organicamente integrati nell'unità nazionale. Il localismo è qualcosa di più e di diverso dalle rivendicazioni territoriali contro l'immigrazione e per la difesa autarchica dalle nuove condizioni competitive globali. È anche la riemersione di antiche autonomie locali sospinta da una diversa collocazione del Nord e del Sud nella competizione globale. Il federalismo così com'è stato disegnato e proposto sinora dalla cosiddetta riforma del centrodestra, si rivela assolutamente insufficiente a dare risposte adeguate. Rischia addirittura di trasformarsi, come abbiamo visto nel corso del dibattito parlamentare sul decreto fiscale, in un nuovo vincolo centralista per i comuni.

L'itinerario contraddittorio del federalismo è anch'esso un segno dei tempi. Ora che il cemento offerto da Berlusconi al centrodestra è venuto meno non solo e non tanto per le grottesche vicende personali del premier e la sua ancor più grottesca interpretazione della vittima innocente che fa il suo dovere malgrado le persecuzioni dei giudici, ma per i risultati pessimi reali ottenuti nei diversi campi spesso intrecciati con l'azione di clan politico-affaristici rivelati da opportune indagini. Sì, la realtà sta contrapponendosi ormai visibilmente alla propaganda. I risultati si rivelano fallimentari di fronte ai problemi vecchi e nuovi del Paese e soprattutto di fronte agli effetti della crisi globale che aggravano la decrescita relativa del Paese, la disoccupazione e la precarietà di grandi masse giovanili sia al Sud sia al Nord, la rigidità sociale, i 'vuoti' della formazione e della ricerca, l'arretratezza delle 'reti' infrastrutturali per le comunicazioni, la mobilità, l'energia, il degrado dell'ambiente e di molti servizi fondamentali.

L'epilogo del berlusconismo è questo: l'unità fittizia che il 'patto scellerato' tra populismo autoritario e localismo ha costruito, ha fatto sì che abbiamo affrontato la grande crisi globale e i suoi effetti collaterali, con un Paese sgovernato, senza timoniere e senza timone, con un sistema di regolazione, di controllo, di indirizzo sgangherato o del tutto assente, con una capacità decisionale del tutto fittizia. Quell'egemonia reazionaria che ancora esercita la sua influenza nefasta ha prodotto un ulteriore aggravamento della disarticolazione istituzionale, ma soprattutto sociale del Paese. Per questo sono entrati in un'area di sofferenza e di rischio sia la democrazia sia l'unità

del Paese come segnalano i severi ammonimenti di Napolitano. Berlusconi è ormai diventato portatore di divisione e frantumazione sia nella società, perché era sin dall'origine l'antitesi reazionaria a un sistema organico di regolazione e di mediazione che assicurasse coesione e collaborazione tra le diverse forze sociali, sia nella produzione, sia nelle relazioni tra i cittadini secondo un rigoroso principio di sussidiarietà. Era l'antitesi dichiarata a una democrazia che nell'alveo della storia europea evolvesse verso una più compiuta partecipazione delle forze sociali alla direzione dell'economia, delle autonomie locali, dello Stato. Quella evoluzione che si è concretata nelle diverse esperienze di concertazione a livello dell'impresa e della società. Forme articolate di democrazia economica realizzate nei Paesi scandinavi, in Germania, in Francia e anche, seppure con molte esitazioni, in Italia. Così sono stati superati i limiti del compromesso originario tra il capitalismo e la democrazia che dall'inizio del Novecento caratterizza la storia degli Stati europei.

Ma i risultati effettivi di questo modello sia in termini di organizzazione della produzione e del lavoro, sia in termini di welfare, è stato rimesso in causa in tutti i Paesi europei dal rapido succedersi di trasformazioni radicali dell'assetto economico mondiale. Dopo la deregulation liberista che ha determinato il dominio della finanza; si sono dovuti subire i primi segnali di difficoltà di tale dominio (l'esplosione delle «bolle» nell'economia trainante degli Usa). Intanto, il successo produttivo commerciale e tecnologico della Cina e dell'India seguite da altri Paesi dell'Asia, dell'America latina e dell'Africa ha modificato le basi stesse della competizione globale.

Infine, la crisi globale del 2008 ha rivelato l'inefficienza di quel dominio che producendo disuguaglianza e ingiustizia sociale distrugge le sue possibilità di sviluppo: il fallimento del «pensiero unico». A cavallo del secolo si è svolta una pluralità di processi rivoluzionari che stanno spostando a oriente l'asse dello sviluppo e dell'innovazione tecnologica e hanno costretto tutto l'Occidente industrializzato a fare i conti con le nuove condizioni della competizione.

In Europa il problema che tutti i Paesi devono affrontare è quello di far funzionare anche davanti alle nuove e più pressanti esigenze di rigore, di innovazione, di produttività il 'patto' (implicito o esplicito)

tra le forze sociali in modo da garantire l'efficienza della contrattazione a ogni livello e la consapevolezza democratica delle decisioni strategiche.

In Italia si va in questa direzione? Le condizioni storiche create dall'egemonia del centrodestra sono l'esatto contrario di una soluzione fondata sulla concertazione e il 'patto per lo sviluppo'. E l'esatto contrario è stato il diktat di Marchionne sulle relazioni industriali alla Fiat, ispirato a una logica monistica, indifferente alla compresenza di forze sociali e soggettività diverse che avrebbe imposto una ben diversa capacità di mediazione. La risposta del sindacato, sia il «sì» che il «no» all'accordo, sconta la generale assenza della consapevolezza che la Fiat del secolo scorso non c'era più, che bisogna per forza contrattare un modello di impresa nuovo, adeguato ai ritmi e ai prezzi della competizione.

Due errori si scontrano, abbiamo scritto nel numero scorso di «Argomenti umani». Ora vorrei precisare: da parte di Marchionne c'è stata una scelta strategica ingiusta e sul lungo periodo inefficiente. Da parte sindacale, c'è un ritardo di elaborazione da colmare, come mi pare abbia ben capito Giovanna Camusso, segretaria della Cgil.

E il vuoto sta nella mancata percezione della necessità di ottenere sul piano della partecipazione al controllo dell'azienda, agli utili e anche al capitale, le garanzie necessarie di fronte a oggettive rinunzie nell'organizzazione del lavoro. In questo modo si può controllare e garantire democraticamente e senza inique, intollerabili discriminazioni, il mantenimento degli impegni sul terreno degli investimenti, dei nuovi modelli, della competizione commerciale rafforzando, magari, e non indebolendo il legame della Fiat con Torino.

Ma, se si considera lo svolgersi di questa dura vertenza ancora lontana dalla conclusione, ciò che balza agli occhi è che essa avviene in uno scenario politico e sociale paragonabile al «paese delle meraviglie» in cui piomba Alice, ma più imprevedibile e più disarticolato, governato da una Regina narcisista, cinica e incapace. Diciamolo francamente: si può chiedere alla Fiat una strategia industriale in un Paese che al suo vertice rinnega addirittura il concetto di politica industriale?

Che avvelena i pozzi della concertazione con la mistificazione propagandistica e gli annunci miracolistici? Che concentra e abbandona

na nelle mani di un istituto finanziario burocratizzato (la Cassa depositi e prestiti) le azioni dello Stato in aziende molto importanti come l'Eni, l'Enel o la Finmeccanica la cui gestione quotidiana è di importanza vitale per il Paese? Un Paese in cui si sono disperse sia sul piano istituzionale, sia sul piano culturale le basi stesse di un possibile progetto industriale a lunga scadenza?

In questo scenario anche la forza d'urto tradizionale dell'industria italiana, la piccola e media impresa con le sue esperienze più innovative (i distretti), rischia di perdere i suoi fondamentali punti di riferimento. Come ci hanno insegnato alcuni 'maestri' come Vaccà, Becattini, Rullani, Sylos Labini, la prima leva della crescita delle Pmi italiane sui mercati mondiali era da ricercarsi nella percezione culturale di essere il nucleo di relazioni complesse, di 'reti' più o meno estese, che erano fatte principalmente da *persone*. La percezione che la flessibilità e l'innovazione sono originate innanzitutto dalle risorse di intelligenza, di creatività, professionalità che l'imprenditore riesce a mettere in relazione e in sinergia. Questa percezione è stata la ricchezza principale del Nord manifatturiero e resta una condizione dello sviluppo e della crescita. Ma la Pmi ha bisogno anche di una seconda leva: un *sistema* nazionale e territoriale che sia orientato in coerenza con i suoi obiettivi, un potere politico che non freni ma favorisca lo sviluppo e l'arricchimento qualitativo delle sue reti con la formazione, la ricerca, il credito intelligentemente mirato, le infrastrutture, la logistica e, naturalmente, la garanzia della concorrenza e delle regole. In una parola ha bisogno di un sistema capace di indirizzi strategici così come lo disegnò Delors nel suo Progetto europeo, come cercò di promuoverlo il vertice di Lisbona, come hanno sognato i programmatori italiani da Giolitti a Ruffolo.

In definitiva, in questo lungo e sgradevole crepuscolo del berlusconismo, viviamo un ulteriore logoramento che nasce proprio dalla disarticolazione sociale, dalla crisi della concertazione, dal vuoto di coesione e di sinergia tra le forze sociali.

In questo senso la questione del modello di sviluppo si identifica con la ricostruzione necessaria della democrazia italiana e con le riforme necessarie per assicurare un futuro ai giovani che guardano sgomenti il pantano in cui sono chiamati a vivere, dove li aspetta il non-lavo-

ro, il lavoro precario, una formazione inadeguata, un blocco sempre più rigido della mobilità sociale e della possibilità individuale di affermare le proprie risorse creative. Un destino di marginalità e di decadenza che solo una grande svolta politica e anche etica può modificare radicalmente. □

Silvia Costa Le nuove frontiere della parità in Italia e in Europa

Due giovani donne, Michela Marzano e Lorella Zanardo, che vivono o lavorano prevalentemente all'estero, hanno contribuito in questi mesi ad aprire gli occhi alle donne (e agli uomini) italiani – dopo tante nostre battaglie, appelli e denunce restati spesso senza esito o solo con qualche concessione.

La prima, scrivendo che in Francia sono stupiti per come la donna in Italia sia di fatto marginale e ricondotta insopportabilmente solo a categorie estetiche. Manca un vero ascolto del suo punto di vista – commenta – è spesso calpestata la sua dignità, non viene valorizzato il suo contributo e ricercata l'espressione del suo pensiero.

La seconda, realizzando un documentario eloquente e coraggioso, dal titolo *Il Corpo delle donne*, attraverso una tragica e fedele selezione di programmi trasmessi dalle reti private e da quelle pubbliche, per evidenziare quale grottesca rappresentazione delle donne vada in onda a qualunque ora del giorno e della notte nella televisione italiana.

Da queste testimonianze intelligenti e acute emerge una verità incontestabile, e cioè che si possono vincere significative battaglie e ottenere importanti risultati sulla via dei diritti e delle pari opportunità, ma se si perde in ambiti simbolici e pervasivi, come la comunicazione e la cultura, il senso della dignità e del rispetto della donna come persona, tutto si rivela effimero ed esposto a regressioni.

Da qui vorrei partire, forse sconvolgendo i canoni consueti di una riflessione politica sulle donne in Italia e in Europa, ma da tempo ritengo che su questa distanza crescente tra la realtà della vita e dei ruoli delle donne e la loro rappresentazione si è registrato in Italia in questi decenni un assordante silenzio anche delle donne e dei loro movimenti (tranne poche eccezioni). E l'accettazione passiva di questa falsificazione ha anche contribuito a una mutazione antropologica e culturale, in particolare delle nuove generazioni, e a una crescente incomprensione tra la realtà delle donne (sempre più estraniata e sdoppiata) e la capacità interpretativa e rappresentativa da parte della politica delle loro vere esigenze e aspettative.

All'approccio talora ideologico che ha contraddistinto le tematiche femminili nei decenni scorsi, temperato da una forte rete familiare e sociale, dalla presenza di partiti popolari, sindacati e associazioni che non perdevano di vista le domande reali dell'universo femminile, giungendo a importanti conquiste comuni, oggi la politica si affida troppo spesso acriticamente a una agenda delle priorità o a un universo di esigenze che non corrispondono alle esigenze davvero percepite come prioritarie dalla maggioranza delle donne o alle problematiche inedite poste dalle giovani donne. A mio giudizio il danno prodotto dallo star system mediatico e dai modelli femminili ancillari proposti è stato aggravato dalla crescente crisi di rappresentanza e di partecipazione democratica delle forze politiche e delle organizzazioni sociali.

Si è così avvitata una relazione patologica tra l'immaginario creato artificiosamente dai media (dove – afferma la Zanardo – non compare più un volto di donna sopra i 40 anni se non rifatto) e la percezione dei problemi e delle attese reali delle donne e delle famiglie italiane da parte dei politici e delle istituzioni. Ma si è anche operata una vistosa deformazione nel vissuto delle donne, come dimostra la straordinaria diffusione in Italia del ricorso a chirurgia estetica o alla seduzione come via obbligata dell'affermazione personale. Tutti a competere su modelli e target sovrarappresentati, ma in realtà marginali, elitari e talora patologici nella vita reale.

E mentre si propongono immagini imbarazzanti e caricaturali del femminile e si riempie la programmazione televisiva di gossip e

voyeurismo, si ignorano plotoni di donne giovani o mature impegnate a studiare e a trovare un lavoro decente, a chiedere che siano riconosciuti diritti e meriti, a conciliare orari di lavoro e di responsabilità familiari, a inventarsi come risparmiare per far quadrare i conti, a non capacitarsi del perché in Italia, con la natalità più bassa del mondo, una famiglia numerosa su quattro sia povera, a cercare di non dover andare in prepensionamento per accudire genitori non autosufficienti. Questa clamorosa censura delle donne reali e della loro voce autentica è la più grande discriminazione collettiva di genere che sta avvenendo sotto i nostri occhi e la più clamorosa smentita del nostro impegno politico a favore della condizione femminile nel nostro Paese. O affrontiamo con intelligenza, determinazione e coraggio, nelle sue cause ed effetti, questa contraddizione o non saremo credibili come donne e come democratiche. A cominciare dalla questione del duopolio e del conflitto di interessi, delle competenze di Authority e Garanti, del ruolo della Commissione di vigilanza, dei diritti dei telespettatori (e non solo dei consumatori!), della irrisolta questione dell'Auditel. Ma non basta. Serve una presa di coscienza e di parola di chi abbiamo nominato nel Cda della Rai, dei dirigenti, dei programmisti, di chi valuta meriti e carriere nel sistema pubblico e privato.

A proposito di Europa, le mie colleghe parlamentari ritengono che la nostra sia la televisione più pornografica d'Europa e le giovani donne italiane, preparate e ottime professioniste, che lavorano nelle istituzioni comunitarie, si sentono umiliate e tradite anche perché si confrontano con le coetanee di altri Paesi.

Vorrei che la nostra Conferenza nazionale delle Donne Pd assumesse su questo tema una posizione univoca e coraggiosa, facendone un punto qualificante della propria agenda politica, con determinazione e coerenza. E vorrei che questo fosse annunciato in primavera, a Bruxelles, dove inviterò Lorella Zanardo a presentare il suo scioccante documentario, in un confronto con donne e uomini di altri Stati membri.

Torniamo alle donne reali, in Italia e in Europa

2010. Un anno importante. È entrata in vigore, nel dicembre 2009, la nuova Costituzione europea, il Trattato di Lisbona. La parità tra

uomo e donna viene solennemente affermata sia nei diritti fondamentali, che si sono 'costituzionalizzati' diventando parte integrante della Carta, sia con riferimento alla parità in tutti i campi che con il divieto di ogni forma di discriminazione e di violenza, sia con la previsione di azioni positive mirate alla effettiva parità, sia con la lotta a ogni forma di sfruttamento e di riduzione in schiavitù, come la tratta di esseri umani.

Ma il 2010 è anche l'anno dell'acuirsi della crisi finanziaria, economica e sociale più grave dell'ultimo dopoguerra. E se in una prima fase sono state colpite prevalentemente le grandi banche d'affari e le grandi industrie, poi sono stati coinvolti il terziario, le piccole e medie imprese, e quindi i tagli nella Pa, nel welfare, nella sanità e nella istruzione (specie in Italia) hanno doppiamente colpito le donne. Sia come prevalente occupazione in questi settori, sia come destinatarie – insieme alle famiglie – dei servizi e delle prestazioni delle amministrazioni pubbliche e dei servizi. Ma anche perché largamente presenti, insieme ai giovani, nei lavori a tempo determinato, nel precariato, nel part time e nel lavoro meno qualificato (le meno giovani).

Il Parlamento europeo ha approvato importanti risoluzioni su questo aspetto. La relazione Beres (S&D, presidente della Commissione «Empl») sulla strategia di uscita dalla crisi, dove con la commissione Donne abbiamo inserito molti punti riguardanti le donne, ma anche la relazione di iniziativa della Commissione «Femm» sulle donne e nella crisi e quindi il rapporto di iniziativa della Commissione Donne sulle lavoratrici precarie. In particolare, richiamando l'esigenza di una lettura e di una prospettiva di genere nell'affrontare la crisi e nell'indicare strategie di uscita, si sono sottolineati i rischi di un taglio diffuso della spesa per il welfare e l'istruzione, che costituiscono due condizioni essenziali invece per l'ampliamento dell'occupabilità femminile e giovanile, per prevenire la povertà e per conciliare famiglia e lavoro. In tale contesto la strategia europea 2010/15 per le donne, approvata recentemente dal Parlamento nell'ambito di Europa 2020, ha rilanciato contestualizzandola la Tabella di marcia 2006/2010 sulla parità, prevedendo più cogenti presidi all'azione a livello istituzionale. Si prevede la organizzazione annuale sia di una riunione tripartita tra Consiglio, Commissione e Parlamento, per il monitorag-

gio delle politiche, sia di una Conferenza tematica allargata alla partecipazione delle organizzazioni femminili, delle parti sociali e dei Parlamenti nazionali. Le priorità indicate riguardano la pari indipendenza economica, la parità di retribuzione per gli stessi lavori di pari valore, la parità nel processo decisionale, la difesa della dignità e integrità e la fine della violenza contro le donne, la parità nelle relazioni esterne e le questioni orizzontali come la verifica delle normative e degli organismi di parità.

In questo primo anno di legislatura del Pe ci siamo occupati di obiettivi e tematiche concrete: la crisi economica, la lotta alla povertà e alla esclusione sociale, la tutela della maternità, le pensioni, la formazione e il lavoro, la precarietà dell'occupazione femminile, la conciliazione, la violenza contro le donne e la tratta, la presenza delle donne nei poteri decisionali.

I dati che emergono a dieci anni dalla Strategia di Lisbona mostrano una situazione notevolmente complessa e aggravata dalla crisi. I dati sulla occupazione femminile italiana rilevano una delle percentuali più basse in Europa: 47,2% di occupate, ma con un significativo differenziale tra il Nord (58%, quasi il 60% indicato da Lisbona) e il Sud (30%). Restano alti in Europa i differenziali retributivi (18,3%) e alti nella media i tassi di inattività femminile (35,7%). Ma l'Italia anche qui segna un 48,9%: se in Europa una donna su tre è fuori dal mercato del lavoro, nel nostro Paese il rapporto sale a uno a due. Modesta è anche la presenza di donne italiane manager o dirigenti (11,9%) contro, ad esempio, il 44% della Lettonia. L'Italia è però il Paese con il maggior numero di lavoratrici autonome (un milione e mezzo contro 1,2 della Germania e 1,1 della Gran Bretagna), mentre è all'ultimo posto per indice di natalità (1,4 per mille), in coda per numero di asili nido (11% contro il 40% della Francia e il 50% della Norvegia) e per incidenza sul Pil della spesa diretta per le politiche familiari, con l'1% contro il 2% della media Ue, il 4% della Francia e il 3,7% della Danimarca, il 3% della Svezia e il 2,8% della Germania. Il quadro del mercato del lavoro femminile in Italia rivela comunque una situazione che, nelle sue dinamiche tendenziali, mostra una tenuta e un leggero incremento dell'occupazione (più 50 mila unità) ma che, nella dimensione strutturale, assume valori

preoccupanti. Infatti la disoccupazione continua a crescere e resta quasi doppia di quella maschile e vede una crescente divaricazione tra il Nord e il Sud, mentre l'occupazione tende sempre più a diventare precaria e discontinua soprattutto per le donne, con gravi ripercussioni sulla possibilità di fare famiglia e figli e sulle prospettive previdenziali.

Nell'anno europeo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale il Rapporto Caritas «Famiglia in caduta libera» rileva che nel 2009 sono aumentati i poveri in Italia del 3,7% per un totale di 8 mln e 370 mila poveri, concentrati nel Sud, nelle famiglie numerose, nei nuclei monoparentali – donne separate o vedove – nei bassi livelli di istruzione, nelle famiglie con membri occupati ma con stipendi minimi.

Emerge l'inefficacia delle politiche contro la povertà in Italia dove la povertà familiare nel tempo si consolida: l'85% della spesa di assistenza sociale è concentrato in interventi economici minori contro il 14% di servizi articolati per tipologia di bisogno. Grande divario esiste nella spesa dei Comuni (da 1,8 euro a 25 euro). Le maggiori difficoltà denunciate agli sportelli Caritas riguardano la difficoltà a fare la spesa, i mutui, le cambiali. Più alto è il numero dei figli, in Italia, più alto è il rischio di povertà: le famiglie con un figlio rappresentano il 10% dei poveri. Con tre o più figli l'indice di povertà riguarda una famiglia su quattro. Non si tiene conto fiscalmente, con adeguati rimborsi, o permessi lavorativi se una persona (prevalentemente donna) assiste un non autosufficiente.

Agli sportelli Caritas si presentano mille persone al giorno, di cui gli stranieri sono il 68% e gli Italiani il 30% (ma al Sud la percentuale di italiani cresce). Primo bisogno: la povertà economica (66%); seguono l'occupazione (62%) e l'alloggio (23%).

I soggetti più vulnerabili: persone di media età, donne sole con bambini, persone con instabilità lavorativa, licenziati, famiglia monoreddito, donne che vorrebbero rientrare nel lavoro dopo la maternità.

Nel 2009 le persone che si sono rivolte ai centri sono aumentate del 25%, di cui 40% italiani. Il 30% sono nuovi utenti.

Il giudizio degli operatori sulle misure del Governo contro la po-

vertà è sostanzialmente negativo (la più inutile è considerata la *social card*, poi vengono il bonus familiare e il bonus elettrico. Unica misura considerata utile nella lotta alla povertà è l'abolizione dell'Ici prima casa).

In Parlamento, con una risoluzione del dicembre 2009, si è avviato un nuovo capitolo della politica europea in questo campo: la microfinanza. Destinatari sono i soggetti in difficoltà che aspirano a un'attività lavorativa in proprio, i giovani, le donne ma anche le microimprese. L'esperienza del microcredito (che in Italia vanta alcune importanti pratiche al femminile, come quella realizzata con il San Paolo di Torino dalla Fondazione Risorsa Donna) può essere un campo nel quale investire e lavorare.

Occorre rilanciare in Italia e in Europa una nuova politica per le famiglie che – come è emerso nella Conferenza nazionale di Milano dal Forum delle associazioni familiari – assuma un approccio di «*family mainstreaming*», introducendo il «fattore famiglia» nelle politiche di welfare, valorizzando la risorsa familiare nelle risposte ai bisogni sociali. Si tratta di sostituire un approccio tutto giocato sull'offerta pubblica di prestazioni e servizi/strutture con una rete articolata che mobiliti, in un quadro di responsabilità istituzionali, risorse del privato sociale, partenariati tra attori pubblici e privati e forme di agevolazioni e detrazioni, creando un nuovo robusto circolo virtuoso tra produzione del risparmio delle famiglie e welfare (a partire dal bonus bebè e dalla rivalutazione degli assegni familiari e nuovi strumenti di investimenti sociali con incentivi fiscali). L'Europa può e deve essere l'orizzonte in cui confrontarsi su esperienze e modelli che si stanno ridefinendo con varia intensità.

Negli altri Paesi, ad esempio, oltre a un maggiore e più diffuso investimento nei nidi, si sono da tempo attivati servizi integrati, flessibili, pubblico/privato e tipologie di nidi familiari (le *mères de jour* o le *tagesmütter*). In Italia solo nell'ultimo decennio si sono attivati i nidi aziendali (che esistevano fino agli anni Settanta, ma poi aboliti di fatto a favore dei territoriali) e fatte convenzioni con nidi e scuole materne privati (a Roma con le materne ancora non c'è alcuna convenzione); l'accordo Stato-Regioni del 2008 ha attivato le «sezioni primavera» per i bambini tra 2 e 3 anni con concorso di risorse tra

Regioni, Stato e Comuni, anche in collaborazione con le scuole paritarie; sono state avviate esperienze – ma prevalentemente nel Nord – di «mamme di giorno», che nel Lazio quando ero Assessore ho promosso sperimentalmente nelle cinque province (come «assistenti materne»), ma che l'attuale Giunta ha di fatto congelato.

La tutela della salute delle madri lavoratrici è stata oggetto, in questi mesi, di una importante proposta di Direttiva approvata dal Parlamento europeo, dopo il ritiro nella precedente legislatura. Con questo provvedimento fa un deciso passo avanti la regolamentazione comunitaria in materia, con i 20 mesi di congedi di maternità, con l'importante introduzione del congedo di paternità di 15 giorni nei primi mesi di vita del bambino. La tutela è estesa anche alle colf. Vengono garantite le condizioni di lavoro e di salute, mentre si prevedono forme particolari di tutela in caso di nascita di bambini disabili o nel caso di adozioni.

L'anno si è concluso con due importanti proposte di direttiva approvate in Parlamento: la prima contro la tratta degli esseri umani che mette al centro l'armonizzazione e l'aggravamento delle sanzioni nella Ue contro il traffico di persone per sfruttamento lavorativo e sessuale, la più forte tutela dei diritti delle vittime e introduce un Coordinatore europeo contro la tratta. La seconda istituisce l'ordine di protezione europeo, per tutelare sull'intero territorio dell'Unione europea la sicurezza e l'integrità delle persone (prevalentemente donne e minori) sottoposte a gravi forme persecutorie, a minacce che talora portano a omicidi, già sottoposte a ordini di protezione nel loro Paese. L'esperienza positiva della legge italiana sullo stalking potrà essere confrontata e valorizzata in ambito europeo, ma si dovrà esercitare una forte pressione politica, anche nei parlamenti nazionali e nei confronti dei governi, perché la direttiva sia adottata almeno a maggioranza nel Consiglio dei ministri, dove nuovi governi conservatori (come quello olandese) remano contro.

È evidente che su questi fronti noi donne del Partito democratico, nella nostra Conferenza, dobbiamo discutere in modo approfondito, accettando le nuove sfide della convivenza civile e delle nuove frontiere della parità, superando tentazioni autoreferenziali e aprendoci a una comprensione più partecipe delle ansie e attese

delle donne italiane ed europee.

Occorre generosità e apertura nel dialogo tra noi, nel riconoscere e valorizzare le differenze, ma cercando sintesi più alte ed efficaci nelle proposte. Dobbiamo avere anche il coraggio di affermare una linea politica, a partire dalle donne, in grado di dare risposte e futuro a tutto il Paese. □

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE

Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro

RELAZIONI INDUSTRIALI E RISORSE UMANE

Intervista a Paolo Rebaudengo

Demografia e mercato del lavoro

GIURISPRUDENZA ITALIANA

Apprendistato: principio di effettività e obblighi di buona fede

Ultimi orientamenti della Cassazione sul diritto di assemblea retribuita

Inderogabilità sindacale degli accordi collettivi sulle prestazioni indispensabili

Lavoro a tempo determinato: l'indennità introdotta dal collegato lavoro

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Responsabilità sociale di impresa nel settore chimico-farmaceutico

Le deroghe del ccnl orafa-argentario

La nuova maxisanzione dopo la legge n. 183 del 2010

Le relazioni sindacali nel pubblico impiego

GIURISPRUDENZA E POLITICHE COMUNITARIE DEL LAVORO

Età pensionabile e parità di genere

Strategia europea 2010-2020 sui diritti delle persone con disabilità

Parere CESE sul modello europeo di partecipazione finanziaria dei lavoratori

OSSERVATORIO INTERNAZIONALE E COMPARATO

La salute e sicurezza sul lavoro in Cina

ILO: labour standard e clausole sociali

Disoccupazione giovanile e politiche per il lavoro

Il lavoro atipico in Giappone e Germania

N. 1/XXI - 2011

Rivista di

ADAPT - CENTRO STUDI

"MARCO BIAGI"



GIUFFRÈ EDITORE

Ricerche: Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro

GÜNTHER SCHMID <i>Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro.</i>	1
PETER AUER <i>La flexicurity nel tempo della crisi.</i>	37
BERNARD GAZIER <i>La strategia europea per l'occupazione nella tempesta: il ripristino di una prospettiva a lungo termine.</i>	59
PER KONGSHØJ MADSEN <i>Reagire alla tempesta. La flexicurity danese e la crisi.</i>	78

Relazioni industriali e Risorse umane

PIER FRANCESCO ACQUAVIVA, GUIDO GAETANO ROSSI BARATTINI (a cura di), <i>A colloquio con Paolo Rebaudengo.</i>	97
FRANCESCA SPEROTTI <i>Demografia e mercato del lavoro: i cambiamenti dei prossimi quarant'anni.</i>	106

Osservatorio di giurisprudenza italiana

GIANVITO RICCIO <i>Contratto di apprendistato: tra principio di effettività ed obblighi di buona fede in executivis (nota a Cass. 28 settembre 2010, n. 20357).</i>	121
ANGELO GUADAGNINO <i>Gli effetti vincolanti della certificazione sull'attività ispettiva degli enti previdenziali (nota a Trib. Milano 22 giugno 2009, n. 2647).</i>	126
FABRIZIA SANTINI <i>Diritto di assemblea retribuita: la Cassazione conferma il monte ore annuo come limite massimo complessivo al potere di indizione (nota a Cass. 22 luglio 2010, n. 17217).</i>	130
MICHELE SQUEGLIA <i>Assunzione a termine di lavoratore diversamente abile e assenza di motivazioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo (nota a Cass. 31 maggio 2010, n. 13285).</i>	139
VALERIA PIETRA <i>Licenziamento senza preavviso in caso di inidoneità permanente al volo (nota a Cass. 29 marzo 2010, n. 7531).</i>	152

VALERIO MAIO <i>Inderogabilità sindacale degli accordi collettivi sulle prestazioni indispensabili: è ancora autonomia privata?</i> (nota a Trib. Trieste 1° aprile 2010).	159
<i>L'indennità per la conversione del contratto di lavoro a tempo determinato introdotta dal c.d. collegato lavoro al vaglio della Consulta</i> (nota a Cass. 28 gennaio 2011, ordinanza n. 2112, e altre) . . .	149
Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva	
MARIA RITA IORIO <i>L'accordo sulla responsabilità sociale nella contrattazione di secondo livello per il settore chimico-farmaceutico</i> . .	171
DANIELE MARRAMA <i>Il ccnl orafo-argentiero e le deroghe alla parte salariale</i>	175
PIERLUIGI RAUSEI <i>La maxisanzione dopo la legge n. 183 del 2010</i> . . .	186
LUIGI OLIVERI <i>La difficile strada delle relazioni sindacali nel pubblico impiego</i>	193
GIOVANNI CHIABRERA, LUCA STEFANINI <i>Rilevazione degli uffici di placement universitari realizzata dal programma F1xO</i>	206
SILVANA TORIELLO <i>La sicurezza nel lavoro marittimo a bordo nave</i> . .	217
<i>Prestazioni di lavoro occasionale e accessorio</i>	183
Osservatorio di giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro	
MARIA TERESA CROTTI <i>Alcune riflessioni in tema di età pensionabile differenziata e parità di genere in materia di occupazione e lavoro</i> . . .	235
SILVIA BRUZZONE <i>La Strategia europea 2010-2020 e la convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità</i>	240
EMANUELA DI FILIPPO <i>Verso un modello europeo di partecipazione finanziaria dei lavoratori: un primo commento al parere del CESE</i> . . .	247
Osservatorio internazionale e comparato	
CHANG KAI <i>Il diritto alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro e la sua regolamentazione in Cina</i>	257
TONY ROYLE <i>La svolta dell'ILO per i principi promozionali e la "privatizzazione" dei diritti dei lavoratori: analisi dei labour standards, dei principi di autoregolazione e delle clausole sociali</i>	263
FRANCESCA FAZIO <i>I giovani nei mercati del lavoro mondiali tra crisi economica, debolezze strutturali e povertà</i>	294

Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro

Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro

Günther Schmid

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni di nuovi standard. – 3. La teoria delle relazioni di lavoro. – 4. La gestione del rapporto tra flessibilità e sicurezza. – 5. Politiche attive di sicurezza come equivalenti funzionali della flessibilità numerica. – 6. Sintesi e prospettive.

1. Introduzione.

Un punto di partenza provocatorio per l'analisi del complesso rapporto tra flessibilità, insicurezze derivanti da questa e contratto di lavoro standard può essere rappresentato da un contro-modello che illustri l'atteggiamento di alcuni datori di lavoro nei confronti delle nuove tipologie contrattuali atipiche. Secondo tale contro-modello il licenziamento dei propri dipendenti avverrebbe attraverso un secco «chissà, forse La rivedremo ancora assunto come lavoratore interinale!».

Un esempio tristemente famoso in questo senso è la *Schlecker*, la catena tedesca specializzata in vendita al dettaglio, che ha chiuso diversi punti vendita e assunto nuovamente i dipendenti tramite un'agenzia di somministrazione di dubbia affidabilità, la *Meniar*, retribuendo i lavoratori con mensilità ridotte del 30% e offrendo loro forme di remunerazioni complementari inferiori alla media (tredicesime e premi di fine anno), sulla base di un contratto collettivo ancora più ambiguo sottoscritto con i cosiddetti sindacati cristiani (*Christian Trade Unions*).

Schlecker ha successivamente dovuto abbandonare questa pratica a causa di forti proteste dell'opinione pubblica, a cui si sono aggiunti an-

* Professore emerito di economia politica, Libera Università di Berlino.

Relazione presentata al congresso europeo IIRA, tenutosi a Copenhagen, 28-30 giugno 2010, parte quarta sulle relazioni di lavoro Good-by Flexicurity – Welcome (again) Transitional Labour Markets?, presidente Peter Auer (ILO). Traduzione dall'inglese a cura di Martina Ori.

che importanti esponenti del governo. L'azienda ha evidentemente contravvenuto al diritto del lavoro nazionale vigente al pari dei sindacati cristiani, accusati di non aver adempiuto ai propri obblighi derivanti dalla funzione di rappresentanza in materia di contrattazione collettiva⁽¹⁾. In Germania, la zona grigia tra pratica legale e illegale resta ancora troppo ampia e né il diritto del lavoro né il diritto delle relazioni industriali hanno risposto in maniera adeguata ai crescenti rischi associati all'assunzione di lavoratori in somministrazione. In effetti, i provvedimenti finalizzati a garantire maggiore stabilità ai soggetti assunti tramite agenzia dovrebbero soddisfare le seguenti condizioni:

- minimo salariale, garantito per legge e/o dai contratti collettivi;
- riconoscimento legale dei contratti collettivi attraverso la loro estensione a lavoratori o datori di lavoro non inclusi in questi accordi;
- possibilità di acquisire il diritto di convertire il proprio contratto di lavoro a tempo indeterminato entro un periodo di tempo limitato;
- un rapporto di proporzione tra rischio e sicurezza, ad esempio attraverso maggiori contributi in termini di sicurezza sociale, fondi obbligatori per la formazione o misure per favorire l'occupabilità.

Il quadro normativo tedesco non soddisfa ancora tali condizioni. Pur non arrivando a condividere quanto affermato provocatoriamente da Jelle Visser, nel corso di un dibattito tra esperti (*Le agenzie per il lavoro sono i sindacati di domani!*), pochi dubbi permangono sul fatto che queste possano giocare un ruolo importante nel creare *sicurezza occupazionale* quale alternativa alla *protezione sociale*, unendo efficacemente i rischi legati alle fluttuazioni economiche, la obbligatorietà della tutela verso i lavoratori e la necessità costante della loro formazione. Il contratto di lavoro *ibrido* tra agenzia, impresa utilizzatrice e lavoratori, tuttavia, rappresenta solo uno degli elementi e non il paradigma del nuovo contratto di lavoro standard, considerando l'azienda l'istituzione centrale per l'organizzazione del lavoro nel futuro prossimo.

⁽¹⁾ Quando il governo ha deregolamentato la somministrazione di lavoro tramite le riforme "Harzt" nel 2002-2003 non si poteva prevedere che la competizione tra i rappresentanti sindacali sarebbe divenuta una dura battaglia di potere tra i sindacati del DGB (*Deutscher Gewerkschaftsbund*) e i sindacati delle CGZP (*Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit und PersonalServiceAgenturen*). Le accuse contro le CGZP provengono da VER.DI (un sindacato del DGB), e ad aprile 2010 erano ancora pendenti. La presenza di conflitti di interesse si riflette anche nella frammentazione della rappresentanza dei datori di lavoro; ulteriori informazioni sulla questione in K. VITOLS, *Zwischen Stabilität und Wandel – Die Sozialpartnerschaft in Deutschland und die atypische Beschäftigungsform Zeitarbeit*, Verlag Dr. Kovac, Hamburg, 2008.

Quindi, perché non ritornare al passato con il dipendente pubblico quale prototipo della "flexicurity"? Il modello in questione ha garantito maggiore sicurezza in termini di occupazione e sicurezza sociale, anche in caso di persone a carico, malattia, disabilità e anzianità, in cambio di un'apertura in termini di flessibilità *esterna* (maggiore disponibilità al trasferimento), e flessibilità *interna* (possibilità di essere impiegati per incarichi di varia natura).

Precedentemente, partendo dal presupposto che le donne impiegate nel settore pubblico rimanessero nubili, queste sono state costrette ad abbandonare il proprio posto di lavoro al momento del matrimonio e di conseguenza, il contratto sociale ha visto l'uomo quale responsabile del reddito della famiglia, quindi libero da ogni altro obbligo.

Oggi, questo modello sarebbe sicuramente difficile da implementare. Tuttavia, considerando l'abolizione del nubilato per le donne e l'applicazione della parità di genere, lo Stato – in quanto datore di lavoro – potrebbe essere considerato un modello per un nuovo contratto di lavoro standard, almeno relativamente a certe questioni.

In Germania, per esempio, i dipendenti pubblici hanno avuto diritto al part-time o la possibilità di conciliare orario di lavoro e vita familiare già nel 2001, ovvero molto prima che questa possibilità fosse estesa a tutti i lavoratori. Lo Stato è da considerarsi un modello anche per aver – nel 2008 – combinato il diritto al part-time con il congedo parentale, in accordo con i datori di lavoro statali pionieri anche nei cosiddetti accordi di concessioni attraverso cui coniugare flessibilità retributiva e sicurezza occupazionale.

D'altro canto, esperienze aneddotiche dimostrano che l'attuale flessibilità dei dipendenti pubblici è ben lontana dall'includere l'ampia gamma di condizioni del modello originario. Inoltre, la mobilità tra il settore pubblico e privato è spesso disincentivata, a causa della non trasferibilità delle previsioni di tutela relative al dipendente pubblico, senza contare che gli accordi contrattuali previsti per quest'ultimo creano disequilibri con i soggetti assunti nel settore privato (è utile considerare che, ad esempio, il numero di contratti a tempo determinato nel settore pubblico è pari al doppio della media nazionale).

Di conseguenza, né lo Stato, né tantomeno le agenzie di lavoro possono rappresentare un modello per le nuove tipologie contrattuali. Tuttavia, prima di considerare ulteriormente le possibili alternative al contratto di lavoro standard, è utile esaminare le recenti modifiche avvenute in chiave contrattuale.

2. Le ragioni di nuovi standard.

Sono diversi gli elementi che dimostrano un calo del ricorso al contratto di lavoro standard (inteso come a tempo indeterminato e a tempo pieno) e una diffusione dei rapporti di lavoro atipici a vari livelli, a seconda del sistema di occupazione. I paragrafi che seguono descrivono proprio questa tendenza attraverso l'analisi di dati statistici ⁽²⁾.

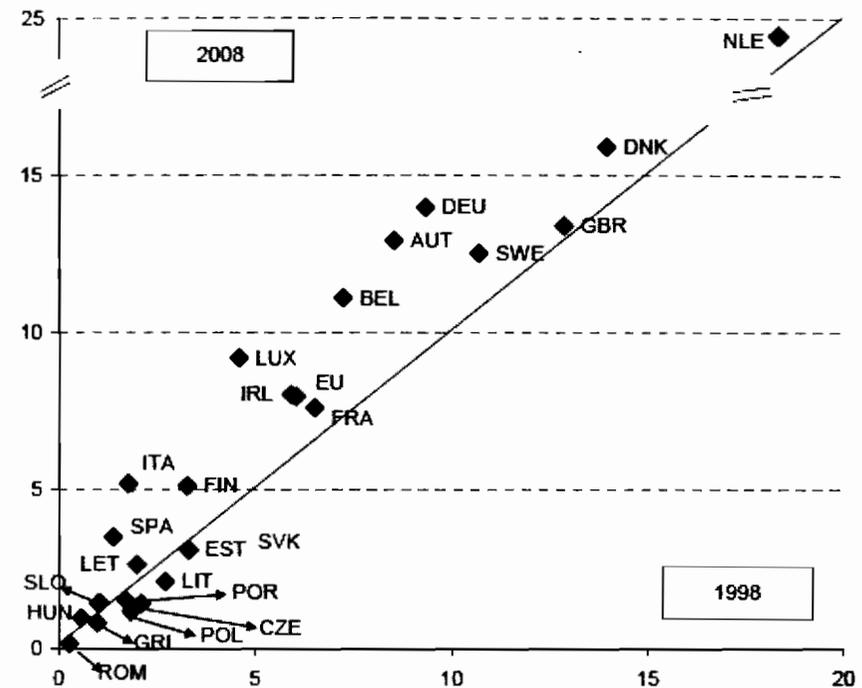
In primo luogo, considerando la percentuale di popolazione attiva, le tipologie contrattuali part-time a tempo indeterminato variano da quasi lo 0% in Romania al 25% nei Paesi Bassi (figura 1) ⁽³⁾. Tralasciando per il momento il fatto che il part-time interessa le donne lavoratrici e le occupazioni con salario minimo e che esso sia rischioso dal punto di vista della sicurezza sociale in età avanzata, si può affermare che in generale, a esclusione dei nuovi Stati membri, il numero di contratti part-time a tempo indeterminato è in crescita.

Tale tipologia può essere comunque considerata un elemento del nuovo "contratto di lavoro standard" laddove contribuisca in maniera sostanziale al reddito del nucleo familiare attraverso lavoro qualificato tra le 20 e le 34 ore, e prevedendo la possibilità di essere trasformata in una occupazione a tempo pieno. La trasformazione di un contratto di lavoro part-time a tempo indeterminato a formule di lavoro a tempo pieno, tuttavia, è piuttosto rara e in ottica comparata risulta difficile reperire fonti che dimostrano tale conversione in termini contrattuali.

⁽²⁾ Cfr. G. SCHMID, *Non-Standard Employment and Labour Force Participation: A comparative view of the recent development in Europe*, in E. BERKHOUT, E. AN DEN BERG, *Bridging the Gap – International Database on Employment and Adaptable Labour*, Randstad & SEO Economic Onderzoek, Amsterdam, 2010, 123-162.

⁽³⁾ Si noti che tali dati corrispondono al tasso di occupazione part-time e non alla quota di part-time in relazione all'occupazione totale come accade di solito.

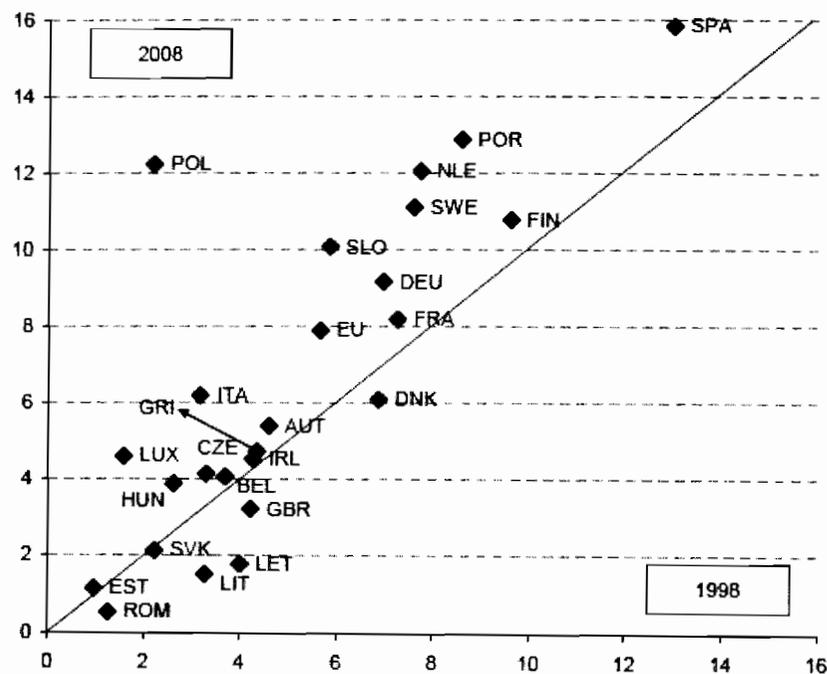
Figura 1 – Percentuale di lavoratori part-time (solo con contratti a tempo indeterminato, non viene considerato il lavoro autonomo) rispetto alla popolazione attiva (15-64 anni) (1998 e 2008).



Fonte: Eurostat

In secondo luogo, i contratti a tempo determinato, inclusi i contratti a termine a tempo parziale, variano praticamente tra lo 0% in Romania e il 16% in Spagna considerando la percentuale di popolazione attiva. Sebbene con un andamento variabile negli ultimi anni, la maggior parte degli Stati membri ha riportato una crescita ulteriore del ricorso a questa tipologia contrattuale (figura 2). Esempi significativi in questo senso sono il Regno Unito e la Danimarca, seppur con un lieve calo; i motivi di tale "distanziamento" dai "vecchi Stati membri europei" sono da addurre alla relativa o bassa tutela del lavoro. I due Paesi rappresentano perciò esempi di una controtendenza relativamente a una correlazione, altrimenti positiva, tra la tutela del lavoro e i contratti a termine, soprattutto tra gli uomini.

Figura 2 – Percentuale di lavoratori dipendenti a termine (inclusi lavoratori part-time) rispetto alla popolazione attiva (15-64 anni) (1998 e 2008)



Fonte: Eurostat

Inoltre, i contratti a tempo determinato, specialmente sotto forma di lavoro tramite agenzia, riportano un elevato utilizzo soprattutto tra i giovani adulti, spesso associati a basse competenze e bassa retribuzione. Sono molti a trasformare il proprio rapporto in un contratto a tempo indeterminato, ma molti altri rimangono vittime del proprio *status*, aumentando le schiere di precari. Anche in questo caso, tuttavia, mancano dati aggiornati e qualitativamente rilevanti sui tassi di transizione⁽⁴⁾. Tuttavia, sono due le conclusioni che appaiono incontestabili in quanto ben documentate⁽⁵⁾: maggiore è il numero dei contratti a tempo deter-

⁽⁴⁾ Ulteriori dati basati sul Panel delle famiglie della Comunità europea (ECHP) per il periodo 1994-2001 sono disponibili in U. KLAMMER, R. MUFFELS, T. WILTHAGEN, *Flexibility and Security over the Life Course: Key Findings and Policy Messages*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2008.

⁽⁵⁾ Si riflette ad esempio nelle beta dinamiche (coefficienti di Okun), cioè la misura dell'elasticità occupazionale legata alle fluttuazioni della produzione, che si correlano

minato, minore è l'elasticità occupazionale (con il rischio maggiore di disoccupazione) rispetto alle variazioni cicliche della domanda. Inoltre, il crescente ricorso a formule contrattuali a tempo determinato tra i giovani adulti pone seri interrogativi in termini di pianificazione futura della propria vita (ossia famiglia, carriera a lungo termine, ecc.).

In terzo luogo, la percentuale di lavoratori autonomi rispetto alla popolazione attiva, calcolato qui come lavoratori in proprio senza dipendenti e che operano senza un contratto di lavoro, si colloca tra il 2% in Lussemburgo e il 13% in Grecia (figura 3).

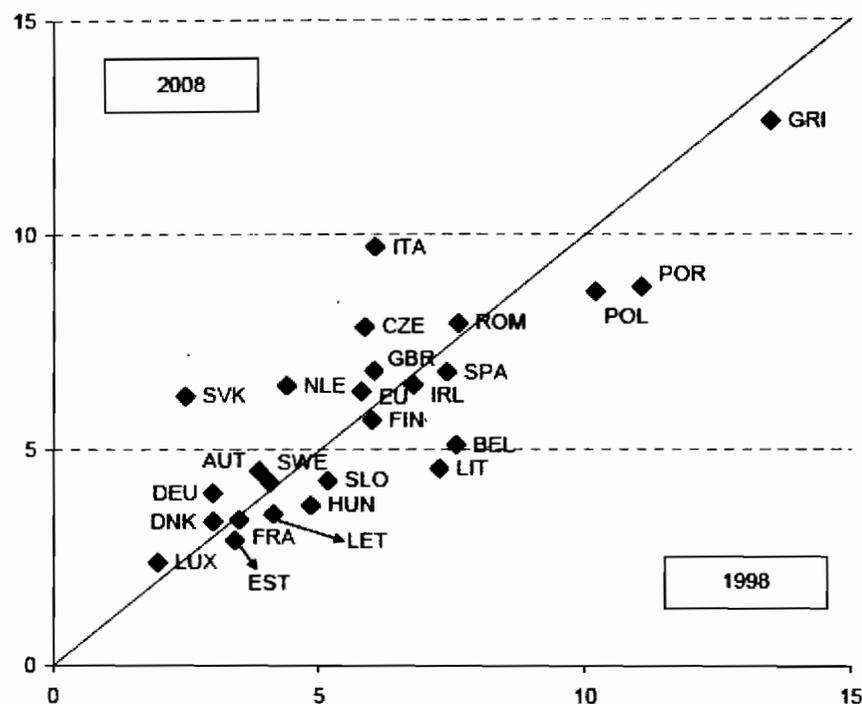
Non esistono modelli chiari relativi a suddette dinamiche. In molti Paesi, il lavoro autonomo sta registrando un calo principalmente dovuto al declino della piccola agricoltura, mentre in altre realtà sta crescendo nel cosiddetto "settore creativo", sotto forma di lavoro autonomo *simulato* o in quanto vi fanno ricorso i soggetti inoccupati.

Molti di coloro che operano in proprio affrontano un elevato rischio di precarietà da un punto di vista del reddito e non hanno diritto a benefici di tipo previdenziale in età avanzata. Sappiamo poco dei tassi di transizione dal lavoro autonomo a quello dipendente e viceversa, tuttavia uno studio condotto in Svezia dimostra che tali dinamiche potrebbero avere uno sviluppo piuttosto marcato⁽⁶⁾.

con il lavoro temporaneo (INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World Economic Outlook. Rebalancing Growth*, Publication Services, Washington DC, 2010, cap. 3, 14). Secondo un *case-study* che confronta i livelli di disoccupazione della Spagna (drastico aumento) e della Francia (aumento moderato) durante la crisi attuale (S. BENTOLILA *et al.*, *Unemployment and Temporary Jobs in the Crisis: Comparing France and Spain*, Working Paper, FEDEAL, 2010, n. 7), le istituzioni del mercato del lavoro nelle due economie sono analoghe, a eccezione di una maggiore differenza tra i costi di licenziamento dei lavoratori a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo determinato in Spagna, differenza che ha portato a grandi flussi di lavoratori temporanei dentro e fuori la disoccupazione. Gli Autori stimano che più della metà dell'aumento del tasso di disoccupazione, pari a circa 6 punti percentuali, sarebbe potuto essere evitato se la Spagna avesse introdotto misure adeguate di tutela occupazionale prima dell'inizio della recessione. Il caso del "miracolo" tedesco, che verrà presentato in seguito, è invece diverso. Qui sono state soprattutto le politiche attive di sicurezza, piuttosto che le misure di tutela occupazionale, a evitare un drastico aumento della disoccupazione.

⁽⁶⁾ F. DELMAR, T. FOLTA, K. WENNBORG, *The Dynamics of Combining Self-Employment and Employment*, in IFAU-Working Paper, 2008, 23.

Figura 3 – Percentuale di lavoratori autonomi (lavoratori in proprio a tempo pieno o tempo parziale) rispetto alla popolazione attiva (15-64 anni) (1998-2008)



Fonte: Eurostat

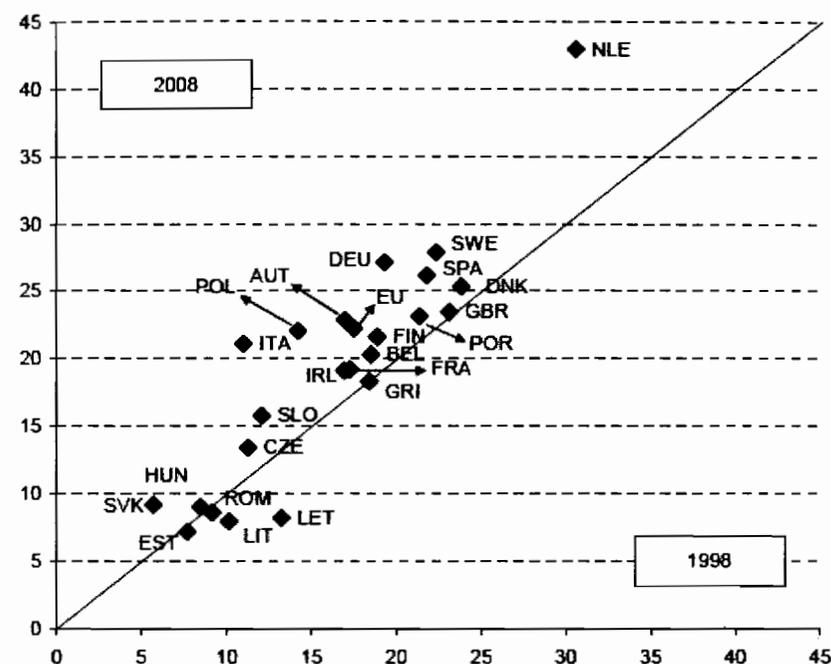
In particolare, la combinazione di lavoro part-time a tempo indeterminato e lavoro autonomo pare essere una strategia promettente per incrementare la sicurezza occupazionale e quella in termini di reddito ben oltre le tipologie contrattuali standard.

L'unione di queste tre forme di occupazione atipiche insieme alla verifica di eventuali "ibridi" (ad esempio, alcuni lavoratori part-time hanno contratti a tempo determinato; alcuni lavoratori autonomi sono anche lavoratori part-time) ci permettono, quindi, di calcolare il tasso complessivo di lavoro atipico. Questo valore varia dal 7% in Estonia al 43% nei Paesi Bassi (figura 4).

Un confronto sistematico più approfondito delle relazioni di lavoro negli Stati membri, delle loro dinamiche e del loro rapporto con altri tipi

di valutazioni della performance dei sistemi occupazionali nell'ultimo decennio fornisce ulteriori informazioni in merito ⁽⁷⁾.

Figura 4 – Tassi complessivi di lavoro non-standard in Europa (1998 e 2008)



Fonte: Eurostat

Il tasso "complessivo" di lavoro atipico include la verifica di sovrapposizioni tra lavoro part-time, a tempo determinato, e autonomo (la media europea non comprende Bulgaria, Malta e Cipro).

In primo luogo, la differenziazione di genere rende il quadro ancor più significativo. Tanto il livello (media europea di circa il 15% per gli uomini, 21% per le donne nel 2008) quanto le dinamiche (cambiamento della media europea di circa 2 punti percentuali tra il 1998 e il 2008 per gli uomini, circa 4,5 punti percentuali per le donne) suggeriscono che il lavoro atipico riguarda soprattutto la forza lavoro femminile. Potrebbe perciò essere sorprendente che questo indicatore combinato di "lavoro

⁽⁷⁾ G. SCHMID, *Non-Standard Employment and Labour Force Participation: A comparative view of the recent development in Europe*, cit.

flessibile”⁽⁸⁾ raggiunga il massimo livello tanto nei sistemi cosiddetti “socialdemocratici” (inclusi Svezia, Danimarca e Paesi Bassi, in quanto sistemi ibridi) quanto in quelli “liberali” (Regno Unito e Irlanda); mentre il sistema continentale “conservatore” incentrato sulla famiglia (per esempio Austria, Belgio, Francia e Germania) così come i sistemi mediterranei (per esempio Italia e Spagna) si collocano in una posizione intermedia; tutti i nuovi Stati membri (per esempio Repubblica Ceca, Ungheria e le piccole repubbliche baltiche), con la sola eccezione della Polonia⁽⁹⁾, rappresentano il fanalino di coda.

In secondo luogo, il lavoro atipico ha registrato un aumento in quasi tutti i Paesi UE, soprattutto nei Paesi Bassi, in Germania e in Italia. D’altro canto, è interessante notare non solo che la maggior parte dei “Paesi in transizione” riporta dati simili, ma che alcuni di questi, soprattutto Lituania, Lettonia e Romania, hanno addirittura registrato un declino dei tassi complessivi di lavoro atipico. La spiegazione più plausibile per tale fenomeno è che l’occupazione nell’economia informale funge da *equivalente funzionale* del lavoro formale atipico. Inoltre, in Paesi con un basso livello di benessere economico, il lavoro part-time (tipologia che maggiormente connota il lavoro atipico) non è caratterizzato da retribuzioni sufficienti per le donne che operano nel mercato del lavoro formale.

In terzo luogo, il maggiore ricorso al lavoro atipico nei sistemi “socialdemocratici” e in quelli “liberali” è sintomatico del fatto che lo stesso è regolato da quadri normativi diversificati. In Olanda e Danimarca i lavoratori dipendenti impiegati in occupazioni atipiche sembrano essere caratterizzati da livelli di tutela occupazionale e di reddito elevati; lo stesso non vale ad esempio per i loro colleghi in Gran Bretagna, Ger-

⁽⁸⁾ Il lavoro atipico non è necessariamente flessibile in termini assoluti: i lavoratori part-time, ad esempio, sono meno flessibili dei lavoratori a tempo pieno in termini di orario di lavoro (lavoro straordinario, orario ridotto); i lavoratori a tempo determinato sono spesso meno flessibili dei lavoratori a tempo indeterminato e tempo pieno in termini di mansioni (vedi *infra*).

⁽⁹⁾ Benché il tasso di disoccupazione in Polonia sia basso, così come in molti altri Paesi in transizione, il lavoro a tempo determinato ha registrato un aumento considerevole negli ultimi anni, passando dalle 514 mila unità del 1998 ai 3.207.000 del 2008, nonostante l’occupazione totale sia rimasta sostanzialmente stabile. Tale aumento è probabilmente dovuto alla mancanza di una regolamentazione rigorosa in materia. Infatti, fino al 2003 la normativa prevedeva la possibilità di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato in successione illimitata. Solo nel 2004, la Polonia ha introdotto una nuova regolamentazione, che non comprende, tuttavia, il lavoro stagionale e la somministrazione di lavoro. Il 2007 è stato l’anno in cui sono stati stipulati il maggior numero di contratti a tempo determinato, mentre nel 2008 si è registrato un lieve calo.

mania e Italia. Inoltre, non tutti questi posti di lavoro sono di natura precaria o a rischio di esclusione sociale, rappresentando un primo passo, seppur a carattere temporaneo, verso una carriera professionale importante. Si potrebbe anche affermare che il maggior ricorso al lavoro atipico tra i giovani adulti rappresenti la rinascita del mercato del lavoro internazionale⁽¹⁰⁾, in quanto questi soggetti necessitano di “transitare” da un posto di lavoro all’altro per acquisire esperienza professionale e maggiore competitività. Ciò nonostante, anche in Paesi con elevati standard di protezione sociale, i lavori atipici implicano un livello di rischio più alto di esclusione rispetto alle occupazioni standard.

Ancora, in relazione all’obiettivo della Strategia di Lisbona della inclusione sociale, un riscontro positivo arriva dal fatto che tanto i livelli di occupazione, così come la partecipazione della forza lavoro e il benessere in termini di PIL *pro capite* siano associati al lavoro atipico. Pur non rappresentando la conseguenza di un nesso causale, tale relazione (soprattutto quella positiva in una prospettiva dinamica) indica comunque che la maggiore varietà in termini di relazioni di lavoro contribuisce a un’altrettanto maggiore inclusione dell’individuo nel mercato del lavoro, aumentando così il livello di transazioni di mercato. Tuttavia il lavoro atipico e l’elevato rischio da questi derivante riguardano soprattutto donne, giovani e manodopera poco qualificata, cioè le fasce più vulnerabili della popolazione attiva. In alcuni Paesi, soprattutto in Germania, la diffusione dei lavori atipici è strettamente correlata alla diffusione di lavori a bassa remunerazione.

Infine, considerando l’obiettivo ambizioso che emerge dalla Strategia di Lisbona, di raggiungere una competitività elevata, studi empirici sembrano indicare che la crescita del lavoro atipico non è associata a una crescita della produttività. Al contrario, dal 2000 al 2007 il rapporto tra crescita occupazionale e produttività (PIL per lavoratore dipendente) ha subito un leggero calo, e nessuno degli Stati membri ha ottenuto un alto livello di occupazione e, allo stesso tempo, una crescita della produttività⁽¹¹⁾.

Di conseguenza, la capacità di redistribuzione (e con essa la possibilità di compensare le perdite in un’economia altamente dinamica) viene ridimensionata; la negoziazione finalizzata a una maggiore sicurezza del reddito attraverso la redistribuzione (un elemento essenziale del modello di *flexicurity* danese), che mira a limitare i rischi maggiori dovuti al

⁽¹⁰⁾ D. MARSDEN, *A Theory of Employment Systems. Micro-Foundations of Societal Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁽¹¹⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Employment in Europe 2008*, 2008, 37-39.

lavoro flessibile (sotto forma o di lavoro atipico o di elevato *turnover* occupazionale), diventa un'opzione poco praticabile se non si raggiunge un maggiore equilibrio tra flessibilità e sicurezza.

La tesi che sia il lavoro atipico a ritardare la crescita della produttività deve ancora essere dimostrata. In un'analisi della questione Peter Auer⁽¹²⁾, per esempio, rinviene una relazione positiva, quantunque non costante, tra mantenimento del posto di lavoro e produttività a livello complessivo. Uno studio recente a livello micro sulle aziende, inoltre, sembra confermare suddetto risultato, considerando anche il fattore innovazione⁽¹³⁾. Prendendo in esame un gruppo di aziende con sede nei Paesi Bassi e servendosi di modelli econometrici sofisticati, gli Autori riportano che le aziende con un'alta percentuale di lavoratori a termine registrano vendite significativamente maggiori di *prodotti nuovi di tipo imitativo*, ma performance peggiori nella vendita di *prodotti nuovi di tipo innovativo* (primi sul mercato). La flessibilità altamente funzionale dei lavoratori che entrano ed escono dal mercato del lavoro, così come la formazione e la presenza di personale altamente qualificato rafforzano le vendite dei nuovi prodotti. Lo studio non ha individuato elementi comprovati a sostegno del fatto che aziende più grandi e consolidate registrino vendite maggiori di prodotti nuovi rispetto ad aziende più piccole e più giovani. Questi dati, concludono gli Autori, dovrebbero essere motivo di riflessione per gli economisti che invocano ingiustificatamente la deregolamentazione del mercato del lavoro.

In sintesi, i dati dimostrano che il ricorso al contratto di lavoro standard è sempre meno frequente, pur continuando a trovare applicazione. L'instabilità associata al lavoro atipico è caratterizzata da diversi aspetti, e in gran parte dei Paesi il conseguente rischio di un mercato di lavoro a due velocità non è ancora stato fugato in maniera soddisfacente.

Tuttavia, il lavoro atipico non è precario o instabile *per sé*. Il lavoro part-time a tempo indeterminato dalle 20 alle 34 ore, sia in termini soggettivi che oggettivi, non è necessariamente foriero di insicurezze e i dati rilevano che tra i lavoratori con contratto a tempo determinato, almeno il 50% (nei Paesi Bassi anche il 70%), viene poi assunto con un contratto a tempo indeterminato dopo cinque anni, inizialmente attraverso contratti a termine. Perciò, in alcune realtà nazionali, in particola-

⁽¹²⁾ P. AUER, *In Search of Optimal Labour Market Institutions*, in H. JØRGENSEN, P.K. MADSEN (eds.), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2007, 67-98.

⁽¹³⁾ H. ZHOU, R. DEKKER, A. KLEINKNECHT, *Flexible Labor and Innovation Performance: Evidence from Longitudinal Firm-level Data*, Research Paper 2010-01-21 of the Erasmus Research Institute of Management (ERIM), 2010.

re nei Paesi Bassi e in Scandinavia, il lavoro atipico sembra integrarsi in maniera efficace con il sistema previdenziale nazionale; in altri, soprattutto in Germania, la strada in questo senso è ancora lunga. Indagini comparative mostrano che l'insicurezza sul posto di lavoro a livello individuale non è necessariamente associata alla tipologia contrattuale⁽¹⁴⁾.

Inoltre, sarebbe erroneo porre sullo stesso piano lavoro atipico e lavoro flessibile: alcuni studi dimostrano che rispetto ai lavoratori a tempo pieno, le possibilità che ai dipendenti impiegati part-time vengano assegnate diverse mansioni sono inferiori, mentre non esiste differenza nel tipo di "flessibilità nei compiti" tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato.

Sistemi di pagamento associati al tipo di performance sono meno frequenti nel lavoro part-time e a tempo determinato, con i lavoratori impiegati con suddette modalità contrattuali più propensi allo straordinario. Esiste, inoltre, un'alternativa o almeno un equivalente funzionale al lavoro atipico, che consiste nell'introduzione di flessibilità e sicurezza negoziate nel contratto di lavoro standard.

Quanto detto finora sottolinea l'accortezza con cui bisogna richiedere cambiamenti radicali o scommettere su utopici, sebbene interessanti, rapporti di lavoro unitari come la "*sécurité sociale professionnelle*" (tipologia appoggiata dai politici di sinistra), il "*contrat de travail unique*" (sostenuto dai rappresentanti di destra), o la garanzia di un reddito base *a priori* ("*bedingungsloses Grundeinkommen*") come panacea per l'instabilità del mercato del lavoro, attualmente al centro di un forte dibattito in Germania. Ciò sembra essere anche confermato considerando la teoria sulle relazioni di lavoro sviluppata da Herbert Simon⁽¹⁵⁾ e dai suoi successori come Oliver Williamson⁽¹⁶⁾ o David Marsden⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Cfr. ad esempio P. BÖCKERMAN, *Perception of Job Instability in Europe*, in *Social Indicators Research*, 2004, 67, 283-314.

⁽¹⁵⁾ H.A. SIMON, *A Formal Theory of the Employment Relationship*, in *Econometrica*, 1951, vol. 19, n. 3, 293-305.

⁽¹⁶⁾ O.E. WILLIAMSON, *The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, Collier Macmillan, New York and London, 1985.

⁽¹⁷⁾ D. MARSDEN, *A Theory of Employment Systems. Micro-Foundations of Societal Diversity*, cit.

3. La teoria delle relazioni di lavoro.

Nel descrivere tale teoria lo scopo dell'analisi è delineare un quadro generale e individuare le tematiche che richiedono ulteriori ricerche⁽¹⁸⁾. Il punto di partenza è l'interesse degli attori campione del mercato del lavoro (dipendenti e datori) verso il contratto di lavoro standard, considerando altresì che un'analisi più approfondita di tale questione dovrebbe differenziare ulteriormente gli interessi all'interno di queste due categorie.

I lavoratori sono interessati alla sicurezza in termini economici, soprattutto se questa rappresenta un reddito stabile e crescente nel corso degli anni. La stabilità occupazionale è, in questo senso, lo strumento più importante per ottenere suddetta sicurezza, rivelandosi considerevole anche in termini di previdenza sociale.

Inoltre, la sicurezza di avere alternative – ad esempio in termini di orario di lavoro e opportunità di carriera – gioca un ruolo sempre più importante, soprattutto per i lavoratori con obblighi familiari e un elevato potenziale formativo. Pur di avere garantita suddetta sicurezza, i dipendenti sono pronti a limitare la *voce* relativamente alle proprie richieste, a mostrare *lealtà* verso l'azienda senza *abbandonarla* in maniera opportunistica⁽¹⁹⁾.

Ricorrendo al contratto di lavoro standard, il principale interesse del datore è quello di accrescere la propria autorità, al fine di realizzare una gestione flessibile delle risorse umane, per la quale lo stesso è pronto a garantire un dato livello di sicurezza occupazionale ed economica. Essi hanno interesse anche nel salvaguardare la possibilità di assicurare servizi di qualità e, non meno importante, la libertà di assumere e licenziare, il che si traduce in flessibilità esterna da realizzarsi attraverso la accettazione di obblighi impliciti (regole sul licenziamento e sulla anzianità, quale sistema di sicurezza occupazionale). In quest'ultimo caso molto dipenderà dai costi di assunzione e licenziamento, determinati innanzitutto dal mercato e da norme statutarie per la tutela in caso di licenziamento o discriminazione.

La domanda che si pone a questo punto riguarda l'atteggiamento disinteressato di ciascuna delle parti verso i contratti a tempo indeterminato,

⁽¹⁸⁾ Maggiori informazioni sono disponibili nel volume G. SCHMID, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK-Northampton MA, USA, 2008, 175-185.

⁽¹⁹⁾ Per usare le parole di A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, 1970.

che potenzialmente (ma non necessariamente) potrebbe avere un impatto anche sui contratti di vendita. In questo senso, i dipendenti potrebbero non essere attratti da un rapporto a lungo termine, potendo contare su altre fonti di reddito oltre la retribuzione mensile.

Sono poche le informazioni disponibili, ma esperienze aneddotiche dimostrano che solo una parte dei lavoratori può contare su redditi da capitale o beni patrimoniali, la cui proprietà può addirittura aumentare l'interesse nelle relazioni di lavoro a lungo termine; al contempo, un mercato immobiliare efficiente potrebbe contribuire a una maggiore flessibilità esterna.

In secondo luogo, la volontà di acquisire esperienza professionale nel mercato del lavoro può tradursi in minor interesse verso il contratto a tempo indeterminato. La ripresa dei mercati può coincidere altresì con un maggiore interesse da parte dei giovani nell'acquisire esperienza (in questo senso, le agenzie di somministrazione possono avere una funzione importante).

Infine, la riduzione in termini di retribuzioni complementari nel lavoro a tempo indeterminato può comportare una perdita di interesse in tali tipologie contrattuali. Allo stesso tempo, la trasferibilità delle suddette remunerazioni potrebbe aumentare la mobilità occupazionale, così come la possibilità di corrispondere i contributi per la previdenza sociale tramite tassazione generale invece che attraverso i contributi salariali, come accade da tempo in Danimarca.

L'interesse dei datori di lavoro verso modalità contrattuali a tempo indeterminato potrebbe diminuire *in primis* attraverso la riduzione dei costi per l'acquisizione di competenze specialistiche legate alle nuove tecnologie dell'informazione; in secondo luogo, a causa dell'erosione del mercato del lavoro domestico, a cui si aggiunge una maggiore mobilità occupazionale dovuta ai fenomeni migratori o al miglioramento delle infrastrutture stradali; infine, a causa del fatto che la tecnologia dell'informazione riduce il valore delle competenze acquisite in azienda e delle cosiddette conoscenze implicite. Inoltre, la generale instabilità della domanda, che comporta una transizione dalla produzione manifatturiera di massa all'erogazione di servizi (in particolare, servizi disponibili 24 ore al giorno), si tradurrà in una riduzione dell'interesse nelle relazioni a lungo termine e in una maggiore flessibilità delle risorse umane. Resta comunque ancora da chiarire quanto rilevanti siano queste circostanze rispetto a fattori controbilanciati quali la perma-

nenza di una produzione diversificata ⁽²⁰⁾, l'aumento dei costi di assunzione per lavoratori altamente qualificati o maggiori costi di licenziamento stabiliti per legge.

In caso di minor interesse nelle tipologie contrattuali a tempo indeterminato, tre sono le alternative a disposizione: il ricorso ai contratti di vendita, il che significa *acquistare* lavoro o servizi all'esterno della azienda invece che *realizzare* tale attività internamente; l'introduzione negli accordi contrattuali di elementi tipici dei contratti di vendita, tra cui un dato livello di flessibilità e di tutela; infine, la previsione, all'interno dei contratti di vendita, di elementi tipici delle formule contrattuali tradizionali.

In merito al primo punto, è necessario considerare gli elementi che regolano i contratti di vendita che si basano sull'acquisto di lavoro o servizi dall'esterno, piuttosto che sulla realizzazione interna all'azienda. Tra i suddetti fattori è opportuno annoverare: la disponibilità di servizi professionali a prezzi competitivi (ad esempio, attraverso agenzie di somministrazione o subfornitori a livello globale) o di professionisti *freelance* o, ancora, la riduzione dei costi di transazione grazie al ricorso a servizi legali specializzati per la stipula dei contratti.

Per rilanciare i contratti di lavoro standard è possibile introdurre elementi tipici dei contratti di vendita quali incentivi diversificati basati sulle performance, previsione del servizio mensa, allineamenti retributivi che considerino la banca ore, contratti che tengano conto degli equilibri tra lavoro e vita familiare.

È inoltre possibile introdurre nei contratti di vendita elementi tipici degli accordi contrattuali tradizionali, per esempio: convertendo il lavoro dipendente in lavoro autonomo con un accesso privilegiato alla subcontrattazione che possa fungere da garanzia di qualità per l'azienda; fornendo alle agenzie di somministrazione le capacità necessarie per fare formazione in cambio di lavoratori temporanei qualificati, instaurando rapporti di fiducia tramite sistemi di *information technology* condivisi; creando reti di lavoratori per programmi di formazione professionale comuni o lo scambio di servizi. In questi ambiti, tuttavia, sono necessarie ulteriori ricerche.

In sintesi, la teoria sulle relazioni di lavoro richiede sicuramente ulteriori analisi tenendo conto del concetto di "contratto psicologico" ⁽²¹⁾ e

⁽²⁰⁾ W. STREECK, *On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production*, in E. MATZNER, W. STREECK (eds.), *Beyond Keynesianism – The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Edward Elgar, Aldershot/Brookfield, 1991, 21-60.

⁽²¹⁾ D. MARSDEN, *The "Network Economy" and Models of the Employment Contract*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2004, 42, 4, 659-684.

delle nuove conoscenze in materia di economia comportamentale ⁽²²⁾. Gli studi effettuati sinora dimostrano come l'interesse dei lavoratori nei confronti della sicurezza economica, occupazionale e strettamente finanziaria (per esempio *option security*) sia ancora elevato, pur registrando un aumento del ricorso alla *voce* o all'*abbandono* (almeno sotto forma di congedi temporanei); i datori, in questo senso, considerano ancora prioritari autorità, affidabilità e libertà di assunzione e licenziamento, sebbene i costi legati agli obblighi contrattuali impliciti siano in costante aumento.

Pertanto, la conclusione generale della presente analisi può essere una variazione della metafora di Eugene Ionesco: «Il re è morto – lunga vita al re!» in «Il contratto standard è morto – lunga vita al "nuovo" contratto standard!».

La domanda che ora si pone, in considerazione tanto di una parziale erosione del contratto di lavoro standard quanto di un interesse di lavoratori e datori in rapporti di lavoro a lungo termine, riguarda l'elemento di novità delle nuove tipologie contrattuali. Le risposte provenienti dal diritto del lavoro non sono esaurienti, come sostengono gli stessi ricercatori ⁽²³⁾ e come emerge dall'analisi sociologica del dibattito sul diritto del lavoro ⁽²⁴⁾. Al contrario, gli esperti sono unanimi nel reputare necessaria un'analisi di più ampio respiro che tenga conto delle componenti giuridiche e normative determinanti il ruolo del lavoro nella società, come politiche occupazionali, formazione e istruzione, tutela in caso di disoccupazione e infortunio, previdenza e regime pensionistico, ecc.

La teoria dei mercati del lavoro di transizione (TLM) intende apportare un contributo a questa analisi ⁽²⁵⁾. La sua funzione è, metaforicamente,

⁽²²⁾ D. KAHNEMAN, A. TVERSKY (eds.), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge University Press, Cambridge MA, 2000; G. SCHMID, *Social Risk Management through Transitional Labour Markets*, in *Socio-Economic Review*, 2006, vol. 4, n. 1, 1-37.

⁽²³⁾ R. MITCHELL, *Where are we Going in Labour Law? Some Thoughts on a Field of Scholarship and Policy in Process of Change*, Monash University, Working Paper n. 6, 2010.

⁽²⁴⁾ Si veda R. KNEGT (ed.), *The Employment Contract as an Exclusionary Device. An Analysis on the Basis of 25 Years of Developments in the Netherlands*, Intersentia, Mortsel, Antwerp – Oxford – Portland, 2008; R. ROGOWSKI (ed.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets. Law and Policy*, Ashgate, Farnham UK, 2008.

⁽²⁵⁾ Sulla letteratura in merito ai TLM si veda ad esempio D. ANXO, C. ERHEL, J. SCHIPPERS (eds.), *Labour Market Transitions and Time Adjustment of the Life Course*, Dutch University Press, Amsterdam, 2007; P. AUER, B. GAZIER, *L'introuvable sé-*

quella di fornire “ponti sociali” atti a controbilanciare gli elevati rischi dovuti a una crescente varietà di tipologie contrattuali e ad assicurare che il lavoro atipico coincida esclusivamente con una fase temporanea, o comunque costituisca il primo passo di una più lunga carriera lavorativa. Nuove politiche attive, quindi, devono garantire che questi ponti istituzionali favoriscano, o per lo meno non riducano la crescita produttiva. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto utilizzando il potenziale di flessibilità dei contratti a tempo indeterminato (flessibilità interna numerica e funzionale, soprattutto in termini di istruzione e formazione).

Pertanto, secondo la teoria dei TLM, l’attuazione degli otto principi comuni UE della *flexicurity* ⁽²⁶⁾ dipende dall’implementazione di prin-

curité de l’emploi, Flammarion, Paris, 2006; B. GAZIER, *Tous “Sublimes”. Vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion, Paris, 2003; E. DE GIER, A. VAN DEN BERG, *Managing Social Risks Through Transitional Labour Markets. Towards an Enriched European Employment Strategy*, Het Spinhuis Publishers, Apeldoorn-Antwerpen, 2005; B. HOWE, *Weighing Up Australian Value. Balancing Transitions and Risks to Work and Family in Modern Australia*, University of New South Wales Press, Sydney, 2007; J. DE KONING (ed.), *The Evaluation of Active Labour Market Policies. Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham UK-Northampton MA, USA, 2007; L. LASSNIGG et al. (eds.), *Lifelong Learning. Building Bridges through Transitional Labour Markets*, Het Spinhuis, Apeldoorn Antwerpen, 2007; R.J.A. MUFFELS (ed.), *Flexibility and Employment Security in Europe – Labour Markets in Transition*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, Edward Elgar, 2008; J. O’REILLY, I. CEBRIÁN, M. LALLEMENT (eds.), *Working-Time Changes – Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2000; R. ROGOWSKI (ed.), *op. cit.*; G. SCHMID, B. GAZIER (eds.), *The Dynamics of Full Employment – Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002; K. SCHÖMANN, P.J. O’CONNELL (eds.), *Education, Training and Employment Dynamics – Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2002.

⁽²⁶⁾ Gli otto principi comuni stabiliti dal Consiglio europeo nel dicembre 2007 al termine di una consultazione tra gli Stati membri a seguito del Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro sono: 1) la promozione di un lavoro di qualità grazie a nuove forme di flessibilità e sicurezza; 2) la deliberata combinazione di forme contrattuali flessibili e affidabili, strategie integrate di apprendimento permanente, efficaci politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale moderni, adeguati e sostenibili; 3) gli approcci in materia di *flexicurity* che dovrebbero essere adattati alle circostanze proprie di ciascuno Stato membro; 4) il superamento della segmentazione tramite nuove opportunità e misure di sostegno disponibili per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all’altro; 5) la promozione tanto della *flexicurity* interna quanto di quella esterna; 6) la parità di genere in senso lato che permetta di conciliare lavoro, famiglia e vita privata; 7) il coinvolgimento delle parti sociali

cipi giuridici e analitici coerenti, anche considerando le modalità attraverso cui gli individui percepiscono e rispondono ai rischi e all’insicurezza. A questo scopo, la teoria dei TLM utilizza il concetto di gestione del rischio sociale ⁽²⁷⁾. Il capitolo seguente esemplifica questo approccio considerando gli effetti in caso di restrizioni ai comportamenti economici razionali.

4. La gestione del rapporto tra flessibilità e sicurezza.

La questione in merito alla gestione del rischio riguarda la funzione che le politiche del mercato del lavoro devono attribuire a tratti comportamentali reali – quali razionalità limitata, percezione asimmetrica del rischio e avversione al rischio –, e non a tratti “ideali” puramente teorici. Due domande sono particolarmente rilevanti in questo senso: in primo luogo, come superare l’avversione al rischio tanto da assumersi maggiori responsabilità; in secondo luogo, come superare l’instabilità di accordi contrattuali specifici per garantire la fiducia reciproca necessaria a una cooperazione continuativa nonostante gli interessi contrastanti. La teoria della prospettiva, o teoria dei giudizi e delle scelte intuitivi ⁽²⁸⁾, offre spunti interessanti in merito alla prima domanda. La teoria dell’apprendimento per monitoraggio, che fa riferimento alla precedente sullo sviluppo di Albert Hirschman ⁽²⁹⁾ e ulteriormente approfondita da Charles Sabel ⁽³⁰⁾, può contribuire a rispondere al secondo quesito.

nell’elaborazione e attuazione delle politiche di *flexicurity* attraverso il dialogo sociale, il che significa, in termini di TLM, concordare flessibilità e sicurezza; 8) l’equa distribuzione dei costi e dei benefici (EUROPEAN COMMISSION, *Council Conclusions Towards Common Principles of Flexicurity*, Brussels, COM(2007), 359 final; W. KOK, C. DELL’ARINGA, F.D. LOPEZ, A. EKSTRÖM, M. J. RODRIGUES, C. PISSARIDES, A. ROUX, G. SCHMID, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*, Report of the Employment Task Force Chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2004).

⁽²⁷⁾ G. SCHMID, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, cit., 213-214.

⁽²⁸⁾ D. KAHNEMAN, A. TVERSKY (eds.), *op. cit.*

⁽²⁹⁾ A.O. HIRSCHMAN, *Development Projects Observed*, The Brookings Institutions, Washington DC, 1967.

⁽³⁰⁾ C.F. SABEL, *Learning by Monitoring: the Institutions of Economic Development*, in L. RODWIN, D.A. SCHÖN (eds.), *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, The Brookings Institutions and The Lincoln Institute of Land Reform, Washington DC and Cambridge, MA, 1994, 231-74.

La percezione del rischio determina gran parte delle scelte quotidiane di ciascuno di noi. La maggior parte degli individui tende ad avere una percezione limitata dei rischi sopravvalutando quelli marginali nel futuro prossimo, e sottovalutando rischi più gravi a lungo termine. È più probabile che si sottoscriva una polizza assicurativa di viaggio, piuttosto che un'assicurazione sulla malattia. In particolare, viene sottovalutato il rischio di disoccupazione o di significative riduzioni del reddito nel corso della vita, dovute a erosione o mancanza di competenze.

Inoltre, da un punto di vista psicologico, poiché le perdite vengono percepite con grande inquietudine e in maniera più intensa rispetto ai guadagni, la maggior parte degli individui preferisce modesti purché immediati guadagni, rispetto a guadagni cospicui ma incerti. Gli psicologi, infatti, hanno dimostrato che la percezione delle perdite ha un'intensità due volte superiore a quella dei guadagni. Di conseguenza, l'analisi del rischio in termini di perdite o di guadagni produce impatti diversi.

Da tale analisi è possibile trarre elementi utili allo sviluppo di politiche di condivisione del rischio. Daniel Bernoulli, uno dei fondatori della teoria della probabilità e della gestione del rischio, afferma: «Un mendicante non smetterà di mendicare in cambio di lavori socialmente utili perché perderebbe la sua abilità di mendicare. Bisogna offrirgli qualcosa di più»⁽³¹⁾. La domanda che ora si pone riguarda il “qualcosa di più”. La teoria dei TLM individua come soluzione a tale quesito, di natura soprattutto psicologica, la creazione di nuove opportunità che siano a disposizione dell'individuo nei momenti più difficili della vita. In primo luogo, ciò potrebbe avvenire tramite l'introduzione di nuovi diritti sociali che trasformino il contratto di lavoro in uno *status* per il lavoratore che pone al centro l'individuo – *statut professionnel*⁽³²⁾ – e che includa *tutte* le forme di occupazione.

Lo *statut professionnel* terrebbe conto anche dei rischi economici e occupazionali legati al cambiamento del posto di lavoro. Questo concetto è stato presentato nel Rapporto Supiot già dieci anni fa, in cui gli autori osservavano che i termini dell'accordo basato sulla concezione tradizionale di lavoratore dipendente, ovvero subordinazione del lavoratore in cambio di sicurezza occupazionale, non esistono più, benché non siano stati sostituiti da nuovi termini. La difficoltà maggiore riguarda

⁽³¹⁾ Citato in P.L. BERNSTEIN, *Against the Gods. The Remarkable Story of Risk*, John Wiley & Sons, Hoboken, 1998, 119-120.

⁽³²⁾ Il termine francese originale “*statut professionnel*” si traduce in tedesco con “*Arbeitsmarktbürger*”, mentre la traduzione in inglese, cioè “*labour force membership status*”, appare piuttosto ambigua.

ora la capacità di adattare i lavoratori alla nuova relazione tra datore e dipendente. Mentre il modello fordista dipendeva dall'organizzazione di gruppi di lavoratori, il nuovo modello si basa sull'idea opposta, cioè sul coordinamento di singoli individui. È necessario quindi definire uno *status* di lavoratore che coniughi percorsi individuali e mobilità delle carriere professionali. Fino a quando suddetta mobilità individuale non sarà raggiunta, il diritto del lavoro dovrà assicurare stabilità occupazionale e perciò garantire lo *status* di lavoratore. Il paradigma occupazionale sarebbe così sostituito da uno *status* di lavoratore con al centro l'individuo, non definito da un'occupazione specifica, ma che comprende tutte le tipologie di lavoro⁽³³⁾.

Tali diritti sociali sono “nuovi” in quanto solitamente non si applicano al lavoro dipendente: diritti alla formazione e all'istruzione, a un orario di lavoro adeguato, a una vita familiare, alla riconversione del lavoratore, alla formazione continua e alla piena partecipazione al dialogo civile e sociale. Tali diritti inoltre non riguarderebbero solamente i lavoratori dipendenti, ma anche i lavoratori autonomi, in somministrazione, lavoratori a progetto e marginali. Infine, si tratta spesso di *diritti sociali di prelievo*, il che significa che il lavoratore può fare affidamento sulla tutela sociale entro determinati limiti, possibilmente stabiliti tramite contrattazione collettiva.

Tali elementi di tutela non possono più essere garantiti in cambio di subordinazione, come accade nelle tipologie contrattuali tradizionali, ma rappresentano le basi per una nuova libertà di azione. Diventano *sicurezze sociali attive* che insieme alle iniziative dei lavoratori hanno lo scopo di sostenere i rischi legati a una maggiore flessibilità (che suddetta tutela sia garantita da un contratto a tempo indeterminato con sistemi di flessibilità interna o da un contratto a tempo determinato con sistemi di condivisione del rischio dipende dalla situazione e dal quadro istituzionale).

In secondo luogo, sono necessari strumenti nuovi per superare le fasi più difficili della vita. La tendenza a sopravvalutare rischi ridotti nel futuro prossimo e a sottovalutare gravi rischi in quello remoto porta, quindi, gli individui a percepire come maggiore il rischio di bassa retribuzione rispetto al rischio di disoccupazione a lungo termine, che potrebbe verificarsi qualora si fosse troppo esigenti nella scelta del lavoro. Pertanto, oltre a politiche per la creazione di nuovi posti di lavoro, sono

⁽³³⁾ A. SUPIOT, *Beyond Employment – Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 25-26, 55.

necessarie misure di *follow-up* per trasformare le *semplici misure per il lavoro sociale* in un *primo passo* verso carriere sostenibili.

In terzo luogo è necessario superare la percezione asimmetrica del rischio. Un nuovo lavoro "rischioso" comporta spesso una perdita di certezze, anche se si ritiene che esse siano sacrificabili in virtù di nuove prospettive occupazionali. Tali certezze variano dai sussidi di previdenza sociale, talvolta integrati da lavoro non dichiarato, alla fiducia nelle proprie capacità produttive. Un nuovo lavoro "rischioso", dunque, comporta la paura di perdere tali capacità.

Per esempio, l'avversione al rischio di individui provenienti da contesti relativamente poveri ha una dimensione finanziaria e una psicologica. Paradossalmente, la dimensione psicologica può essere ancora più importante di quella finanziaria, come già dimostrato dall'esempio del mendicante di Bernouilli. Secondo studi motivazionali, infatti, gli individui poveri dipendono in modo particolare dalla *sociabilità* dei loro gruppi d'appartenenza. Formazione e istruzione, tuttavia, comportano spesso un cambiamento del gruppo d'appartenenza, soprattutto in caso di mobilità lavorativa. Ne consegue la necessità di introdurre misure collettive piuttosto che individuali, al fine di rafforzare la fiducia nella rete sociale.

La dimensione finanziaria riguarda la possibilità di avere sempre alternative disponibili. È essenziale che il lavoratore possa provare diversi posti di lavoro senza che le tutele acquisite vengano cancellate qualora decidesse di cambiare attività. La fiducia in opportunità di questo tipo esclude strategie rigide di occupazioni "sociali" che non ammettano tentativi ed errori nella ricerca del posto di lavoro. Allo stesso tempo, misure di formazione per tali gruppi non devono sollevare aspettative troppo elevate, quali ad esempio la necessità di superare esami formali. Infine, è necessario creare e sviluppare comunità d'apprendimento, paradigma di flessibilità e sicurezza concordate, che differiscono dalla contrattazione collettiva tradizionale in quanto non coinvolgono solamente sindacati e associazioni di datori di lavoro, ma anche altri soggetti importanti a livello economico regionale, nonché rappresentanti delle autorità pubbliche a livello locale, regionale o nazionale.

Le comunità di apprendimento sono un fenomeno relativamente recente e conosciuto con nomi diversi, quali "alleanze per il lavoro" (*Bündnisse für Arbeit*) in Germania o "convenzioni" nei Paesi Bassi. Ciò che segue si basa in larga parte sugli scritti di Ton Korver e Peter Oeij⁽³⁴⁾ i quali

⁽³⁴⁾ T. KORVER, P.R.A. OEIJ, *Employability through Covenants: Taking External Effects Seriously*, in R. ROGOWSKI (ed.), *op. cit.*, 143-169.

definiscono una "convenzione" come un accordo scritto e sottoscritto, o un sistema di accordi tra due o più parti, di cui almeno una è o rappresenta un'autorità pubblica, che ha il compito di attuare politiche governative. Non c'è una forma univoca di convenzione, ma caratteristiche comuni: condivisione di interessi tra i partecipanti, meccanismi di definizione degli obiettivi e modalità per raggiungere i risultati, cooperazione tra le parti. Sanzioni formali sono assenti, tuttavia esiste la possibilità di adire alle vie legali in caso di inadempienza di una delle parti.

Le convenzioni sono necessarie ogni qualvolta non sia chiaro il ruolo delle parti nel raggiungimento di obiettivi condivisi. In questo caso, non è opportuno procedere alla contrattazione collettiva decidendo così la distribuzione dei guadagni derivanti dallo sforzo comune. Infatti, quali siano i guadagni, come possono essere ottenuti e da chi, e come siano poi da distribuirsi può essere chiarito solo strada facendo, tramite apprendimento per monitoraggio.

In particolare, "apprendere" significa acquisire la capacità di creare qualcosa a cui il mercato del lavoro dia valore, ignorando ciò che non è importante. "Monitorare" significa valutare gli apprendenti al fine di determinare se i risultati dell'apprendimento siano distribuiti adeguatamente. Tuttavia l'apprendimento potrebbe indebolire le relazioni stabili, poiché comporta uno sviluppo dell'individuo. Perciò si tende al conservatorismo, non sapendo in anticipo chi ne trarrà vantaggio e chi no. Lo sviluppo dell'economia della conoscenza, ad esempio, comporterà un probabile aumento della disuguaglianza di reddito rafforzando ulteriormente le tendenze degli ultimi due decenni. Quando i risultati e la distribuzione delle probabilità sono incerti, il conservatorismo viene preferito all'innovazione. In ambito occupazionale, "conservatorismo" significa che le parti rimangono ancorate alle loro identità stabilite («sono un manager», «sono un artigiano», eccetera) e agli interessi associati a quelle identità, comprese le gerarchie sociali. Quando il monitoraggio è guidato da identità stabilite e interessi personali, l'apprendimento viene evidentemente ostacolato, poiché esso comporta una ridefinizione di identità e interesse; pertanto, sono necessari nuovi accordi di partenariato per superare tali difficoltà.

Nell'ottica dei TLM tali convenzioni basate sull'apprendimento per monitoraggio rappresentano, quindi, una modalità per strutturare le politiche a diversi livelli. Piuttosto che pianificare in anticipo, si procede direttamente sul campo⁽³⁵⁾, e i rischi vengono trasformati da fonte di pericoli a fonte di fiducia. I TLM non comportano un aumento dei ri-

⁽³⁵⁾ A.O. HIRSCHMAN, *Development Projects Observed*, cit.

schì che non sceglieremmo normalmente di assumerci. Pertanto, con riferimento ai TLM è opportuno considerare i rischi reali, e la predisposizione a questi, associati ad esempio al cambiamento del posto di lavoro o del datore, delle mansioni, del sistema previdenziale o dei programmi di formazione. In questo caso il rischio non comporta pericolo, ma fiducia. Non è necessaria solamente un'assicurazione in caso di incidente, malattie o anzianità; ma anche in caso di cambiamenti nella carriera lavorativa e nella vita privata che avvengono nella speranza di maggiore flessibilità, nuove opportunità e formazione, ma qualora tali speranze venissero disattese ciascuno deve poter contare su un sistema di tutele. Le convenzioni nel quadro dei TLM rappresentano una opportunità di trasformazione dei rischi da pericolo a fiducia, da un ruolo passivo a un ruolo attivo. Tale trasformazione è necessaria per cogliere le opportunità di flessibilità, cambiamento e formazione, nonché affrontare i problemi che ne derivano. Allo stesso modo, bisogna affrontare la questione dell'occupabilità, concentrandosi sulla responsabilità individuale, distinta dalla responsabilità collettiva o pubblica legata alla tradizionale disoccupazione involontaria.

Il paradigma della comunità di apprendimento, tuttavia, non si applica indistintamente a tutte le situazioni. Pertanto, è necessario ritornare all'idea di trasformazione del contratto di lavoro standard in *status* di lavoratore che pone al centro l'individuo, rafforzando il legame tra flessibilità e sicurezza attraverso ulteriori politiche attive di sicurezza nel nuovo contratto di lavoro standard. Il capitolo seguente si concentra in particolare su due elementi, in primo luogo su diritti e necessità di creare capacità e in secondo luogo sulla flessibilità coordinata come equivalente funzionale della flessibilità esterna numerica.

5. Politiche attive di sicurezza come equivalenti funzionali della flessibilità numerica.

Il primo esempio riguarda la *creazione di capacità attraverso redistribuzione ex ante*. Sarebbe opportuno porre l'accento su una componente dell'assicurazione spesso dimenticata: incoraggiare il "rischio innovativo" invece di concentrarsi solamente sul controllo del "rischio morale", il che significa sostenere il cambiamento ricompensando e tutelando l'assunzione del rischio.

A fronte di nuovi rischi sociali legati alle fasi di transizioni più difficili nella vita di un individuo, sarebbe opportuno trasformare la *assicurazione di disoccupazione* in un sistema di *assicurazione occupazionale*.

Le assicurazioni per la mobilità, tanto sotto forma di assicurazione sui salari come in Svizzera o sotto forma di trattamento di fine rapporto (*Abfertigungsrecht*) come in Austria⁽³⁶⁾, sono buone pratiche per bilanciare il cambiamento e l'assunzione del rischio. In Germania, si è proposto di investire parte dei contributi di disoccupazione per la creazione di un fondo per la formazione integrato da fondi pubblici per una redistribuzione *ex ante* in favore di lavoratori ad alto rischio e basse qualifiche. Tutti i lavoratori avrebbero eguale diritto di accesso al fondo nel corso della vita, indipendentemente dalle proprie capacità di risparmio⁽³⁷⁾. Come già affermato in merito alla trasformazione del rischio da pericolo a fiducia, tali capacità e incentivi economici dovrebbero essere implementati tramite infrastrutture pubbliche in maniera affidabile ed efficiente.

Il secondo esempio riguarda la *creazione di capacità attraverso l'adattamento*. È necessario creare nuove opportunità di lavoro "adattando" il mercato ai lavoratori al fine di una maggiore inclusione sociale. Questo significa introdurre nel contratto di lavoro standard l'obbligo per il datore di andare incontro alle esigenze dei lavoratori, soprattutto se con ridotte capacità lavorative⁽³⁸⁾. Come recentemente formulato anche da Simon Deakin e Alain Supiot, non è l'individuo che deve adattarsi a un mercato in costante mutamento, ma è il contratto di lavoro che deve prevedere la possibilità di "adattare" il lavoro alla situazione personale dell'individuo⁽³⁹⁾.

Simon Deakin presenta buone pratiche, in particolare in relazione alle politiche sulla disabilità in Europa, sottolineando giustamente l'importanza della questione, come afferma Amartya Sen⁽⁴⁰⁾. Un esempio significativo in questo senso è la recente modifica⁽⁴¹⁾ alla nor-

⁽³⁶⁾ G. SCHMID, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, cit., 293.

⁽³⁷⁾ G. SCHMID, *Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2008.

⁽³⁸⁾ Tali obblighi derivano dal principio che considera la giustizia come agente, definito «responsabilità del potere effettivo» da A. SEN (*The Idea of Justice*, Allan Lane and Penguin Books, London, 2009, 270 ss.), o dal concetto di «solidarietà individuale» (G. SCHMID, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, cit., 226 ss.).

⁽³⁹⁾ S. DEAKIN, A. SUPIOT (eds.), *Capacitas. Contract Law and the Institutional Preconditions of a Market Economy*, Hart Publishing, Oxford, 2009, 28.

⁽⁴⁰⁾ A. SEN, *op. cit.*, 258-260, nota che per le persone con disabilità, la *riduzione della capacità economica* è spesso ulteriormente aggravata da un *handicap di conversione*.

⁽⁴¹⁾ Cfr. SGB (*Sozialgesetzbuch* – codice sociale), IX, § 81, 4.

mativa in materia di disabilità gravi, che sancisce il diritto della persona disabile a:

- un lavoro che renda possibile il pieno utilizzo e sviluppo delle proprie capacità e conoscenze,
- un accesso privilegiato alla formazione aziendale specifica,
- la partecipazione a programmi formativi esterni all'azienda,
- un ambiente di lavoro che risponda alle esigenze della persona disabile,
- un posto di lavoro adeguatamente attrezzato.

È evidente che tali obblighi possono essere implementati solamente tramite contratti collettivi o patti sociali tra aziende e istituzioni, a livello locale o regionale.

Il primo esempio di “flessibilità coordinata” riguarda il *rafforzamento della flessibilità interna attraverso obblighi reciproci*, ovvero un aumento delle capacità di adattamento interne attraverso investimenti continui e, possibilmente, anticiclici. Ciò comporta obblighi e responsabilità non solo per i datori, ma anche per i dipendenti, soprattutto in termini di miglioramento della propria occupabilità nel corso della vita. Mentre le relazioni fordiste richiedevano un minimo sforzo da parte del datore per lo sviluppo della capacità produttiva dei lavoratori, così da poterne trarre giovamento al termine del contratto, il mercato del lavoro moderno richiede sforzi di gran lunga superiori⁽⁴²⁾, inoltre risulta necessaria una condivisione delle responsabilità da parte dei dipendenti.

Tale questione appare delicata e complessa. Obblighi e responsabilità possono gravare eccessivamente sulle parti e limitare la libertà di scelta, ma i fattori esterni negativi che producono mancati investimenti, quali il pericolo di incidenti sul lavoro, i rischi per la salute o l'analfabetismo funzionale dovuto all'incapacità di utilizzare le nuove tecnologie, possono essere una giustificazione. Le esternalità positive dovute a investimenti individuali, invece, possono non essere distribuite equamente in caso di insuccesso, qualora non esista nessun provvedimento *ex ante* relativo alla redistribuzione periodica⁽⁴³⁾, come un sistema di tassazione progressiva e/o una rinegoziazione delle formule contrattuali tramite accordi collettivi. In particolare, per quanto concerne gli investimenti per istruzione e formazione, le tipologie contrattuali che prevedono una distribuzione dei *surplus* futuri *ex ante* sono talvolta

⁽⁴²⁾ R. KNEGT, *Market Dynamics and Legal Modelling of Labour Relations*, HSI-Amsterdam, mimeo, 2010.

⁽⁴³⁾ R. DWORKIN, *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge, 2000.

più efficienti di quelle *ex post* per prevenire problemi di *hold-up*, in quanto gli investimenti sono spesso difficili da controllare per una delle due parti per mancanza di informazioni. È opportuno che la negoziazione delle formule contrattuali avvenga a un livello superiore rispetto a quello aziendale, onde evitare che si indebolisca il rapporto di fiducia tra datore e dipendente a livello micro⁽⁴⁴⁾.

Il secondo esempio riguarda la possibilità di *rafforzare la flessibilità interna tramite la condivisione del rischio o delle risorse umane*. È necessario raggiungere una maggiore flessibilità e sicurezza attraverso la condivisione del rischio nel mercato del lavoro interno o tramite la condivisione delle risorse, andando quindi oltre il livello aziendale.

Un esempio di condivisione del rischio nel mercato del lavoro interno è la *Kurzarbeit* (lavoro a tempo ridotto). Questo strumento esiste da molto tempo, ma rappresenta comunque una buona pratica nell'ambito della tutela occupazionale in relazione ai TLM. In questo caso, vengono evitati i licenziamenti grazie alla condivisione – tra dipendenti, datori e Stato (tramite il sistema pubblico di assicurazione contro la disoccupazione) – del rischio economico dovuto a un calo della domanda. Con l'avvento della crisi finanziaria globale, il numero dei lavoratori a tempo determinato è andato rapidamente aumentando raggiungendo 1,5 milioni di unità nel maggio 2009, con un valore medio annuale pari a 1,2 milioni di persone, 700 mila delle quali impiegate nei settori metallurgico ed elettrico fortemente colpiti dal calo delle esportazioni. La crisi ha interessato soprattutto personale qualificato di sesso maschile, operante in aziende stabili e nelle regioni economicamente più avanzate della Germania, quali Baden-Wuerttemberg e Baviera. Si stima che i lavoratori abbiano contribuito a sostenere l'economia in tempo di crisi per circa 3 miliardi di euro⁽⁴⁵⁾, i datori per circa 5 miliardi⁽⁴⁶⁾, e

⁽⁴⁴⁾ C. TEULINGS, J. HARTOG, *Corporatism or Competition? Labour Contracts, Institutions and Wage Structures*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 65-76.

⁽⁴⁵⁾ L'aliquota sostitutiva sui guadagni per il lavoro a tempo ridotto corrisponde a quella dell'indennità di disoccupazione, il che significa al 60% (senza figli) o al 67% (con figli) rispetto ai guadagni netti “normali”.

⁽⁴⁶⁾ Per il datore di lavoro, la *Kurzarbeit* non comporta una riduzione dei costi proporzionale alla riduzione delle ore di lavoro. Alcuni dei costi fissi restano: si stima tra il 24% e il 46% per ogni ora di lavoro a tempo ridotto, a seconda dell'entità dei sussidi statali. Tali costi aumentano in ragione dei contratti collettivi e vanno ad aggiungersi alla somma destinata alla remunerazione del lavoro a tempo ridotto, che rappresenta per il lavoratore un'ulteriore garanzia di salario ottenuta grazie agli accordi di flessibilità (H.-U. BACH, E. SPITZNAGEL, *Betriebe zahlen mit – und haben was davon*, in *IAB-Kurzbericht*, 2009, n. 17).

l'agenzia federale del lavoro per circa 4,6 miliardi ⁽⁴⁷⁾. L'obiettivo di questa misura è quello di proteggere non tanto i singoli posti di lavoro, quanto le risorse umane disponibili, migliorandone l'occupabilità tramite istruzione e formazione.

La *Kurzarbeit*, insieme ad altre misure di "condivisione del lavoro" ⁽⁴⁸⁾ e incentivi al settore automobilistico ⁽⁴⁹⁾, ha permesso di evitare la disoccupazione di massa. La produzione ha subito un calo del 5%, ma la disoccupazione è cresciuta solamente di 150 mila unità, cioè 0,35 punti percentuali nel 2009, mentre l'occupazione è rimasta stabile o in leggero aumento. I media hanno definito questo risultato un «miracolo» ⁽⁵⁰⁾, termine che pare però eccessivo, poiché per quanto efficace, soprattutto rispetto ai provvedimenti anti-crisi adottati da altri Paesi come Spagna o Stati Uniti, tale misura può avere anche conseguenze negative. In primo luogo, solo in pochi casi è stato possibile integrare efficacemente la *Kurzarbeit* con programmi formativi. Nell'ottobre 2009, infatti, l'agenzia federale del lavoro calcolava che solamente 113.272 lavoratori a tempo ridotto frequentavano contemporaneamente programmi di formazione. Inoltre, tale misura potrebbe portare a conseguenze negative a lungo termine, in quanto salvaguarda strutture industriali non più competitive. E ancora, per la prima volta nella storia tedesca, la produt-

⁽⁴⁷⁾ L'Agenzia viene finanziata dai contributi dei lavoratori versati per l'assicurazione contro la disoccupazione e in parte da sussidi governativi a loro volta provenienti dalle tasse. Oltre ad estendere la durata del lavoro a tempo ridotto a due anni, il governo ha promosso il ricorso al lavoro a tempo ridotto facendosi carico nella prima metà dell'anno del 50% dei contributi previdenziali sociali, che altrimenti sarebbero dovuti essere pagati dai datori di lavoro, e del 100% successivamente. Se il lavoro a orario ridotto viene integrato con programmi di formazione, il governo si fa carico del pagamento totale dei contributi anche nei primi sei mesi dell'anno, nonché dei costi di formazione.

⁽⁴⁸⁾ Quali la riduzione della contabilità del tempo di lavoro accumulata (salvaguardando così l'equivalente di 244 mila posti di lavoro), lavoro straordinario (pari a 285 mila posti di lavoro) e altre forme di riduzione dell'orario di lavoro (pari a 500 mila posti di lavoro), tramite modalità di lavoro flessibile ammesse dai contratti collettivi (A. HERZOG-STEIN, H. SEIFERT, *Deutsches „Beschäftigungswunder“ und flexible Arbeitszeiten*, in *WSI-Diskussionspapiere*, 2010, n. 169; J. MÖLLER, *The German Labor Market Response in the World Recession – De-mystifying a Miracle*, in *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 2010, vol. 42, n. 4, 325-336).

⁽⁴⁹⁾ Un incentivo alla rottamazione (*Abwrackprämie*) di 2.500 euro per l'acquisto di una nuova automobile, che si presume sia meno inquinante, in cambio di un'auto di almeno nove anni. Per tali incentivi il governo tedesco ha speso in totale circa 5 miliardi di euro, di cui hanno potuto beneficiare anche le case automobilistiche straniere.

⁽⁵⁰⁾ Ad esempio, la rivista *Economist* ha dedicato un numero speciale (13 Marzo 2010) al "miracolo" tedesco, così come anche il Premio Nobel Paul Krugman ne ha parlato in alcuni suoi articoli sul *New York Times* e sull'*International Herald Tribune*.

tività ha subito un calo durante un periodo di recessione dovuto a una maggiore complessità del sistema occupazionale ⁽⁵¹⁾, nonché a una riduzione degli investimenti pubblici e privati nell'ultimo decennio ⁽⁵²⁾. Infine, da tale misura occupazionale potrebbe derivare un periodo prolungato di crescita economica senza creazione di nuovi posti di lavoro ⁽⁵³⁾.

Un esempio di condivisione delle risorse umane, oltre al lavoro tramite agenzia o i contratti a tempo determinato, è il recente accordo collettivo del settore metallurgico ed elettrico nel *Land NRW*. Esso permette alle aziende di dare "in prestito" i lavoratori in esubero (mantenendo il loro contratto di lavoro standard) ad aziende che necessitano di lavoratori aggiuntivi o determinate competenze. Accordi analoghi esistono già da tempo nel settore calcistico ⁽⁵⁴⁾. Tuttavia, perché ciò possa avvenire anche tra settori industriali distinti (ad esempio tra parti incluse in accordi collettivi diversi), il quadro giuridico tedesco in materia di somministrazione di lavoro (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*) dovrebbe venire modificato, in quanto sinora tale scambio può avvenire solamente tra soggetti provenienti dallo stesso settore.

Un ultimo esempio di flessibilità coordinata riguarda la necessità di coniugare lavoro e vita privata tramite nuove misure che, rispetto alle politiche di mercato del lavoro tradizionali, puntano su flessibilità e sicurezza. L'accordo collettivo tra le parti sociali nell'industria chimica dell'aprile 2008 ne è un esempio. Tale accordo introduce i cosiddetti "fondi di demografia" (*Demografiefonds*) a livello aziendale, mantenendo comunque gli accordi collettivi di tipo settoriale, includendo quindi anche le società minerarie ed energetiche. A partire dal 2008, tutti i datori di lavoro del settore devono versare in un fondo un contributo annuo pari a 300 euro per ogni lavoratore. Tale fondo può essere utilizzato, previa delibera aziendale, per vari scopi, ad esempio, per la stipula di un'assicurazione per la disabilità al lavoro o per il prepensio-

⁽⁵¹⁾ A. HERZOG-STEIN, H. SEIFERT, *op. cit.*

⁽⁵²⁾ Questa allarmante tendenza deriva dal fatto che l'economia tedesca si basa in larga parte sulle esportazioni.

⁽⁵³⁾ J. MÖLLER, *op. cit.*, 336.

⁽⁵⁴⁾ I tifosi di calcio hanno seguito con curiosità un noto caso: *FC Bayer München* ha prestato *Toni Kroos* al *Bayer Leverkusen*. Questo esempio è particolarmente significativo poiché fa riferimento a una questione delicata e ai potenziali limiti di questo modello. *Bayer München* e *Bayer Leverkusen* sono entrambi al vertice del campionato tedesco (*Bundesliga*). La partita più importante tra le due squadre ha avuto luogo il 10 aprile 2010; *Toni Kroos* si è rivelato decisivo nel goal del pareggio per il *Leverkusen*, avrebbe quindi potuto sancire la vittoria del *Leverkusen*, a danno del proprio datore di lavoro dal quale sarebbe tornato al termine della stagione 2009/2010.

namento dei lavoratori, a condizione che in questo modo si creino nuove possibilità per i giovani. Inoltre, dal 2008 ogni azienda deve fornire informazioni in maniera adeguata e trasparente circa l'età e le qualifiche dei propri lavoratori. Questo dovrebbe tradursi in una maggiore capacità di pianificazione attraverso politiche aziendali attive per una maggiore occupabilità dei lavoratori.

6. Sintesi e prospettive.

La *flexicurity*, concetto su cui si fonda la Strategia europea per l'occupazione, è stata sinora priva di una base teorica ed empirica. Il dibattito pubblico porta spesso a considerare erroneamente la flessibilità come vantaggiosa solamente per i datori, mentre la sicurezza solamente per i lavoratori, favorendo in questo modo interessi politici di varia natura. Pertanto, lo scopo del presente studio è creare chiarezza concettuale tramite il ricorso alla teoria dei mercati del lavoro di transizione (TLM) nel quadro dei contratti di lavoro standard.

La parte iniziale presenta due prospettive contrastanti e provocatorie. Alcuni esperti di *flexicurity* individuano come modello per le nuove tipologie contrattuali standard le recenti formule contrattuali *ibride* stipulate tra agenzie di somministrazione, datori di lavoro e lavoratori. Benché esistano esempi negativi, come illustrato nella parte iniziale del presente contributo, che possono confutare facilmente tale tesi, varrebbe la pena analizzare le potenzialità del contratto di lavoro *ibrido* (che coniuga elementi tipici del contratto di lavoro ed elementi del contratto di vendita), a condizione che ai nuovi rischi che ne derivano si accompagnino nuove modalità di tutela.

La domanda che si pone ora riguarda la possibilità di tornare al passato, quando il dipendente pubblico rappresentava il paradigma della *flexicurity*. Tale modello offriva sicurezza occupazionale e sociale in cambio di flessibilità *esterna* (maggiore disponibilità al trasferimento) e flessibilità *interna* (possibilità di essere impiegati per incarichi di varia natura). Ciò sarebbe difficile da attuare oggi, ma rappresenta un esempio di come sia possibile trovare un equilibrio tra sicurezza occupazionale e flessibilità. Tuttavia, né lo Stato in quanto datore di lavoro pubblico né le agenzie di somministrazione in quanto datore di lavoro privato *ibrido* possono rappresentare un modello per il nuovo contratto di lavoro standard.

Partendo da questa base empirica, la presente ricerca fornisce un quadro comparativo sistematico circa la diffusione e le caratteristiche del

lavoro atipico in 24 Stati membri nel 1998 e nel 2008. Il principale scopo di tale analisi era quello di individuare l'origine di nuove fonti di instabilità e le ragioni per una maggiore flessibilità, tanto da parte dei datori quanto dei lavoratori.

Tra le forme di lavoro atipico, il lavoro part-time rappresenta il principale strumento di inclusione nel mercato di lavoratori in età avanzata e della forza lavoro femminile. La flessibilità per il lavoratore è incontestabile, mentre, soprattutto in caso di contratto a tempo indeterminato di almeno 20 ore settimanali, il lavoro part-time non comporta necessariamente una maggiore flessibilità per il datore. Tuttavia, sul versante previdenziale, il contratto a tempo parziale, soprattutto nelle sue forme marginali, ha ricadute negative sul raggiungimento del diritto alla pensione.

La *somministrazione di lavoro* è legata alla necessità del datore di far fronte all'instabilità causata da frequenti fluttuazioni della domanda e alla volontà di ridurre i costi, evitando in questo modo gli aumenti salariali tipici dei contratti a tempo indeterminato (ad esempio salari di anzianità) o i costi di licenziamento stabiliti giuridicamente per garantire tutela occupazionale. Ciò chiarisce parzialmente la ragione di sistematiche differenze nazionali nel ricorso al lavoro tramite agenzia. I principali aspetti negativi legati a tale tipologia contrattuale sono i rischi di disoccupazione e bassa retribuzione che potrebbero tradursi in una situazione di precarietà difficile da superare, caratterizzata da una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e remunerazione in costante riduzione.

Il *lavoro autonomo*, in quanto terza tipologia di lavoro atipico, sta riportando un calo principalmente dovuto al declino dell'agricoltura e della piccola borghesia, mentre negli Stati membri economicamente più avanzati sta crescendo nel cosiddetto "settore creativo" spesso in combinazione con il lavoro dipendente. Tale tipologia di lavoro autonomo si traduce in interessanti prospettive di *outsourcing* a costi competitivi per i datori, nonché in nuove opportunità per i giovani che cercano indipendenza o per coloro che hanno la necessità di coniugare vita familiare e lavoro. Tuttavia, rimane elevato il rischio di scarsa protezione sociale, il che significa remunerazione bassa e discontinua, e tutela inadeguata in caso di malattia ed età avanzata.

Dalla presente analisi sono emersi molti elementi interessanti, in particolare due sono le questioni su cui porre l'accento: in primo luogo, manca ancora un quadro chiaro della situazione in merito alle transizioni dal lavoro atipico alle tipologie contrattuali standard nella carriera lavorativa di un individuo, rendendo perciò impossibile un'analisi degli

effetti del lavoro atipico in termini di flessibilità e sicurezza. A seconda della tipologia contrattuale, tali aspetti possono variare notevolmente. In secondo luogo, esperienze aneddotiche non hanno evidenziato alcun miglioramento in termini di produttività e competitività derivante da rapporti di lavoro maggiormente flessibili legati alle tipologie contrattuali atipiche, in particolare ai contratti di lavoro a tempo determinato. Inoltre, sebbene spesso si ritenga che la flessibilità sia vantaggiosa solamente per i datori, mentre la sicurezza solamente per i lavoratori, il rapporto tra flessibilità e sicurezza è molto più complesso, come confermato da ulteriori studi⁽⁵⁵⁾. Per meglio comprendere tale rapporto, è opportuno ricorrere alla teoria delle relazioni del lavoro presentata da Herbert Simon nel 1951⁽⁵⁶⁾ e sviluppata successivamente dalla letteratura in materia di economia istituzionale e sistemi occupazionali. Da un'analisi approfondita si evince che tanto i datori quanto i lavoratori hanno ancora interesse nelle formule contrattuali a tempo indeterminato. Tuttavia, per entrambi sono sorte nuove esigenze in termini di flessibilità e sicurezza che devono pertanto essere introdotte nel nuovo contratto di lavoro standard. Tuttavia, come si è evidenziato anche nell'ambito del recente dibattito sul diritto del lavoro, non pare opportuno orientarsi verso un'unica formula contrattuale omnicomprensiva, quanto piuttosto verso tipologie contrattuali in costante evoluzione. A questo proposito, la teoria dei TLM sottolinea l'importanza delle caratteristiche individuali nella percezione dei nuovi rischi e nelle decisioni che ne conseguono. Nello sviluppo di politiche atte a promuovere la riduzione e la gestione del rischio, è necessario prendere in considerazione anche tali caratteristiche soggettive. La questione della "gestione della *flexicurity*" viene approfondita nel quarto capitolo tramite un'analisi generale dei dati disponibili sull'economia comportamentale e sulla teoria dell'apprendimento per monitoraggio. Poiché gli individui tendono a sottovalutare rischi elevati poco probabili e a sopravvalutare rischi ridotti ma altamente probabili, e poiché, in base alla situazione e tipologia di problema, sono o avversi al rischio o disposti a rischiare eccessivamente, la possibilità di sviluppare nuove opportunità potrebbe essere utile alla realizzazione di differenti interventi normativi.

⁽⁵⁵⁾ Si veda J. LESCHKE, G. SCHMID, D. GRIGA, *On the Marriage of Flexibility and Security: Lessons from the Hartz-Reforms in Germany*, in H. JØRGENSEN, P.K. MADSEN (eds.), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2007, 335-364, e G. SCHMID, *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks*, cit., 314-422.

⁽⁵⁶⁾ H.A. SIMON, *A Formal Theory of the Employment Relationship*, in *Econometrica*, 1951, vol. 19, n. 3, 293-305.

In particolare, il presente contributo descrive quattro tipologie di interventi complementari tra loro: l'introduzione di nuovi diritti sociali, lo sviluppo di nuove opportunità di gestione del rischio, l'introduzione di misure occupazionali collettive invece che individuali, infine, particolarmente interessante, la creazione di comunità d'apprendimento tramite patti sociali o convenzioni.

Esiste una differenza sostanziale tra l'adozione concordata di una convenzione e l'attuazione di un provvedimento normativo. Invece di implementare formule assicurative istituzionali, le convenzioni promuovono fiducia e coesione sociale e sono un esempio di ciò che viene definito *soft law* ed espressione delle volontà europee di coordinamento. Per quanto poco plausibile sia l'adozione di convenzioni a livello europeo, in particolare poiché nessuno dei principali soggetti coinvolti, ovvero Consiglio, Commissione, sindacati europei e datori di lavoro, possiede la capacità di introdurle, molti Stati membri si trovano nella situazione di poterle adottare e la nuova Strategia europea per la occupazione potrebbe avere una funzione importante nella promozione di tali patti sociali; gli Stati europei di confine potrebbero persino avviare progetti pilota in questo senso.

Inoltre, l'attuale concetto di *flexicurity* non prende in esame il rapporto tra flessibilità e sicurezza. Per l'uomo la garanzia di tutela rappresenta spesso una preconditione necessaria per l'assunzione del rischio; ma esistono varie tipologie di sicurezza. Come sappiamo, ogni vincolo di assicurazione sociale viene interpretato come un vero e proprio investimento che comporta anche un ritorno economico, indipendentemente dal fatto che il rischio, per esempio il rischio di disoccupazione, si verifichi o meno. Tuttavia, non è corretto considerare il rischio solamente in termini negativi e, di conseguenza, promuovere esclusivamente politiche che mirino a mantenere tale "rischio morale" sotto controllo. Sovente, infatti, si tende a ignorare la componente positiva del rischio, il cosiddetto "rischio innovativo" che induce l'individuo ad assumersi nuovi rischi, con conseguenze positive per l'intera società. Tale tipologia di rischio richiede un adeguato sistema di tutela in termini economici o di apparato sociale al quale i lavoratori possano ricorrere qualora dovessero verificarsi i rischi da essi assunti.

Il rapporto tra flessibilità e sicurezza è, perciò, strettamente legato al rapporto tra "rischio morale" e "rischio innovativo" che deve essere gestito adeguatamente, affinché si possa raggiungere un maggiore equilibrio appunto tra flessibilità e sicurezza. Le prove empiriche mostrano come le misure volte ad aumentare la flessibilità si concentrino in particolare sulla flessibilità *esterna* con tipologie contrattuali a tempo de-

terminato e *outsourcing*, anche per i lavoratori autonomi. Ciò pone maggiori rischi per i singoli individui e per le piccole imprese senza, tuttavia, offrire adeguate tutele e senza portare a una maggiore produttività e competitività sostenibili. Pertanto, è necessario individuare misure alternative, quali l'introduzione di politiche attive di sicurezza sotto forma di sostegno istituzionale per promuovere l'assunzione del "rischio innovativo", invece di limitarsi al controllo del "rischio morale" tramite l'introduzione di diritti e doveri in termini di flessibilità coordinata e rafforzamento delle capacità, quali equivalenti funzionali di flessibilità esterna. La parte finale del presente contributo analizza il ruolo potenziale di tali politiche di tutela attraverso una descrizione delle buone pratiche in atto, come per esempio il recente "miracolo" tedesco, che tuttavia va parzialmente rivisto alla luce delle conseguenze negative reali o potenziali che da esso potrebbero originarsi.

Pertanto, come dimostrato dai Paesi che hanno già conseguito risultati positivi, l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza deve rappresentare un obiettivo chiave delle politiche macroeconomiche e macrosociali. Senza dinamiche sostenibili per la creazione di nuovi posti di lavoro, le strategie per l'occupabilità e le nuove opportunità di inserimento rischiano di non tradursi in risultati soddisfacenti o di nuocere ad altre categorie di lavoratori. Senza nuove politiche attive di sicurezza, come ad esempio disposizioni sulla progressione sociale da inserire in una nuova versione del Trattato di Lisbona, le strategie di "flexicurity" potrebbero portare solamente a una ulteriore frammentazione del mercato del lavoro.

Il processo di "europeizzazione" significa maggiore interdipendenza in particolare all'interno della zona euro, dove si rende necessario un impegno coordinato per favorire la crescita economica sostenibile attraverso investimenti per migliorare il sistema economico e sociale europeo. Per quanto concerne il ruolo delle politiche attive di sicurezza, la trasformazione del Fondo sociale europeo in Fondo europeo per il sostegno occupazionale o l'integrazione del suddetto Fondo con uno strumento *ad hoc* – European Knowledge Lift Fund⁽⁵⁷⁾ – renderebbero, a mio avviso, il modello sociale europeo più fruibile e concreto, e creerebbero pari condizioni che permetterebbero a tutti di raggiungere un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza attraverso il dialogo civile e sociale.

⁽⁵⁷⁾ Secondo il modello svedese (si veda J. ALBRECHT, G.J. VAN DEN BERG, S. VROMAN, *The Knowledge Lift: The Swedish Adult Education Program That Aimed to Eliminate Low Worker Skill Levels*, IZA Discussion Paper, 2005, n. 1503).

Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro – Riassunto. *Punti di partenza dell'A. sono due prospettive provocatorie e contrastanti: la somministrazione di lavoro e l'impiego nel settore pubblico come due possibili tipologie di "flexicurity". Tale concezione, tuttavia, dimostra chiaramente che né il pubblico impiego né il lavoro tramite agenzia possono rappresentare modelli per una tipologia contrattuale condivisa. Il presente contributo, pertanto, intende fornire un'alternativa al quadro empirico e teorico, confrontando l'estensione e le dinamiche del lavoro a tempo parziale, tramite agenzia e autonomo in Europa, e mostrando la diffusione, seppure a vari livelli e a seconda dei sistemi nazionali di lavoro, delle suddette forme contrattuali. Sebbene prove empiriche confermino in parte la tesi dell'erosione, queste possono essere interpretate come indicatori di stabilità del contratto di lavoro standard, soprattutto visto che la crescente varietà di relazioni di lavoro si concentra sui nuovi lavori e sui nuovi soggetti che hanno accesso al mercato del lavoro (donne, giovani, altri gruppi considerati vulnerabili). Dal momento che tanto la base empirica quanto quella teorica offrono argomentazioni plausibili a sostegno della ragion d'essere dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, così come della necessità di adeguamenti, la conseguenza più logica è quella di valutare quali nuovi elementi debbano essere inclusi nel nuovo quadro giuridico delle relazioni di lavoro al fine di garantire il giusto "equilibrio" tra flessibilità e sicurezza, fine ultimo di tutta la retorica sulla "flexicurity". Il presente contributo risponde a tale quesito suggerendo una serie di nuovi accordi istituzionali basati sulla teoria dei mercati del lavoro transazionali, considerando in particolare la istituzionalizzazione di "politiche attive di sicurezza", intese come diritti sociali giuridicamente garantiti per favorire la partecipazione a livello decisionale in termini di lavoro e occupazione e per condividere equamente i risultati e i rischi. La sezione finale esemplifica il ruolo potenziale di suddette politiche di tutela sulla base di due intuizioni normative: diritti e obblighi relativamente al rafforzamento delle capacità e una flessibilità coordinata quale equivalente funzionale della flessibilità (numerica) esterna. Concludono il saggio una sintesi e una breve presentazione delle prospettive future in relazione alla nuova Strategia europea per l'occupazione.*

Non-Standard Employment and the New Standard Employment Contract: Reflections from a Transitional Labour Market Point of View (Article in English) – Summary. *Starting points are two contrasting and provocative perspectives: Temp-agency work or civil service work as possible ideal types of "flexicurity". This thought experiment clearly demonstrates, however, that neither the state nor the temp-agency sector can serve as role-models for the future standard employment contract. The paper, therefore, intends to contribute to the empirical and theoretical backdrop for an alternative. It starts by comparing the extent and dynamic of part-time, temporary, and own-account work in Europe, showing that these forms of non-standard employment relationships are spreading, however at varying degrees and depending on the national employment systems. Although empirical evidence confirms to some extent the thesis of erosion, the same evidence can also be taken as an indication for a still stable fundament of the standard employment contract, all the more as the increasing variety of employment relationships concentrates on new jobs and new labour market participants (women, the young, other vulnerable people). As both the empirical and theoretical backdrop provide plausible arguments for the rai-*

son d'être of the open-ended employment contract as well as the need for its adjustment, the logical next step is to ask which new elements should be included into the legal or institutional design of employment relationships to ensure the right "balance" of flexibility and security, the ultimate aim of all "flexicurity" rhetoric. The paper responds to this problem by suggesting a set of new institutional arrangements based on the theory of transitional labour markets, in particular the institutionalisation of "active securities" understood as legally guaranteed social rights to participate in decisions about work and employment and to share equally their fruits as well as their risks. The final section exemplifies the potential role of these new securities on the basis of two regulatory ideas: rights and obligations to capacity building and co-ordinated flexibility as functional equivalent to external (numerical) flexibility. A summary and a brief outlook related to the new European Employment Strategy conclude.

POLITICA DEL DIRITTO

VOLUME XLI, N. 4, DICEMBRE 2010

il Mulino

POLITICA DEL DIRITTO

anno XLI

numero 4

dicembre 2010

SOMMARIO

SAGGI

- 575 **Il «principio di sincerità» nella giurisprudenza costituzionale italiana**, di Massimo Luciani
- 609 **Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?**, di Giorgio Grasso
- 669 **Quote rosa: dubbi di costituzionalità e riserve critiche**, di Elisa Pazè

INTERVENTI E DISCUSSIONI

- 699 **Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato**, di Giuseppe Ugo Rescigno
- 717 **Notizie sui collaboratori di questo numero**
- 719 **Indice dell'annata 2010**
- 723 **Indice degli autori 2010**

IL «PRINCIPIO DI SINCERITÀ» NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ITALIANA

di Massimo Luciani

Sommario: 1. Una questione terminologica. - 2. Principio di sincerità e poteri costituzionali. - 2.1. Il principio di sincerità nei rapporti istituzionali intersoggettivi. - 2.2. Il principio di sincerità nei rapporti istituzionali intrasoggettivi. - 2.3. Il principio di sincerità e l'autenticità della volontà politica. - 2.3.1. La volontà parlamentare. - 2.3.2. La volontà popolare: i *referendum*. - 2.3.3. La volontà popolare: le elezioni. - 2.3.4. La volontà popolare. Il processo democratico di formazione dell'opinione pubblica. - 3. Principio di sincerità e diritti costituzionali. - 3.1. La sincerità delle dichiarazioni rese alla pubblica amministrazione. - 3.1.1. La sincerità dei motivi che giustificano l'inadempimento di un dovere (la questione dell'obiezione di coscienza). - 3.1.2. La sincerità dei motivi che giustificano la concessione di un beneficio. - 3.2. Principio di sincerità e trasparenza dell'attività pubblica. - 3.3. Principio di sincerità e irretroattività delle leggi. - 4. Sincerità e verità. - 5. Conclusioni.

1. Una questione terminologica

L'interesse per la problematica *costituzionale* della sincerità è sollecitato dalla comparazione: in altre esperienze (in particolare in quella francese)¹ normativa, giurisprudenza e dottrina fanno frequente riferimento ad un principio (appunto) costituzionale di sincerità, del quale è dunque ragionevole ricercare le eventuali tracce anche nel nostro ordinamento e in particolare nella giurisprudenza costituzionale.

Il campo aperto dal riferimento alla «sincerità» come nozione giuridica è immenso. Non tanto per l'uso – spesso relativamente

Questo saggio è destinato agli studi in onore di Alberto Romano.

¹ Queste stesse pagine, invero, sviluppano le conclusioni presentate in occasione del Convegno *Sincérité et démocratie*, Aix-en-Provence, 29 gennaio 2010, e sono state stimulate proprio dalla vicenda costituzionale francese.

modesto – di quella precisa parola nel mondo del diritto (da parte del legislatore, dei giudici o della dottrina), quanto per l'evidente rapporto che lega quel lemma ad altri lemmi assai prossimi, come lealtà, correttezza, trasparenza, genuinità, autenticità, verità, etc., che trovano – tutti – utilizzazione più o meno diffusa in qualunque ordinamento. Anche se il mio intento è quello di ricostruire la giurisprudenza costituzionale italiana in tema di sincerità, dunque, non ha molto senso limitarsi ad esaminare le pronunce nelle quali il lemma è stato utilizzato, perché gli incroci semantici ai quali possiamo incontrarlo sono talmente numerosi che il percorso di ricerca non può e non deve essere lineare.

Se, invece, lo fosse, la questione si rivelerebbe assai semplice, visto che la Corte ha usato «sincerità» o i lemmi derivati (sincero, sinceramente, sincerarsi) soltanto in diciassette occasioni (sentt. nn. 114 del 1968; 115 del 1969; 248 del 1974; 139 del 1975; 113, 164 e 235 del 1985; 409 del 1989; 313 del 1990; 467 del 1991; 306 e 343 del 1993; 31 e 283 del 1997; ordd. nn. 266 del 1982; 970 del 1988; 83 del 1991). In alcuni di questi casi, poi, l'uso di tali lemmi è stato meramente accidentale e comunque del tutto non significativo (penso alle sentt. nn. 113 del 1985; 313 del 1990; 31 del 1997 e all'ord. n. 266 del 1982), sicché gli esempi utili ad una ricerca impostata secondo criteri restrittivi sarebbero davvero pochissimi. Per le ragioni già dette, però, un approccio di questo genere non avrebbe alcuna utilità, sicché cercherò di verificare se nella giurisprudenza costituzionale sia rinvenibile un generale principio di sincerità, anche se articolato in forme diverse ed esplicitato attraverso molteplici varianti terminologiche.

Le tracce di questo principio si rinvengono, a mio parere, sia nel dominio dei poteri (della forma di governo e del tipo di Stato) che in quello dei diritti (della forma di Stato). Per comodità di esposizione possiamo esaminare separatamente questi due campi di indagine, ma con l'avvertenza che la distinzione è convenzionale e in qualche misura artificiosa, perché gli intrecci fra l'uno e l'altro sono continui e una distinzione rigida non avrebbe senso².

² M. Luciani, *La «costituzione dei diritti» e la «costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, vol. II, pp. 497 ss.

2. Principio di sincerità e poteri costituzionali

Sebbene la giurisprudenza costituzionale abbia raramente fatto uso della nozione di sincerità, di questa si trovano le tracce, si diceva, anche nella giurisprudenza relativa alle questioni della forma di governo. Possiamo dire, anzi, che si è fatto larghissimo uso di nozioni affini e che un generale principio che, in sintesi, potremmo chiamare di sincerità ha finito per essere riconosciuto. Tutto questo, nonostante che alla Corte italiana non spettino alcune attribuzioni che costituiscono la sede tipica di applicazione ed espansione di un principio di tal genere (penso, in particolare, a quelle che sono connesse al contenzioso elettorale e all'accesso diretto alla giustizia costituzionale, che in Italia non è previsto).

Si possono identificare tre terreni sui quali il principio ha avuto modo di essere enunciato con particolare vigore: quello dei rapporti istituzionali intersoggettivi; quello dei rapporti istituzionali intrasoggettivi; quello dell'autenticità della volontà politica.

2.1. Il principio di sincerità nei rapporti istituzionali intersoggettivi

Fra i tanti modelli di regionalismo in astratto disponibili, i Costituenti italiani mostrarono di preferire, nettamente, quello della separazione delle sfere di competenza di Stato e Regioni, separazione assistita dalla garanzia che ciascuno di essi si mantenesse entro il rispettivo territorio. Si trattava di quello che potremmo chiamare *regionalismo garantista* e che – come ha scritto Vezio Crisafulli – vedeva nelle Regioni essenzialmente un limite al potere dello Stato³. Quel modello di regionalismo, tuttavia, era palesemente inadeguato alle esigenze di una società complessa e caratterizzata da un forte attivismo dei poteri pubblici nella sfera sociale⁴, perché presupponeva una rigidità nella definizione delle sfere competenziali che, invece, il continuo

³ V. Crisafulli, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497.

⁴ A. Baldassarre, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo*, suppl. 5 al *Boll. leg. doc. reg.*, 1983, pp. 38 ss.

intreccio dei problemi rendeva e rende, se non impossibile, estremamente inefficiente. È per questo che l'attenzione si è rapidamente spostata sull'antitetico modello del *regionalismo cooperativo*, incentrato sul principio di (tendenzialmente paritaria) collaborazione fra lo Stato e le autonomie nella determinazione delle linee fondamentali dell'intervento pubblico e nella gestione degli strumenti di tale intervento.

Anche il modello cooperativo, al di là della discussione su quali siano i suoi elementi costitutivi, però, non poteva essere praticato sino in fondo, perché le Regioni erano una realtà troppo recente e troppo poco consolidata per potersi realmente confrontare «alla pari» con lo Stato; perché la Costituzione non aveva previsto i meccanismi essenziali della cooperazione (a partire dalla «Camera delle Regioni»); perché le forze politiche rimanevano inerti di fronte all'esigenza di emendare un impianto costituzionale che, per i profili segnalati, si dimostrava inadeguato.

In queste condizioni di incertezza è ricaduto sul giudice costituzionale il compito di ricondurre a sistema quel disegno costituzionale, nel quale – come si è detto – l'alternativa tra il regionalismo cooperativo e quello duale/garantista era stata sciolta a favore del secondo, ma in un momento storico in cui esso non bastava più. I consistenti elementi di separazione tra lo Stato e le Regioni, peraltro, rendevano la prospettiva del regionalismo cooperativo assai difficoltosa, anche e soprattutto per la mancanza di una sede «alta» di elaborazione delle strategie e di composizione dei conflitti, come la Camera delle Regioni. In un Paese come l'Italia, però, la prospettiva della cooperazione era in qualche modo obbligata, perché la strategia della separazione si dimostrava palesemente inadeguata a raccogliere le sfide di una società complessa e articolata, nella quale il costo della rigida distinzione fra sedi decisionali differenziate era troppo elevato.

È così che sin dalla sent. n. 116 del 1967 la Corte ha messo in luce l'esigenza della cooperazione fra i diversi livelli di governo e in particolare fra lo Stato e le Regioni, affermando che l'ordinamento italiano, «*pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti*». Questa pronuncia, giustamente definita anticipatrice

dalla dottrina⁵, poneva la questione del regionalismo nella sua prospettiva corretta, ma taceva sulle procedure del coordinamento e – soprattutto – non indicava quali avrebbero dovuto essere le conseguenze del loro eventuale fallimento. Sarà la giurisprudenza successiva (a partire dalla sent. n. 175 del 1976) a precisare che non solo deve esistere una collaborazione fra lo Stato e le Regioni, ma che essa deve essere *leale*.

Che cosa si intenda per leale collaborazione (o leale cooperazione) è noto. Trascurando la tipologia delle procedure collaborative (pareri, intese «deboli», intese «forti», etc.)⁶, che non interessa in questa sede, quel che più conta è che, quale che sia la procedura seguita, la collaborazione è caratterizzata dalla «lealtà» solo quando gli enti che si confrontano non si avvalgono delle rispettive prerogative allo scopo di difendere gelosamente il proprio spazio di competenza, anche danneggiando il proprio interlocutore, ma fanno di tutto per cercare un equilibrio condiviso, nell'interesse superiore di un ordinamento che resta unitario, sebbene autonomista. Il minimo di collaborazione sta, anzitutto, nel «*dovere di mutua informazione*» (sent. n. 359 del 1985), ma è chiaro che «il principio collaborativo può realizzarsi in svariate forme e con una vasta gamma di strumenti»⁷ e che la lealtà deve manifestarsi in tutto il corso del confronto fra gli enti «cooperanti»⁸.

⁵ Così, in particolare, A. Anzon, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 133.

⁶ Come è noto, l'intesa è definita «forte» quando in sua assenza non è possibile l'adozione dell'atto finale del procedimento e «debole» quando la mancanza dell'intesa può essere superata da una decisione (motivata) dello Stato, ma all'esito di un confronto leale (appunto) con le autonomie.

⁷ A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 144. Analogamente, fra i molti, P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli, F. Rigano, Torino, Giappichelli, 2004, p. 297; A. D'Atena, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, ora in Id., *L'Italia verso il «federalismo»*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁸ Il campo tipico di elezione del principio di leale cooperazione è quello dell'attività amministrativa e la Corte costituzionale, anzi, ripete costantemente che quel principio non si applica all'attività legislativa e che le questioni di costituzionalità nelle quali si invoca il principio in riferimento al procedimento legislativo sono inammissibili (da ultimo, sent. n. 16 del 2010). Nondimeno, in alcuni casi particolari (tipico quello delle leggi provvedimento) la Corte si è pronunciata sul merito di simili questioni, sottintendendo, così, che la sottrazione dell'attività legislativa al principio di leale collaborazione è solo tendenziale e non assoluta (v., in particolare, le sentt. nn. 203 del 2008 e 341 del 2009, in materia di sanità).

A queste conclusioni la giurisprudenza costituzionale è pervenuta, va detto, utilizzando in modo alquanto creativo i propri poteri interpretativi, visto che il disegno costituzionale dell'autonomismo regionale non offriva molti margini per un esito di questo genere⁹. Le cose sono cambiate con la riforma del Titolo V della Costituzione introdotta dalla l. Cost. n. 3 del 2001, come dimostra il fatto che il principio di leale collaborazione sia ora espressamente menzionato dall'art. 120 Cost. È vero che questo detta la disciplina dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato sulle Regioni, ma non è meno vero che quello della leale collaborazione sembra essere richiamato come un principio costituzionale generale, non limitato alla sola fattispecie della sostituzione. Dopo la riforma del Titolo V, insomma, l'indirizzo giurisprudenziale ora descritto ha trovato un fondamento più saldo.

2.2. Il principio di sincerità nei rapporti istituzionali intrasoggettivi

Se il fondamento positivo del principio di leale collaborazione era assai debole nel campo dei rapporti intersoggettivi, lo era (e lo è tuttora, perché qui nulla è cambiato nel testo costituzionale) ancor di più nel campo dei rapporti intrasoggettivi.

Nonostante questo, la giurisprudenza costituzionale non ha avuto la minima esitazione a estendere il principio anche a questo diverso terreno, affermando che anche i rapporti fra i poteri dello Stato debbono essere ispirati alla lealtà e alla correttezza tutte le volte in cui vi sono sovrapposizioni o intrecci di competenze e non vi è un monopolio decisionale in capo all'uno o all'altro potere.

Nei conflitti tra poteri dello Stato la Corte ha fatto applicazione del principio di leale collaborazione in numerosi casi: quanto ai rapporti fra Governo e autorità giudiziaria in materia di segreto di

⁹ C'è da chiedersi, anzi, se la giurisprudenza costituzionale sia davvero riuscita a disegnare un modello cooperativo. Vi sono molte tracce, infatti, di quello che potremmo chiamare il modello del *regionalismo competitivo*, nel quale Stato e Regioni sono concepiti come enti in reciproca concorrenza e nel quale finisce per essere premiato chi è più attivo e agisce con maggiore tempestività (in questo senso, M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, pp. 1334 ss., con riferimento ad una fase ormai lontana della giurisprudenza costituzionale, della quale, però, si rinvergono ancora oggi le tracce).

Stato (sent. n. 106 del 2009); quanto ai rapporti fra Parlamento e autorità giudiziaria in materia di temperamento fra libertà del mandato rappresentativo e svolgimento dei processi nei quali un parlamentare sia imputato o, in genere, parte (sentt. nn. 225 del 2001 e 451 del 2005)¹⁰; quanto ai rapporti fra Ministro della giustizia e Consiglio Superiore della Magistratura in materia di decisioni sugli incarichi direttivi dei magistrati (sent. n. 379 del 1992).

Proprio la pronuncia ricordata per ultima contiene le affermazioni più organiche e interessanti in materia di leale collaborazione. La Corte, infatti, chiarisce che questo principio *«implica un vincolo di metodo, non già di risultato»*. Collaborare lealmente, appunto, non significa arrivare ad una stessa conclusione o condividere la medesima posizione. Significa, invece, che i poteri che si confrontano *«sono tenuti a porre in essere una discussione e un confronto realmente orientati al superiore interesse pubblico di operare (...) la scelta più idonea»*, il tutto *«in base ai paradigmi e alle regole della correttezza nei rapporti reciproci e del rispetto dell'altrui autonomia»*. I vari poteri sono tenuti *«alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva»* e *«le parti non debbono tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, né usare espedienti dilatori o pretestuosi»*, impegnandosi a decidere entro *«tempi ragionevoli»* e secondo uno *«schema dialogico»*.

È chiaro che la leale collaborazione non può comportare la paralisi: essa impone di esperire tutti i tentativi per trovare una soluzione condivisa, ma alla fine uno dei poteri dovrà decidere, anche se con il dissenso dell'altro. Quel che non potrà fare, però, sarà decidere senza aver seguito, prima, un itinerario dialogico adeguato, sforzandosi di ricercare il consenso dell'altro o degli altri poteri interessati¹¹. Insomma: il principio di leale collaborazione

¹⁰ In questi casi il giudice deve tenere conto *«non solo delle esigenze della attività di propria pertinenza, ma anche degli interessi, costituzionalmente tutelati, di altri poteri, che vengano in considerazione ai fini dell'applicazione delle regole comuni: così, come nella specie, ai fini dell'apprezzamento degli impedimenti invocati per chiedere il rinvio dell'udienza»* (sent. n. 225 del 2001).

¹¹ Per chiarire il punto: nella sentenza citata nel testo la Corte decide, in conclusione, che *«non spetta al Ministro della giustizia non dar corso alle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura sul conferimento degli uffici direttivi, quando, nonostante che sia stata svolta un'adeguata attività di concertazione nel senso sopra precisato, non si sia convenuto in tempi ragionevoli, tra la commissione e il Ministro, sulla proposta da formulare»*.

tra i poteri dello Stato «si traduce nell'obbligo, da parte di chi esercita una funzione pubblica in base alle leggi che la regolano, di tenere presenti le prerogative dell'altro "potere" con cui si trovasse occasionalmente ad interagire»¹² e non va certo confuso «con l'interferenza in corso d'opera di un potere sull'altro»¹³. A causa della sua peculiare struttura è un principio che si presta naturalmente ad applicazioni flessibili, perché consente di identificare più i profili di possibile mediazione che quelli di scontro fra i poteri. Per questo sembra essere una risorsa preziosa delle democrazie complesse, nelle quali un eccesso di rigidità nelle attribuzioni costituzionali può determinare tensioni e malfunzionamenti (sicché, a mio avviso, inopportunamente se ne è discostata la Corte costituzionale nella vicenda del potere di grazia)¹⁴.

2.3. *Il principio di sincerità e l'autenticità della volontà politica*

Il principio di sincerità si è manifestato anche, ma nella veste di principio di autenticità, nella giurisprudenza sulla formazione della volontà politica.

2.3.1. *La volontà parlamentare*

Per la verità, la giurisprudenza costituzionale si è soffermata soltanto sulla questione dell'autenticità della volontà popolare, trascurando quella, non meno delicata, della volontà parlamentare. La Costituzione stabilisce, all'art. 72, che «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». La doppia votazione, come è noto, ha la funzione di evitare i risultati paradossali che si potrebbero determinare se le leggi si

¹² R. Bin, *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, p. 3.

¹³ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e Potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 451.

¹⁴ Per la ricostruzione (critica) di quella vicenda, mi permetto di rinviare al mio *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, 2007, 2, pp. 6 ss.

votassero solo articolo per articolo o solo con un pronunciamento finale. Nel primo caso, infatti, si potrebbero avere leggi incoerenti a causa della potenziale diversità delle maggioranze determinatesi sui singoli articoli; nel secondo leggi che non sarebbero correttamente meditate nelle loro singole componenti (che sono le norme ospitate nei singoli articoli). Non è un caso che la stessa Corte costituzionale abbia chiarito, già cinquant'anni or sono, che il principio costituzionale non conosce deroghe e si applica sia alle leggi votate in Assemblea che a quelle votate in Commissione (sent. n. 9 del 1959).

Ebbene, la prassi dei c.d. maxiemendamenti, sta a dire di emendamenti di abnorme ampiezza e portata, che il Governo presenta nel corso della trattazione di un progetto di legge per mettere fine alla discussione e accelerare i tempi di approvazione, produce il risultato che in un unico emendamento sono concentrate proposte di modifica ad una pluralità indistinta di articoli, svuotandosi – così – il principio costituzionale. Il medesimo risultato è determinato anche dalla prassi delle leggi suddivise in due o tre articoli, ciascuno dei quali – però – composto di centinaia di commi, che in realtà sono veri e propri articoli. Il fenomeno è così diffuso che l'art. 10, comma 3-bis, del d.p.r. 28 dicembre 1985, n. 1092, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana», nel testo introdotto dall'art. 17, comma 29, della l. 15 maggio 1997, n. 127, ha stabilito che «Al fine di agevolare la lettura di una legge, decreto o altro atto normativo, i cui articoli risultino di particolare complessità in ragione dell'elevato numero di commi, la Presidenza del Consiglio dei ministri ne predisponde, per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, un testo corredato da sintetiche note a margine, stampate in modo caratteristico, che indichino in modo sommario il contenuto di singoli commi o di gruppi di essi. Tale testo viene pubblicato in una data indicata contestualmente alla pubblicazione della legge o dell'atto normativo e, comunque, non oltre quindici giorni dalla pubblicazione stessa», per consentire agli operatori del diritto di orientarsi in qualche modo in un mare enorme di prescrizioni normative altrimenti indistinte. Fenomeno diffuso, appunto, perché tutto questo ha lo scopo di consentire al Governo di porre solo due o tre volte (quanti sono gli pseudo-articoli di cui si com-

pone la legge) la questione di fiducia: per battere un possibile ostruzionismo, quando può contare su una maggioranza debole, o (ancora più illegittimamente) per accelerare i tempi del «passaggio» parlamentare, quando può contare su una maggioranza forte (e che comunque gli assicurerebbe l'approvazione della legge alla quale tiene).

Si capisce, a questo punto, che il principio costituzionale è completamente aggirato e che la genuinità della volontà parlamentare è a dir poco dubbia. Tuttavia, nonostante l'importanza del principio (dalla Corte stessa riconosciuta), la giurisprudenza costituzionale, sinora, non si è confrontata apertamente con esso¹⁵.

2.3.2. *La volontà popolare: i referendum*

Ben diversi approfondimenti sono stati dedicati all'applicazione del principio di sincerità nel dominio della formazione e della manifestazione della volontà popolare.

Per la verità, minore impegno è stato dedicato al rapporto fra principio di sincerità ed elezioni, mentre abbiamo un'amplessissima giurisprudenza sul rapporto fra principio di sincerità e votazioni referendarie, con particolare attenzione per il *referendum* abrogativo. Del resto, la necessità che in questo campo si affermasse il principio di sincerità era stata vigorosamente affermata già da Proudhon nel suo scritto del 1863¹⁶. E si può anche ricordare la polemica fra Duguít ed Esmein: ad Esmein, che aveva criticato gli istituti di democrazia partecipativa perché limitavano la libertà dell'elettore, consentendo che gli venisse sottoposta una legge tutta intera senza possibilità di alternative intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale, con il rischio che la legge fosse respinta «à raison de quelque disposition, peut-être secondaire, contre laquelle se sera formé un de ces préjugés populaires, si prompts à naître et si difficiles à détruire», visto che la legge è

¹⁵ Per la verità, una questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 72 Cost. per il profilo segnalato nel testo era stata prospettata, a suo tempo, da alcuni ricorsi regionali, ma la sent. n. 398 del 1998 l'aveva dichiarata inammissibile, in quanto le Regioni non avrebbero avuto titolo per lamentare un vizio della legge statale che non comportava lesione diretta delle loro attribuzioni costituzionali.

¹⁶ P.-J. Proudhon, *Les démocrates assermentés et les réfractaires*, Paris, E. Dentu, 1863, p. 24.

sottoposta al voto popolare come «un bloc indivisible»¹⁷, Duguít aveva replicato che anche «le membre du parlement qui doit voter sur l'ensemble d'une loi se trouve identiquement dans les mêmes conditions; cette situation n'est donc pas spéciale aux membres de l'assemblée du peuple à laquelle est soumise une loi»¹⁸, con ciò intendendo escludere che l'esigenza di omogeneità, non positivamente prevista per le decisioni parlamentari, potesse valere per quelle popolari.

È da qui che occorre, dunque, prendere le mosse.

Nella giurisprudenza costituzionale in materia di *referendum* abrogativo un punto di svolta è rappresentato dalla sent. n. 16 del 1978: la Corte costituzionale afferma, per la prima volta, che il giudizio di ammissibilità di una richiesta referendaria non si limita alla verifica dell'inclusione o dell'esclusione della legge che ne è oggetto nell'elenco del secondo comma dell'art. 75 e che – invece – quel sindacato è inteso a far valere tutti i limiti connaturati all'istituto referendario, per come logicamente e sistematicamente deve essere concepito. Per quanto ci interessa qui, è per la prima volta in questa sentenza che si afferma il principio secondo cui le richieste di *referendum* debbono sottoporre al corpo elettorale quesiti «omogenei». Per la Corte, «sono inammissibili le richieste così formulate, che ciascun quesito da sottoporre al corpo elettorale contenga una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, da non poter venire ricondotto alla logica dell'art. 75 Cost.; discostandosi in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare». Corrisponderebbe invero alla «naturale funzione dell'istituto» l'esigenza che «il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione od anche l'integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello». Il referendum è «tramite della sovranità popolare» e per questo «occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato

¹⁷ A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8ª ed., riv. da H. Nèzard, Paris, Sirey, 1927, t. I, pp. 442 ss.

¹⁸ L. Duguít, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing, 1927, 1928 e 1930, t. 2, p. 621.

su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.).»

Il fondamento del principio di omogeneità, insomma, sta, da una lato, nella (ritenuta) naturale dilemmaticità del referendum; dall'altro, e soprattutto, nella libertà del voto, garantita dagli artt. 1 e 48 della Costituzione: solo un quesito omogeneo, infatti, assicurerebbe la «genuinità» del voto popolare.

Le sentenze successive seguiranno la traccia così aperta, ma proporranno sviluppi anche del tutto nuovi e sovente contraddittori. Mi limito, qui, a ricordare, fra le molte, anzitutto, le sent. nn. 22, 27 e 29 del 1981, che hanno introdotto il principio (poi seguito dalla giurisprudenza successiva) che un quesito può essere disomogeneo non solo per le «abrogazioni chieste», ma anche in ragione della «combinata lettura delle abrogazioni chieste e di quelle non chieste», e quindi anche per una semplice omissione. E poi la sent. n. 29 del 1987 (ma v. anche la sent. n. 47 del 1991 e ora la sent. n. 15 del 2008), ove si afferma che «La natura del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale è quella di atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria. Come il legislatore rappresentativo ispira e coordina la sua volontà ad un oggetto puntuale, così la volontà popolare deve poter ispirarsi ad una ratio altrettanto puntuale. Il quesito referendario è dotato di siffatta ratio quando in esso sia incorporata l'evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo». Svolgimenti giurisprudenziali, questi, assai problematici: il primo, perché le difficoltà applicative del principio di completezza sono evidenti (e non è un caso che la giurisprudenza costituzionale in materia sia fra le più discutibili e opinabili); il secondo, perché la necessaria «evidenza del fine intrinseco dell'atto abrogativo» è presentata come uno svolgimento del principio di omogeneità, ma è evidente che non lo è affatto.

L'elenco potrebbe continuare, ma qui basta arrestarsi alla constatazione delle incertezze che hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità delle richieste di referendum¹⁹. È opportuno, semmai, fare qualche breve osservazione sul fondamento e sui tratti distintivi del principio.

¹⁹ Mi permetto di rinviare, a questo proposito, alla più vasta disamina effettuata in M. Luciani, *Articolo 75 - Il referendum abrogativo*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2005, spec. pp. 403 ss.

Si è detto della logica dilemmatica dei referendum. In realtà, questa idea lascia perplessi, perché quesiti trilemmatici o anche più complessi sono tutt'altro che inimmaginabili e la dilemmaticità non è affatto una caratteristica «naturale» del referendum²⁰. In effetti, contro i quesiti trilemmatici si può invocare il paradosso di Condorcet o delle maggioranze cicliche, che in ipotesi di questo tipo possono rendere ardua l'identificazione di una proposta autenticamente maggioritaria²¹. Nondimeno, a parte il fatto che esistono tecniche, pur complesse, per identificare una maggioranza anche a fronte di trilemmi²², la stessa dilemmaticità ha i suoi difetti, come dimostra proprio il caso del nostro referendum abrogativo, che sottopone al corpo elettorale solo l'alternativa tra proposta dei promotori e mantenimento dello status quo, escludendo la possibilità che gli organi rappresentativi propongano essi pure l'abbandono dello status quo, ma verso approdi diversi da quelli indicati dai promotori. La scelta sulla struttura dei quesiti, pertanto, è di opportunità politica e non è determinata dalla «natura» degli istituti.

Quanto al rapporto fra omogeneità e principio di libertà, già Bentham aveva chiarito che le stesse leggi dovrebbero essere omogenee: «Ogni articolo deve essere ridotto a una proposizione pura e semplice, o almeno lo stesso articolo non deve contenere due proposizioni complete ed indipendenti in modo che una persona medesima possa approvar l'una e rigettar l'altra»²³. La ragione del principio dell'omogeneità era, in Bentham, molto chiara: si doveva per un verso evitare di «ingannar l'intelletto» e per l'altro garantire la «libertà della scelta» dei parlamentari: supponendo che «una proposizione presentata come unica ai vostri voti ne contenga realmente due, l'una delle quali voi siate pronti ad approvare e l'altra no; se rimane indivisa, una metà dovrà passare pel vostro voto, ma contro il voler vostro. Se invece è divisa, a

²⁰ Noti esempi di quesiti trilemmatici furono quelli sottoposti agli elettori svedesi in materia pensionistica (1957) e di produzione di energia nucleare (1980). Sulla vicenda, tra i molti, M. Setälä, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*, Houndmills-New York, MacMillan & St. Martin's Press, pp. 110 ss.

²¹ V., ad es., G.M. Salerno, *Il referendum*, Padova, Cedam, pp. 88 ss.; J.-M. Denquin, *Réferendum et plébiscite*, Paris, LGDJ, 1976, p. 272.

²² M. Setälä, *Referendums and Democratic Government*, cit., pp. 29 s.

²³ J. Bentham, *La tattica parlamentare*, in *Biblioteca di scienze politiche*, a cura di A. Brunialti, Torino, UTET, 1884-1912, vol. IV, p. 778 (corsivo nell'originale).

voi rimane la libertà della scelta, voi votate per una senza votare per l'altra...»²⁴. Ma vi era, per Bentham, di più. Poiché «quanto dicesi di un individuo, può applicarsi alla intiera adunanza»²⁵, si poteva ben dire che «per mezzo delle proposizioni complesse una Assemblea libera da ogni esteriore violenza potrebbe subire una specie di violenza intima: una buona legge potrebbe diventar lo stromento per farne passare una cattiva»²⁶.

Quanto al collegamento con il principio di libertà, anche in Italia l'esigenza di omogeneità è stata argomentata in ragione della finalità di garanzia dell'autenticità della volontà popolare²⁷, e quindi di tutela della libertà di convincimento degli elettori, valorizzando quell'aggancio all'art. 48 Cost., che era destinato ad essere ripreso dalla Corte costituzionale²⁸. Si deve considerare, però, che quando si parla di chiarezza, di univocità, di omogeneità, di puntualità, non si intende sempre, né da tutti, la stessa cosa, né, soprattutto, si mira a tutelare lo stesso bene o lo stesso interesse. Basti pensare, qui, alle opposte prospettive di studiosi come Guarino o Mortati: per il primo, il quesito dovrebbe essere formulato con assoluta semplicità, in modo tale da evitare non solo la compresenza di più principi normativi da assoggettare ad abrogazione, ma addirittura la compresenza di un principio normativo e delle sue concrete modalità applicative²⁹. Per il secondo, la struttura del quesito referendario contenebbe fino ad un certo punto, perché quel che importa è la chiarezza dell'esito in rapporto agli indirizzi politici generali³⁰.

²⁴ Ivi, p. 779.

²⁵ Ivi, p. 780.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ A. Chiappetti, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 118; F. D'Onofrio, *Intervento*, in AA.VV., *Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzione e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Roma, Piramide, s.d. (ma 1978), p. 70; P. Ungari, *Intervento*, in AA.VV., *Il dettato*, cit., p. 89.

²⁸ Anche successivamente alla sent. n. 16 del 1978, peraltro, parte della dottrina si è dichiarata a favore del limite, osservando che esso farebbe valere «un'esigenza ben difficilmente contestabile e comunque ineludibile» (le parole sono di P. Carnevale, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, Cedam, 1992, p. 235, ma i medesimi concetti sono rinvenibili in tutti gli autori che, per questo profilo, hanno condiviso le scelte della Corte).

²⁹ G. Guarino, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, p. 116.

³⁰ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, vol. II, p. 839. Con ancor maggiore chiarezza, peraltro, Mortati si era espresso durante i lavori della Costituente, nella *Relazione* alla II Sottocommissione della Commissione per la Costi-

In realtà, il limite dell'omogeneità ha uno statuto logico debole, che fa dubitare della stessa praticabilità d'un suo obiettivo sindacato giurisdizionale, per la semplice ragione che stabilire cosa sia omogeneo e cosa non lo sia è sostanzialmente impossibile, perché la valutazione dell'omogeneità dipende dalla prospettiva che si assume, e questa prospettiva non è imposta dalla Costituzione, ma è scelta arbitrariamente dall'interprete (nella specie, dal giudice costituzionale).

2.3.3. *La volontà popolare: le elezioni*

Per quanto riguarda le elezioni, il principio della «libertà e genuinità della scelta elettorale» (così, tra le molte, sent. n. 97 del 1991), ovvero della «genuinità della competizione elettorale» (ord. n. 260 del 2002; sent. n. 84 del 2006), è alla base della giurisprudenza costituzionale in materia di ineleggibilità, mentre, per quanto riguarda le incompatibilità, il fondamento va ricercato nel principio del migliore assolvimento dei compiti istituzionali e della serietà del mandato rappresentativo (così, ad es., «un soggetto non può far parte di più assemblee rappresentative di altrettante collettività comunali»: v. ancora sent. n. 97 del 1991), o in quello – connesso – che l'eletto non deve avere conflitti di interesse con l'ente in cui esercita il mandato (e che comunque non debbono sussistere «elementi suscettibili di perturbare l'esercizio della carica»: sent. n. 450 del 2000).

Questa giurisprudenza è caratterizzata dall'affermazione generale che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità – o l'incompatibilità – l'eccezione (cfr., ad es., sentt. nn. 46 del 1965, 376 del 2004): la libertà del voto si deve confrontare, infatti, con il contrapposto diritto – esso pure costituzionale – di elettorato passivo.

Sempre il necessario rispetto della volontà degli elettori ha ispirato la giurisprudenza sui sistemi elettorali. Qui, però, il principio di libertà ha operato assieme a quello di eguaglianza: esiste un «divieto del voto multiplo o plurimo», ma si nega che questo comporti «anche che il risultato concreto della manifestazione di

tuzione, che può leggersi ne *Il referendum abrogativo in Italia*, a cura della Camera dei deputati, Roma, 1981, p. 7.

*volontà dell'elettorato sia proporzionale al numero dei consensi espressi, dipendendo questo invece dal concreto atteggiarsi delle singole leggi elettorali»*³¹. Tanto, evidentemente, sulla scorta di una concezione meramente formale di quel principio (che peraltro è da ritenere senz'altro condivisibile, sulla scorta del testo della Costituzione e dei lavori preparatori)³².

In questa materia, peraltro, un interesse particolare lo presenta la sent. n. 15 del 2008. La Corte doveva pronunciarsi sull'ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo di parte della vigente legge elettorale della Camera dei deputati e non aveva a che fare, dunque, con una questione di costituzionalità di tale legge. Ciononostante, ha affermato che *«L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi»*. È difficile dire se il principio costituzionale che la Corte aveva in mente fosse quello di libertà o quello di eguaglianza del voto, o, ancora, quello generale di ragionevolezza. Quel che è certo è che il dubbio è stato posto nella sede più elevata e che grava sulla vigente legge elettorale un forte sospetto di in-costituzionalità.

2.3.4. *La volontà popolare. Il processo democratico di formazione dell'opinione pubblica*

Cospicua è la giurisprudenza sul processo di formazione della pubblica opinione secondo regole di «sincerità», funzionali all'adozione di decisioni democratiche adeguatamente comprese e meditate. La Corte costituzionale è stata protagonista, in particolare, dello smantellamento del monopolio pubblico della

³¹ Sent. n. 107 del 1996, ma v. anche sentt. nn. 429 del 1995; 39 del 1973; 6, 60 e 168 del 1963; 43 del 1961; ord. n. 160 del 1996.

³² Rinvio, sul punto, ai miei *Il voto e la democrazia*, Roma, Editori Riuniti, 1991, spec. pp. 35 ss.; *Sistema elettorale e sistema politico*, in *Ass.ne Studi e Ric. parl., Quad. n. 3*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 38 ss.; *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 96 ss.

radiotelevisione, prima ritenendo illegittimo il divieto delle trasmissioni private provenienti dall'estero (sent. n. 225 del 1974), poi il divieto di quelle diffuse in ambito locale (sentt. nn. 226 del 1974 e 202 del 1976) e infine confermando la legittimità della scelta legislativa di consentire le trasmissioni diffuse da privati, via etere, in ambito nazionale (l. 6 agosto 1990, n. 223). Nondimeno, ha precisato che questo processo di progressiva liberalizzazione *«non ha fatto venir meno l'esistenza e la giustificazione costituzionale dello specifico "servizio pubblico radiotelevisivo" esercitato da un apposito concessionario rientrante, per struttura e modo di formazione degli organi di indirizzo e di gestione, nella sfera pubblica»*, che deve essere esercitato *«svolgendo una funzione specifica per il miglior soddisfacimento del diritto dei cittadini all'informazione e per la diffusione della cultura (...)»*. La concessionaria pubblica, dunque, ha *«l'obbligo di assicurare una informazione completa, di adeguato livello professionale e rigorosamente imparziale nel riflettere il dibattito fra i diversi orientamenti politici che si confrontano nel Paese, nonché di curare la specifica funzione di promozione culturale ad essa affidata e l'apertura dei programmi alle più significative realtà culturali»* (sent. n. 284 del 2002).

L'obiettivo (che peraltro dovrebbe essere perseguito, secondo la Corte, dall'intero sistema informativo, e quindi anche dai privati: sent. n. 112 del 1993) è quello di una sfera pubblica funzionale e pluralisticamente articolata, in mancanza della quale la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche non sarebbe sufficientemente consapevole. Questa prospettiva è particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza sulle leggi relative alle campagne elettorali (v. già la sent. n. 48 del 1964) e referendarie (sent. n. 502 del 2000), ma caratterizza tutte le decisioni in materia di informazione.

Così, la Corte ha affermato che la nostra democrazia deve essere *«basata su una libera opinione pubblica e [deve essere] in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale»*, da ottenere attraverso la garanzia dell'obiettività, imparzialità, completezza, correttezza e continuità dell'attività di informazione (sent. n. 112 del 1993). Soprattutto, però, nella sent. n. 155 del 2002 è stato detto che deve essere assicurato il *«corretto svolgimento del confronto politico su cui in permanenza si fonda, indipendentemente dai*

periodi di competizione elettorale, il sistema democratico» e che «è in questa prospettiva di necessaria democraticità del processo continuo di informazione e formazione dell'opinione pubblica, che occorre dunque valutare la congruità del bilanciamento tra principi ed interessi diversi attuato dalla disciplina censurata mediante la previsione di modalità e forme della "comunicazione politica"». È, questa, un'affermazione di grande rilievo, che fa intendere come la Corte abbia ben compreso la complessità dei meccanismi di formazione dell'opinione pubblica e del consenso in un sistema fondato sul principio democratico, la cui operatività non può essere confinata al solo momento della manifestazione della volontà elettorale, ma deve conformare l'intera struttura dei rapporti sociali, se si vuole ottenere quella *enlightened citizenship* della quale parla Robert Dahl e che è l'autentica preconditione di funzionamento della democrazia.

3. Principio di sincerità e diritti costituzionali

Sul terreno dei diritti costituzionali il principio di sincerità si presenta soprattutto nella veste di un imperativo di *fair play*, imposto ai poteri pubblici e ai cittadini nei loro reciproci rapporti. Si tratta, dunque, di un imperativo bidirezionale, che si rivolge indifferentemente a tutti i soggetti del rapporto e che va analizzato nelle sue diverse potenzialità applicative. Così, i cittadini sono tenuti ad un generale – ma variamente articolato – dovere di correttezza e verità nei confronti del potere pubblico, ma allo stesso tempo non debbono essere tenuti all'oscuro, ingannati o illusi, non solo dall'amministrazione, ma nemmeno dallo stesso legislatore.

Nella prospettiva del cittadino, vengono in considerazione soprattutto la questione della sincerità delle dichiarazioni rese alla pubblica amministrazione, in particolare in riferimento ai motivi che ostano all'adempimento di un dovere e ai motivi che giustificano la concessione di un beneficio. Nella prospettiva del potere pubblico, vengono in considerazione soprattutto la questione della trasparenza dell'attività pubblica, in particolare amministrativa, e quella dell'irretroattività delle leggi.

3.1. La sincerità delle dichiarazioni rese alla pubblica amministrazione

L'esigenza che le dichiarazioni rese dai cittadini alla pubblica amministrazione siano sincere è, ovviamente, generale e trova espressione in numerosissime norme e pronunce giurisprudenziali. Nondimeno, nella prospettiva del diritto costituzionale, essa assume un rilievo particolare quando sono in giuoco la questione della *sincerità dei motivi che giustificano l'inadempimento di un dovere* e quella della *sincerità dei motivi che giustificano la concessione di un beneficio*.

3.1.1. La sincerità dei motivi che giustificano l'inadempimento di un dovere (la questione dell'obiezione di coscienza)

Il nostro ordinamento conosce numerose fattispecie in cui è consentito l'inadempimento di un dovere in nome della salvaguardia della coscienza individuale (v., in particolare, l. 22 maggio 1978, n. 194, sull'obiezione del personale sanitario alle pratiche interruttrive della gravidanza; l. 12 ottobre 1993, n. 413, sull'obiezione dei ricercatori, degli studenti e del personale sanitario alle pratiche di sperimentazione animale; ll. 15 dicembre 1972, n. 772, e 8 luglio 1998, n. 230, sull'obiezione alla prestazione del servizio militare). Non è chiaro se in questo modo finisca per essere derogata la previsione che i doveri costituzionali (di solidarietà politica, economica e sociale) sono – invece – «inderogabili» (art. 2 Cost.). In effetti, di fronte all'obiezione di coscienza al servizio militare la Corte costituzionale ha precisato che «l'obbligo di prestare servizio militare armato» non è un «dovere di solidarietà politica inderogabile per tutti i cittadini», mentre lo è «la difesa della Patria, cui il servizio militare obbligatorio si ricollega, pur differenziandosene concettualmente ed istituzionalmente» (art. 52 Cost.), che resta inderogabile. Per questo, la sostituzione del servizio militare con il servizio civile è stata ammessa, ma solo perché «il servizio militare armato può essere sostituito con altre prestazioni personali di portata equivalente, riconducibili anch'esse all'idea di difesa della Patria» (sent. n. 164 del 1985).

Quale che sia la soluzione da dare a questo problema, quel che conta qui mettere in luce è che la Corte costituzionale ha

ritenuto pienamente legittime le norme di legge che, per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, richiedevano la «sincerità» dei motivi addotti dall'obietto. Come si legge nella sent. n. 409 del 1989, *«chi rifiuta d'adempiere a doveri di solidarietà sociale costituzionalmente sanciti non è equiparabile a chi, invece, nell'atto in cui dichiara d'essere contrario all'uso personale delle armi per imprescindibili, giuridicamente controllati, motivi di coscienza, quei doveri di solidarietà puntualmente adempie chiedendo (ed ottenendo, essendo fondati e sinceri gli addotti motivi di coscienza) d'essere ammesso al servizio militare non armato od al servizio civile alternativo»*. Va tenuto presente, peraltro, che, essendo impossibile l'accertamento degli intimi convincimenti dell'obietto, la verifica della sincerità degli stessi deve procedere attraverso riscontri di tipo obiettivo.

L'inquadramento più chiaro della problematica è venuto, comunque, solo in anni recenti, in particolare con la sent. n. 141 del 2006. La questione riguardava il *«combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. a), e 15, comma 6, della legge 8 luglio 1998, n. 230 (Nuove norme in materia di obiezione di coscienza), nella parte in cui stabilisce che i soggetti ammessi a prestare il servizio civile non possono detenere né usare le armi indicate dagli artt. 28 e 30 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), né assumere ruoli imprenditoriali o direttivi nella fabbricazione e commercializzazione di armi e materiali esplosivi, e vieta alle autorità di pubblica sicurezza di rilasciare o rinnovare ai medesimi soggetti qualsiasi autorizzazione relativa all'esercizio delle predette attività»*. La Corte ha osservato che: a) *«il diritto all'obiezione di coscienza fa perno (...) sul rifiuto, da parte di alcuni cittadini, di usare "le armi" per motivi ideali o religiosi, che il legislatore ritiene meritevoli di tutela»*; b) *«la stessa ratio posta a fondamento del diritto impone che i soggetti beneficiari mantengano integra, almeno in foro esterno, quella coerenza morale, ideale e religiosa che ha motivato il loro rifiuto di prestare il servizio militare»*; c) *«il divieto loro imposto, a carattere generalizzato e permanente, di usare o detenere armi, è volto a dare effettività e serietà ad una scelta di ripudio della violenza che, se contraddetta da comportamenti successivi incompatibili con le alte ragioni etiche e religiose adottate, perderebbe, in tutto o in parte, la sua natura ideale, e rivelerebbe una probabile funzione strumentale»*.

Come si vede, la Corte ha chiaramente definito il rapporto fra l'obiezione e la coscienza: non è possibile accertare quanto si pensa *in foro interno*, ma poiché l'obiezione ha senso solo se fondata su convincimenti effettivi, almeno il comportamento tenuto *in foro esterno* deve essere coerente con i convincimenti che si asserisce di possedere. Il principio di sincerità, insomma, cammina di pari passo con quello della tutela della libera coscienza degli individui.

3.1.2. *La sincerità dei motivi che giustificano la concessione di un beneficio*

La questione ha rilevanza soprattutto in riferimento ai benefici concessi ai rei che provvedono al risarcimento e alla restituzione e a quelli concessi ai collaboratori di giustizia (i c.d. «pentiti»), e cioè a quegli appartenenti al mondo della criminalità organizzata che collaborano con la magistratura e con l'autorità di pubblica sicurezza, al fine della prevenzione o della repressione dei reati connessi all'affiliazione ad organizzazioni criminali. La giurisprudenza in materia, però, non ha toccato espressamente il tema del principio di sincerità dei comportamenti di questi soggetti. Nondimeno, una conferma indiretta dell'atteggiamento della Corte favorevole alla sua applicazione si potrebbe trovare in due pronunce (rispettivamente: l'ord. n. 970 del 1988 e la sent. n. 306 del 1993), che sembrano aver dato per scontata quell'esigenza.

3.2. *Principio di sincerità e trasparenza dell'attività pubblica*

Il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, consolidatosi nel nostro ordinamento sin dalla l. n. 241 del 1990, che disciplina il procedimento amministrativo, si lega indirettamente a quello di sincerità. La trasparenza, infatti, sembra essere una sorta di garanzia o preconditione della sincerità, nel senso che, se l'azione amministrativa è trasparente, diventa in qualche modo obbligato un comportamento sincero e «vero».

La giurisprudenza in materia è notevole, ma si segnalano soprattutto le sentt. nn. 460 del 2000 e 32 del 2005, in materia

di rapporto tra segreto di ufficio e accesso agli atti della CONSOB (Commissione nazionale per le società e la borsa).

Nella prima di queste due pronunce la Corte ha affrontato una questione sorta nel corso del giudizio su un provvedimento sanzionatorio adottato dalla CONSOB e, con una sentenza interpretativa di rigetto, ha affermato che il divieto di accesso agli atti della CONSOB «non comprende gli atti, le notizie e i dati in possesso della Commissione in relazione alla sua attività di vigilanza, posti a fondamento di un procedimento disciplinare, sicché questi, nei confronti dell'interessato, non sono affatto segreti e sono invece pienamente accessibili», con ciò contemperando l'interesse al corretto svolgimento dei compiti di vigilanza affidati alla Commissione e il diritto dell'interessato a difendersi in giudizio e a partecipare al procedimento amministrativo.

Nella seconda, la questione di costituzionalità relativa alle norme sull'accesso agli atti della CONSOB era sorta in una fattispecie diversa, quella di chi intendeva ottenere gli atti della Commissione «onde poterne far uso successivamente in un giudizio civile concernente i medesimi fatti già valutati dalla autorità di vigilanza», e quindi «non per difendersi da un provvedimento sanzionatorio della CONSOB, bensì per trasferire gli atti del procedimento amministrativo – conclusosi favorevolmente per il soggetto ad esso sottoposto – nel processo civile intentato nei confronti del medesimo soggetto da chi, proprio da quegli stessi fatti, si ritiene danneggiato». In questo caso, fra l'altro, la Corte costituzionale afferma che esiste un «generale interesse alla conoscenza dell'attività amministrativa, che dà forma ai canoni di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione», ma che questo interesse non è compromesso una volta che «venga riconosciuto il diritto di accesso al provvedimento conclusivo del procedimento svolto dalla CONSOB», ma non anche «alla documentazione in riferimento alla quale esso è stato adottato».

Questione diversa è quella del segreto di Stato. Qui, infatti, un problema di accesso nemmeno si pone, perché il segreto di Stato è opponibile a tutti i cittadini e alla stessa magistratura. Solo alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 41, comma 8, della l. 3 agosto 2007, n. 124, il segreto non è opponibile, ma questo si spiega bene per il fatto che la Corte funziona da organo di chiusura del sistema e giudica anche sui conflitti di attribuzione

relativi all'uso del potere di segretazione, del quale è titolare il Presidente del Consiglio dei Ministri³³.

3.3. Principio di sincerità e irretroattività delle leggi

Come ho cercato di dimostrare in altra sede, a me sembra sostanzialmente impossibile definire una nozione giuridicamente e logicamente accettabile di retroattività. Nondimeno, poiché si tratta di un tema di estrema complessità, debbo rinviare alle considerazioni che ho già avuto modo di proporre³⁴ e mi limito ad osservare che tutte le definizioni di retroattività che sono state proposte in dottrina e in giurisprudenza comportano la conseguenza che il principio di irretroattività limiti in qualche modo l'intrusione della legge (e in genere di tutte le fonti del diritto) nel tempo preterito. Questo principio fa parte del patrimonio consolidato dello Stato di diritto.

Già Savigny aveva spiegato che il principio di irretroattività ha due indirizzatari, il legislatore e il giudice, affermando che per il primo esso si risolve nel divieto di adottare leggi retroattive, attentando ai diritti quesiti, e per il secondo nel dovere di interpretare la legge, escludendo che abbia effetti retroattivi e, una volta di più, lesivi di diritti quesiti³⁵.

Questa riflessione resta in parte condivisibile, ma ritengo debba essere precisata e adattata al diverso contesto critico che a me sembra più convincente.

Se – come credo – non può essere definita con nettezza la nozione di retroattività, è evidente che il principio di irretroattività non può fungere da sbarramento di una precisa categoria di leggi (che, appunto, non potendosi dire con precisione cosa

³³ I limiti del sindacato giurisdizionale della Corte costituzionale, così come quelli del controllo parlamentare sul Governo in ordine all'esercizio dei poteri concernenti il segreto di Stato, sono stati definiti, di recente, dall'importante sent. n. 106 del 2009.

³⁴ In M. Luciani, *Il dissolvimento della retroattività. Una questione fondamentale del diritto intertemporale nella prospettiva delle vicende delle leggi di incentivazione economica*, in *Giur. it.*, 2007, pp. 1825 ss. e pp. 2089 ss. (pubblicato anche in AA.VV., *L'economia e la legge*, a cura di G. Cocco, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 1 ss.), saggio del quale qui riprendo, anche testualmente, buona parte dell'argomentazione sul punto.

³⁵ F.K. v. Savigny, *System des heutigen römischen Rechts*, Berlin, Veit, 1849, trad. it. di V. Scialoja, *Systema del diritto romano attuale*, Torino, UTET, 1886-1898, VIII, p. 388; v. anche F. Affolter, *System des deutschen bürgerlichen Übergangsrecht*, Leipzig, Veit, 1903, p. 1 (che precisa come destinatari – impliciti – ne siano anche i soggetti privati).

sia «retroattivo» e cosa no, non è identificabile). Ad esso, nondimeno, non foss'altro in quanto positivizzato, deve essere dato un contenuto precettivo, sebbene diverso da quello tradizionale. Seguendo Savigny, possiamo anzitutto dire che tale contenuto è diverso a seconda del soggetto che è astretto dal principio: a seconda, dunque, che si tratti del legislatore o del giudice (si badi: speculare ragionamento vale per il principio – appunto speculare – della retroattività della *lex mitior* in diritto penale)³⁶.

Per quanto attiene al giudice, il principio si traduce in un imperativo ermeneutico: la legge deve essere interpretata in modo tale da minimizzare il suo impatto sul passato, e quindi in modo tale da collocarla sul «grado» più basso possibile dei rapporti fra legge e tempo preterito. Più che di una presunzione di irretroattività³⁷, impossibile ad asserirsi perché è impossibile definire l'effetto che si vorrebbe presunto, si deve parlare di una *presunzione di minimo impatto temporale*, che ovviamente può essere vinta se, dall'uso dei normali criteri interpretativi (letterale, sistematico, teleologico, etc.)³⁸, emergono indicazioni contrarie (che devono essere tanto più robuste quanto più netta è l'incidenza nel passato).

Va da sé che questo criterio direttivo dell'attività dell'interprete può essere neutralizzato dal legislatore con l'adozione di apposite norme transitorie. Se, però, il legislatore tace, il criterio mantiene tutto il proprio carattere vincolante.

³⁶ Più di recente, questo principio è stato applicato con particolare nettezza dalla Corte costituzionale, che (sent. n. 393 del 2006) ha dichiarato illegittimo l'art. 10, comma 3, della l. n. 251 del 2005, nella parte in cui escludeva l'applicazione dei nuovi termini prescrizionali (ridotti) ai «processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento».

³⁷ Della quale ha parlato, in particolare, L. Paladini, *Appunti sul principio di irretroattività delle leggi*, in *Foro amm.*, 1959, I, p. 947. Analogamente, già prima, C. Esposito, *Irretroattività e «legalità» delle pene nella nuova Costituzione*, ora in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 88. Nel senso che le leggi dovrebbero interpretarsi come se non fossero retroattive, salvo che non «dichiarino» d'esserlo, M. Capurso, *Il problema della posizione di norme giuridiche sulla irretroattività delle leggi*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953, p. 430.

³⁸ In questo senso (pur se impiegando termini e concetti qui contestati), sono la giurisprudenza della Corte di cassazione (v. indicazioni nell'ampia sintesi di M. Finocchiaro, in AA.VV., *Nuova rassegna di giurisprudenza sul codice civile*, diretta da C. Ruperto e V. Sgroi, libro I, t. I, a cura di A. Finocchiaro, M. Finocchiaro, G. Stella Richter, Milano, Giuffrè, 1994, p. 79, p. 124, ma v. anche i successivi *Aggiornamenti*) e quella della stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che la deroga al principio di irretroattività «non deve essere necessariamente disposta in modo espresso, ma può anche risultare voluta, in base ai comuni canoni ermeneutici, esaminando, prima di tutto, se l'effetto retroattivo sia giustificato dallo scopo, che la norma persegue» (sent. n. 176 del 1981).

Per quanto attiene al legislatore, si potrebbe sostenere che il principio non lo riguardi, almeno quando – come accade in Italia – non è stato costituzionalizzato³⁹. È agevole obiettare, però, che i principi generali del diritto, sebbene di rango sub-costituzionale, producono comunque effetti di vincolo sulle fonti primarie, almeno quando si saldano ad altri principi, di sicuro rango costituzionale (l'esempio tipico è quello del principio di eguaglianza). Impostata la questione in questi termini, il principio di irretroattività si indirizza anche al legislatore, obbligato a strutturare il rapporto tra la legge nuova e il passato, in modo tale da evitare che l'incidenza nel passato determini effetti pregiudizievoli per i precetti costituzionali ai quali quel principio, appunto, di volta in volta si salda (si tratta soprattutto della certezza giuridica e dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica).

La questione, allora, si sposta sul diverso piano della determinazione della nozione di affidamento meritevole e di pregiudizio «tollerabile», conducendoci al tema del rapporto tra valori costituzionali, del loro bilanciamento, dei criteri cui questo deve attenersi.

Per la Corte costituzionale, così come per i giudici comuni, principio di affidamento e principio di certezza del diritto sono sostanzialmente sovrapponibili. Non è, però, così.

Sebbene certezza e affidamento siano assiologicamente connessi e tendano sovente a sovrapporsi praticamente, essi sono, nondimeno, strutturalmente, contenutisticamente e funzionalmente distinti⁴⁰. Strutturalmente, in quanto la certezza evoca un plesso di caratteristiche oggettive dell'ordinamento⁴¹, mentre l'affidamento

³⁹ Non varrebbe dire che una costituzionalizzazione parziale la troviamo all'art. 25 Cost. La Costituzione, infatti, regola i rapporti tra la legge penale e il tempo, ma non parla affatto di retroattività, limitandosi a vietare una certa conseguenza giuridica della rivalutazione del passato. Sarebbe paradossale che l'errore non commesso dalla Costituzione (che saggiamente ha evitato di usare una categoria imprecisa) fosse commesso dal suo interprete.

⁴⁰ Sfuma molto la distinzione S. Muckel, *Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, spec. p. 62 (ma senza avvedersi, a mio parere, che anche se sono indivisibilmente uniti – «untrennbar verbunden» –, essi mantengono i profili differenziali segnalati nel testo). Secondo B. Mathieu, *France*, relazione alla tavola rotonda su *Constitution et sécurité juridique*, in *Annuaire int. de just. const.*, 1999, Paris, Aix-en-Provence, 2000, p. 156, la sicurezza giuridica non è un principio autonomo, ma riassuntivo di altri principi, quali l'irretroattività, la protezione dei diritti quesiti, l'affidamento, etc.

⁴¹ Tra le quali, parte della dottrina, palesemente riprendendo suggestioni kelseniane, ha inserito anche la gerarchizzazione del sistema delle fonti, poiché la certezza non

ha a che fare soprattutto con i diritti (fondamentali) del cittadino. Contenutisticamente, in quanto la certezza esige conoscibilità, chiarezza e comprensibilità dei precetti normativi⁴² e (sebbene sovente lo si dimentichi) infallibilità nell'applicazione delle loro sanzioni (*lato sensu*, ovviamente, intese, e quindi sia come sanzioni negative che come sanzioni positive)⁴³, mentre l'affidamento esige stabilità dei rapporti giuridici e prevedibilità delle scelte legislative⁴⁴. Funzionalmente, in quanto la certezza presidia l'efficienza e l'efficacia dell'ordinamento⁴⁵, mentre l'affidamento tutela la sfera di libertà (anche nel senso di autodeterminazione) degli individui nel loro rapporto con il pubblico potere.

Le diversità che intercorrono tra certezza e affidamento tendono ad offuscarsi nel discorso giurisprudenziale, ma che questo accada è comprensibile, considerato che – come ora accennato – dal

concernerebbe la stabilità del contenuto della norma di produzione, ma la stabilità della norma sulla produzione, che dovrebbe sempre assicurare che la norma di produzione sia modificata solo in forza di un'altra norma, più difficile da modificare di quella (in questo senso, O. Pfersmann, *Autriche*, relazione alla tavola rotonda su *Constitution et sécurité juridique*, in *Annuaire int. de just. const.*, 1999, cit., p. 110).

⁴² È importante ricordare che la Corte costituzionale, dopo secoli di stanca ripetizione, si è discostata dal principio *ignorantia legis non excusat* e ha dichiarato illegittimo l'art. 5 del Codice penale (a tenor del quale «Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale») «nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile» (sent. n. 364 del 1988).

⁴³ Spunti in questo senso, peraltro, in A. Pizzorusso, P. Passaglia, *Italie*, relazione alla tavola rotonda su *Constitution et sécurité juridique*, in *Annuaire int. de just. const.*, 1999, cit., p. 214.

⁴⁴ La sistematica proposta nel testo non coincide con quella più diffusa, che riconnette alla certezza e non all'affidamento la prevedibilità e la stabilità (cfr., ad es., L. Gianformaggio, *Certezza del diritto*, in *Digesto disc. priv., sez. civ.*, Torino, UTET, 1988, vol. II, p. 275; R. Guastini, *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 1094 s.; F. Roselli, *Sull'affidamento del cittadino nella coerenza del legislatore e dei giudici*, in *Giur. it.*, 1994, IV, pp. 267 s.; M. Corsale, *Certezza del diritto. I) Profili teorici*, in *Enc. giur.*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1988, vol. VI, pp. 1 s., che, invece, mette in luce soprattutto la connessione fra certezza e prevedibilità, almeno dal punto di vista del destinatario delle norme giuridiche). Sul rapporto fra prevedibilità e posizione del soggetto nei confronti della società (attraverso il *medium* della legge), valga il richiamo scontato, ma non rituale, a F. Lopez de Oñate, *La certezza del diritto*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 40 e *passim* (la certezza «è stata sempre sentita come ineliminabile per la convivenza sociale ordinata»: *ivi*, p. 47).

Mi sembra, invece, che in qualche modo implichi l'accoglimento almeno delle premesse della posizione espressa nel testo la notazione di F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 80, che la certezza dei rapporti giuridici, prima ancora di concernere le norme, costituisce una «esigenza primaria della vita sociale».

⁴⁵ Analogamente, M. Corsale, *Certezza del diritto*, cit., p. 2; L. Gianformaggio, *Certezza del diritto*, cit., p. 277.

punto di vista pratico le relative garanzie trovano, in genere, congiunta applicazione nelle medesime fattispecie e che il contenuto di valore dell'una e dell'altro (che ruota in entrambi i casi almeno attorno alle esigenze di sicurezza, stabilità, prevedibilità, razionalità ordinamentale) è in buona parte sovrapponibile.

È ben noto che sia la giurisprudenza comunitaria che quella costituzionale hanno posto l'accento sulla doverosità del rispetto del diritto all'affidamento da parte del legislatore⁴⁶. La prima, però, aveva dalla sua dati testuali più solidi, mentre la seconda aveva a che fare con un testo costituzionale che dell'affidamento non faceva alcuna menzione. Per questo, proprio la giurisprudenza costituzionale è particolarmente significativa, e per questo solo su di essa è bene, qui, concentrarsi.

Anche se molto dopo la dottrina⁴⁷, la Corte costituzionale, già a partire dalla sent. n. 349 del 1985 (ma v. anche sentt. nn. 822 del 1988; 155 del 1990; 390 del 1995; 211 del 1997; 229 del 1999; 416 del 1999; e già prima gli spunti delle sentt. nn. 210 del 1971 e 36 del 1985), ha affermato che il principio della certezza del diritto e il connesso principio della tutela dell'affidamento del cittadino costituiscono «valori» riconosciuti dalla Costituzione, che vincolano il legislatore e che il legislatore non può esimersi dal rispettare: «L'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica (...) costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto». Con particolare efficacia, poi, la sent. n. 525 del 2000 ha qualificato l'«affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica» come «principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere lesa da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti», mentre la sent. n. 446 del 2002 ha confermato che «in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica – essenziale elemento dello Stato di diritto – non può

⁴⁶ Questione diversa, e nondimeno cruciale (come giustamente segnalato da F. Roselli, *Sull'affidamento del cittadino*, cit., pp. 275 s.), quella della stabilità degli indirizzi giurisprudenziali e della tutela dell'affidamento del cittadino nel loro mantenimento.

⁴⁷ V., in particolare, F. Merusi, *L'affidamento del cittadino*, Milano, Giuffrè, 1970, *passim*. Considerata la ricerca di Merusi e i copiosi dati già allora emergenti dalla dottrina e dalla giurisprudenza tedesche, ben difficilmente si poteva condividere, nei primi anni '70, l'affermazione secondo cui «certezza del diritto e affidamento del privato non sono (per consenso ormai pressoché unanime) principi di rango costituzionale ma valori politici e mere direttive» (così M. Patrono, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 914).

essere lesa da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori», proponendo statuizioni poi confermate dalla sent. n. 168 del 2004 e dalla sent. n. 264 del 2005.

La Corte, per la verità, apparentemente non ha seguito l'impostazione qui suggerita, rimanendo ferma all'idea dell'essenzialità della distinzione tra leggi retroattive e leggi non retroattive e definendo il principio dell'irretroattività come «fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi» (sent. n. 229 del 1999). Ad uno sguardo più approfondito, però, il radicamento del principio dell'affidamento in quello della certezza ha posto in secondo piano il perdurante riferimento alla retroattività. La certezza, infatti, come ha osservato – ancorché in prospettiva assai critica – Leisner, ha una vocazione espansionista, tendendo a informare di sé tutte le forme di manifestazione dello Stato di diritto⁴⁸, sicché trascende di gran lunga la questione della c.d. «retroattività».

Se non solo la certezza è un valore così determinante nello Stato di diritto⁴⁹, ma lo è anche l'affidamento, è perché giace, sotto quella forma politica, una sovente inconfessata premessa contrattualista⁵⁰: lo Stato è inteso come il risultato di un patto fondativo tra i cittadini, che lo hanno creato quale strumento di garanzia della reciproca sicurezza. Il rapporto sicurezza/certezza/affidamento⁵¹ è addirittura costitutivo dell'essenza stessa della

⁴⁸ W. Leisner, *L'État de droit – Une contradiction?*, in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 66 s.

⁴⁹ Anche se si deve osservare che in qualunque ordinamento l'esigenza di certezza potrebbe essere postulata per ragioni logiche, in quanto (lo ricorda, ad es., D. Heckmann, *Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen*, Tübingen, Mohr, 1997, p. 234, p. 240) è proprio della legge dettare una regolazione durevole dei rapporti umani.

⁵⁰ Questa, mi pare, più della premessa della libertà dell'agire umano, così fortemente valorizzata, a suo tempo, da Lassalle, perché non tutti i (anche se «la maggior parte» dei: C.F. Gabba, *Teoria della retroattività delle leggi*, Pisa, Nistri, 1868, vol. I, p. 36) rapporti giuridici sono frutto di atti di volontà dei loro soggetti, ma anche quando non lo sono vi è un pregiudizio derivante dalla (cosiddetta) retroattività, incidente sul patrimonio giuridico dell'interessato (per questa critica, ancora C.F. Gabba, *Teoria della retroattività delle leggi*, cit., p. 177).

⁵¹ Comunemente, specie nella dottrina straniera, la nozione di sicurezza giuridica e quella di certezza sono considerate come equivalenti (cfr., peraltro, anche in Italia, ad es., A. Pizzorusso, P. Passaglia, *Italie*, cit., p. 199). A mio avviso, nondimeno, è ragionevole pensare che l'ambito semantico abbracciato dalla prima espressione (si badi, mi riferisco alla sicurezza *giuridica* e non alla sicurezza senz'altre aggettivazioni, che ben si può far coincidere con la «pace sociale»: F. Rimoli, *Certezza del diritto*,

statualità, per come concepita (pur nelle sue molteplici manifestazioni) dalla dottrina dello Stato di diritto, sicché ogni attentato alla certezza e all'affidamento si presenta come un attentato allo stesso patto fondativo che ha dato vita allo Stato quale forma giuridico-politica di una comunità di esseri umani. La matrice culturale (anche) illuministica della vicenda storica dello Stato di diritto, poi, spiega per altro versante il saldo rapporto con la certezza: «uno dei cardini della concezione giuridica illuministica è (...) la rigida difesa della certezza del diritto»⁵², e lo è per la non secondaria ragione che l'illuminismo, riprendendo, sebbene rovesciandole, le suggestioni giusnaturalistiche, aveva visto nella legge l'espressione più della *ratio* che della *voluntas*, e proprio per questo l'aveva collocata al centro dell'edificio delle fonti normative.

È ben vero che la matrice illuministica e la relativa rigidità dei principi di certezza e di affidamento li rendono inidonei ad assicurare la giustizia del caso singolo e ad essere in armonia con la realtà di una società pluralistica in continuo mutamento⁵³. Non è meno vero, però, che la proposta di declinare la certezza dei nostri giorni nei termini (più deboli e flessibili) di una «indeterminazione controllata», di una «incertezza programmata», capace di «modulare ogni decisione sulla situazione contingente»⁵⁴, valorizzando il ruolo del giudice⁵⁵ e il modello della legislazione negoziata⁵⁶, collide, per un verso, con l'esigenza di continuare a dare un qualche senso al principio democratico⁵⁷ e, per l'altro, con quella di dare protezione ai soggetti più deboli della società⁵⁸.

cit., p. 99) sia più vasto, comprendendo anche le condizioni organizzativo-materiali del «sicuro» funzionamento dell'ordinamento (tribunali; forze dell'ordine; amministrazione capace di dare esecuzione ai precetti legislativi; etc.). Se, invece, la sicurezza si identifica con i tre imperativi della chiarezza, della determinatezza e della stabilità (così, ad es., M. Sachs, *Art. 20 (Verfassungsgrundsätze; Widerstandsrecht)*, in AA.VV., *Grundgesetz Kommentar*, a cura di M. Sachs, München, Beck, 1999, pp. 782 ss.), essa finisce effettivamente per sovrapporsi pienamente alla certezza.

⁵² M.A. Cattaneo, *Illuminismo e legislazione*, Milano, Comunità, 1966, p. 16.

⁵³ Per questa critica, F. Rimoli, *Certezza del diritto*, cit., spec. p. 81 e pp. 92 ss.

⁵⁴ Ivi, p. 103.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Ivi, p. 112.

⁵⁷ Oggi sempre più mortificato dall'eccessiva esaltazione del (pur importante, è ovvio) ruolo dei giudici e delle c.d. autorità amministrative indipendenti (sul punto, se si vuole, v. il mio *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, spec. p. 1663).

⁵⁸ Mi sembra pertanto paradossale che lo stesso F. Rimoli, *Certezza del diritto*, cit., p. 116, concluda la propria (pel resto assai acuta) indagine proprio con un richiamo

4. Sincerità e verità

La stretta connessione fra principio di sincerità e principio di verità sta già nella tradizione terminologica. In greco classico il termine che sta per «sincerità» è *alétheia*, che non è altro che «verità», mentre in latino *sinceritas*, lemma che è diretto antenato di sincerità, secondo gli etimologi unirebbe due radici diverse: «senza» e «impurità». Ciò che è puro, però, è allo stesso tempo anche vero, tanto che è detta sincera una persona che esprime i propri sentimenti o le proprie opinioni con verità.

È chiaro che il principio di verità non può essere distinto con precisione dagli altri, consimili, che abbiamo già incontrato, come quelli di sincerità, autenticità, genuinità, etc. Nondimeno, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di occuparsi più direttamente dell'alternativa verità/falsità in varie occasioni. Qui, sebbene il tema sia emerso anche in altre fattispecie (si pensi alla questione della sincerità/insincerità, ovvero verità/falsità della testimonianza e in genere della prova – sentt. nn. 248 del 1974; 139 del 1975; 283 del 1997 – o a quella della sincerità/verità dell'inventario nella successione *mortis causa*: sent. n. 235 del 1985), meritano particolare attenzione la giurisprudenza sulla verità/falsità delle notizie e quella sulla verità/falsità dei bilanci.

Quanto alla verità delle notizie, abbiamo già visto che questa è richiesta dalla giurisprudenza sui mezzi di comunicazione, allo scopo di garantire la formazione di un'opinione pubblica e di una volontà popolare autentiche e genuine. Nondimeno, la questione della verità o falsità delle notizie si è posta anche nella prospettiva del diritto individuale di manifestazione del pensiero. A questo proposito, la Corte costituzionale sembra aver negato che la garanzia costituzionale della libera manifestazione del pensiero copra anche la facoltà di divulgare notizie false (cfr. le sentt. nn. 19 del 1962; 199 del 1972; 86 del 1974; 123 del 1976; 16 del 1981; 73 del 1983), il che le ha consentito di non prendere posizione sul problema se la divulgazione di notizie false sia qualificabile come manifestazione del «proprio» pensiero.

alla «tutela degli interessi dei gruppi più deboli», che sono proprio i gruppi che hanno maggiori difficoltà ad accedere efficacemente alla giustizia e alla negoziazione legislativa.

Nel nostro ordinamento, comunque, sembra consolidata la giurisprudenza della Corte di cassazione, che ha adottato un vero e proprio «decalogo» della libertà di manifestazione del pensiero e del diritto di cronaca, affermando che «Vi è legittimo esercizio del diritto di cronaca soltanto quando vengano rispettate le seguenti condizioni; -A) la verità (oggettiva o anche soltanto putativa, purché frutto di un serio e diligente lavoro di ricerca) delle notizie; verità che non sussiste quando, pur essendo veri i singoli fatti riferiti, siano, dolosamente o anche soltanto colposamente, taciuti altri fatti, tanto strettamente ricollegabili ai primi da mutarne completamente il significato; ovvero quando i fatti riferiti siano accompagnati da sollecitazioni emotive ovvero da sottintesi, accostamenti, insinuazioni o sofismi obiettivamente idonei a creare nella mente del lettore (od ascoltatore) rappresentazioni della realtà oggettiva false (in tutto od in parte rilevante); -B) la continenza e cioè il rispetto dei requisiti minimi di forma che debbono caratterizzare la cronaca ed anche la critica (e quindi tra l'altro l'assenza di termini esclusivamente insultanti); -C) la sussistenza di un interesse pubblico all'informazione» (cfr. Cass., 18 ottobre 1984, n. 5259; 19 dicembre 2001, n. 15999; 15 dicembre 2004, n. 23366; 19 gennaio 2007, n. 1205).

Quanto alla verità dei bilanci, la sent. n. 121 del 2007 ha chiarito che, sebbene il principio di veridicità del bilancio non sia espressamente stabilito in Costituzione (come accade invece nella novellata Costituzione francese, all'art. 47-2)⁵⁹, esso è consustanziale alla nozione stessa di bilancio, perché «la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di un soggetto economico»⁶⁰. Questo principio di verità, peraltro, produce anche riflessi indiretti, in particolare sulle tecniche di copertura delle spese pubbliche, copertura che deve essere assicurata ai sensi dell'art. 81 della

⁵⁹ «Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière».

⁶⁰ Analogamente, in dottrina, S. Buscema, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1959, vol. V, p. 411: «Per il principio di veridicità, la iscrizione delle somme in bilancio deve essere fatta con sincerità in modo che il bilancio rispecchi le condizioni reali dell'azienda statale. Occorre cioè evitare qualsiasi artificio che tenda a sottovalutare o sopravvalutare le cifre indicate in entrata od a non far apparire le spese nella loro reale entità».

Costituzione, da previsioni specifiche. Come si legge nella sent. n. 213 del 2008, in particolare, «*la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri*».

Su un piano più di teoria generale, va detto che il ruolo della verità nei sistemi politici si comprende bene rifacendosi al noto principio (tacitano) *auctoritas, non veritas facit legem*. Se, infatti, nelle decisioni politiche quel che conta è tradizionalmente l'autorità, la valorizzazione della verità serve a bilanciare e limitare proprio il principio di autorità: un potere vincolato alla *veritas* non può più accontentarsi di invocare la sola *auctoritas*.

5. Conclusioni

Qual è il fondamento dei molteplici principi applicati dalla giurisprudenza costituzionale e che potremmo rubricare tutti assieme sotto l'etichetta «principio di sincerità»? Un fondamento testuale di diritto positivo, per la verità, non è possibile trovare nella Costituzione italiana, perché – al contrario di quanto accade nella Costituzione francese – la parola «sincerità» non vi è utilizzata. Questo, però, non deve trarre in inganno, perché il problema non è tanto quello del significante, quanto quello del significato, sicché si tratta di capire se nel sistema costituzionale italiano sia rinvenibile il contenuto prescrittivo che si nasconde dietro l'espressione «principio di sincerità» o consimili.

La corposa giurisprudenza che ho ricordato dimostra che una risposta affermativa a questo interrogativo è stata presupposta dalla giurisprudenza costituzionale. In effetti, gli argomenti per concludere in questo senso non mancherebbero, poiché basta considerare almeno i principi di tutela dei diritti inviolabili della persona (art. 2); di pari dignità sociale (art. 3); di unità dell'ordinamento (art. 5); di leale collaborazione (art. 120); etc. Tutti questi principi, a mio avviso, almeno se riguardati dalla prospettiva del loro significato profondo, sono riconducibili ad un'unica matrice comune, la cui esistenza giustifica la costruzione di un principio di «sincerità», «verità», «dealtà», o come altro lo si voglia chiamare. Questa matrice comune sta nel presupposto, all'un tempo logico e assiologico, della natura essenzialmente contrattuale del vincolo costituzionale. È così – lo abbiamo visto – per i principi

di certezza e di affidamento, ma lo è anche, più in generale, per tutti gli altri principi connessi a quello di «sincerità».

È appunto l'idea, non esplicitata, ma robusta, che il contrattualismo abbia ancora le sue carte da giuocare nelle democrazie liberali contemporanee, che impone il rispetto di un principio di sincerità. Il vincolo tra i consociati e dei consociati con il potere pubblico è concepito come volontario e paritario (*pactum unionis*, non *subiectionis*), e proprio la volontarietà e paritarietà del vincolo impongono «sincerità» nel funzionamento della forma di governo e della forma di Stato. La stessa correttezza che il legislatore ordinario richiede alle parti di un contratto la richiede il legislatore costituzionale alle parti del contratto sociale, che non possono abusare dei poteri e delle prerogative di cui sono titolari. Il contrattualismo sembrava morto, ma dimostra di essere più vivo che mai, non solo perché è stato riproposto dalla riflessione rawlsiana, ma anche – e soprattutto – perché sotteraneamente, carsicamente, attraversa il diritto positivo, sollecitando il mantenimento di principi di civiltà giuridica, che proprio il contrattualismo, se non aveva fondato, aveva pienamente giustificato filosoficamente. In questa prospettiva, la sincerità occupa un posto di rilievo, come punto di coagulo di una serie di valori immanenti al costituzionalismo, specie in quella versione contrattualista che è nel suo stesso codice genetico. Interrogandosi (nelle *Quaestiones disputatae*) sui vizi capitali, Tommaso d'Aquino aveva identificato nella superbia (che postula l'inaccettabile ambizione dell'eguagliamento dell'uomo a Dio) la radice degli altri vizi e non aveva inserito tra di essi la falsità. Forse, nel costituzionalismo vale il contrario, e l'insincerità, la non-verità, la falsità potrebbero essere all'origine di molti «vizi capitali» costituzionali.

INEA



RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA

ANNO LXIV, NN. 3-4, DICEMBRE 2009



Edizioni Scientifiche Italiane

Sommario

TEMI DI ATTUALITÀ

- GIOVANNI GALIZZI: Le sfide della sicurezza alimentare
The challenges of food security 249

SAGGI E RICERCHE

- MARIA CARMELA APRILE, VINCENZINA CAPUTO, GIUSEPPE GALLINA: *Attitude and awareness of EU quality labels: an analysis of Italian consumers*
Attitudine e conoscenza dei marchi di qualità dell'UE: un'analisi dei consumatori italiani 269

- BIAGIA DE DEVITIIS, ANTONIO LOPOLITO, ORNELLA WANDA MAIETTA, ROBERTA SISTO: *Innovazione e capitale sociale: il ruolo delle relazioni nelle imprese di trasformazione dei prodotti di agricoltura biologica*
Innovation and social capital: the role of relationships in the organic processing food industry 291

- IVANA BASSI, IRINA CRISTEA: *Caratterizzazione rurale del territorio: metodologie di zonizzazione a confronto*
The characterization of rural areas: a comparison of different zoning methods 319

- GABRIELE DONO, LUCA GIRALDO: *Un'analisi dei costi per la distribuzione dell'acqua in agricoltura*
An analysis of distribution costs for irrigation water 339

- ANNA CARBONE, ROBERTO HENKE, GIOVANNA SUBIOLI: *Gli indici sophistication nell'analisi del commercio agroalimentare*
Sophistication indices in the agri-food trade analysis 359

- BIANCAMARIA TORQUATI, GIULIA GIACCHÉ, FRANCESCO MUSOTTI, CHIARA TAGLIONI: *Agricoltura periurbana tra adat-*

tamento aziendale, funzioni riconosciute e funzioni percepite <i>Peri-urban agriculture between farm adaptation, perceived functions and recognized functions</i>	401
--	-----

NOTE DI RASSEGNA E DOCUMENTAZIONE

DAVIDE MARINO, AURORA CAVALLO: Rapporti coevolutivi tra costruzione sociale e caratteri naturali: il paesaggio agrario tradizionale <i>The relationships and joint evolutionary dynamics of social constructions and natural elements: traditional agrarian landscapes</i>	443
GUIDO SALI, GIORGIO PROVOLO, ELISABETTA RIVA: Rendita fondiaria e consumo di suolo agricolo <i>Land rent and agricultural soil consumption</i>	465

RECENSIONI

MARIA CRESCIMANNO, GIORGIO SCHIFANI (a cura di): Agricoltura biologica: sistemi produttivi e modelli di commercializzazione e di consumo, di M. Canavari	485
Elenco dei lettori	489
Pubblicazioni e ricerche INEA	491
Acquisizioni alla Biblioteca INEA	495

Le sfide della sicurezza alimentare

Non è trascorso molto tempo da quando, tra lo scorcio del 2007 e l'estate del 2008, il mondo era giunto improvvisamente ad acquisire la consapevolezza dell'emergere di una crisi alimentare senza precedenti per la straordinaria severità del suo impatto sull'economia e la società di tutti i paesi. "La fine del cibo a basso costo", "La fine dell'abbondanza", sono alcuni titoli degli articoli con cui la principale stampa economica internazionale esprimeva il senso di sorpresa e di viva inquietudine generato dalla crescita vertiginosa dei prezzi internazionali delle materie prime agricole. Nel gennaio 2008 il Forum Economico di Davos inseriva l'insicurezza alimentare tra i principali rischi dell'umanità. Agli inizi del giugno successivo le Nazioni Unite organizzavano con tutta urgenza a Roma una conferenza, con la partecipazione dei capi di stato e di governo di tutti i principali paesi del mondo, dedicata specificatamente alla sicurezza alimentare. Il mese seguente il summit del G8 tenutosi in Giappone incaricava i ministri dell'agricoltura di formulare proposte concrete e condivise di breve, medio e lungo periodo per promuovere la sicurezza alimentare mondiale.

Ciononostante già oggi, a distanza di soli due anni, sembra che tutta questa preoccupazione sia andata rapidamente svanendo e che se ne sia completamente perso il senso dell'urgenza. Il G8 dell'Aquila si è limitato ad alcune indicazioni di massima, già presenti peraltro nelle dichiarazioni finali di altri summit, e a promettere lo stanziamento di 20 miliardi di dollari a favore dello sviluppo dell'agricoltura africana. Da parte sua la pochezza dei risultati della conferenza sulla sicurezza alimentare organizzata a Roma dalla FAO la metà dello scorso mese di novembre, in particolare il fatto che, in questa sede, si sia trattato in pratica solo il problema della lotta alla fame senza fissare obiettivi e date di una sua riduzione e che, nella dichiarazione finale della conferenza, non si sia andati oltre l'assicurare un "sostanziale aumento" degli aiuti all'agricoltura ed alla sicurezza alimentare, mentre la bozza iniziale del

documento impegnava a portare questi aiuti al livello del 1980, induce a pensare che anche in questo caso, come è già accaduto per tanti summit precedenti, compresi quelli del G8 di Gleneagles e di Heiligendamm, molti degli impegni presi non saranno rispettati. E, fatto assai più grave, si sta inoltre assistendo nel caso di alcune iniziative a una vera e propria banalizzazione di quell'intollerabile scandalo che è la fame nel mondo.

Eppure, mai come oggi è urgente fare ogni sforzo per conseguire in modo completo e permanente l'obiettivo della sicurezza alimentare mondiale. Questa sicurezza rappresenta ormai, unitamente all'energia ed al clima, ai quali è d'altro lato strettamente connessa, una delle principali problematiche con cui i singoli paesi e le organizzazioni internazionali si devono confrontare senza ulteriore indugio. E ciò non solo per la centralità, rispetto ai bisogni dell'umanità, delle due sfide che essa impone di affrontare con tutta urgenza già da oggi e di sviluppare nei prossimi decenni: la sfida della lotta alla fame e la sfida di alimentare senza eccezione alcuna le generazioni future. Ma anche perché, a seguito dell'esplosione dell'interdipendenza su scala mondiale e del conseguente sempre maggiore condizionamento esercitato dall'ambiente macroeconomico sul settore agro-alimentare, i prodotti agricoli hanno ormai assunto, come il petrolio, le caratteristiche di prodotti strategici per eccellenza.

1 - LA SFIDA DELLA LOTTA ALLA FAME

Le vicende degli ultimi anni confermano che il traguardo della sicurezza alimentare mondiale esige con estrema urgenza di dedicare tutto l'impegno necessario alla lotta alla fame o sottanutrizione generalizzata, all'incapacità cioè per ampie fasce della popolazione di un paese di accedere ad alimenti e bevande nella misura e nella varietà sufficienti a soddisfare il fabbisogno quotidiano necessario per una vita sana e attiva.

Si tratta, in verità, di una lotta che è iniziata negli anni sessanta e che si è andata sviluppando con indubbio successo sin verso la fine degli anni novanta. Nonostante l'impressionante crescita della popolazione mondiale, il numero degli affamati cronici dei paesi in via di sviluppo è diminuito dagli 893 milioni del 1969-71 agli 826 milioni del 1990-92 e infine agli 803 milioni del 1995-97. È stato così possibile portare dal 35 al 18%, ossia dimezzare, nell'arco di tempo di un quarto di secolo, la quota della popolazione che soffre la fame.

A seguito di simili risultati le Nazioni Unite nell'anno 1996, in occasione del World Food Summit di Roma, si sono prefissate l'obiettivo di dimezzare entro il 2015, rispetto alla media del triennio 1990-92, il numero degli affamati cronici nel mondo e, nell'anno 2000, nel definire a New York gli obiettivi del Millennium Development Goal hanno attribuito ogni priorità all'obiettivo di ridurre alla metà entro il 2015 la percentuale degli stessi affamati.

Questi obiettivi vengono tuttavia disattesi proprio a partire dal momento in cui sono definiti. Già nel 2000-02 il numero di quanti soffrono la fame nei paesi in via di sviluppo è risalito a 838 milioni, ad un livello quindi superiore a quello dell'inizio del decennio precedente, per passare agli 857 milioni nel 2004-06. La situazione è andata poi drasticamente peggiorando a seguito della crisi dei prezzi internazionali dei prodotti alimentari del 2006-08 e all'impatto altamente negativo che la recessione nelle economie sviluppate ha avuto su commercio con l'estero, credito, investimenti esteri, rimesse degli emigrati e aiuti dall'estero nei paesi in via di sviluppo.

A fine 2009 nella grande maggioranza di questi paesi i prezzi interni dei prodotti alimentari erano ancora superiori di almeno il 25% a quelli di 24 mesi prima nonostante le loro quotazioni internazionali fossero già scese, con la sola eccezione del riso, a livelli inferiori o all'incirca uguali a quelli precedenti la crisi. Una circostanza questa particolarmente grave se si considera la forte rigidità della domanda di alimenti, il bisogno alimentare è vitale e non è differibile nel tempo, e che le famiglie di questi paesi spendono una buona parte del loro reddito, in genere la metà circa ma con punte dell'80% nelle aree più povere dell'Africa e dell'Asia, nell'acquisto di alimenti, contro il 10-20% speso dalle famiglie delle economie sviluppate. Secondo le stime della FAO il numero degli affamati nel mondo, di quanti cioè vivono con meno di un dollaro al giorno, ha raggiunto nel 2008 i 915 milioni e dovrebbe avere superato il miliardo nel 2009, tanto da costituire più di un settimo dell'intera popolazione mondiale.

Un'analisi più dettagliata di quanto è accaduto nel corso degli anni novanta e dei primi anni di questo decennio evidenzia che l'andamento del numero di quanti soffrono la fame nei paesi in via di sviluppo nasconde, accanto a degli indubbi successi, delle situazioni drammatiche. Tra il 1990-92 e il 2004-06 la condizione è migliorata nell'Asia dell'Est, nel Sud-Est Asiatico, nell'America Latina e nei Caraibi. È invece peggiorata nell'Asia del Sud, nel Vicino Oriente, nell'Africa del Nord e, più di tutto, nell'Africa Sub-sahariana. In quest'ultima regione il numero dei sottanutriti cronici è passato in soli quindici anni da 169 a

212 milioni. L'Africa Sub-sahariana si presenta pertanto oggi con la più alta quota di popolazione colpita dai morsi della fame: il 30% della popolazione complessiva contro una media del 16% del resto dei paesi in via di sviluppo.

L'aspetto apparentemente paradossale di questa fame è che essa si manifesta quando non è mai stata così alta la disponibilità mondiale di prodotti alimentari. A partire dalla fine degli anni sessanta la produzione agricola mondiale è cresciuta, in netto contrasto con la teoria Malthusiana, ad un tasso medio annuo superiore a quello della popolazione. La disponibilità di alimenti a livello mondiale è così giunta ormai da tempo a superare la quantità di calorie pro-capite giornaliera necessaria per assicurare ad ogni abitante del pianeta, se distribuita secondo le necessità, il pieno soddisfacimento del bisogno alimentare.

Sono diverse le cause della fame nel mondo contemporaneo. In non pochi casi è la conseguenza di guerre civili e di conflitti armati. In altri deriva da disastri naturali: dalle siccità alle alluvioni. Non è inoltre meno pesante il concorso di malattie, quali l'Hiv/Aids e la malaria, per il loro impatto sulla capacità di lavoro.

Ma è soprattutto la povertà il fattore determinante della fame. Come ha dimostrato Amartya Sen in *Poverty and Famines*, la tragedia della fame è fortemente correlata con la mancanza di potere d'acquisto e con l'inadeguatezza del livello di reddito. Nella generalità dei casi la fame origina, più che dalla mancanza assoluta di alimenti, dall'incapacità delle persone di disporre del cibo necessario causata dall'inadeguatezza delle risorse, quali la forza lavoro, la terra e altri fattori produttivi e beni materiali che le persone posseggono e che possono da esse essere usate direttamente o essere vendute sul mercato. Le stesse cause della fame che si sono prima ricordate, dai conflitti alle malattie, operano perché le popolazioni colpite sono povere o sono da esse ridotte in povertà, di modo che è impossibile per esse approvvigionarsi di cibo altrove. Questa povertà è inoltre particolarmente pericolosa perché con la fame che da essa origina si instaura una sorta di circolo vizioso. La fame è infatti, a sua volta, causa di una povertà che si trasmette di generazione in generazione. Essa influenza spesso in misura devastante la salute fisica e il potenziale mentale dei figli di genitori poveri, la produttività del loro lavoro, le loro scelte di investimento, il ventaglio delle loro possibili alternative di vita. Essa diventa in tal modo un fattore di perpetuazione della povertà.

Una simile dipendenza della fame dalla povertà ha anche un'altra caratteristica che concorre a comprenderne meglio la natura e ad individuare le migliori strategie per combatterla e vincerla. Dalla lettera-

tura disponibile emerge chiaramente che la fame è un fenomeno essenzialmente rurale. Circa i tre quarti di quanti nei paesi in via di sviluppo soffrono la fame, risiede nelle aree rurali e dipende direttamente o indirettamente per la sua vita, sia che si tratti di piccoli agricoltori e di lavoratori agricoli senza terra o di artigiani e di piccoli imprenditori, da un'agricoltura ancora ai primi stadi di sviluppo. Le stesse fonti ci dicono che la povertà delle aree rurali è anche responsabile di una buona parte della povertà delle aree urbane. La massa dei poveri urbani è alimentata infatti in larga misura da quanti abbandonano l'ambiente rurale nel tentativo di sottrarsi alle privazioni che caratterizzano la vita delle campagne. È pertanto relativamente facile concludere che lo sviluppo dell'agricoltura, per la sua capacità di generare ricchezza e occupazione e di offrire alimenti a buon mercato, è un fattore critico nei paesi in via di sviluppo per combattere la povertà, sconfiggere la fame e promuovere la giustizia sociale.

La crescita della produttività derivante dalla valorizzazione delle potenzialità delle loro agricolture conduce, in vero, nei paesi in via di sviluppo, ad un aumento della produzione agricola dei piccoli agricoltori – in buona parte di questi paesi, specie in Asia e in Africa, la superficie media delle aziende agricole non supera gli 1,5 ettari – tale da soddisfare le esigenze alimentari loro e delle loro famiglie, e da generare, allo stesso tempo, dei surplus capaci di accrescere in quantità e varietà l'offerta di prodotti alimentari sul mercato locale, di aumentare il reddito degli agricoltori e di incrementare la loro propensione ad investire. Viene così stimolata una domanda di beni e servizi non agricoli prodotti localmente capace di dare un importante contributo allo sviluppo degli altri settori dell'economia locale e, di riflesso, alla crescita dell'occupazione. Questi surplus consentono inoltre di soddisfare la domanda addizionale derivante dall'aumento della popolazione e del reddito e di prevenire un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari che potrebbe vanificare i vantaggi derivanti dal maggiore potere d'acquisto. La storia dello sviluppo economico è assai ricca di casi il cui decollo è sostanzialmente dovuto all'effettivo sviluppo dell'agricoltura. Basti pensare al contributo che in India la rivoluzione verde del periodo 1965-81 e in Cina la rapida espansione della produzione agricola degli anni ottanta hanno dato al processo di industrializzazione dei due paesi.

La lotta alla fame è dunque responsabilità primaria dei paesi in via di sviluppo. Essa esige dai loro governi nazionali l'abbandono delle politiche di discriminazione delle loro agricolture quali: la sopravvalutazione dei tassi di cambio, la protezione dei prodotti industriali,

una tassazione basata prevalentemente sui prodotti esportati. All'opposto, i governi devono garantire un impegno forte e sistematico sul piano finanziario, normativo e organizzativo a favore di questo settore. Un impegno che deve basarsi essenzialmente sulla valorizzazione della piccola impresa coltivatrice, al fine di evitare l'aggravarsi del problema della povertà e della fame, e sulla contemporanea drastica promozione della qualità e della quantità degli investimenti pubblici nelle infrastrutture produttive e di mercato e nei servizi sociali delle aree rurali. In particolar modo devono svilupparsi politiche fondate su organiche combinazioni di microprogetti accanto a macroprogetti e tesse a: *a)* stimolare investimenti in progetti di R&D e in servizi di vulgarizzazione volti a produrre e diffondere tecnologie innovative compatibili con le condizioni socio-economiche locali e la tutela dell'ambiente naturale; *b)* facilitare l'accesso al credito legale e l'adozione di strumenti di tutela dei rischi da disastri naturali e da variabilità dei prezzi; *c)* garantire il diritto all'uso e l'accesso alla proprietà della terra; *d)* promuovere le varie forme di cooperazione tra agricoltori come strumento di potere contrattuale e di coordinamento verticale del processo di mercato; *e)* dotare le aree rurali dei servizi di assistenza medica e sanitaria e diffondere, oltre all'istruzione di base, le strutture formative richieste dalla sempre maggiore esigenza di crescita del capitale umano; *f)* favorire investimenti in strade, trasporti, mezzi di comunicazione e informazione, istituzioni economiche e di mercato in modo di spezzare l'isolamento che di norma caratterizza le aree rurali e legarle ai più ampi mercati nazionali e internazionali ed ai flussi di investimenti privati che caratterizzano la moderna globalizzazione.

E nell'ambito di queste politiche deve essere prestata una particolare attenzione alla posizione cruciale che la donna occupa nella produzione agricola e nell'economia alimentare dei paesi. Specie in Africa, le donne forniscono più della metà del lavoro impiegato in agricoltura; inoltre, è su di loro che ricade, generalmente, la piena responsabilità della produzione di alimenti per il sostentamento della famiglia.

Ciononostante, la donna è spesso ampiamente emarginata dagli ordinamenti giuridici e dalle norme e convenzioni sociali, in particolare dal basso status che essa occupa nella famiglia. Le leggi privilegiano l'uomo nel conferimento del diritto di proprietà della terra. Molti degli stessi programmi di riforma agraria non riconoscono la donna come soggetto di attività produttiva. I sistemi educativi tendono ad anteporre la formazione dei ragazzi a quella delle ragazze. In alcune regioni del Corno d'Africa le ragazze vengono spesso spo-

sate all'età di 12, 13 anni di modo che devono interrompere l'eventuale formazione scolastica. In molti paesi africani le donne devono percorrere quotidianamente chilometri su chilometri per procurare l'acqua necessaria ai bisogni della famiglia. In taluni stati dell'India i membri maschili della famiglia mangiano per primi mentre le donne si alimentano successivamente con ciò che avanza, e, comunque, le ragazze hanno meno diritto ad un'adeguata alimentazione rispetto ai ragazzi quando il cibo scarseggia. Una realtà quest'ultima che consente di comprendere, a riprova del fatto che la fame è causata essenzialmente dalla povertà più che dalla insufficiente disponibilità di cibo, perché l'India, nonostante sia diventata uno dei maggiori esportatori netti mondiali di prodotti alimentari, conti più del 40% di tutti i bambini del mondo di età inferiore ai cinque anni che sono sottopeso e sia il paese con il più alto numero di sottoalimentati cronici: oltre 250 milioni.

2 - LA SFIDA DI NUTRIRE LE GENERAZIONI FUTURE

La seconda sfida imposta dalla sicurezza alimentare mondiale consiste nel produrre nei prossimi decenni le quantità di alimenti necessarie per soddisfare, nel pieno rispetto delle tendenze evolutive dell'economia e della tutela dell'ambiente naturale, la crescente domanda di una popolazione mondiale ancora in forte aumento, in modo di evitare il ripetersi di crisi analoghe a quella degli ultimi anni e di garantire che nel futuro la produzione alimentare sia accessibile a tutti.

Secondo le recenti proiezioni demografiche delle Nazioni Unite, entro il 2050 la popolazione mondiale è destinata, nonostante la progressiva decelerazione del suo tasso di crescita, ad aumentare di circa un terzo, a passare dagli attuali 6,8 miliardi di persone ai 9,1 miliardi. È inoltre previsto che la quasi totalità di questo aumento debba aver luogo nei paesi in via di sviluppo, ossia in paesi che sono destinati, in genere, a beneficiare nei prossimi decenni di un significativo sviluppo economico e della conseguente entrata in gioco di fattori socio-economici – dal continuo aumento del reddito complessivo alla progressiva urbanizzazione – che conducono ad un rapido aumento del consumo di prodotti di origine animale e di oli vegetali a scapito dei cereali e di altri alimenti base. Le più recenti stime della FAO prevedono che a causa della crescita demografica e di questi cambiamenti socio-economici la produzione alimentare mondiale debba aumentare da qui alla metà del secolo almeno del 70%, tanto da regi-

strare una crescita percentuale più che doppia rispetto a quella della popolazione.

La sfida di garantire l'alimentazione delle generazioni future senza esclusione alcuna è certamente impressionante per la posta in gioco, la sua dimensione e i problemi che pone, ma ciò nonostante può essere vinta. Una ricca letteratura indica che grazie all'approssimarsi della fine della transizione demografica ed al progresso tecnico è possibile assicurare a livello globale una crescita della produzione agricola capace di soddisfare pienamente i previsti aumenti della domanda. Le tesi contrarie si fondano, in genere, sulla convinzione che a causa dei vincoli ambientali, quali la mancanza di acqua, l'inquinamento e i cambiamenti climatici, l'agricoltura mondiale abbia una capacità produttiva limitata e ormai vicina a raggiungere, al più tardi entro i prossimi due decenni, il suo massimo.

Ora, questa sfida impegna in modo diretto e determinante i paesi in via di sviluppo per un'ampia serie di ragioni. In particolare li impegna perché: *a*) l'effettiva lotta alla fame è una condizione necessaria di successo; *b*) la crescita demografica e della domanda di alimenti riguarda in misura pressoché esclusiva questi paesi; *c*) la quasi totalità a livello mondiale delle terre con potenzialità produttive agricole, ma non ancora coltivate, è concentrata nei paesi in via di sviluppo, specie dell'America del Sud e dell'Africa Sub-sahariana; *d*) dato il carattere spesso primitivo delle loro tecniche di produzione, di trattamento e di conservazione dei prodotti agricoli – per le sole carenze riguardanti le operazioni di stoccaggio va persa una quota del raccolto compresa tra il 15 ed il 40% – è possibile realizzare in tempi relativamente brevi un balzo tecnologico capace di accrescere fortemente la disponibilità mondiale di alimenti.

I paesi in via di sviluppo sono, in altri termini, al centro della sicurezza alimentare mondiale. In essi si fondano le sue due sfide e si concretizza e si misura il loro successo. Ciò nonostante in gran parte dei casi l'impegno di questi paesi, per quanto possa essere intenso e valido, non è sufficiente a mettere a punto e sviluppare efficientemente le politiche necessarie. La verità è che la sicurezza alimentare mondiale è anche responsabilità non meno determinante delle economie sviluppate. Le sue due sfide chiamano direttamente in causa queste economie per almeno due principali ordini di ragioni. Da un parte, per correggere quelle delle loro politiche che condizionano negativamente l'agricoltura dei paesi in via di sviluppo. Dall'altra parte, perché esse esigono la soluzione di problemi di natura economica e politica che possono essere affrontati solo con il contributo dei paesi industrializzati.

3 - LE POLITICHE DA CORREGGERE

Per quanto riguarda le politiche da correggere vi è anzitutto l'esigenza per le economie sviluppate di invertire radicalmente la tendenza alla riduzione degli investimenti a favore della produttività agricola e dello sviluppo rurale dei paesi in via di sviluppo, che si è andata progressivamente manifestando negli ultimi decenni. In questi anni i paesi finanziatori e gli stessi governi dei paesi fruitori degli investimenti hanno in genere concentrato la loro attenzione sui temi di carattere macroeconomico e sulle politiche di aggiustamento strutturale a scapito dell'agricoltura. E quando hanno investito nel settore agricolo, hanno spesso privilegiato nei loro interventi, a seguito anche delle politiche strutturali imposte dalla Banca Mondiale e dal Fondo Monetario Internazionale, lo sviluppo di un'agricoltura commerciale d'esportazione. A dispetto delle buone intenzioni manifestate in tante occasioni ufficiali, la quota della spesa pubblica per l'assistenza allo sviluppo riservata all'agricoltura è così scesa rapidamente dal 18% circa del 1979 al 3,8% del 2006. E, fatto ancor più grave, questa parte della spesa è diminuita anche in termini assoluti: dagli 8 miliardi di dollari (a prezzi 2004) circa del 1984 è passata ai 3,4 miliardi nel 2004.

Allo stesso tempo, è quanto mai urgente concludere i negoziati del Doha Round al fine di ridurre i costi che i paesi in via di sviluppo devono sostenere a causa delle tariffe doganali e quote all'importazione e dei sussidi all'esportazione adottati dai paesi industrializzati, e da alcune delle stesse economie emergenti, per proteggere i loro agricoltori. La combinazione di queste due forme di protezionismo agricolo costituisce un grave ostacolo alla crescita della produzione agricola dei paesi in via di sviluppo, specie dei paesi più poveri. Essa riduce l'ampiezza del mercato mondiale con un duplice effetto: accrescere la volatilità dei prezzi internazionali e ostacolare gli agricoltori di questi paesi nella loro ricerca di sbocchi interessanti ai propri prodotti. Ma, soprattutto, questa combinazione accentua il peso dell'offerta sul mercato mondiale, ne deprime i prezzi e trasmette questa diminuzione ai prezzi del mercato interno dei paesi in via di sviluppo con il risultato, per una specie di effetto domino, di diminuire i redditi dei loro agricoltori, di disincentivarne gli investimenti, di contrarre l'attività dei settori non agricoli, di aggravare i problemi dell'occupazione delle aree rurali e di impedire così ai loro abitanti di sottrarsi alla stretta della povertà e della fame. Colpisce, in questo caso, l'enorme disparità spesso esistente tra il numero di quanti be-

neficiano di queste forme di protezione e il numero di coloro che ne sono penalizzati. Un esempio: negli Stati Uniti i sussidi a favore del cotone, equivalenti in media negli ultimi anni ai due terzi del prezzo di mercato, vanno a favore di meno di 25.000 agricoltori, ma condannano alla povertà più di 16 milioni di persone che vivono di questo prodotto nell'Africa dell'Ovest.

Va inoltre profondamente rivista la politica degli aiuti umanitari basata sulla fornitura di prodotti alimentari provenienti dalle economie sviluppate. Troppo spesso questi aiuti, a causa delle condizioni di favore con cui sono distribuiti, hanno sui prezzi della produzione agricola dei paesi che li ricevono un impatto analogo a quello esercitato dai sussidi all'esportazione. Essi rischiano di destabilizzare il mercato interno dei paesi poveri, di influenzare negativamente le produzioni della loro agricoltura e di aumentare la loro dipendenza dalle importazioni di prodotti alimentari, con il risultato di aggravare pesantemente la loro bilancia commerciale, di deprezzare la loro moneta e di accrescere ulteriormente, come testimonia l'esperienza di questi ultimi anni, la sensibilità dei prezzi interni degli alimenti alle vicende dei prezzi internazionali. Può pertanto accadere facilmente che i vantaggi che i loro consumatori traggono inizialmente dai bassi prezzi siano tali da non compensare questi effetti negativi, e che simili aiuti umanitari abbiano a lungo andare un effetto controproducente sulla lotta alla fame e alla povertà. Ciò non esclude che gli aiuti alimentari siano indispensabili nelle situazioni di emergenza, dalle catastrofi naturali alle guerre, quando le popolazioni colpite esigono una assistenza diretta e immediata. Ma in questo caso è certamente più utile, oltre che assai meno costoso, acquistare gli alimenti da distribuire dai paesi in via di sviluppo vicini piuttosto che fornirli dalle economie sviluppate.

4 - I PROBLEMI DA AFFRONTARE

La piena responsabilità dei paesi industrializzati nel promuovere la sicurezza alimentare mondiale origina, in secondo luogo, oltre che dal peso determinante delle loro agricolture, dalla forza delle loro economie, dai loro progressi in campo scientifico e tecnologico e dal ruolo da essi svolto nelle relazioni internazionali. Ciò impone a questi paesi il diritto-dovere di essere parte attiva e di contribuire in modo determinante alla soluzione di problemi che condizionano il successo nelle sfide della sicurezza alimentare mondiale.

4.1 - Il finanziamento della R&D in agricoltura

Per le economie sviluppate è anzitutto imperativo l'impegno ad aumentare le risorse finanziarie destinate alla R&D pubblica in agricoltura nella misura richiesta per invertire concretamente quella tendenza alla riduzione del tasso di crescita della spesa ad essa riservata, ma in non pochi casi si è avuta una diminuzione in termini assoluti, cui si deve in buona parte il declino del tasso di aumento delle rese unitarie dei principali cereali verificatosi negli ultimi decenni.

Il progresso tecnologico di cui necessita l'agricoltura mondiale è in verità assai più complesso rispetto agli scorsi decenni a causa della pluralità degli obiettivi che deve conseguire contemporaneamente e delle loro difficoltà. Come nel passato, il suo scopo primario è assicurare il progressivo aumento della produttività, in particolare della produttività del suolo. Le produzioni per unità di superficie devono continuare ad aumentare in Europa, America del Nord e alcuni stati dell'Asia perché in queste regioni la terra e l'acqua disponibili tendono a diminuire. Le produzioni unitarie devono inoltre crescere nelle regioni dove sono presenti terre con potenzialità produttive agricole non ancora sfruttate perché è necessario limitare al massimo il loro uso. In buona parte dei casi si tratta di terre coperte da foreste o di terre umide, di modo che la loro messa a coltura sarebbe causa di alti costi ambientali e sociali.

Ma oltre a ciò, e a differenza del passato, il progresso tecnico deve oggi garantire che l'aumento delle rese unitarie avvenga con modalità atte sia ad assicurare il pieno rispetto dell'insieme dei servizi produttivi, ambientali e culturali forniti dall'ecosistema agricolo, sia a ridurre contemporaneamente il concorso dell'agricoltura, particolarmente rilevante nel caso del metano e del monossido di azoto, all'emissione di gas serra. In più, il progresso tecnologico deve consentire di adattare tempestivamente i diversi sistemi agricoli al cambiamento climatico per mitigarne gli effetti negativi e saper cogliere le opportunità che esso può offrire. Agricoltura e ecologia non possono più essere trattate come categorie separate. E tutto questo deve potersi realizzare in modo di conciliare il bisogno di tenere bassi, per quanto possibile, i prezzi dei prodotti alimentari con l'esigenza di assicurare agli agricoltori il reddito necessario per indurli a innovare continuamente.

Una simile R&D non può evidentemente essere affidata solo al mercato. Essa richiede delle specifiche alleanze pubblico-private e, al tempo stesso, degli aggiustamenti intelligenti nelle politiche di sostegno dei redditi agricoli.

4.2 - La valorizzazione delle biotecnologie

In generale, e in particolar modo per quanto riguarda i paesi in via di sviluppo, la R&D pubblica deve prestare una grande attenzione al contributo che può essere offerto dalle moderne tecnologie del *breeding* molecolare: dalla selezione assistita da marcatori molecolari alle colture transgeniche. Le giuste preoccupazioni che l'uso commerciale di talune di queste tecnologie, specie l'impiego di piante geneticamente modificate, suscita circa i rischi ambientali e per la salute umana non devono indurre a sottovalutare l'importanza del contributo che le stesse tecnologie possono dare già nel breve e medio periodo alla sicurezza alimentare mondiale ed alla lotta alla povertà. Non va dimenticato che a causa dei vincoli sempre più stretti riguardanti l'uso di fertilizzanti e di pesticidi che sono imposti dalla tutela dell'ambiente, e della crescente competizione nell'uso dell'acqua con la società civile e gli altri settori dell'economia, l'aumento della produttività è destinato ad essere principalmente legato nel futuro alle potenzialità genetiche delle piante coltivate.

Le moderne tecniche della biologia molecolare già oggi offrono, o sono prossime ad offrire, importanti contributi non solo alla lotta ai parassiti animali e vegetali, ma anche, per citare alcuni casi, in tema di resistenza agli stress biologici, di impiego più efficiente dell'acqua, di adattamento ad ambienti pedo-climatici sfavorevoli, di miglioramento della qualità nutrizionale degli alimenti, di inattivazione di allergeni e di tossine, di aumento dell'efficienza della fotosintesi.

Dall'altro lato, le particolari condizioni agro-ecologiche di molti paesi in via di sviluppo, specie dell'Africa Sub-sahariana, e le colture che sono alla base dell'alimentazione delle loro popolazioni esigono delle risposte tecnologiche specifiche ma destinate, a causa della limitata dimensione dei loro mercati, ad essere di scarso o nullo interesse per un settore guidato da logiche prettamente commerciali come è quello nel quale è oggi concentrato l'investimento nelle biotecnologie.

Questi paesi sono poi nella maggior parte dei casi troppo piccoli per poter realizzare le economie di scala tipiche degli investimenti nella R&D in campo biotecnologico. Da ciò, tutta l'urgenza di promuovere gli investimenti internazionali richiesti dalla ricerca biotecnologica riservata alle loro particolari produzioni agricole e condizioni agro-ecologiche per mettere a punto nuove varietà più produttive, migliorare la capacità di valutarne i possibili rischi, regolare il loro uso e tutelare il patrimonio genetico del paese.

I paesi in via di sviluppo possono evidentemente trarre vantaggio dall'impiego di prodotti della ricerca in campo biotecnologico per i

quali già esiste un mercato internazionale quali sono, ad esempio, le piante transgeniche. Ma anche in questo caso deve valere la norma che l'introduzione di miglioramenti tecnologici nella loro agricoltura deve avvenire nel pieno rispetto del principio di promuovere le condizioni di vita dei piccoli coltivatori. Altrimenti si rischia, come sta accadendo da anni in alcuni paesi dell'America del Sud, di andare incontro ad effetti sociali devastanti. L'incertezza circa i titoli di proprietà della terra conduce infatti in questi casi a favorire lo sviluppo di imprese di grandi dimensioni, le piantagioni, che espellono i piccoli coltivatori dalle loro aziende, facendone dei lavoratori senza terra destinati a trasferirsi nelle periferie delle grandi città, per impiegare le loro terre nella coltivazione di prodotti da riservare all'esportazione, la soia ad esempio, con il risultato paradossale di aggravare il problema della povertà e della fame e, all'opposto, di fornire alimenti a buon mercato ai consumatori dei paesi, spesso paesi industrializzati, cui i prodotti sono destinati.

4.3 - La concorrenza dei biocarburanti

La sfida della sicurezza alimentare mondiale esige inoltre un radicale cambio di indirizzo nelle normative a favore dei biocarburanti. I biocarburanti sono certamente destinati a giocare un ruolo importante nei sistemi energetici del futuro, ma solo se sono il frutto della valorizzazione di rifiuti della produzione agricola e forestale e di altri scarti di natura organica, ossia se si tratta di biocarburanti di seconda generazione. L'idea degli Stati Uniti, dell'Unione Europea e di altri paesi di ridurre le emissioni di gas serra, di aumentare la sicurezza dell'approvvigionamento energetico e di migliorare i redditi agricoli mediante la produzione di biocarburanti da materie prime tradizionalmente destinate all'alimentazione, i biocarburanti di prima generazione, è infatti già oggi insostenibile sia perché particolarmente costosa, sia per la gravità dei problemi di natura ambientale, sociale ed economica che ne derivano.

L'etanolo e il biodiesel di prima generazione sono, in vero, delle tipiche produzioni politiche, il frutto spesso della pressione di lobby. Nella stragrande maggioranza dei casi la loro produzione si regge esclusivamente grazie a mandati d'impiego e a sussidi pubblici particolarmente elevati. Secondo le stime di Global Subsidies Initiative, nel solo 2006 l'insieme dei sussidi concessi dagli Stati Uniti e dall'Unione Europea alla loro produzione è ammontato a circa 11-12 miliardi di dollari e per litro di carburante è oscillato tra i 29 cents di dollaro e 1 dollaro.

Vi sono poi forti dubbi circa la capacità di questi biocarburanti di contribuire effettivamente alla riduzione dell'emissione di gas serra. Recenti ricerche hanno messo in evidenza che se si considera l'impatto sull'uso del suolo, come la deforestazione e la messa a coltura di pascoli, che può avere l'espansione della coltivazione di mais e di soia per la produzione di biocarburanti, quest'ultima può condurre per anni non alla riduzione, ma ad un incremento netto dell'emissione di gas serra.

Il contributo dei biocarburanti alla riduzione dei consumi di benzina e di gasolio è in ogni caso di assai scarso rilievo. Se l'intera produzione di mais e di soia degli Stati Uniti dell'anno 2005 fosse stata dedicata alla produzione di etanolo e di biodiesel, le quantità di biocarburanti così ottenute sarebbero state pari rispettivamente solo al 2,4 e al 2,9% del consumo complessivo di carburanti di origine fossile del paese.

La produzione di biocarburanti di prima generazione ha infine un impatto forte e diretto sui prezzi dei cereali e degli oli vegetali perché entra in netta competizione con la loro domanda per l'alimentazione umana. Essa aumenta così i prezzi dei prodotti alimentari e ostacola di conseguenza l'accesso al cibo da parte dei poveri. Secondo le ricerche dell'International Food Policy Research Institute, questa produzione ha contribuito per circa il 30% all'aumento del prezzo dei cereali verificatosi tra il 2000 e il 2007.

Ma soprattutto grave è il fatto che, come dimostra l'esperienza di questi ultimi anni, l'impiego delle normali materie prime agricole per la produzione di biocarburanti altera non solo la dinamica, ma gli stessi fondamentali dei mercati agricoli. Questo uso rischia infatti di legare strettamente i prezzi dei prodotti alimentari alle performance dei settori ormai globalmente integrati dell'energia, e di assoggettarli in tal modo a tutta l'incertezza economica e politica che caratterizza il mondo del petrolio.

La produzione di biocarburanti di prima generazione non deve, in conclusione, competere con quella degli alimenti anche per ragioni di ordine etico. Occorre evitare che la domanda di quanti, grazie al maggior reddito di cui dispongono, chiedono più energia per fare, ad esempio, una gita di fine settimana con gli amici possa prevalere su quella dei poveri che domandano solo di potere sfamare se stessi e i propri figli. Sarebbe assai più utile se i sussidi oggi destinati alla trasformazione di cereali e oli vegetali in biocarburanti fosse investita nella R&D di biocarburanti di seconda generazione.

4.4 - Il controllo della speculazione finanziaria

Premesso che l'instabilità dei prezzi è una caratteristica generale dei mercati agricoli derivante dall'incertezza e dalla stagionalità tipiche delle produzioni dell'agricoltura, e che impennate dei prezzi ancora più impressionanti di quelle del biennio 2007-08 si erano già registrate nel corso della crisi degli anni 1973-75 quando i mercati a termine erano dominio pressoché assoluto degli operatori tradizionali, non si può negare che i cambiamenti nei fondamentali della domanda e dell'offerta delle materie prime alimentari non sempre riescono a spiegare in maniera soddisfacente i drastici aumenti e la volatilità dei loro prezzi del periodo 2007-08. È noto infatti che la combinazione delle aspettative di una migliore redditività con lo stato di eccitazione che ha dominato i mercati finanziari in quegli anni, ha indotto numerosi investitori finanziari a considerare le materie prime alimentari come una categoria alternativa di asset per ottimizzare il profilo di rischio-profitto dei loro portafogli, e ha favorito così un forte afflusso di capitali speculativi nei loro mercati. Al Chicago Board of Trade, per citare un dato, nel periodo compreso tra il maggio 2007 e il maggio 2008, il volume medio dei *futures* relativi ai cereali e ai semi oleosi è aumentato del 19% mentre quello delle loro *options* ha registrato una crescita del 34%. Non è inoltre da escludere che, come era già accaduto in anni passati, l'impennata dei prezzi dello zucchero del 2009 sia dovuta in una certa misura all'interesse dimostrato da alcuni *hedge fund* per questo prodotto.

È evidentemente necessario migliorare la regolamentazione di questi mercati e la supervisione sui prodotti finanziari derivati, specie per quanto riguarda la posizione degli *index trader*, così come può essere assai utile dare vita ad un sistema di *buffer stock* analogo a quello suggerito dall'International Food Policy Institute di Washington; un sistema basato: a) sulla formazione di stock da utilizzare in particolari situazioni di emergenza e per assistenza umanitaria, b) sul coordinamento degli stock nazionali dei principali paesi esportatori al fine di costituire una riserva da usare per smorzare eccessive fluttuazioni dei prezzi, c) una struttura capace di promettere vendite a prezzi più contenuti se le quotazioni superano determinati livelli. Ma è anche vero che questi provvedimenti vanno gestiti con estrema attenzione e prudenza data l'importanza nodale dei mercati a termine per la produzione agricola. Non è infatti facile distinguere l'attività di chi specula sul piano esclusivamente finanziario da quella di quanti – agricoltori, imprese di commercializzazione, industrie alimentari – operano in essi allo scopo di vendere i propri prodotti o acquistare i prodotti di cui necessitano in

modo di ridurre i rischi derivanti dall'incertezza che normalmente caratterizza i loro prezzi.

4.5 - Le restrizioni all'esportazione

L'esperienza degli ultimi mesi del 2007 e del primo semestre del 2008 dimostra inoltre che i governi possono avere con i loro interventi unilaterali un peso non meno rilevante degli stessi fondamentali della domanda e dell'offerta nel determinare gli aumenti dei prezzi internazionali delle materie prime agricole.

In quei mesi gran parte dei paesi in via di sviluppo che sono tra i principali esportatori di cereali e oli vegetali sono ricorsi, per proteggere i loro consumatori dalle turbolenze del mercato internazionale, a forme di intervento, dalle tasse, quote, licenze e prezzi minimi all'esportazione all'embargo, che hanno ridotto di colpo le disponibilità di prodotto su questo mercato e sono così servite solo ad aumentare repentinamente i prezzi internazionali e la loro volatilità. Nel caso del frumento, ad esempio, è bastato in quei mesi che l'Argentina differisse la data di scadenza dell'embargo o che la Federazione Russa elevasse la tassa all'esportazione o che l'Ucraina tornasse a confermare le quote all'esportazione perché il prezzo di questo cereale al Chicago Board of Trade aumentasse nel corso di una sola seduta del 5-7%.

Ancor più emblematico è il caso del riso. Le vicende di quei mesi del mercato mondiale di questo alimento base per tanta parte della popolazione mondiale sono una tipica testimonianza di come gli interventi non coordinati dei governi possano determinare una corsa all'accaparramento, con conseguente impennata dei prezzi internazionali, nonostante la presenza a livello mondiale di una produzione e di una consistenza delle scorte più che sufficienti. A partire dall'autunno 2007 questo mercato, sino allora piuttosto tranquillo nonostante l'esplosione dei prezzi degli altri cereali, è stato sconvolto da una serie di interventi di singoli governi. Inizia l'Egitto con l'introduzione di una tassa sulle esportazioni. Un mese dopo l'India, uno dei principali attori del mercato mondiale del riso, annuncia l'embargo a epoca indeterminata, con la sola eccezione della varietà basmati, embargo sostituito più tardi da un prezzo minimo. Nei mesi successivi i governi di Thailandia, Pakistan e Vietnam, gli altri grandi paesi esportatori, e di altri esportatori minori, quali Brasile, Cambogia e Uruguay, annunciano a loro volta analoghe forme di contingentamento delle esportazioni.

La combinazione di queste restrizioni da parte dei paesi, che con-

giuntamente controllano più dei tre quarti del mercato mondiale del riso, con la forte crescita della domanda dei tradizionali paesi importatori dell'Asia, dell'Africa dell'Ovest e dell'America Centrale causata dall'aumento dei prezzi degli altri cereali e della soia spiega perché, nel breve arco di tempo di poco più di un semestre, il prezzo internazionale di questo cereale sia progressivamente aumentato sino a raddoppiare, e anche triplicare per certe varietà, nonostante l'ulteriore crescita a livello mondiale della produzione (+3,5%) e degli stock (+7,4%) verificatosi nell'anno 2008.

Queste forme di intervento dei governi non sono in contrasto con le regole scritte del WTO. Tuttavia è non meno vero che esse, oltre ad essere dannose nel breve e medio periodo per gli stessi paesi che le attuano perché rappresentano per i loro agricoltori un disincentivo a produrre e riducono così l'offerta interna, costituiscono un importante passo indietro rispetto all'obiettivo della piena apertura dei mercati sancito nel 1994 dalle conclusioni dell'Uruguay Round con tutti i costi che ciò implica per la sicurezza alimentare e l'economia mondiali. Da parte dei paesi che hanno voce in capitolo a livello mondiale vi è pertanto l'esigenza di promuovere dei negoziati per una rimozione sostanziale dei divieti e delle restrizioni alle esportazioni di prodotti alimentari.

4.6 - I rischi del *land grab*

Quanto questi negoziati siano importanti e urgenti è confermato anche dalla diffusione negli ultimi anni di quelle forme di accaparramento della produzione di materie prime agricole attraverso l'acquisto del diritto all'uso a proprio beneficio esclusivo di enormi estensioni di terra che vanno sotto il nome di *land grab*, arraffare terra.

In molti casi questo accaparramento è la risultante di investimenti in paesi in via di sviluppo compiuti da società di capitale di paesi industrializzati a seguito della prospettiva di futuri consistenti aumenti della domanda e dei prezzi delle materie prime agricole per usi alimentari e per la produzione di biocarburanti. Ma assai più significative, anche ai fini di questa analisi, sono le numerose ed importanti forme di *land grab* determinate da motivazioni di natura prettamente geopolitica legate alla crisi alimentare degli anni 2007-08.

L'esplosione e la variabilità dei prezzi delle materie prime agricole e, più ancora, le restrizioni all'esportazione imposte da molti governi hanno indotto alcuni paesi importatori, ricchi di capitali ma poveri di terra, a concludere che per la propria sicurezza alimentare non ci si può basare

solo sul mercato mondiale, ma è anche necessario controllare direttamente le possibili fonti di offerta mediante investimenti mirati all'acquisto o alla concessione o all'affitto per lunghi periodi, sino a 99 anni, di terre di decine e anche centinaia di migliaia di ettari, terre da coltivare per produrre alimenti destinati al proprio mercato interno. Una scelta, questa, facilitata dagli sforzi che i governi di un certo numero di paesi poveri di capitale ma ricchi di terra, specie in Africa, stanno compiendo per attrarre investimenti da destinare allo sviluppo delle loro agricolture.

Non vi sono dati certi sulla dimensione raggiunta sinora da questo tipo di investimenti, ma è opinione diffusa che esso sia ormai giunto ad interessare decine di milioni di ettari di terra. Secondo talune stime l'estensione dell'area interessata ha già superato quella dell'intera superficie agricola francese. I maggiori paesi investitori sono Cina, Corea del Sud e i vari Stati del Golfo; normalmente essi operano attraverso compagnie private costituite e possedute dai governi o dai loro fondi sovrani. I paesi interessati appartengono in genere all'Africa Sub-sahariana, ma anche altri paesi, quali Pakistan, Kazakistan, Cambogia, Indonesia, Birmania e Ucraina, sono propensi a questa forma di cessione del diritto all'uso di proprie terre da destinare al rifornimento alimentare dei paesi investitori.

Questi investimenti possono essere importanti strumenti di sviluppo. Malgrado ciò prevale la preoccupazione che essi accrescano sensibilmente i rischi per i poveri e la stessa sicurezza alimentare dei paesi che li ricevono. Un'indagine dell'International Institute for Environment and Development ha evidenziato che questi paesi non dispongono normalmente dei meccanismi legali o procedurali necessari per proteggere i diritti e per prendere nella dovuta considerazione gli interessi e le aspirazioni delle popolazioni delle regioni interessate. E quando possono contare su questi meccanismi, i paesi mancano spesso del potere contrattuale richiesto per assicurare un'equa ripartizione dei benefici e per evitare che gli obblighi assunti dagli investitori siano definiti, come sta avvenendo comunemente, in modo tanto vago da poter essere facilmente elusi. È quindi assai facile che i benefici attesi dalle comunità locali interessate in termini di occupazione, di infrastrutture, di trasferimento di conoscenze e tecnologie, di tutela dell'ambiente e di lotta alla povertà non si materializzino.

Il *land grab* può essere allora causa di gravi rischi di natura economica, sociale e politica e di turbativa per lo stesso mercato internazionale. Da un lato, esso corre il pericolo di trasformarsi nello strumento di una nuova forma di colonialismo. Dall'altro lato, esso esige la tutela del diritto dei paesi investitori ad esportare i prodotti delle

terre da essi coltivate, un diritto difficile da rispettare da parte dei governi locali se le loro popolazioni soffrono la fame. Esso può così determinare l'insorgere di conflitti capaci di accentuare ulteriormente la variabilità dell'offerta delle materie prime agricole sul mercato internazionale e conseguentemente la volatilità dei loro prezzi. Da ciò l'esigenza di considerare il *land grab* come un ostacolo potenziale sul cammino della sicurezza alimentare mondiale che è quanto mai opportuno sottoporre a regolamentazione internazionale.

5 - UNA CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

In conclusione, a fondamento della sicurezza alimentare mondiale è anche e in primo luogo la volontà politica delle economie sviluppate; in particolare, la loro piena disponibilità a praticare politiche e comportamenti che non siano più in netto contrasto con i principi che esse invocano. L'impegno fattivo di queste economie per la sicurezza alimentare del pianeta non risponde in vero solo ad una esigenza d'ordine morale e di giustizia. Da questo impegno dipende anche la stabilità economica, sociale e politica del mondo intero.

Ad esempio, un simile impegno implica un rimodellamento del sistema delle istituzioni internazionali capace di assicurare un effettivo governo mondiale del problema alimentare. Esso esige poi un concreto sviluppo dell'agricoltura e della società rurale dei paesi in via di sviluppo, e diventa in tal modo lo strumento indispensabile per accrescere le prospettive di sviluppo di questi paesi, ridurre le loro disparità di reddito con i paesi ricchi e dare loro un maggiore potere di controllo sul proprio destino. Ancora, questo impegno impone che si porti a termine la riforma delle regole del commercio internazionale perché solo a questa condizione è possibile bloccare quelle tendenze al nazionalismo alimentare che si sono manifestate in occasione della crisi recente, restituire fiducia al mercato mondiale dei prodotti alimentari e incoraggiare di conseguenza efficienti modelli di produzione. È infine quanto mai necessario avere ben presente che, dato lo stretto rapporto esistente tra sicurezza alimentare e fenomeni migratori, l'impegno effettivo dei paesi ricchi per la sicurezza alimentare del mondo risponde a una esigenza di particolare importanza strategica. Questo impegno rappresenta l'unica politica capace di evitare che nei prossimi decenni il Nord del mondo si debba confrontare con la pressione migratoria di masse enormi, centinaia di milioni, di persone alla ricerca disperata di che sopravvivere.

*Summary**The challenges of food security*

JEL: (Q18)

Agricultural products have assumed, like oil, the characteristics of strategic products. Food security is nowadays, together with energy and climate, one of the most important problems that individual countries. The article suggests that the “war to hunger” implies dealing with two challenges. The first concerns the link between hunger and poverty. It is paradoxical, in fact, that hunger manifests itself in times of high availability of food in the world. War to hunger, therefore, implies first of all struggle against poverty. The second challenge concerns the capacity of production systems to improve to catch up the needs of an increasing population. On this regard, industrialized countries can give an important contribution, especially as far as policies are concerned. In fact, they should restore an adequate level of investments in research and development – and in particular in the field of biotechnologies –, start a revision of the biofuel policies (which create a competition with food production for land use), avoid export restrictions, and combat land grabbing – the acquisition by private corporation and even States of big agricultural land surfaces abroad to ensure their own food security. Most of these policy issues require also a strong effort to create a new international food governance.

RIVISTA di STUDI POLITICI

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXII • luglio - settembre 2010

■ FOCUS

Rossi

Il contenzioso storico italo-libico e il Trattato di Amicizia del 30 agosto 2008

■ EUROPA

Di Gisi – Pecorario- De Angelis

La politica energetica dell'Unione Europea: the Moscow dimension

I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa

Le Comunità Montane: tra competenze regionali e interventi legislativi statali

■ MEDITERRANEI

Ruggiero

Questioni etniche e democratiche nello stato d'Israele

■ INCONTRO DI CIVILTÀ

Villa

Il potenziale conflitto con l'estraneo

In questo numero

Editoriale

Antonio Iodice 5

FOCUS

Il contenzioso storico italo-libico e il Trattato di Amicizia del 30 agosto 2008

Gianluigi Rossi 9

Scheda introduttiva al Trattato di amicizia italo-libico del 2008

Mauro Bontempi 15

Trattato di Amicizia, Partenariato e Cooperazione tra la Repubblica Italiana e la Grande Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista 27

EUROPA

La politica energetica dell'Unione Europea: the Moscow dimension

Luigia Di Gisi 41

I vent'anni della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa: storia di uno dei più formidabili successi della diplomazia italiana nelle relazioni giuridiche internazionali

Alessio Pecorario 49

Le Comunità Montane: tra competenze regionali e interventi legislativi statali

Carmine De Angelis 75

MEDITERRANEI

Questioni etniche e democratiche nello stato d'Israele

Serafina Ruggiero 119

INCONTRO DI CIVILTÀ**Il potenziale conflitto con l'estraneo**

<i>Andrea Villa</i>	137
NEWS EUROPA	159
SULLO SCAFFALE	217
LIBRI CONSIGLIATI	225
GLI AUTORI	233

INCONTRO DI CIVILTÀ

*Andrea Villa*¹

Il potenziale conflitto con l'estraneo

1. Introduzione

Alcune volte, siamo propensi a ricordare le grandi difficoltà che le precedenti generazioni di italiani incontrarono nell'esperienza dell'emigrazione, fosse essa interna, dal sud verso il cosiddetto triangolo industriale, oppure al di fuori dei confini nazionali: in Germania, in Svizzera, in America e così via.

Ricordare è un'attività molto importante. E lo è ancora di più per colui il quale è sradicato, perché slegato dal contesto di origine. Da quel punto di vista, infatti, un aspetto merita di essere sottolineato: le grandi difficoltà non si esauriscono mai con la progressiva emancipazione dai principali bisogni essenziali. Piuttosto, quando la stretta necessità comincia a diventare un ricordo, sembra rimanere vivo nell'esperienza del migrante il segno della tensione vissuta nel rapportarsi con la realtà sociale di insediamento, ovvero con la popolazione già integratasi e con quella autoctona. E ciò par vero, ancor di più, quando prendiamo in considerazione un contesto territoriale socio-economicamente omogeneo.

¹ Il saggio costituisce un approfondimento della relazione presentata dall'Autore al Convegno Internazionale *Beyond dichotomous thinking: the society of individuals. The legacy and continuing relevance of Norbert Elias's sociology*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Firenze dal 7 al 9 ottobre 2010.

È bene sottolineare ancora: solo alcune volte siamo propensi a ricordare il passato e a fare tesoro di quelle esperienze.

Da un lato, quindi, è possibile affermare che il mancato rispetto dell'altro nei rapporti interpersonali, come nel caso dei pregiudizi e delle umiliazioni verbali, corre sempre il rischio di cadere nell'oblio generale, passando attraverso il filtro e le immagini della "vita nervosa"² e delle, invero tenui, narrazioni intergenerazionali; dall'altro lato, però – dobbiamo ribadirlo – oblii ed erosioni delle lezioni che provengono dal passato non coinvolgeranno mai le moltitudini di persone che hanno vissuto e continuano a vivere sulla propria pelle, da *estranei*, la complessità del rapporto con gli integrati in un ambiente quotidianamente condiviso.

Infatti, la questione si ripropone, a ruoli invertiti, nel momento in cui il nostro Paese – l'Italia – si accorge di rappresentare un enorme magnete al servizio del processo di globalizzazione del mercato del lavoro: con tutte le conseguenze che il caso comporta nel tessuto sociale e nel senso comune.

Io credo che questa breve cornice introduttiva possa aiutarci a valorizzare l'analisi proposta da Norbert Elias sull'*estraneità, intesa come rapporto di interdipendenza tra membri di gruppi differenti*. Dunque, partendo dal contributo del sociologo tedesco, obiettivo di questo articolo è mettere a fuoco la figura dell'odierno migrante (singolo e in gruppo) in chiave *relazionale*. Più nel dettaglio, si vuole contribuire all'organizzazione di una cornice di senso utile per la comprensione dei rapporti potenzialmente conflittuali in cui la percezione di questa estraneità si realizza. Il fine è quello di recuperare stimoli e concetti di primaria importanza per la cassetta degli attrezzi di coloro i quali intendono studiare l'*immigrazione e le relazioni interetniche*, cercando di connettere la realtà vissuta dalle persone ai nodi, invero cruciali e quanto mai odierni, che prendono forma a partire dalle rappresentazioni socia-

² G. Simmel, *Die Grosstädte und das Geistesleben*, 1903; tr. it. *La metropoli e la vita dello spirito*, in G. Simmel, *Ventura e sventura della modernità. Antologia degli scritti sociologici*, a cura di P. Alferj, E. Rutigliano, Bollati Boringhieri, Torino 2003.

li veicolate dai mass-media e dalle decisioni assunte nell'ambito della sfera politico-istituzionale.

2. La ricerca di Winston Parva

Possiamo subito dire che il segmento dell'opera di Norbert Elias che oggi esploriamo, da un lato, non è immediatamente riconducibile, e in qualche modo riducibile, a un settore specifico dell'indagine: per esempio, non entriamo subito nei discorsi riguardanti la presenza del migrante globale entro i confini nazionali; dall'altro lato, proprio per l'assenza di una connotazione settoriale, l'analisi del caso Winston Parva si presenta come un esempio perfetto della capacità straordinaria di questo autore di attenuare molte tra le dicotomie e le suggestioni che (troppo spesso) affollano e ingessano il discorso delle scienze sociali *sui generis*.

Più in particolare, a me sembra che i risultati e i meriti di questo lavoro possono essere interpretati come il riflesso diretto di una perfetta integrazione tra teoria e dato: un apparato teorico-concettuale efficace – la "morfogenetica-processuale" delle figurazioni³ – e una ricerca empirica calata in un contesto carico di gravidanza sociologica: quello anglosassone, in cui è presente una mobilità territoriale interna correlata a maturi e consolidati processi di industrializzazione e di urbanizzazione.

Ebbene, il punto di partenza della mia rilettura dell'opera *The established and the outsiders*⁴ può essere rappresentato dalla se-

³ N. Elias et al., *Towards a Theory of Social Processes: A Translation*, in «The British Journal of Sociology», Vol. 48, n. 3-1997, pp. 355-383; F. Squazzoni, *Norbert Elias: per una sociologia morfogenetica e processuale*, in «Intersezioni», a. XX, n. 2-2000, pp. 285-296. Sul concetto di figurazione: N. Elias, *Che cos'è la sociologia?*, Rosenberg & Sellier, Torino 1990, pp. 143-156; S. Tabboni, *Norbert Elias: un ritratto intellettuale*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 87-158; R. Van Krieken, *Norbert Elias*, Routledge, London 1998, pp. 52-62; T. Quintaneiro, *The concept of figuration or configuration in Norbert Elias' sociological theory*, in «Teoria & Sociedade», vol. 12, n. 1, 2005, pp. 54-69.

⁴ N. Elias N., J.H. Scotson, *The established and the outsiders*, Frank Cass & Co., London 1965; tr. ted. *De gevestigden en de buitendstanders*, Het Spectrum,

guente affermazione: il valore della concettualizzazione eliasiana contenuta nella ricerca sugli abitanti del territorio di Winston Parva consiste nell'aver perseverato e raggiunto l'obiettivo di individuare un possibile *minimo comune denominatore* alla base di "conflitti potenziali o latenti"⁵ tra membri di gruppi coinvolti in quotidiane relazioni *vis-à-vis*.

Questa mia affermazione, è doveroso specificarlo, è assolutamente strumentale: infatti, essendo articolata in funzione degli obiettivi di questo elaborato, contiene in sé tutti i limiti e le omissioni che sono tipiche tanto di un'argomentazione idiografica – cioè, sensibile alla natura storicamente e socialmente situata dei concetti – quanto del sempre vano tentativo di recintare tutti gli stimoli e le soluzioni contenute nel percorso di un "gigante" quale è Norbert Elias⁶.

Ma, cerchiamo di introdurre una breve descrizione dei fatti e del contesto. Agli occhi dei ricercatori, quella di Winston Parva è una realtà dell'*hinterland* di Leicester di costituzione moderna e in via di espansione. Essa è suddivisa in tre zone: la zona A, a carattere residenziale e borghese, la B e la C, invece, di estrazione operaia. Queste ultime due sono successive per costruzione e offrono alle persone una medesima condizione abitativa⁷. Si potrebbe dire: un modello sostanzialmente uniforme e caratteristico degli spazi socia-

Utrecht and Antwerp 1977; tr. it. *Strategie dell'esclusione*, Il Mulino, Bologna 1994. L'edizione originale di questa ricerca di gruppo è stata pubblicata nel 1965. Tuttavia, come autore unico, Norbert Elias scrisse in inglese il fondamentale saggio introduttivo da inserire nell'edizione tedesca dell'opera (1977).

⁵ L. Gallino, *Dizionario di Sociologia*, Utet, Torino 1993, p. 152. Scrive Gallino: "Una distinzione di cui spesso si sottovaluta la portata è quella tra conflitto *potenziale* e conflitto *attivo*, ovvero tra una situazione capace di provocare un conflitto e un comportamento conflittuale empiricamente osservabile da parte dei soggetti coinvolti. [...] A un'altra distinzione, quella tra conflitto *manifesto* e conflitto *latente*, è sottesa l'ipotesi che il conflitto osservabile tra due o più soggetti sia, almeno in certi casi, soltanto una manifestazione – un sintomo – di un diverso e più profondo conflitto di cui non si riesce ancora a scorgere la natura reale, e di cui gli stessi soggetti non sempre hanno coscienza" (*Ibidem*).

⁶ A. Cavalli, *Norbert Elias. Profilo*, in «Il Mulino», n. 1-2009, pp. 123-128

⁷ N. Elias, J.H. Scotson, *op. cit.*, 1994, pp. 89-109.

li emergenti in virtù del progresso tecnico, economico ed urbanistico del novecento.

In realtà, almeno due importanti pilastri teorici della cultura sociologico-industriale sembrano essere messi perentoriamente in discussione. Il primo è quello imperniato sul passaggio meccanico e lineare da un modello "*gemeinschaft*" di relazioni e spazi sociali di tipo tradizionale a un modello "*gesellschaft*" caratterizzato dalla razionalità collettiva intrinseca alla differenziazione sociale moderna⁸; il secondo punto messo in discussione è quello del nesso causale marxista tra solidarietà del proletariato e monocausalità delle ragioni che generano i conflitti, oppure, per dirlo con maggiore chiarezza, quello di una concezione del *potere* riferibile, quasi esclusivamente, al possesso di mezzi e di risorse materiali.

Agli occhi di Norbert Elias, non può essere considerato credibile un processo storico in cui si realizza un passaggio dalle caratteristiche di una vita comunitaria e tradizionale a quelle di società e rapporti razionali concepiti come categorie universali e immanenti: esiste, quantomeno, la possibilità di osservare dei *sincretismi* tra le varie forme del legame sociale; di conseguenza, molto spesso, è soltanto un artificio linguistico quello di ragionare per classi e categorie sociali omogenee, derivando da esse atteggiamenti e connotazioni caratterizzanti i gruppi e le persone (la classe operaia, il ceto medio, la corporazione, il partito, etc.); ed è, altresì, un grave errore concepire le classi come accompagnate da visioni del mondo contrapposte e divergenti intorno a una contraddizione strutturale, in quel caso, di tipo economico (esistono, sempre, interdipendenze e differenziali di potere tra gruppi appartenenti alla medesima classe, categoria o comunità).

Infatti, quel che la ricerca rileva e intende studiare è la, fortemente generalizzabile, tendenza al formarsi di stratificazioni

⁸ In questa occasione, il riferimento è soltanto alla nota dicotomia tra "comunità" e "società", senza entrare nel dettaglio della soggiacente teorizzazione contenuta nell'omonima opera di Ferdinand Tönnies (1887-1912).

comunitaristiche (o di gruppo), non solo all'interno della più ampia comunità suburbana rappresentata dal quartiere e dall'*hinterland*, ma, soprattutto, all'interno di una delle classi sociali protagoniste della modernizzazione industriale: quella operaia anglosassone, le cui caratteristiche risultano essere omogenee non solo per quanto concerne la condizione socio-economica, bensì anche per l'assenza di differenze somatiche, linguistiche o religiose (come sappiamo, non è così omogeneo il caso della mobilità sociale interna scaturita dai processi di industrializzazione italiani).

Ebbene, questo tipo particolare di *stratificazione intraclassa* è generato – ed ecco il minimo comune denominatore – dalla durevolezza del rapporto degli uomini con il proprio territorio e, di conseguenza, dall'intensità del legame sociale e dall'istituzionalizzazione dei rapporti di affinità e parentela nell'ambito di una determinata cerchia sociale⁹. Da qui scaturiscono tutte le dimensioni della figurazione¹⁰ radicati ↔ estranei, ovvero tra gruppi di lavoratori insediati su quel territorio da almeno due generazioni e nuovi arrivati. A tal proposito, ci dice Elias:

Si incontra qui, in una forma particolarmente pura, una fonte di differenziali di potere tra gruppi interdipendenti che gioca un ruolo importante anche in molti altri scenari sociali, ma che agli occhi dell'osservatore viene frequentemente coperta da altre caratteristiche distintive dei gruppi interessati, come quella del colore della pelle o della classe sociale. A uno sguardo più ravvicinato si può spesso scoprire che anche in questi casi, come in Winston Parva, un gruppo

9 Cfr. Simmel 1908.

10 È opportuno, a questo punto, evidenziare come il concetto di *figurazione* può essere ricondotto, a una prima analisi epistemologica, a quello simmeliano di *azione reciproca*: infatti, in entrambi è presente l'esigenza di costruire il proprio oggetto di studio in termini relazionali (individuali o di gruppo) e spaziali (cfr. R. Cipollini, *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Angeli, Milano 2002). La Tabboni, però, a tal proposito, afferma con grande puntualità che "la *figurazione* dà conto dell'*interdipendenza*, piuttosto che della sola *interazione*" (S. Tabboni, *op. cit.*, 1993, p. 237).

*ha una quantità di coesione più elevata degli altri e questa differenza di integrazione contribuisce sostanzialmente al surplus di potere dei primi; la maggiore coesione permette a tale gruppo di riservare per i propri membri le posizioni sociali che permettono di gestire un potere più elevato, rafforzando in tal modo la coesione, e di escludere i membri degli altri gruppi*¹¹.

La contrapposizione tra radicati ed estranei è, dunque, in primo luogo, segnata da *relazioni elementari di potere*¹², da una presunta superiorità, altresì, trasmessa e riconosciuta (quasi passivamente) dall'*outsider* e, quindi, possiamo dire, da quotidiane relazioni di dominio e di subordinazione in cui emergono con chiarezza, non solo rappresentazioni, azioni e prerogative di un gruppo verso un altro gruppo, bensì, anche e soprattutto, *la produzione e la riproduzione sociale dello stigma e dello stereotipo*¹³: per natura, gli estranei, i non radicati, vengono considerati individui tendenti all'anomia, alla devianza, generalmente maleducati e/o sporchi, con l'immediata conseguenza di non essere accettati nell'ambito delle attività e degli spazi sociali extralavorativi che dovrebbero essere caratteristici di quella categoria. Come recita il titolo della traduzione italiana dell'opera, il *focus* principale sembra essere, proprio, quello di rilevare dimensioni assimilabili a delle "strategie dell'esclusione"¹⁴. Strategie osservate – vale la pena ripetersi – nell'ambito di una realtà omogenea per caratteristiche socio-economiche.

È a questo punto che il contributo eliasiano incontra gli obiettivi analitici perseguiti in questa sede.

11 N. Elias, *op. cit.*, 1994, pp. 19-20.

12 Cfr. N. Elias, *Gli integrati e gli outsider*, in S. Tabboni (a cura di), *Lontananza e vicinanza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*, Angeli, Milano 1986, pp. 155-185.

13 Per un'analisi esaustiva del concetto di stigma: B. Link, J. Phelan, *Conceptualizing stigma*, in «Annual Review of Sociology», vol. 27, 2001, pp. 363-385. Per un'analisi del concetto di stereotipo e dei processi connessi: M. Delle Donne, *Stereotipi e Pregiudizi*, Edup, Roma 1998.

14 N. Elias, J.L. Scotson, *op. cit.*, 1994.

3. Figurazione, conflitto potenziale e latente

Il “paradigma empirico”¹⁵ che abbiamo messo in evidenza ci aiuta a prendere in considerazione il tema dell’estraneità *sui generis* come “*humana conditio*” di molte forme contemporanee di tensione e di violenza, soprattutto quelle di tipo micro, circoscritte in un ambito intra-quartiere, intra-condominiale, intra-scolastico e così via¹⁶: in particolare, la *percezione* di un’*estraneità minacciosa* che emerge come un indicatore chiaro dalla figurazione tra “radicati e non” sembra riprodurre i segnali caratteristici di tutti quei conflitti potenziali e latenti¹⁷ che – quest’oggi – prendono forma in quei contesti in cui la quotidiana convivenza interetnica – la convivenza con lo straniero – è divenuta un dato non più *contingente*, bensì *strutturale*.

Però, è bene precisare: il conflitto tra singoli e/o tra gruppi sociali, per sua connotazione, non può essere considerato o, peggio ancora, assimilato a una figurazione, ovvero a un’universale cristallizzazione delle interdipendenze di potere nelle relazioni tra gli esseri umani. Esso è, piuttosto *potenzialmente presente, sincronicamente latente ed eventualmente manifesto*, nel momento in cui mette in discussione gli equilibri di quelle interdipendenze. Da questo punto di vista, l’epistemologia simmeliana e quella eliasiana appaiono alquanto distanti¹⁸, anche se Norbert Elias, sulla scia di Simmel, si è impegnato – come abbiamo detto – a emendare la concezione monocausale e ideologica del conflitto e ad affermare una connotazione, puramente sociologica, in quanto relazionale (e non economicistica), della nozione di potere.

È giusto affermare che il conflitto è sempre permeato da figurazioni indicanti un differenziale di potere, ma è, anche, corretto rilevare che esso è un tipo di azione reciproca – *Wechselwirkung*¹⁹

¹⁵ N. Elias, *op. cit.*, 1994, p. 17.

¹⁶ Cfr. N. Elias, *Humana Conditio*, Il Mulino, Bologna 1987.

¹⁷ V. nota 3.

¹⁸ V. nota 9.

¹⁹ G. Simmel, *Der streit; Die kreuzung sozialer kreise*, 1908; tr. ing. *Conflict & The web of group affiliations*, The Free Press, New York 1955. Concetto cardine della sociologia di Georg Simmel che indica l’intima natura processuale di ogni relazione e segna il superamento della causalità lineare e l’ingresso

– individuale o di gruppo, le cui caratteristiche e i cui contenuti simbolici risultano essere – sempre e comunque – storicamente e socialmente determinati e i cui *esiti incerti*, possono oscillare dalla negoziazione, emblema della disponibilità al dialogo (magari incentivata da un’attenzione pubblica e politica a queste possibili soluzioni), all’autoreferenzialità e all’“identizzazione” individuale e di gruppo²⁰, quando è potenziale, fino ad arrivare alla violenza verbale e fisica, quando il riconoscimento e il proficuo scambio comunicativo tra gli attori in gioco non possono o non vogliono essere realizzati (in questo caso tende a rimanere latente, tuttavia, se sollecitato, può esplodere con irruenza). E ciò par vero, ancor di più, nel momento in cui queste tensioni vengono aggravate e rese più complesse da variabili – da differenze – di tipo *culturale e linguistico*.

È anche vero, però, che noi tutti, nel leggere le pagine dedicate ai dati della ricerca su Winston Parva, siamo colpiti. Siamo colpiti perché notiamo forti similitudini con le narrazioni e i vissuti dei migranti italiani del sud; inoltre, ci sono forti similitudini anche con la realtà osservabile, oggi, in alcuni quartieri di Roma, di Milano o di altre città e territori in cui il fenomeno migratorio e le diverse forme di marginalizzazione incidono con forza sul tessuto sociale dei quartieri e degli insediamenti popolari²¹. Sovente, in queste realtà – anche a parità di condizioni socio-economiche – si respira tensione e disagio, ovvero mancata integrazione tra cittadini italiani

nel pensiero complesso. Per suo tramite Simmel vuole sottolineare il continuo modificarsi dei termini della relazione stessa per effetto delle retroazioni che ogni mossa, più o meno coscientemente effettuata, provoca nell’uno e nell’altro. Per un approfondimento, si veda: A. De Simone, *Come è possibile la reciprocità? Processi di individualizzazione e disseminazioni della socialità in Georg Simmel*, in M. Bontempi, V. Cotesta, M. Nocenzi (a cura di), *Simmel e la cultura moderna*, Morlacchi, Perugia 2010, vol. I, pp. 317-341.

²⁰ A. Melucci, *Il gioco dell’io. Il cambiamento di sé in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1991; Id., *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano 2000.

²¹ Si vedano: Rete a Colori, *Milano, Stadera: immigrazione, leggi e norme sociali*, Angeli, Milano 1998; I. Fontana, *Non sulle mie scale. Diario di un cittadino alle prese con l’immigrazione clandestina e l’illegalità*, Donzelli, Roma 2001; A. Augustoni, A. Alietti, *Società urbane e convivenza interetnica. Vita quotidiana e rappresentazioni degli immigrati in un quartiere di Milano*, Angeli, Milano 2009.

e stranieri; anche quando questi ultimi sono regolarmente soggiornanti con i loro nuclei e le loro comunità più o meno strutturate.

Beninteso, senza, per questo, voler offuscare quelle esperienze di riconoscimento e di solidarietà che – nella nostra contemporaneità – prendono forma spontaneamente in nome della fede, di una morale influente, del rispetto dei diritti e della tolleranza reciproca. Tuttavia, credo sia altrettanto importante produrre un'analisi e degli strumenti che siano rivolti a quelle situazioni meno agevoli dal punto di vista della solidarietà sociale e del dialogo perseguito: soltanto per contribuire alle possibilità di una comprensione.

Quindi, sembra opportuno cominciare ad avanzare alcuni quesiti in grado di stimolare la riflessione e il confronto. Per esempio, come declinare il contributo eliasiano sull'*esclusione dell'estraneo* in un contesto "post-industriale" e "globale"? O meglio, come inserire l'efficace analisi dei differenziali di potere tra le nebbie, non già teoriche, bensì reali, della frammentazione consumista, oppure, viceversa, tra le derive dell'appartenenza ad un'identità rigida che, talune volte, specie tra i radicati, sembra essere alimentata, non già da un'effettiva coesione di un gruppo, bensì, da un vero e proprio mercato dei simboli e delle appartenenze sociali (specie nella sfera politica)?

Sul piano della ricerca, una volta accertata quell'interdipendenza sul campo, non bisogna mai fermarsi alla, seppur fondamentale, operazione di registrare e descrivere i dati che emergono da una parte e dall'altra. Piuttosto, occorre utilizzare le principali dimensioni della figurazione tra *established* e *outsiders* come gli indicatori di un conflitto potenziale o latente in cui – bisogna dirlo – non sempre l'estraneo e così poco strutturato in gruppo da essere ben disposto a subire e a recepire passivamente una presunta, percepita o rappresentata (dagli autoctoni), condizione di inferiorità. Negli ambienti di una società planetaria in cui il fenomeno migratorio è divenuto – ripeto – un dato strutturale, lo straniero che ha consolidato il proprio soggiorno è, molto spesso, legato a un'appartenenza solida, a una solidarietà di gruppo, molto più di quanto lo sia – nei fatti – il cittadino autoctono che gode non solo della piena inclu-

sione giuridica, ma anche, purtroppo, delle più radicali e deleterie forme di individualizzazione e di distrazione. Al contrario, invece, lo straniero *di primo approdo*, oppure, colui il quale ha perso la dignità di un'*inclusione giuridica e sociale precarizzata*, ma anche colui il quale è deviante, ebbene, tutti questi subiscono, sempre più frequentemente, il differenziale di potere istituzionalizzato e lo stigma connesso (il clandestino, il Rom, il lavavetri, etc.), con tutte le aggravanti e i differenziali di tipo economico, legislativo e politico. Il tutto, rigorosamente senza appello.

Ma, per l'appunto, quali sono queste dimensioni della figurazione utilizzabili come indicatori di contesti in cui "il problema più importante per il tessuto sociale diventa quello dell'attenuazione e della mediazione della conflittualità, così come quello della costruzione di una consapevolezza soggettiva dei diritti e dei doveri, di una libertà di azione e di una capacità di dialogo, soprattutto per quanto concerne le prospettive delle generazioni presenti e future"²²?

Se è vero che indicatori e dimensioni della conflittualità potenziale o latente coincidono con quelli della figurazione eliasiana, è vero anche che la presenza di questi indicatori continua a confermare la validità di tutte quelle analisi che mettono in rilievo, a partire dal fondamentale contributo di Georg Simmel²³, l'"ambivalenza" dell'estraneo – dello straniero – e la sua non semplice riducibilità alle categorie razionali dell'interpretazione²⁴, siano esse positive o negative²⁵. Nella centralità attribuita alla categorizzazione razionale

²² A. Touraine, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, Paris 1997; Id., *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui*, Fayard, Paris 2004.

²³ G. Simmel, *Exkurs über den Fremden*, 1908; tr. it. *Lo straniero*, in G. Simmel, *Sociologia*, Comunità, Milano 1989.

²⁴ Per un approfondimento sull'ambivalenza dello straniero nel pensiero di Georg Simmel si vedano: L. Perrone, *Da straniero a clandestino. Lo straniero nel pensiero sociologico occidentale*, Liguori, Napoli 2005, pp. 45-52; S. Tabboni, *Lo straniero e l'altro*, Liguori, Napoli 2006, pp. 40-43.

²⁵ Zygmunt Bauman scrive: "L'ambivalenza, ovvero la possibilità di assegnare un oggetto o un evento a più di una categoria, è un disordine specifico del linguaggio: essa rappresenta una falla nella funzione nominatrice (e segregatrice) che il linguaggio dovrebbe assolvere. Il principale sintomo del disordine

(individuale e collettiva), che è tipica della civiltà occidentale moderna, persiste il difetto, apparentemente elementare, di distinguere gli amici dai nemici. Tuttavia, oltre a questi due insiemi definiti e circoscritti, ci sono anche gli estranei e gli stranieri che non possiamo conoscere *a priori*, sono altro da noi, *non* sono facilmente polarizzabili²⁶, sono apparentemente svincolati dal nostro mondo, dalle nostre certezze. Essi sono ambivalenti perché generano una *tensione* tra attrazione e rifiuto, tra curiosità e timore. Purtroppo, sovente, siamo costretti a osservare il tentativo di superare questa ambivalenza con la collocazione di queste esperienze nella categoria del nemico e, indubbiamente, Norbert Elias contribuisce a fornire una lettura importante di questa collocazione, in quanto riesce a superare l'idea di un processo riconducibile esclusivamente alle categorie razionali dell'intelletto, utilizzando, da par suo, lo strumento della figurazione interdipendente tra gruppi che risultano essere *diversamente integrati* al loro interno e rispetto alla cornice di senso del territorio.

In questo scenario e a mio modo di vedere, il pettegolezzo, lo stereotipo, la comunicazione dello stigma come forma di affermazione di un "differenziale di potere", continuano a essere gli indicatori più affidabili di una deriva che sembra superare abbondantemente le dinamiche intergruppo e la quotidianità, per abbracciare una rischiosa e facilmente documentabile tendenza all'*istituzionalizzazione dell'inferiorizzazione*; quel "giardinaggio sociale"²⁷ che nella storia della modernità occidentale (guardiamo in casa nostra) ha assunto forme terribili di genocidio, sterminio e repressione e che, comunque – nel migliore dei casi – può soltanto coltivare le premesse per

è costituito dall'intenso disagio che proviamo quando non siamo in grado di interpretare correttamente una situazione e scegliere tra due situazioni alternative" (Z. Bauman, *Modernity and ambivalence*, Polity Press, Cambridge 1991; tr. it. *Modernità e ambivalenza*, Bollati Boringhieri, Torino 2010., p. 11).

²⁶ In fisica e in chimica, la polarizzabilità rappresenta la tendenza di una distribuzione di carica, quale la nuvola elettronica di un atomo o una molecola, a essere distorta dalla sua forma originaria per l'effetto di un campo elettrico esterno.

²⁷ Z. Bauman, *op. cit.*, 1991.

una proposta, non già di *riconoscimento* e di *integrazione*, bensì, di *assimilazione*²⁸.

Infatti, questa produzione e riproduzione sociale dello stigma che, agli inizi di questo articolo, abbiamo ricordato essere particolarmente viva nella memoria del migrante si presenta, oggi, – nel XXI secolo – come una cogente tematica che coinvolge non solo gli ambiti, assai impervi, della quotidiana convivenza interculturale, ma anche le istituzioni sociali, con particolare riguardo a quelle preposte all'informazione, all'educazione e allo sviluppo della personalità, del senso di cittadinanza; ma, ancor prima di tutto ciò, coinvolge a pieno le responsabilità oggettive di quei *policy makers* che avrebbero dovuto e dovrebbero operare entro la cornice valoriale delle democrazie costituzionali avanzate²⁹.

È l'attenzione di Norbert Elias nei confronti dei "differenziali di potere" e la sua estensione nei confronti di tutte le manifestazioni che questi differenziali possono assumere – dalla relazione intersoggettiva, passando per quella intergruppo, fino alle situazioni che presentano un elevato livello di istituzionalizzazione – a rendere conciliabili e reciprocamente feconde l'analisi della figurazione universale con quella storicamente determinata dei conflitti latenti e di quelli potenzialmente emergenti in una società che è divenuta planetaria. Oggi, entrambe queste forme (interdipendenza e conflitto potenziale/latente) si sostanziano entro diversi livelli d'analisi della realtà e con diverse sfumature: per esempio, bisogna necessariamente integrare quel che è quotidianamente vissuto e costruito nei rapporti interpersonali e nei contesti con quel che avviene nella produzione sistematica dei contenuti simbolici e, allo stesso modo,

²⁸ Ancora, con Zygmunt Bauman: "L'assimilazione, in quanto distinta dallo scambio multiculturale o dalla diffusione culturale in generale, è un fenomeno tipicamente moderno. Ha derivato il suo carattere e il suo significato dalla moderna 'nazionalizzazione' dello stato, ovvero dal tentativo, da parte dello stato moderno, di raggiungere l'unificazione legale, linguistica, culturale e ideologica della popolazione che abita il territorio sotto la sua giurisdizione". Si veda: Z. Bauman, *op. cit.*, 2010, pp. 161-180.

²⁹ Cfr. A. Villa, *Immigrazione. Legislazione italiana tra fonti del diritto e rappresentazione sociale*, Kimerik, Patti (Me) 2008.

occorre monitorare l'intensità e la qualità del dibattito e delle azioni là dove vengono prese le decisioni, ovvero dove vengono prodotte e fatte rispettare le regole.

Di fronte a questo scenario complesso, conflitti e tensioni riferite alle persone in carne e ossa continuano a essere relazioni i cui esiti sono del tutto incerti e imprevedibili, soprattutto quando lasciati a se stessi, incontrollati, oppure, peggio ancora, quando aggravati o corroborati, da un lato, dall'oggettiva difficoltà comunicativa tra gli attori culturalmente connotati, dall'altro, da modalità, assai istituzionalizzate e sofisticate di rappresentazione sociale dello stereotipo, di formazione programmata della pubblica opinione, di esclusione sociale e giuridica³⁰.

4. Strumenti e conclusioni

Nei limiti di un saggio breve, ho cercato di lavorare su alcuni strumenti concettuali utili per l'interpretazione delle tensioni tipiche di una società investita da epocali cambiamenti sociali e culturali. Cambiamenti che, sovente, finiscono per suscitare una vera e propria "inquietudine delle differenze"³¹. Per far ciò, non ho scelto di approfondire il tradizionale dibattito multiculturalista che emerge tra le opposte fazioni dell'universalismo e del particolarismo, del liberalismo e del comunitarismo³². Piuttosto, ho preferito utilizzare

³⁰ Con riferimento alla condizione giuridica del lavoratore extracomunitario e al suo inserimento mi sia consentito di rinviare ad: A. Villa, *Il lavoratore extracomunitario in Italia. Legittimità del soggiorno e modalità di inserimento*, in «Economia & Lavoro», n. 2, Carocci, Roma 2009. Con riferimento ai processi di stereotipizzazione nell'opinione pubblica e nel dibattito politico mi sia consentito di rinviare ad: A. Villa, *Immigrazione, mass media e ricerca sociale*, in «Problemi dell'informazione», n. 3, Il Mulino, Bologna 2008; A. Villa, *Una funzione dello stereotipo*, in «*λeússein*», n. 3, ed. Universitarie Romane, Roma 2010.

³¹ M. Wieviorka, *L'inquietudine delle differenze*, Mondadori, Milano 2008.

³² Per una lettura critica di questi orientamenti: G. Sartori, *Pluralismo, Multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, Milano 2000. M. Wieviorka, *La différence*, Balland, Paris 2001; tr. it. *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*. Laterza, Bari-Roma 2002. E. Colombo.

come punto di partenza il solido lavoro di un sociologo tedesco di origine ebraica.

A partire dal contributo di Norbert Elias, si è, dunque, cercato di rilevare come l'interdipendenza di comunità o gruppi caratterizzati da differenti posizioni di potere possa essere foriera di forme di stigmatizzazione collettivamente prodotte, diffuse e valorizzate. Queste ultime – nella loro genesi – prescindono dalle variabili economiche, giuridiche, politiche, somatiche e/o culturali: come, del resto, le relazioni tra gli operai di Winston Parva lasciano intendere. Più in generale, esse hanno a che vedere con il rapporto che si instaura con colui il quale è estraneo a una consolidata cerchia sociale. Infatti, l'interdipendenza e le successive forme di subordinazione sono, in primo luogo, determinate da un'intensità delle affinità e della coesione sociale di tipo comunitaristico. Coesione e affinità che, nelle relazioni, nella convivenza, finiscono col gravare sui membri di altri gruppi, così come su singole persone svincolate da particolari legami sociali.

A partire da questo, che abbiamo ipotizzato essere *un possibile minimo comune denominatore di forme di conflittualità potenziali o latenti*, si è cercato di distinguere con chiarezza l'interdipendenza, il differenziale di potere, dall'eventuale relazione conflittuale. Infatti, mentre la prima sembra essere una condizione riproducibile in moltissimi contesti, la seconda, quando è concretamente osservabile, è sempre storicamente e socialmente determinata dagli orientamenti culturali e dalle azioni degli attori che la compongono³³, quindi, oltre a essere sostanzialmente imprevedibile negli esiti, risulta, a differenza della prima, fortemente condizionata dalla situazione economica, giuridica, politica, sociale, oppure, anche, risulta correlata a variabili che hanno a che vedere con la possibilità di accedere o meno alla conoscenza.

Nella prassi della ricerca empirica, poi, questa sensibilità teorica dovrebbe sostanzialmente tentare di rilevare il significato della relazione entro la quale l'azione (anche potenzialmente) con-

Le società multiculturali. Carocci, Roma 2007.

³³ A. Touraine, *Production de la société*, Seuil, Paris 1973.

flittuale si iscrive. Ciò comporta uno sforzo notevole. Infatti, il compito del ricercatore non può essere quello di collocarsi comodamente in una fazione o in un'altra, oppure, peggio ancora, entro un approccio normativo. Appare evidente, quindi, che gli indicatori dell'interdipendenza e del differenziale di potere – lo stigma e i vari processi di stereotipizzazione, oppure, l'eventuale sforzo di definizione opposto – costituiscono la via maestra per tessere quella rete di senso in grado di comprendere la relazione attraverso l'analisi del contenuto simbolico specifico delle azioni reciproche.

Che è a dire: è possibile sostenere che lo stigma e gli stereotipi si producono in presenza di un processo di categorizzazione collettiva; è, altresì, doveroso affermare che esso rispecchia un dato differenziale di potere nelle relazioni sociali³⁴; tuttavia, le forme, le modalità e i limiti entro i quali tale processo si esprime – i contenuti simbolici – dipendono sempre dal tipo storico di conflitto potenziale o latente che in esso è espresso e dal più ampio sistema giuridico, politico, economico e sociale che offre le condizioni e la cornice di senso per definire la situazione e gli attori coinvolti.

Quindi, nonostante le similitudini che riscontriamo nell'esperienza di tutti coloro i quali sono stati percepiti ed etichettati come estranei (l'interdipendenza, il differenziale di potere che si manifesta attraverso lo stigma e lo stereotipo), i conflitti e le tensioni che sono emersi dalla mobilità territoriale della prima industrializzazione non sembrano essere comparabili tra un Paese e un altro, così come, a maggior ragione, le problematiche relative alle migrazioni del secolo scorso non possono essere considerate analoghe alle conseguenze della quantità e dell'eterogeneità dei flussi globali che oggi possiamo osservare.

Così, lungo il binario costituito dal differenziale di potere e dalla, spesso trascurata, potenziale relazione conflittuale, possiamo intravedere le differenti condizioni sociali, economiche e di legalità

³⁴ Ovvero, come abbiamo detto, appartenere ed essere riconosciuto come appartenente a un gruppo integrato piuttosto che a un altro in cui i legami sociali e territoriali risultano essere più deboli.

che sussistono tra gli operai anglosassoni studiati³⁵, a suo tempo, da Elias, tutte quelle situazioni odierne in cui vige una sostanziale "calma apparente" e le reazioni irruenti successive alla strage di Castelvoturno (2008)³⁶ e all'evento oppressivo di Rosarno (2010)³⁷, per citare due fatti eclatanti che fanno la storia del nostro Paese. Possiamo anche rilevare l'effettivo differenziale di potere che traspare tra orientamenti divergenti: quando ci troviamo di fronte alla rivendicazione di uno spazio per professare la propria fede e allo

³⁵ Come ho segnalato in precedenza, nel contesto anglosassone studiato da Elias è presente "una *mobilità territoriale interna* correlata a *maturi e consolidati* processi di industrializzazione e di urbanizzazione".

³⁶ *Scoppia la rivolta dopo la strage. Gli immigrati: italiani razzisti*, in «Corriere della Sera», 20-09-2008: "Il giorno dopo la strage degli africani è il giorno della rivolta degli africani. Ma non contro la camorra che giovedì sera ha ammazzato sei extracomunitari per ristabilire le regole di un governo criminale che pretende la tassa di soggiorno da chi vuole spacciare droga nei territori dove comandano i clan casalesi. La rivolta è contro nessuno in particolare, quindi è contro tutti. Comincia con le lacrime di cinque o sei ragazzi e ragazze davanti alla saracinesca abbassata della sartoria Exotic Fashions, teatro della mattanza, e cresce fino a esplodere prima in un blocco stradale, e poi in un corteo che sembra una processione di indemoniati, cento persone con spranghe, bottiglie e pietre che spaccano vetrine, sradicano segnali stradali, bersagliano le auto. E che accusano gli italiani di essere razzisti. La polizia li controlla in assetto antisommossa, ma non interviene. Dai blocchi stradali in poi, tutto avviene sotto gli occhi della polizia, e però tutto avviene senza repressione. È chiaramente una scelta per evitare pericolose escalation anche sul fronte dell'ordine pubblico. Alla fine la mediazione si rivela strategia efficace.

³⁷ *A Rosarno la rivolta degli immigrati*, in «Corriere della Sera», 07-01-2010: "Centinaia di auto distrutte, cassonetti divelti e svuotati sull'asfalto, ringhiere di abitazioni danneggiate. Scene di guerriglia urbana a Rosarno, nella Piana di Gioia Tauro, per la rivolta di alcune centinaia di lavoratori extracomunitari impegnati in agricoltura e accampati in condizioni inumane in una vecchia fabbrica in disuso e in un'altra struttura abbandonata. A fare scoppiare la protesta il fermento da parte di persone non identificate di due extracomunitari con un'arma ad aria compressa e pallini da caccia. I feriti, tra i quali c'è anche un rifugiato politico del Togo con regolare permesso di soggiorno, non destano particolari preoccupazione, ma la volontà di reagire che probabilmente covava da tempo nella colonia di lavoratori ammassati nella struttura di Rosarno in condizioni ai limiti del sopportabile, e di altri nelle stesse condizioni a Gioia Tauro in locali dell'Ex Opera Sila, era pronta a esplodere. In totale circa 1.500 extracomunitari, tutti impiegati nella raccolta degli agrumi e degli ortaggi".

stigma contrapposto, ove si presenta. E ancora, potremmo riflettere con rigore sul fatto che una dinamica conflittuale all'interno di un ambiente scolastico non è assimilabile ma è comunque correlata, per contenuto simbolico, a una manifestazione o a una rappresentazione pubblica esplicitamente razzista.

Dati questi pochi, ma significativi, esempi, io credo che gli strumenti proposti in questa sede costituiscano un buon punto di partenza per raggiungere – nel lavoro e nella ricerca – una *duttile capacità di discernimento*. Infatti, da un lato, possono essere utili a capire se sussiste una, più ampia e meglio definibile, “strategia dell’esclusione”³⁸, ovvero se è osservabile a vari livelli della produzione di senso (provvedimenti, leggi, simboli, notizie, dialoghi, retoriche), dall’altro lato, possono essere utili a localizzare i punti critici, o meglio, a capire se esistono dei margini per mediare la conflittualità, implementare il dialogo, costruire cittadinanza effettiva attraverso la negoziazione autonoma tra i soggetti coinvolti.

In ultima analisi, il treno che viaggia lungo questo binario ha come destinazione/obiettivo l’incremento e la diffusione delle conoscenze sul tema del “potenziale conflitto con l’estraneo”. Tuttavia, esso trasporta con sé anche la consapevolezza che – una volta arrivati a destinazione – si avverte la necessità di valorizzare quell’arricchimento umano che sempre si realizza, non solo nell’incontro, bensì, anche e soprattutto, nello sforzo compiuto per un riconoscimento reciproco.

5. Bibliografia

- Augustoni A., Alietti A., *Società urbane e convivenza interetnica. Vita quotidiana e rappresentazioni degli immigrati in un quartiere di Milano*, Angeli, Milano 2009.
- Bontempi M., Cotesta V., Nocenzi M. (a cura di), *Simmel e la cultura moderna*, vol. I, Morlacchi, Perugia 2010.
- Bauman Z., *Modernity and ambivalence*, Polity Press, Cambridge

- 1991; tr. it. *Modernità e ambivalenza*, Bollati Boringhieri, Torino 2010.
- Cavalli A., *Norbert Elias. Profilo*, in «Il Mulino», n. 1-2009, pp. 123-128.
- Cipollini R. (a cura di), *Stranieri. Percezione dello straniero e pregiudizio etnico*, Angeli, Milano 2002.
- Colombo E., *Le società multiculturali*, Carocci, Roma 2007.
- «Corriere della Sera», *Scoppia la rivolta dopo la strage. Gli immigrati: italiani razzisti*, Cronache, 20-09-2008, Archivio Storico.
- «Corriere della Sera», *A Rosarno la rivolta degli immigrati*, Cronache, 07-01-2010, Archivio Storico.
- Delle Donne M., *Stereotipi e Pregiudizi*, Edup, Roma 1998.
- De Simone A., *Come è possibile la reciprocità? Processi di individualizzazione e disseminazioni della socialità in Georg Simmel*, in M. Bontempi, V. Cotesta, M. Nocenzi (a cura di), *Simmel e la cultura moderna*, Morlacchi, Perugia 2010, vol. I, pp. 317-341.
- Elias N., Scotson J.H., *The established and the outsiders*, Frank Cass & Co., London 1965; tr. ted. *De gevestigden en de buitendstanders*, Het Spectrum, Utrecht and Antwerp 1977; tr. it. *Strategie dell’esclusione*, Il Mulino, Bologna 1994.
- Elias N., *Introduction at the established and the outsiders*, in *De gevestigden en de buitendstanders. Het Spectrum*, Utrecht and Antwerp 1977; tr. it., *Un saggio teorico sulle relazioni tra radicati ed esterni*, in N. Elias, J.H. Scotson, *Strategie dell’esclusione*, Il Mulino, Bologna 1994.
- Id., *Gli integrati e gli outsider*, in S. Tabboni (a cura di), *Lontananza e vicinanza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*, Angeli, Milano 1986, pp. 155-185.
- Id., *Humana Conditio*, Il Mulino, Bologna 1987.
- Id., *Che cos’è la sociologia?*, Rosenberg & Sellier, Torino 1990.
- Elias N. et al., *Towards a Theory of Social Processes: A Translation*, in «The British Journal of Sociology», vol. 48, n. 3-1997, pp. 355-383.

³⁸ N. Elias, J.H. Scotson, *op. cit.*, 1994.

- Fontana I., *Non sulle mie scale. Diario di un cittadino alle prese con l'immigrazione clandestina e l'illegalità*, Donzelli, Roma 2001.
- Gallino L., *Dizionario di Sociologia*, Utet, Torino 1993.
- Link B., Phelan. J., *Conceptualizing stigma*, in «Annual Review of Sociology», vol. 27, 2001, pp. 363-385.
- Melucci A., *Il gioco dell'io. Il cambiamento di sé in una società globale*, Feltrinelli, Milano 1991.
- Id., *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano 2000.
- Perrone L., *Da straniero a clandestino. Lo straniero nel pensiero sociologico occidentale*, Liguori, Napoli 2005.
- Quintaneiro T., *The concept of figuration or configuration in Norbert Elias's sociological theory*, in «Teoria & Sociedade», vol. 12, n. 1, 2005, pp. 54-69.
- Rete a Colori, *Milano, Stadera: immigrazione, leggi e norme sociali*, Angeli, Milano 1998.
- Sartori G., *Pluralismo, Multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Rizzoli, Milano 2000.
- Simmel G., *Die Grosstädte und das Geistesleben*, 1903; tr. it. *La metropoli e la vita dello spirito*, in G. Simmel, *Ventura e sventura della modernità. Antologia degli scritti sociologici*, a cura di P. Alferj, E. Rutigliano, Bollati Boringhieri, Torino 2003.
- Id., *Der streit; Die kreuzung sozialer kreise*, 1908; tr. ing. *Conflict & The web of group affiliations*, The Free Press, New York 1955.
- Id., *Exkurs über den Fremden*, 1908; tr. it. *Lo straniero*, in G. Simmel, *Sociologia*, Comunità, Milano 1989.
- Squazzoni F., *Norbert Elias: per una sociologia morfogenetica e processuale*, in «Intersezioni», a. XX, n. 2-2000, pp. 285-296.
- Tabboni S. (a cura di), *Lontananza e vicinanza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*, Angeli, Milano 1986.
- Id., *Norbert Elias. Un ritratto intellettuale*, Il Mulino, Bologna 1993.
- Id., *Lo straniero e l'altro*, Liguori, Napoli 2006.
- Tönnies F., *Gemeinschaft und Gesellschaft. Abhandlung des Communismus und des Socialismus als empirischer Culturformen*, 1887; *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen*

- Soziologie*, 1912; tr. it. *Comunità e Società*, Comunità, Torino 1979.
- Touraine A., *Production de la société*, Seuil, Paris 1973.
- Id., *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*, Fayard, Paris 1997.
- Id., *Un nouveau paradigme. Pour comprendre le monde aujourd'hui*, Fayard, Paris 2004.
- Van Krieken R., *Norbert Elias*, Routledge, London 1998.
- Villa A., *Immigrazione. Legislazione italiana tra fonti del diritto e rappresentazione sociale*, Kimerik, Patti (Me) 2008.
- Id., *Immigrazione, mass media e ricerca sociale*, in «Problemi dell'informazione», n. 3, Il Mulino, Bologna 2008.
- Id., *Il lavoratore extracomunitario in Italia. Legittimità del soggiorno e modalità di inserimento*, in «Economia & Lavoro», n. 2, Carocci, Roma 2009.
- Id., *Una funzione dello stereotipo*, in «leússein», n. 3, ed. Universitarie Romane, Roma 2010.
- Wieviorka M., *La différence*, Balland, Paris 2001; tr. it. *La differenza culturale. Una prospettiva sociologica*, Laterza, Bari-Roma 2002.
- Id., *L'inquietudine delle differenze*, Mondadori, Milano 2008.