

Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana, 24/26 – 00184 Roma

mail: biblioteca@cisl.it



Piccole letture e segnalazioni -5

A cura di Anna Bianco e Francesco Luigi Camerini

Settembre 2011

Nota

Con questo numero, dovuto all'impegno militante di Anna Bianco e Francesco Luigi Camerini, si conclude la piccola esperienza del nostro Bollettino.

Anche queste proposte e segnalazioni sono prese dagli ultimi arrivi delle Riviste che continuano a giungerci in omaggio.

Roma, 14 Settembre 2011

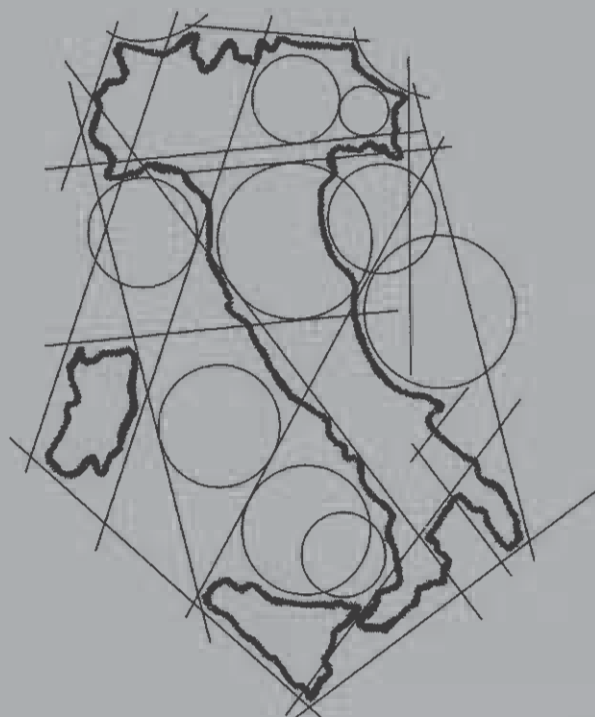
**Ivo Camerini
(Responsabile Biblioteca Centrale Cisl)**

Indice

<u>Aggiornamenti sociali</u>	pag. 4
Indice del numero.....	pag. 5
Lettura proposta: <i>Il gusto del “vento nuovo”</i> di Giacomo Costa.....	pag. 6
<u>Civitas</u>	pag. 10
Indice del numero.....	pag. 11
Lettura proposta: <i>I cattolici democratici nella storia politica italiana</i> di Francesco Malgeri.....	pag. 13
Lettura proposta: <i>Capitalismo e democrazia nell’esperienza dei cattolici italiani in età contemporanea</i> di Mario Taccolini.....	pag. 25
<u>Lavoro e previdenza oggi</u>	pag. 40
Indice del numero.....	pag. 41
Lettura proposta: <i>Il quadro normativo della disciplina delle sanzioni disciplinari nel pubblico impiego</i> di Maria Novella Bettini	pag. 44
<u>Oggi domani anziani</u>	pag. 72
Indice del numero.....	pag. 73
Lettura proposta: <i>Sindacato e volontariato, la storia di un cammino comune</i> di Alessandro Geria.....	pag.75
<u>Il Regno</u>	pag. 83
Indice del numero.....	pag. 84
Lettura proposta: <i>Laici dopo il Vaticano II</i> di Giacomo Canobbio.....	pag. 85
<u>Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale</u>	pag. 93
Indice del numero.....	pag. 94
Lettura proposta: <i>Considerazioni preliminari sui poteri del datore di lavoro e sul loro fondamento</i> di Enrico Gragnoli.....	pag. 99
<u>Una lettura valida anche per il nostro oggi...</u> (pagine iniziali di un opuscolo del 1953 pubblicato dalla Cisl di Bologna).....	pag. 131

Partecipazione politica, uno slancio da non perdere

aggiornamenti sociali



- P. Sorge commenta le amministrative e i referendum
- Finanza da tassare, la proposta di «Zerozerocinque»
- Riforma elettorale: un aiuto per districarsi nel dibattito
- Garantire i diritti degli anziani
- Coscienza e bene comune: Benedetto XVI in Croazia

07
08

luglio-agosto 2011

[Torna all'indice](#)



Editoriale

485-491

Giacomo Costa S.I.**Il gusto del «vento nuovo»**

Il «terremoto» provocato dai risultati delle elezioni amministrative di maggio e dei referendum di giugno fa emergere un profondo desiderio popolare di riappropriarsi della vita democratica del Paese. Aver ritrovato il gusto dell'impegno per il bene comune è una esperienza fondamentale, da custodire per i momenti in cui si riaffacceranno frustrazioni e confusione. Le novità di questi mesi interpellano i cattolici a partecipare al discernimento comune «dei segni di questi tempi», offrendo il contributo della loro tradizione, sulla scia della testimonianza di figure significative.

Cultura politica
Elezioni politiche
Partecipazione politica
Rapporto Chiesa-società
Referendum

Fatti e commenti

492-501

Bartolomeo Sorge S.I.**L'Italia volta pagina**

I risultati delle elezioni amministrative e dei referendum contengono un indubbio messaggio politico. La maggioranza di governo, oltre al vacillante rapporto tra PDL e Lega, deve affrontare la perdita di sintonia con la base da parte dei suoi *leader*, mentre le opposizioni appaiono ancora troppo scoordinate per dar vita a una alternativa credibile. Il vero vincitore delle consultazioni elettorali è il rinnovato protagonismo della società civile, capace di prendere le distanze dalle indicazioni dei partiti. È un risultato che apre alla speranza che sia possibile restituire priorità alle dimensioni etica, culturale e ideale della politica, superando i guasti dell'egoismo individualistico che impregna la visione politica dominante.

Centro-destra
Centro-sinistra
Elezioni politiche
Etica politica
Referendum

Studi e ricerche

502-511

**Leonardo Becchetti
Nicola Ciampoli****«Zerozerocinque» - Una tassa sulle transazioni finanziarie**

Etica economica
Finanze internazionali
Imposte sui trasferimenti
Microfinanza
Regolamentazione finanziaria

Una vasta rete internazionale, di cui fa parte la campagna italiana «Zerozerocinque», propone l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie. Il tradizionale scetticismo degli economisti in merito alla sua efficacia e il timore per i possibili effetti negativi devono essere riesaminati alla luce di alcuni recenti studi. Il gettito potenziale di una tassa sulle transazioni finanziarie risulta elevato e potrebbe essere dedicato alla produzione di beni pubblici globali, ad alleggerire il carico fiscale che grava sui redditi da lavoro o a promuovere opportunità di sviluppo umano attraverso la capitalizzazione di istituzioni di microfinanza.

512-521

Fabio Sciola**Sistemi elettorali - Uno sguardo globale per capire la situazione italiana**

Diritto
Diritto costituzionale
Politica italiana
Procedura elettorale e voto
Sistema elettorale

La riforma elettorale è di nuovo all'ordine del giorno. L'A. offre una trattazione di carattere giuridico che possa far chiarezza nel dibattito mediatico, talvolta impreciso e confuso: quali sono gli elementi costitutivi di un sistema elettorale? Che differenza c'è tra maggioritario e proporzionale? Vengono esaminati, tra gli altri, i modelli tedesco e spagnolo, ai quali si rifà l'attuale dibattito italiano. Senza considerarla come la panacea dei mali della nostra democrazia, paiono maturi i tempi per una riforma in grado di esprimere un'ampia progettualità, al di là di interessi di parte e di interventi occasionali.

522-532

Francesco Santanera**I diritti degli anziani cronici non autosufficienti**

Aiuto sociale
Anziano
Assistenza agli anziani
Dipendenza degli anziani

Ingiustificate dimissioni da ospedali e case di cura, oneri illegittimamente attribuiti a parenti, abusi e maltrattamenti: i diritti degli anziani cronici non autosufficienti vengono spesso disattesi. L'A. affronta il problema partendo da una adeguata definizione di non autosufficienza, presenta una rassegna della legislazione evidenziandone le difficoltà, discute la posizione assunta dalla Regione Piemonte. Non si può però prescindere da una maggiore attenzione e sensibilità della società civile.
533 - SCHEDARIO/ FILM: *Pranzo di Ferragosto* - Gianni e le donne

Benedetto XVI

Bene comune
Benedetto XVI
Croazia
Etica sociale
Europa
Ruggero Giuseppe Boscovich

La coscienza, chiave di volta per la costruzione del bene comune

In occasione del viaggio apostolico in Croazia, il 4 giugno 2011, Benedetto XVI ha incontrato a Zagabria gli esponenti della società civile e delle diverse confessioni religiose. Ribadendo la necessità che le religioni si purifichino per poter svolgere il ruolo di forza di pace che loro compete all'interno della società, il Papa ha indicato nella centralità della coscienza e della sua formazione alla logica della gratuità l'elemento chiave per la costruzione di una *polis* autenticamente umana.

537 - SCHEDARIO/ BIO: Ruggero Giuseppe Boscovich

Foto

539-540

Loris Savino

Cambiamento di regime politico
Partecipazione sociale
Vicino e Medio Oriente

Egitto, Cairo, Feb 3. 2011. Cordone di manifestanti in difesa di piazza Tahrir

L'immagine fa parte di un *reportage* sulle rivolte dei Paesi dell'Africa settentrionale, in cui l'A. ha fissato momenti e volti di alcuni protagonisti, seguendone le vicende non solo in patria, ma addirittura durante i fortunosi viaggi attraverso il Mediterraneo, fino a Lampedusa.

Schedario

Lessico oggi	Green economy	541-544
Libri	La coppia, organismo vivente/ Segnalazioni	545-550
Bibbia aperta	Idoli	551-554
Statistiche	Italiani a disagio	555-558

Giacomo Costa S.I. *

Il gusto del «vento nuovo»

«**I**l vento è cambiato» è lo slogan che con maggior frequenza appare per compendiare il «terremoto» provocato dai risultati delle

elezioni amministrative e dei referendum. Certamente è venuto alla luce un movimento profondo, reso visibile dalle tante immagini di piazza, che va ben al di là delle dinamiche dei partiti, non a caso — maggioranza e opposizione insieme — colti sostanzialmente alla sprovvista. Il quadro, ben lungi dall'essere ricomposto, richiede un discernimento delle radici di una novità che è certamente portatrice di speranza, ma che ha bisogno di essere consolidata. L'articolo di p. Sorge, alle pp. 492-501, affronterà più direttamente la questione di un'analisi della situazione in chiave politologica. In queste pagine invece, dopo aver ricapitolato brevemente gli eventi, ci preme cercare di **evidenziare l'esperienza collettiva che come cittadini italiani abbiamo vissuto** e interrogarci sul contributo che i cattolici possono dare al rinnovamento del Paese in questo specifico frangente.

1. Una raffica di sorprese

Che ci fosse **voglia di cambiamento** si poteva intuire, e non solo al livello internazionale con la «primavera» che ha smosso il mondo arabo o con il movimento degli «*indignados*» in Spagna. In Italia un primo piccolo segnale era arrivato a Milano dalle primarie del centro-sinistra per le amministrative (14 novembre 2010), con la vittoria di un *outsider* come Giuliano Pisapia. Poi a febbraio 2011 abbiamo assistito all'imponente mobilitazione che chiedeva rispetto e dignità per l'universo femminile, con la partecipazione di circa un milione di persone in più di duecento piazze, e che, nonostante avesse tratto impulso dalla reazione ai festini di Arcore, si era svolta in maniera trasversale agli schieramenti partitici. Quindi, a maggio, si sono svolte le elezioni amministrative, con i risultati sorprendenti di Milano e Napoli, e anche di molti centri mino-

* Direttore di «Aggiornamenti Sociali», <costa.g@aggiornamentisociali.it>.

Torna all'indice

ri in tutta Italia. Infine, il 12-13 giugno, l'ultima sorpresa, ancora più forte e simbolica: la partecipazione di più di 27 milioni di italiani alle consultazioni referendarie.

La novità si è dunque rivelata, ancora una volta, imprevedibile, superando le congetture dei partiti, sia di maggioranza sia di opposizione, come le letture degli analisti. Una volta verificatasi, possiamo provare a comprenderne le radici e la genesi, nel tentativo di consolidare quanto di promettente i nuovi scenari contengono. Anche i mezzi di comunicazione se ne sono accorti con ritardo, perché **i flussi di scontento e la voglia di cambiare sono passati attraverso canali non convenzionali**, mescolando le tecnologie del *web 2.0* — in particolare modo Twitter, Facebook e YouTube — a forme più tradizionali, ma sempre capillari, di passaparola. Attivi in queste reti, sia organizzate sia informali, sono in modo particolare le donne, le nuove generazioni, il popolo del *web*: «cittadini normali» che, lungi dall'essere qualunque, hanno cercato di esprimere la propria opinione e di confrontarla con quella degli altri.

Certo, questo rinnovato attivismo si nutre del desiderio di reagire alla stanchezza, al fastidio, al rigetto per una politica che non ha nella sua agenda nessun tema che incroci la vita dei cittadini, e soprattutto al disincanto per promesse mai mantenute. Tuttavia **non si tratta solo di un movimento di reazione**: il rifiuto, a differenza degli anni passati, quando si traduceva nella ritirata, questa volta si è sviluppato fino a divenire, senza che quasi nessuno se ne rendesse conto, una forza propulsiva. La vera sorpresa è di segno positivo: una grande voglia trasversale di partecipazione.

Molte persone, molti cittadini comuni, indipendentemente dall'orientamento politico e dalla valutazione che danno dell'attuale Governo, hanno voluto infatti inviare un messaggio molto chiaro: ci siamo, vogliamo esserci, **vogliamo esprimerci**. Dopo anni di passività nei confronti di una politica sempre più sideralmente lontana, paiono essere scattati negli italiani un bisogno diffuso di buona politica e la passione per la ricerca di un bene comune che va al di là dell'opposizione viscerale tra le parti.

Accomuna le amministrative e i referendum il **desiderio di riappropriarsi della vita democratica del Paese**, una sorta di «ritiro» della delega. Entrambi gli schieramenti devono registrare lo scollamento degli elettori dalle indicazioni dei vertici di partito: nel centro-sinistra lo si vede dall'esito di molte primarie, nel centro-destra dai risultati delle elezioni amministrative e, ancor di più, dalla decisione di molti di recarsi alle urne per i referendum nonostante la campagna astensionista di gran parte del Governo. Così, come vari osservatori fanno notare, nessuno può proclamarsi davvero vincitore delle recenti tornate elettorali: gli elettori hanno preso distanza dalle scelte di partito, quale che sia il partito. Il messaggio alla classe politica nel suo complesso è chiaro: non si può governare, una città o un Paese, ignorando i suoi cittadini.

Insieme agli apparati di partito e alle loro logiche più autoreferenziali, viene messa in crisi dalle sorprese del 2011 anche l'**ideologia antipolitica** o postpolitica, di cui in questi anni si sono alimentate le correnti demagogiche di destra come di sinistra, con le loro peggiori conseguenze: screditamento e demolizione di tutto ciò che è pubblico o comune, sdoganamento del qualunque più insolente, abdicazione delle istituzioni alla legge del più forte, inaridimento delle radici della vita democratica, criminalizzazione sistematica del dissenso e incitazione anarchica.

Non è dunque vero — come la retorica antipolitica ci aveva abituato a pensare — **che gli italiani non ne possono più della politica tout court**. Quello che non sopportano è una certa politica, e soprattutto i politici che la attuano, mentre appaiono interessati alle facce nuove — come quelle uscite da molte primarie — e a una politica capace di affrontare le questioni di fondo del nostro vivere comune, come quelle alla base dei referendum.

Sarebbe ingenuo pensare che lo scetticismo nei confronti della politica, che ha tenuto molti lontano dalle urne per lungo tempo, sia scomparso in Italia. Quanto accaduto però, per quanto non sia condiviso da tutto il Paese, è un segnale importante: **«Una lezione per tutti i cittadini**, soprattutto per quelli che per anni hanno seguito con noia e sonnolenza le vicende politiche italiane, disertando le urne quando decisioni importanti venivano prese, oppure fidandosi ciecamente dei politici che avevano votato, seguendoli come si fa con la squadra del cuore» (TINAGLI I., «I cittadini vogliono contare», in *La Stampa*, 13 giugno 2011).

2. Eventi preziosi e fragili

Ci possiamo rallegrare che, per quanto sottoposta al rullo compressore di strategie sostenute da un immenso potere economico e mediatico, la società italiana non sia stata completamente spianata. Certo, ha dato segni prolungati di acquiescenza, ma non si è mai interamente polverizzata nella passività. Negli scorsi mesi molti italiani hanno provato a reagire, a informarsi, confrontarsi e impegnarsi, ad **abbandonare gli schieramenti e le posizioni partigiane a priori**. Si tratta di un evento di cui cogliere l'importanza, ma senza cedere a trionfalismi troppo rapidi che potrebbero nascondere la fragilità e le possibili ambiguità.

La voglia di cambiamento e l'immenso giacimento di energie che si è rivelato non bastano a mutare il quadro politico: quanti movimenti popolari di libertà e partecipazione non riescono poi a superare la prova della realtà? La storia permetterebbe di riempire pagine di esempi di disillusione e dobbiamo prestare attenzione al rischio — sempre in agguato — di una deriva gattopardesca: «Se vogliamo che tutto resti com'è, bisogna che tutto cambi».

a) Il gusto della festa

Ci sembra che gli eventi delle ultime settimane contengano alcuni elementi preziosi, che possono rappresentare i cardini di una esperienza forte a cui guardare quando l'ordinaria evoluzione delle cose inevitabilmente smorzerà gli entusiasmi e ci porrà dinanzi a contraddizioni e frustrazioni. **Ricordare di aver gustato qualcosa di buono ci aiuterà a continuare a cercarlo**, senza lasciarcì nuovamente andare alla facile disillusione.

Una occasione in cui si è sperimentato il gusto della novità è la festa che ha seguito la proclamazione dell'esito delle elezioni amministrative, in particolare in quelle città in cui i risultati sono stati più clamorosi rispetto alle previsioni. In particolare, piazza del Duomo a Milano — a pochi passi dalla nostra Redazione — si è riempita di gente comune che, con la leggerezza e l'autoironia proprie del mondo del *web 2.0*, celebrava un successo in cui **ciascuno ha sentito di poter contare, perché il suo contributo, per quanto piccolo, era risultato determinante** per cambiare il volto della città. È questa percezione di «potere diffuso» che ha permesso di uscire dall'immobilismo e ritrovare le energie per partecipare, compiendo la promessa di cambiamento che conteneva. Quella piazza, a differenza di molte altre che abbiamo visto in questi anni, era chiaramente unita «per» qualcosa e non «contro» qualcuno: nessuno slogan menzionava dei nemici e il colore dominante, l'arancione, faceva riferimento a molte rivoluzioni pacifiche e non ai partiti tradizionali.

Per i referendum l'esperienza del gusto va probabilmente rintracciata nel clima di mobilitazione, nelle discussioni anche accese, nell'**impegno comune, nella creatività di trovare il modo per informare i cittadini** e sconfiggere sia la congiura del silenzio mediatico che troppo a lungo aveva avvolto le consultazioni, sia la pesante scia di insufficiente partecipazione che sembrava condannare anche questi referendum al mancato raggiungimento del *quorum*. È l'esperienza di un popolo che si (ri)assume la responsabilità di esprimersi.

È ciò che dovremmo ricordare di questo giugno: il gusto dell'esperienza vissuta, la **capacità di non dividere il mondo tra amici e nemici**. La partecipazione democratica va esercitata ogni giorno, informandosi, ragionando, discutendo, non solo quando stiamo per scivolare nel baratro o quando qualcosa comincia a toccarci personalmente. E non solo nelle piazze, ma nelle case, nelle aziende, nelle scuole, nelle strade, mettendosi in gioco in prima persona.

Solo così una democrazia può mantenersi viva e rinnovarsi sempre, anche quando non siamo chiamati alle urne. **Averne (ri) fatto esperienza è un patrimonio prezioso, a cui attingere nei momenti di oscurità o di confusione**, contro i quali certo le sorprese di quest'anno non ci hanno vaccinati. Ci sembra questa la ragione che ha spinto molte famiglie a portare in piazza bambini anche piccoli, offrendo loro l'opportunità di vivere in questa festa qualcosa del bene comune, per poterlo poi ricordare.

b) Guastafeste

Nella festa, **l'entusiasmo può giocare brutti scherzi**. Il più rischioso è quello di farci abbassare la guardia, permettendo ad altri «gusti» di mescolarsi a quello che la festa vuole celebrare, facendole perdere tutta la leggerezza e inquinandone la memoria. Sono i gusti di altre esperienze, quelle legate a un passato da cui le sorprese del 2011 ci mostrano inaspettatamente una possibilità di uscire.

Certamente ha rappresentato una **stonatura**, rispetto al clima della festa di piazza che sopra abbiamo ricordato, il ricorso, da parte di esponenti politici, a espressioni di tipo militare, più improntate alla logica del «contro» che a quella del «per», probabilmente nel **tentativo di annettersi una vittoria**. Ma questo significherebbe cancellarne la novità, che deve essere invece custodita e difesa anche dalla tentazione di tornare a scivolare in vecchi schemi, a partire dal modo in cui elettori ed eletti gestiranno il proprio ruolo nei prossimi mesi e anni.

La prima sfida che attende i primi come i secondi è quella di **uscire dalla esasperante logica della personalizzazione** che negli ultimi vent'anni è stata impressa al confronto politico nel nostro Paese: se i nuovi amministratori si trasformeranno immediatamente nei demiurghi o nelle sciagure di turno, torneremo a perdere l'opportunità di un serio e democratico confronto sui problemi e sulle loro soluzioni.

L'esito dei referendum, poi, pone un **problema di rappresentanza** di quel 57% di cittadini, di sinistra, di centro e di destra, che si sono recati alle urne, rispetto a forze politiche che hanno incautamente snobbato la consultazione o hanno cavalcato i quesiti in modo strumentale e a volte tardivamente. Coloro che sono andati a votare il 12-13 giugno, per quanto motivati, non rappresentano ancora un blocco, né si vedono con chiarezza i contorni di un progetto sociale e politico autorevole, capace di coinvolgere tanti. In questa situazione è grande il rischio della frammentazione e dello smarrimento del senso dell'impegno maturato nelle scorse settimane.

3. Cittadini e credenti

Le recenti sorprese coinvolgono e **interpellano anche i cattolici italiani**. Li coinvolgono perché, insieme a molte altre componenti della società, li hanno visti protagonisti del loro emergere. Un tema come quello dell'acqua, anche per le sue profonde risonanze simboliche, ha suscitato la mobilitazione, più corale che mai, di numerose componenti del mondo cattolico, di base e di vertice, a fianco di molti altri: i cattolici si misurano da cittadini come tutti gli altri, a partire dal loro patrimonio. Che è quello di una sapienza, fondata sull'antropologia cristiana, che porta a fondare la politica e l'autorità non sul potere, ma sulla ricerca del **bene comune** (come ha ricordato anche Benedetto XVI nel suo

discorso agli esponenti della società civile croata, il 4 giugno scorso, riportato alle pp. 534-536). Parole che sembravano ormai quasi fuori dal tempo e che invece tornano prepotentemente di attualità: di fronte a una società che — finalmente — pare avvertirne nuovamente il bisogno, i cattolici italiani sono chiamati innanzitutto a «lucidare i gioielli di famiglia», a partire dal *corpus* della dottrina sociale della Chiesa, per metterli a disposizione di una collettività che ha bisogno di consolidare quel gusto per la novità che ha sperimentato.

Non si tratta sicuramente di «battezzare» frettolosamente il nuovo vento della politica italiana, compiendo lo stesso errore di quanti in queste settimane hanno cercato di appropriarsene, ma di partecipare a un discernimento collettivo «dei segni di questi tempi», per permettere che emergano e portino frutto.

Solo una **paziente e attenta rilettura dell'esperienza** — quella personale e quella comune dei cittadini appartenenti a uno stesso territorio — potrà evidenziare «tracce» che annunciano un bene (obiettivi, valori, norme) per il quale si può decidere di impegnarsi. Questo bene non è sicuramente ancora evidente nella sua pienezza, ma si mostra attraverso indizi che vengono riconosciuti come portatori di una speranza, di una **«promessa» a cui si fa credito** e su cui far convergere la mobilitazione di quanti hanno riassaporato il gusto di un impegno.

Certo, **questi segni non sono facili da riconoscere** e i criteri operativi per discernarli sono, anche per il cristiano, «criteri umani», e quindi devono essere comprensibili da ogni coscienza e comunicabili. La chiave può essere la ricerca di quanto autenticamente promuove la persona, a partire da come la comprendiamo alla luce della fede, come base per la tutela di libertà e diritti che, senza un solido fondamento, rischiano troppo facilmente di svuotarsi o addirittura di trasformarsi nel proprio contrario.

Questo discernimento dovrà anche guidare l'atteggiamento dei cattolici nei confronti delle nuove amministrazioni, a partire dai non pochi che ne fanno parte, mantenendo desta la **preoccupazione per un approccio integrale ai problemi delle città o del Paese**.

Infatti non possono bastare ai cattolici, attenti al mistero della gratuità e dunque al destino dei più deboli, di chi non ha potere né nulla da offrire per ottenerlo, **proposte parziali, magari utilizzate come nuove bandiere e a copertura di prassi non altrettanto rinnovate**. Non basta la difesa di diritti specifici e di valori particolari, se poi si accetta, di fatto, quel primato delle scelte individuali rispetto a ogni regola e a ogni riferimento etico. Nemmeno può bastare uno «scambio di favori» che riduca la Chiesa alla stregua di una *lobby* fra tante. Appare dunque importante, in questo momento, dare rappresentanza alle esigenze di vera solidarietà e socialità, che sole possono vincere l'aggressività degli esclusi e le paure della società. A questo il patrimonio di cui sono portatori impegna in particolar modo i cristiani.

Non è una novità in prospettiva storica, ma gli eventi degli ultimi mesi ci riconsegnano anche l'importanza del **servizio che possono rendere figure significative**, capaci non di polarizzare su di sé un seguito acritico e populista, ma di interpellare le coscienze facendo emergere quei nodi che, nella situazione concreta, costituiscono la vera discriminante tra l'impegno autentico a favore «di tutto l'uomo e di tutti gli uomini» e la strumentalizzazione retorica del lessico dei diritti e della libertà. È un compito proprio dei cristiani, ed è un servizio da rendere alla società, di cui può fruire anche chi non conosce o non condivide su quali basi esso si fondi. Allo stesso tempo, è un modo per mostrare, a chi abbia desiderio di scoprirla, la perenne vitalità del messaggio evangelico anche per una società che spesso si definisce secolarizzata e postcristiana.

Senza dimenticare le tantissime persone di questo tipo che si sono spese nel nascondimento, ci sia permesso esprimere un **ringraziamento al card. Tettamanzi**, che, al termine del suo servizio come arcivescovo di Milano, si è ritrovato bersaglio di polemiche a sfondo politico per la sua libertà di ricordare in gesti e parole il Vangelo. Nell'Italia delle sorprese, l'impegno è quello che per ogni credente e per la Chiesa nel suo insieme possano valere le parole con cui egli stesso ha commentato la vicenda: «Devo dire una cosa semplicissima: quando intervengo faccio di tutto per farlo da credente e vescovo e parlo del Vangelo. Le reazioni non mi turbano. Io compio la mia missione».

Torna all'indice

CIVITAS

ANNO VIII Nuova serie - N. 3/2010 - N. 1/2011



I CATTOLICI STORIA E RAGIONI DI UNA PRESENZA

Roberto Mazzotta • Agostino Giovagnoli

I diritti della storia: Francesco Malgeri • Mario Taccolini • Francesco Bonini
Ernesto Preziosi • Giuseppe Sangiorgi

Continuità e nuova generazione: (Interviste) Atilio Nicora (Card.)

Giuseppe Gervasio • Beppe Del Colle • Giuliano Amato • Giuseppe De Rita

I cattolici, l'Unità d'Italia, l'Europa: Angelo Bagnasco (Card.) • Agostino Giovagnoli

Lorenzo Ornaghi • Andrea Riccardi • Alfredo Canavero • Laura Balestra

Uno sguardo sul Mondo: Amos Clabattoni • Jean Mbarga (Vescovo)

Jean Dominique Durand

La memoria: Cossiga (Giuseppe Sangiorgi) • Dossetti (Bartolo Ciccardini)

APPENDICE

Rubbettino

Indice

■ I CATTOLICI, STORIA E RAGIONI DI UNA PRESENZA

5 Presentazione – Roberto **Mazzotta**

9 Editoriale – Agostino **Giovagnoli**

■ I DIRITTI DELLA STORIA

17 I cattolici democratici nella storia politica italiana – di Francesco **Malgeri**

29 Capitalismo e democrazia nell'esperienza dei cattolici italiani in età contemporanea – di Mario **Taccolini**

45 I cattolici e le istituzioni – di Francesco **Bonini**

55 L'impegno dei cattolici per il futuro del Paese – di Ernesto **Preziosi**

69 Cattolicesimo politico per proseguire una storia – di Giuseppe **Sangiorgi**

■ CONTINUITÀ E NUOVA GENERAZIONE

85 Perché della crisi – Come superarla? – Interviste a cura di Ernesto **Preziosi**

85 Attilio Nicora (Card.)

88 Giuseppe Gervasio

90 Beppe Del Colle

95 Motivi di una assenza. Necessità di una presenza? – Interviste a cura di Maurizio **Regosa**

95 Giuliano Amato

100 Giuseppe De Rita

Indice

■ I CATTOLICI, L'UNITÀ D'ITALIA, L'EUROPA

- 107 I Cattolici “soci cofondatori” del Paese – di Angelo **Bagnasco** (Card.)
- 113 I nodi di 150 anni di storia – di Agostino **Giovagnoli**
- 125 Sul presente e sul futuro dell'Italia – di Lorenzo **Ornaghi**
- 135 Identità e “missione” – di Andrea **Riccardi**
- 145 I cattolici, la Chiesa e la costruzione dell'Europa unita – di Alfredo **Canavero**
- 163 Alle origini: Roma, l'Europa e la Chiesa – di Laura **Balestra**

■ UNO SGUARDO SUL MONDO

- 179 L'offensiva anticristiana: un fenomeno che va interpretato
Analisi e scenari – di Amos **Ciabattoni**
- 187 Il Sinodo della Chiesa d'Africa – Una ecclesiologia sociale nel contesto africano –
di Jean **Mbarga** (Mons.)
- 193 I cattolici: uno sguardo sul mondo – di Jean Dominique **Durand**

■ LA MEMORIA

- 205 Cossiga, un politico scomodo – di Giuseppe **Sangiorgi**
- 207 Dossetti: il profumo della politica – di Bartolo **Ciccardini**

■ APPENDICE

- 213 Carta d'Intesa per il coordinamento di soggetti sociali cattolici
- 219 Numeri precedenti

I cattolici democratici nella storia politica italiana

Il cammino che il cattolicesimo italiano ha compiuto, verso la progressiva acquisizione di una coscienza politica e di una prospettiva democratica, è stato lento e complesso. La cultura politica di ispirazione democratica e liberale, che, nel sec. XIX in Europa e soprattutto in Francia, aveva trovato in uomini come Montalembert e Lacordaire l'espressione più significativa di un pensiero che intendeva coniugare il cristianesimo con la libertà, aveva incontrato profonde diffidenze. Insomma, il processo storico che, dalla rivoluzione francese sino alla formazione degli Stati nazionali fondati sul sistema rappresentativo e sui modelli costituzionali d'ispirazione liberale, ha segnato l'emergere e l'affermarsi dei moderni sistemi democratici, soprattutto in Europa e nell'America settentrionale, non sempre ha incontrato rispondenza e consenso nel cattolicesimo ufficiale e nella gerarchia ecclesiastica. Vi si contrapponeva un cattolicesimo chiuso ed ostile nei confronti del pensiero moderno, contrario ai processi di democratizzazione e di laicizzazione dello Stato, assertore del ruolo centrale del papato, con venature legittimistiche, nel quadro di un accentuato tradizionalismo, che si ispirava al pensiero di de Maistre, Bonald e Donoso Cortés. La tradizione del pensiero cattolico liberale, che aveva avuto una forte presenza politico-culturale anche in Italia, negli anni del Risorgimento, con uomini quali Rosmini, Ventura, Manzoni, Gioberti e Balbo, è che, dopo l'unità si riconobbe nel gruppo che faceva capo alla *Rassegna nazionale* di Manfredi da Passano, non fu in grado di tradurre in concrete proposte politiche e culturali la sua linea conciliatorista e le sue aperture verso il pensiero liberal-democratico e verso una moderna cultura politica.

FRANCESCO MALGERI

Storico

≈

«Una rilettura della presenza del cattolicesimo democratico nella storia politica e civile del nostro paese, deve aiutarci a capire e a valutare cosa questa storia e questa presenza hanno rappresentato nel complesso e difficile cammino del nostro paese in 150 anni di vita nazionale».

≈

■ Le origini del cattolicesimo democratico

• Quel pensiero e le istanze da esso sostenute, che portavano all'accettazione delle libertà di pensiero, di stampa, d'associazione, di culto, suscitarono in molti il timore di vedere travolto l'antico equilibrio sociale e compromessi i valori religiosi e morali di cui la Chiesa era custode. L'enciclica *Quanta Cura* e il *Sillabo*, seguiti dal Concilio vaticano I e dalla proclamazione dell'infalibilità pontificia, evidenziarono la preoccupazione delle gerarchie ecclesiastiche e l'assunzione di un atteggiamento difensivo, che respingeva i risultati di quei processi che avevano modificato profondamente la storia dei paesi europei attorno alla metà dell'Ottocento.

La miopia di questo atteggiamento venne sottolineata anche da alcuni uomini di Chiesa, da Bonomelli a Scalabrini e a padre Carlo Maria Curci, il quale, nel 1878, sottolineò che era stato «sbaglio capitalissimo» giudicare quei cambiamenti come «una tempesta passeggera», mentre si trattava dell'«ultimo compimento di una trasformazione delle società civili: la quale iniziata nel trattato di Westfalia, conseguenza naturale della Riforma, e recata in atto in tutti i paesi d'Europa, ed eziandio in quasi tutta l'Italia, ebbe la sua ultima mano nella breccia di Porta Pia».

Quelle resistenze, che accompagnarono soprattutto il pontificato di Pio IX, vennero ad attenuarsi alla fine del XIX secolo, quando di fronte ai processi di sviluppo economico capitalistico e all'emergere della cosiddetta «questione operaia», l'impegno sociale e politico dei cattolici acquistò una dimensione nuova, che contribuì ad inserire l'azione dei cattolici nel contesto di una più incisiva partecipazione alla vita sociale e politica. Questo passaggio prende corpo quando comincia a maturare una giovane generazione di cattolici, la quale, nutritasi alle istanze sociali contenute nell'enciclica *Rerum novarum* e nel magistero sociale della Chiesa, vi aggiunse l'adesione piena e convinta alla democrazia politica e ai metodi che la regolano. Emerse, in altre parole, l'esigenza di misurarsi con i nuovi strumenti della lotta politica e sociale, adeguando il significato della presenza cristiana in una società che subiva grandi trasformazioni politiche, sociali ed economiche, che imponevano non solo una visione più moderna e più libera, ma un adeguamento dell'ispirazione cristiana e degli indirizzi culturali ai moderni istituti della vita democratica.

■ Cristianesimo – democrazia

• L'accostamento tra cristianesimo e democrazia non era evento nuovo nella storia del cattolicesimo europeo. Si era manifestato in forme diverse soprattutto in Francia e in Belgio. In Francia, sin dal 1848 l'abbé Maret e Federico Ozanam con il loro giornale *L'Ere Nouvelle* avevano sostenuto la necessità della conciliazione tra fede cristiana e ideali democratici, ma si trattò di una esperienza molto breve. Qualche decennio dopo, all'inizio degli anni Novanta, sempre in Francia, emerse

un giovane clero (gli *abbés démocrates*), impegnato nella diffusione dei nuovi ideali sociali e politici e guidato da L. Harmel, P. Dabry e J. Lemire, che nel 1896 costituirono la *Ligue française du coin de terre e du foyer*. Seguirono altre iniziative quali l'*Action catholique de la Jeunesse Française*, l'*Action Populaire* e il *Sillon*, guidato da Marc Sangnier che, nel 1905, con l'opera *L'esprit démocratique* auspicò il rinnovamento morale e religioso della società, attraverso un solido legame tra democrazia e cristianesimo, superando gli egoismi del capitalismo, e rifiutando il materialismo socialista¹.

In Italia questo processo avvenne grazie a Toniolo, che ne fu il maggior teorico, e al giovane movimento democratico cristiano, che ebbe in Romolo Murri il suo leader più significativo. La presenza dell'organizzazione democratico cristiana nacque e mosse i suoi passi all'interno degli organismi ufficiali del movimento cattolico, con l'obiettivo di superare la subordinazione del laicato cattolico alle gerarchie ecclesiastiche, al fine di realizzare soluzioni non solo autonomistiche, ma ispirate all'esigenza di un rinnovamento culturale, sociale e religioso. Un rinnovamento che, in quel momento, appariva estraneo agli indirizzi pastorali di Pio X, ispirati non solo alla formula «instaurare omnia in Christo», ma anche al consolidamento dei «principi di dipendenza e di autorità», giudicati essenziali in una società come la Chiesa, concepita in modo gerarchico e ritenuti necessari anche per guidare i cattolici nelle loro scelte sociali e politiche.

Le istanze democratiche cristiane si legavano quindi all'esigenza di un impegno autonomo del cristiano sul piano sociale e politico che non escludeva anche un rinnovamento culturale e religioso, sia pure fedele al pensiero scolastico. L'esigenza dell'incontro tra cristianesimo e democrazia e, come conseguenza, la rivendicazione dell'autonomia politica e sociale del cristiano di fronte alla gerarchia, come ha sottolineato Pietro Scoppola, rappresenta un problema di «ordine culturale e psicologico» non meno grave dei problemi «posti dallo sviluppo della scienza moderna e della critica storica». La Chiesa di Pio X mostrò sempre profonde riserve nei confronti dei nuovi indirizzi che stavano emergendo in seno ai gruppi e ai movimenti di ispirazione democratico cristiana.

Come ha sottolineato Luigi Sturzo, in seno alla gerarchia ecclesiastica avvenne un «trasferimento delle preoccupazioni antimoderniste dal campo delle scienze sacre a quelle dell'azione sociale», per due motivi fondamentali, il primo «tutto ecclesiastico e disciplinare» era il riflesso della concezione di Pio X «di sottoporre ogni iniziativa cattolica all'autorità diocesana». Questo orientamento si era già manifestato con lo scioglimento dell'Opera dei congressi e con la riorganizzazione dell'azione cattolica sotto il diretto controllo dei vescovi. Il secondo motivo era «politico», in quanto la «democrazia cristiana era apparsa in Francia, in Italia, nel Belgio e

¹ Condannato da Pio X nel 1910, il movimento risorse poco dopo, prima con il nome di *Sillon catholique* e poi come *Ligue de la Jeune République*.

altrove, troppo a favore del popolo, aveva agitato idee sociali che venivano qualificate *come socialiste*. I padroni dicevano: “meglio i *rossi* (i socialisti) che i *bianchi* (i democratici cristiani)”. Tutto questo portava al sospetto di modernismo per i cattolici democratici in Italia e per i cattolici repubblicani in Francia. Mentre il tentativo di mantenere dipendenti dalla gerarchia ecclesiastica le iniziative politiche ed elettorali dei cattolici rifletteva, secondo Sturzo, «un’idea quasi parrocchiale della vita politica»².

L’esigenza dell’autonomia nasceva anche dal timore che emerse in ambienti democratico cristiani di fronte alla soluzione clericomoderata, che rischiava di disperdere le istanze sociali e le aspirazioni democratiche maturate nel clima di forte risveglio sociale, politico e culturale che attraversò il cattolicesimo militante a cavallo dei due secoli, con il rischio che tutto potesse annegare nel grande mare del trasformismo e del clientelismo giolittiano. Soprattutto Murri colse i limiti dei nuovi indirizzi della gerarchia ecclesiastica. Sentì l’immediata esigenza dell’autonomia politica, la necessità di un movimento che sul piano delle scelte sociali e politiche doveva sottrarsi dalla tutela ecclesiastica. Si trattava di una esigenza che era anche dettata dalla necessità di non disperdere, abbandonare un patrimonio di idee, di organismi, di giornali, di energie che era maturato e si era affermato nel corso di pochi anni. «Il mio pensiero – scriveva Murri a Gallarati Scotti il 29 agosto 1906 – è che i cattolici italiani debbono conquistarsi il diritto di agire liberamente nella vita pubblica italiana». Cominciava per lui il periodo della «disubbidienza» e delle condanne.

La Lega democratica nazionale fu l’esito della sfida autonomistica di Murri, ma fu anche espressione vivace e significativa del tentativo di rivendicare un ruolo dei cattolici sul piano sociale e politico sulla base di un indirizzo ispirato ad una adesione piena ai valori delle libertà politiche e della giustizia sociale, senza trascurare l’esigenza di far penetrare in seno alla Chiesa un ampio dibattito sul problema del rapporto fra cattolicesimo e democrazia.

■ “L’intuizione cauta” di Sturzo

• Si deve a Luigi Sturzo il superamento di questo momento critico del cattolicesimo democratico. Egli intuì che forzare la mano dell’autorità ecclesiastica poteva compromettere il lavoro di preparazione e di costruzione faticosamente avviato. Occorreva invece una politica più cauta, senza sfide, avendo però chiaro l’obiettivo finale: un partito politico la cui fisionomia Sturzo delineò nel noto discorso pronunciato il 29 dicembre 1905 a Caltagirone. Un discorso destinato a segnare una svolta nel pensiero e nella cultura politica dei cattolici italiani, i quali doveva-

² L. Sturzo, *Chiesa e Stato. Studio sociologico-storico*, Zanichelli, Bologna 1978, vol. II, p. 153.

no accettare la caratteristica della vita pubblica moderna, che era e resta civile. Dovevano abbandonare la mentalità della contesa per la fede e accettare la condizione imposta «dalla natura dell'ambito di vita e dalle caratteristiche del pensiero moderno».

Sturzo intendeva costruire, un partito autonomo dalla gerarchia ecclesiastica, con una chiara fisionomia democratica, che doveva maturare dal basso, alimentarsi ai problemi reali e concreti del paese, diventare il risultato di una presa di coscienza e di una maturazione civile e politica dei cattolici, che dovevano mettersi «a paro degli altri partiti nella vita nazionale, non come unici depositari della religione, ma come rappresentanti di una tendenza popolare nazionale, nello sviluppo del vivere civile»³.

Si trattò di un discorso che assunse il carattere di manifesto politico, di progetto che, pur avendo ancora bisogno di preparazione e di attesa, andava comunque perseguito, attraverso una presenza attiva dei cattolici nelle amministrazioni comunali, nelle organizzazioni contadine ed operaie, nelle cooperative e nei sindacati, respingendo le collusioni con altre forze politiche e rifiutando le combinazioni elettorali clerico-moderate.

■ Il popolarismo

• Con la nascita del partito popolare italiano nel 1919, il cattolicesimo democratico italiano riuscì ad esprimere una cultura e un pensiero politico, il *popolarismo*, che, pur nutrito dei valori e della tradizione del movimento cattolico italiano, con particolare riferimento all'esperienza democratico cristiana, assunse una sua originale e peculiare fisionomia. Scrisse Sturzo, riferendosi alla cultura politica che stava alla base del pensiero popolare: «Il popolarismo è democratico ma differisce dalla democrazia liberale perché nega il sistema individualista e accentratore dello Stato e vuole lo Stato organico e decentrato; è liberale (nel senso sano della parola) perché si basa sulle libertà civili e politiche, che afferma uguali per tutti, senza monopolio di partito e senza persecuzioni di religione, di razza, di classe; è sociale nel senso di una riforma a fondo del regime capitalista attuale, ma si distacca dal socialismo perché ammette la proprietà privata, pur rivendicandone la funzione sociale; afferma il carattere cristiano, perché non vi può oggi, essere etica e civiltà che non sia cristiana»⁴.

Secondo Sturzo il movimento politico dei cattolici aveva attraversato tre fasi diverse. L'esperienza del cattolicesimo liberale francese ed europeo che costituiva il primo momento in cui prende corpo un movimento cattolico ispirato alla libertà e

³ Il testo del discorso in L. Sturzo, *I discorsi politici*, Roma 1951, pp. 351-380.

⁴ L. Sturzo, *Chiesa e Stato*, cit., II, p.168.

alla democrazia. Una prima fase che definisce «colorata da sentimenti romantici, da aspirazioni liberali con gli inizi dei movimenti democratici basati sulle nuove costituzioni degli stati continentali». Il secondo momento riguarda il periodo della *Rerum Novarum* e della democrazia cristiana, che si svolge principalmente sul piano sociale. Il terzo momento andava collocato alla fine della prima guerra mondiale, con la nascita dei «partiti popolari o partiti democratici d'ispirazione cristiana», quando «il movimento politico fra i cattolici guadagnò un respiro e una responsabilità che non aveva mai posseduto in passato»⁵.

■ Le riforme

• Aggiunge Sturzo che mentre i cattolici liberali alla Montalembert «avevano accentuato la nota della libertà, che era il problema del giorno», i democratici cristiani avevano messo in valore le riforme sociali, i popolari mettevano in primo piano la riforma dello Stato: Precisa Sturzo: «Le libertà civili e politiche erano acquisite e allora nessuno le discuteva; le leggi sociali erano già iniziate e i movimenti operai ne sollecitavano l'attuazione; la crisi principale era quella istituzionale e funzionale dello Stato, che si ripercuoteva anche sulle libertà politiche e sulle riforme sociali»⁶.

Il partito fu per Sturzo un fatto anzitutto di cultura. Il popolarismo non nasce, cioè, dalla pura visione dell'utile, non è la traduzione pratica, effettuale di una ideologia di massa, non nasce dall'odio classista contro la borghesia, i capitalisti, i grandi proprietari, ma è l'interprete delle esigenze di riscatto, di mutamento, di giustizia che provengono dalla società civile. È un grande fenomeno di cultura umanistico-cristiana, dove si coglie il richiamo ai grandi intellettuali italiani del liberalismo di ispirazione cristiana, quali Rosmini, Ventura, Balbo e Manzoni.

Sul piano dei rapporti fra fede e politica, si dava al popolarismo una operazione di grande significato. L'aconfessionalismo proclamato dal partito popolare a tutela della sua autonomia e libertà d'azione sul piano delle scelte politiche, segna il salto di qualità più significativo compiuto dalla cultura politica dei cattolici italiani dall'unità in poi. Con questa scelta venivano superate quelle posizioni ibride ed equivoche che avevano caratterizzato l'esperienza dei cattolici intransigenti, soprattutto nell'Ottocento, e che avevano prodotto un integralismo che recava pregiudizio non solo alle istanze politiche dei cattolici ma agli stessi valori dalla fede di cui essi erano portatori.

⁵ L. Sturzo, *Politica e morale (1938). Coscienza e politica (1953)*, Zanichelli, Bologna 1973, pp. 328-339. Cfr. anche E. Guccione, *La storia delle dottrine politiche nelle opere di Luigi Sturzo*, in Aa.Vv., *Luigi Sturzo e la democrazia nella prospettiva del terzo millennio*, Leo S. Olschki, Firenze 2004, vol. I, p. 142.

⁶ L. Sturzo, *Chiesa e Stato*, cit., vol. II, p. 167.

■ L'ostilità del fascismo

• L'emergere del fascismo nella vita politica italiana portò ad un lento ma inesorabile declino della forza e della incidenza politica che il partito popolare si era guadagnato tra il 1919 e il 1921. Perse consistenza il progetto politico di Sturzo che mirava ad indirizzare il cattolicesimo italiano verso una chiara adesione alla democrazia, attraverso una forza politica capace di proporre un radicale rinnovamento delle strutture del vecchio Stato liberale, dando spazio alle autonomie locali, ad un nuovo equilibrio negli assetti sociali ed economici del paese, al recupero di un'Italia rurale emarginata. Con l'avvento del fascismo si assiste ad un progressivo distacco di una parte del mondo cattolico dal popolarismo, all'emergere di un senso di sfiducia nei confronti di Sturzo e del suo partito. Il progetto di Sturzo non trovò più tra i cattolici quella base di ampio consenso che pur lo aveva sorretto al suo apparire sulla scena politica italiana.

La promessa fascista di riportare tranquillità e ordine nel paese, nelle città e nelle campagne, non trovò insensibile una parte del mondo cattolico, tanto più che Mussolini sembrava voler cancellare definitivamente la vecchia politica laicista e anticlericale dello Stato liberale, per riconoscere alla Chiesa il suo ruolo e la sua dignità. Ma il fascismo rispettava la Chiesa purché fosse ben chiaro che non potevano essere tollerati atteggiamenti contrari al nuovo ordine politico. La liquidazione del popolarismo rappresentava il sacrificio necessario che il regime imponeva per una nuova politica ecclesiastica in Italia. Gran parte dei cattolici giudicarono inutile, ormai, un partito ad ispirazione cristiana quando era lo stesso capo del fascismo a dichiararsi disposto a tutelare gli interessi della Chiesa. Meglio allora voltare le spalle a Sturzo e al suo partito, di cui non si era mai interamente accolto il progetto democratico e riformista.

Era chiaro che il partito popolare e soprattutto Sturzo, con la sua intransigenza antifascista, con l'obiettivo di dare ai cattolici dignità politica e democratica, diventava il reale ostacolo all'affermazione del fascismo, l'ultimo impedimento alla definitiva affermazione del disegno egemonico di Mussolini. D'altro canto, in Vaticano non piaceva quella intransigenza guidata da un sacerdote, nei confronti di un governo disponibile ad ascoltare le ragioni della santa Sede e a discutere l'annoso problema dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia. Le conseguenze non potevano non portare al lento declino del partito, un destino che lo accomunò alle altre forze democratiche italiane.

Uomini come Sturzo, Ferrari e Donati tentarono dall'esilio, negli anni della dittatura e dell'affermazione dei totalitarismi in Europa, di mantenere vivi l'idea e il patrimonio del popolarismo, la sua visione politica e la ferma difesa delle istituzioni democratiche. Si trattò di un impegno etico e politico sorretto da una intensa religiosità, con il non nascosto obiettivo di svincolare gerarchia, clero e laicato cattolico da un atteggiamento conformistico o connivente nei confronti del regime fascista.

■ Il ritorno del cattolicesimo democratico

• La seconda guerra mondiale, la crisi del fascismo, la partecipazione cattolica alla Resistenza tra il 1943 e il 1945, segnarono la ripresa del movimento politico dei cattolici. Fu Alcide De Gasperi a confrontarsi e misurarsi con la complessa e articolata realtà del cattolicesimo democratico italiano, nel quale confluirono non soltanto i vecchi esponenti del partito popolare, quali Spataro, Piccioni, Gronchi, Giordani, Cingolani, Cappi, Scelba, Zoli, Cassiani ed altri, ma anche i giovani cresciuti in seno all’Azione cattolica, nelle organizzazioni della Fuci e del Movimento dei laureati cattolici, sotto la guida di mons. Montini, tra i quali Moro, Andreotti, La Pira, Taviani, Gui. In questo quadro erano presenti anche uomini maturati nel clima degli studi dell’Università cattolica di Milano, come Dossetti, Fanfani e Lazzati, e gli ex esponenti del Movimento guelfo d’azione, vissuto clandestinamente negli anni Trenta e che aveva avuto in Malvestiti e Malvasi i due leaders più significativi.

Questa articolata composizione del mondo cattolico italiano, diversificata anche sul piano regionale e locale, venne via via coagulandosi, attorno ad alcuni programmi, tra i quali il più significativo, *Idee ricostruttive della democrazia cristiana*, venne redatto dallo stesso De Gasperi e diffuso nel luglio 1943. Le indicazioni del programma degasperiano si basano sulla costruzione di «una democrazia rappresentativa espressa dal suffragio universale, fondata sulla eguaglianza dei diritti e dei doveri e animata dallo spirito di fraternità, che è fermento vitale della civiltà cristiana». Il documento riaffermava, poi, la dignità della persona e la libertà delle coscienze, auspicando che, attraverso la missione spirituale della Chiesa, «il lievito cristiano fermenti in tutta la vita sociale». Si tratta di enunciazioni che si richiamano alla tradizione liberal-democratica, mediata e corretta dalla influenza delle dottrine personaliste. Sul piano economico-sociale si coglie un non trascurabile richiamo alle istanze della scuola sociale cristiana. I temi ricorrenti sono infatti la partecipazione operaia agli utili e alla gestione delle imprese, la riforma agraria basata sulla piccola proprietà contadina, la rappresentanza professionale e l’interclassismo, il decentramento amministrativo con la concessione di ampie autonomie agli enti locali.

Sul piano della elaborazione di un programma economico-sociale vanno tenuti presenti anche altri documenti che non mancarono di influenzare idee e indirizzi del nascente partito. In particolare, il *Codice di Camaldoli*, redatto nel luglio 1943, nel corso della “Settimana sociale” dei cattolici italiani, svoltasi nello storico centro toscano. Tra gli autori ed ispiratori del documento troviamo Sergio Paronetto, Pasquale Saraceno, Ezio Vanoni, Giuseppe Capograssi ed altri uomini che avevano attraversato la crisi economica negli anni Trenta, convincendosi che in una economia capitalista lo Stato avrebbe dovuto definire anche un suo ruolo imprenditoriale in quei settori ove il privato non poteva arrivare. Si tratta di un documento ri-

costituzionale, riprenda quella funzione che Sturzo aveva affidato ai popolari nel primo dopoguerra, vale a dire la riforma dello Stato, di quello Stato che era entrato in crisi profonda di fronte all'assalto del fascismo e che doveva essere rifatto su nuove basi e con nuovi strumenti istituzionali. Il lavoro dei cattolici alla costituente ebbe questo compito prioritario, riprendendo molte delle istanze che il populismo aveva elaborato, a cominciare dal decentramento regionale, alle riforme economico-sociali, al rifiuto della guerra e così via.

Siamo di fronte ad un progetto che è sostenuto da una forte tensione etica e civile e da un impegno animato dalla volontà di costruire uno Stato al servizio dell'uomo e della società. Dopo gli anni della guerra, dopo i duri mesi della occupazione nazista e della resistenza, quella parte del mondo cattolico che aveva maturato le sue scelte democratiche, non poteva non coniugare l'idea della democrazia con quella della giustizia sociale. Al centro di questo disegno troviamo l'esigenza del riscatto dell'uomo, di quell'uomo che era stato la vittima predestinata di una barbarie senza nome, che aveva subito persecuzioni, deportazioni, lutti e distruzioni, che aveva assistito impotente ad ingiustizie e vessazioni e che ora chiedeva un mondo più giusto. Ma il progetto di uno Stato al servizio dell'uomo non era soltanto il riflesso di una sorta di empito evangelico. Quel progetto era anche il risultato di una attenta riflessione di natura sociale, giuridica ed economico.

Fatto nuovo nella storia politica nazionale apparve il ruolo egemone che la Dc stava assumendo nella guida politica dei cattolici italiani. Nella costruzione del partito De Gasperi volle evitare spaccature fra i cattolici, per dar vita ad uno strumento unitario, in grado di favorire il passaggio dal fascismo alla democrazia senza traumi. Prevalse la linea del partito unico dei cattolici, che fu più il risultato delle contingenze politiche di quegli anni che una chiara scelta maturata in seno al cattolicesimo democratico italiano.

Tuttavia, la Dc degasperiana, nonostante sia stata espressione dell'unità politica dei cattolici, raccogliendo i consensi di un elettorato composito e non omogeneo, restò, nei suoi quadri e nelle sue istanze politiche e sociali, espressione diretta della tradizione del cattolicesimo democratico italiano.

■ La svolta del Concilio

- L'avvento di Giovanni XXIII e il Concilio Vaticano II, favorirono il definitivo superamento di alcune resistenze che non erano mancate in seno alla gerarchia ecclesiastica di fronte all'impegno politico e democratico dei cattolici. Il Concilio segnò il superamento delle chiusure e delle condanne, aprendo un nuovo corso: la Chiesa non respingeva la realtà contemporanea ma la interpretava alla luce della evoluzione dell'umanità. Sul piano dei rapporti con la società e con il potere politico la Chiesa conciliare, nel sottolineare l'esigenza di una partecipazione solidale al-

la sofferenza di tutti, manifestava la sua incompetenza sulla scelta delle soluzioni di carattere sociale, economico e politico, giudicandosi impreparata e incompetente circa le tecniche da impiegare. In merito all'autonomia del piano temporale rispetto al momento religioso, i documenti conciliari ed in particolare la *Gaudium et spes*, precisavano che la Chiesa si distanziava da qualsiasi tipo di teocratismo dei tempi passati, per annunciare non già il suo dominio bensì il dominio di Dio, che giudica e salva in tutti i settori della vita. Il cristiano doveva anche sapere che l'avvicinamento alla salvezza per mezzo della fede non allontanava l'uomo dai suoi doveri secolari, come cittadino di questo mondo, che aveva il compito di operare nel quadro degli ordinamenti civili. Il Vaticano II superava anche le proposizioni contenute nel *Sillabo* del 1864, affermando il rispetto della libertà religiosa, giudicata conseguenza della dignità dell'uomo, che Dio ha creato libero e arbitro del suo destino.

Questa svolta offrì nuovi spazi e nuovo respiro al cattolicesimo democratico italiano, che ebbe in quegli anni in Aldo Moro la sua più significativa espressione. Moro venne, per molti aspetti, a completare l'opera di De Gasperi. Pur non trascurando i tempi e i problemi diversi che dovettero affrontare, non è difficile rintracciare una sorta di filo rosso che da De Gasperi arriva a Moro. Se preoccupazione di De Gasperi fu di porre le basi di un assetto democratico del paese, educandolo al rispetto delle regole della democrazia, di una democrazia vissuta anche nei suoi aspetti formali, che egli definiva «certezze essenziali»: vale a dire la libertà della persona, la libertà degli organismi e degli enti intermedi, il libero giuoco dei partiti, il metodo democratico nelle consultazioni elettorali, il rispetto del Parlamento; se in De Gasperi fu prioritaria la necessità di riabituarne gli italiani al metodo della democrazia, condurre una parte non trascurabile di mondo cattolico fuori da suggestioni conservatrici, da richiami autoritari, reazionari o integralisti, in Moro sembra prevalere la necessità di ampliare le basi dello Stato, di far sentire partecipi della vita dello Stato e delle scelte politiche una massa di cittadini a lungo esclusa dalla gestione della cosa pubblica. È chiaro in Moro il convincimento che non era più possibile tenere in una sorta di ghetto politico forze che, garantendo il rispetto del metodo democratico, rappresentavano una realtà importante nella vita politica del nostro paese.

■ De Gasperi e Moro

- Se De Gasperi, quindi, mirò a garantire e rafforzare le basi della democrazia, ponendola come premessa indispensabile a qualsiasi possibilità di sviluppo della vita pubblica italiana e della crescita civile, sociale ed economica del paese, se in De Gasperi fu vivo il senso delle riforme sociali ed economiche, Moro intese gettare le basi di una democrazia sostanziale, allargando gli spazi di libertà e di partecipazio-

ne ed enunciando il progetto di uno Stato capace di cogliere e soddisfare antiche attese dei cittadini. Moro riuscì ad esprimere una sensibilità piena nei confronti di una umanità che appariva, ai suoi occhi, in attesa di vedere affrontate e risolte antiche ingiustizie, che affondavano le loro radici nei mali della nostra società, rispondendo, così, anche alle esigenze nuove di un paese che stava cambiando volto, che stava subendo trasformazioni sociali, economiche e culturali di eccezionali proporzioni, che stava modificando la sua mentalità, le sue abitudini e il suo costume.

La crisi che la Democrazia cristiana ha vissuto tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta, ha segnato l'appannamento, se non l'eclisse della cultura cattolico democratica dalla scena politica italiana, nel quadro di un profondo cambiamento, che ha visto emergere nuovi soggetti politici che vengono a coprire gli spazi lasciati liberi delle vecchie formazioni politiche uscite dall'antifascismo e dalla Resistenza, nel quadro di una transizione verso un modello istituzionale nuovo e ispirato all'idea di una democrazia dell'alternanza, di cui appaiono, ancora oggi, molto nebulosi i contorni.

In questa fase, che Gabriele De Rosa ha efficacemente definito «transizione infinita», i cattolici democratici impegnati nella vita politica nazionale sono stati obbligati ad una scelta di campo imposta da nuove regole che consentono solo marginalmente quelle mediazioni, quelle intese e quei compromessi che il sistema proporzionale aveva a lungo garantito alla Democrazia cristiana, come perno del quadro politico. Questo passaggio se da un lato ha tolto ai cattolici democratici quella centralità che aveva conferito ad essi, per lunghi anni, un ruolo egemone nella vita politica nazionale, anche alla luce della mancanza di alternative democratiche possibili, per altro verso è venuto a liberarli da molti equivoci, imponendo il superamento di una sorta di unità imposta dalle contingenze, e aprendo, invece, la strada alla chiarezza delle scelte e degli indirizzi politici. In questo quadro nuovo, si impone più che mai l'esigenza di rintracciare, anche nel passato, il fondamento di un impegno ispirato ad una tradizione e ad una cultura che ha lasciato un segno nella storia del nostro paese.

Una rilettura della presenza del cattolicesimo democratico nella storia politica e civile del nostro paese, deve aiutarci a capire e a valutare cosa questa storia e questa presenza hanno rappresentato nel complesso e difficile cammino del nostro paese, in 150 anni di vita nazionale. Al di là di ricorrenti interpretazioni che tendono quasi a cancellarne o screditarne il ruolo, non va dimenticato che questa tradizione politico-culturale, pur con le sue debolezze e i suoi limiti, ha segnato, con i suoi uomini, le sue battaglie e le sue conquiste, significativi momenti di progresso civile, sociale, politico e istituzionale, portando il suo innegabile contributo alla storia d'Italia, dall'unità ad oggi. Una storia da non dimenticare, che resta patrimonio della cultura politica del nostro paese.



Capitalismo e democrazia nell'esperienza dei cattolici italiani in età contemporanea

Intervenendo a Milano nel marzo del 2004 ad un convegno sul rapporto tra *sacra doctrina* e saperi politici tra XVI e XVIII secolo, Cesare Mozzarelli volle individuare nel processo di pluralizzazione di Dio la causa della crisi secentesca del fondamento religioso dell'ordine terreno. Da tale perturbazione sarebbe derivata una frattura profonda rispetto al precedente rapporto tra sacra dottrina, giusto ordine e ordine politico, scissione che nell'opinione dello storico dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sarebbe perdurata «fino a quando persisterà il progetto di una modernità, cioè il progetto di un ordine volontario che si giustifica per il fatto di essere un ordine progressivo, un ordine che garantisce sempre di più. Oggi probabilmente la postmodernità è proprio la crisi di questo progetto»¹.

■ Sistemi e crisi di valori

• La crisi di valori e di funzioni evocata dall'insigne e compianto modernista, a ben vedere, oggi coinvolge anzitutto gli equilibri dei sistemi

democratici e le espressioni più avanzate dell'economia globale. Ernst-Wolfgang Bockenforde ha di recente rilevato come il capitalismo contemporaneo non soffra tanto dei propri eccessi, ovvero della bramosia e dell'egoismo degli uomini che agiscono in esso; il capitalismo, piuttosto, soffrirebbe «del suo punto di partenza, della sua idea-guida in

¹ C. Mozzarelli, *Tra ragion di Stato e sociabilità. Ipotesi cattoliche di rifondazione del vivere associato*, in F. Arici e F. Todescan (a cura di), *Iustus ordo e ordine della natura. Sacra doctrina e saperi politici fra XVI e XVIII secolo*, Cedam, Padova 2004, p.71.

MARIO TACCOLINI

*Università Cattolica
del Sacro Cuore*

≈

«Se la qualità del contributo offerto dai cattolici italiani allo sviluppo del capitalismo e della democrazia nella giovane Italia sembra infatti innegabile, nel tempo odierno v'è da interrogarsi su quale può essere, oggi, e quale potrà essere, domani, il loro apporto al rinnovamento delle sorti di un Paese giunto ormai a quell'età che dovrebbe sancire una raggiunta maturità».

≈

quanto razionalità strumentale e della forza costruttiva del sistema. Pertanto la malattia non si può debellare con rimedi palliativi, ma solo attraverso il rovesciamento del suo punto di partenza. Al posto di un invadente individualismo proprietario, che assume come punto di partenza e principio strutturante l'interesse acquisitivo dei singoli potenzialmente illimitato, dichiarato diritto naturale non sottoposto ad alcun orientamento sostanziale, devono subentrare un ordinamento normativo e una strategia d'azione che prende le mosse dall'idea che i beni della terra – ovvero la natura e l'ambiente, i prodotti del suolo, l'acqua e le materie prime – non spettano ai primi che se ne impossessano e li sfruttano, ma sono riservati a tutti gli uomini, per soddisfare i loro bisogni vitali e ottenere il benessere. Questa è un'idea-guida fondamentale diversa; ha quale punto di riferimento la solidarietà degli uomini nel loro vivere insieme»².

L'«ordine che garantisce sempre di più» sembra dunque racchiudere in sé la scaturigine stessa della propria crisi, riconducibile – in ultima analisi – alla debolezza della propria idea-guida fondativa.

■ «Progetto di modernità»

• In tale prospettiva epistemologica generale, quello che è stato sinteticamente indicato come «progetto di modernità», nel corso dell'età contemporanea è stato coltivato e declinato soprattutto negli alvei del *capitalismo* e della *democrazia*, che sono poi i due ambiti all'interno dei quali più assiduo e proficuo è stato l'impegno – e interpretativo, e costruttivo – prodigato dai cattolici italiani a vantaggio dell'intera nazione: un impegno in effetti fruttuoso, dedito, poliedrico, per molti versi non lineare, e tuttavia ineludibile al fine di una più ampia comprensione dei caratteri anche prospettici della postmodernità, ch'è ormai incipiente.

Tale diuturno impegno, d'altra parte, ha inevitabilmente condotto il cattolicesimo italiano a concorrere – dandovi un apporto non certo marginale – alla faticosa opera di formazione di una coscienza civile lentamente condivisa, che i credenti contribuirono a educare pure sui temi nodali di quella che si potrebbe ben definire la *questione contemporanea nazionale*, e vale dire il discontinuo e spesso traumatico affermarsi dello *sviluppo economico moderno* nel corso del secolo e mezzo trascorso dall'unificazione. Questa singolare partecipazione è avvenuta in tempi e modi differenti, con protagonisti di spicco assai dissomiglianti e con esiti altrettanto diversificati. Par dunque opportuno far cenno ad alcuni tra questi.

² E-W Böckenförde, *Di cosa soffre il capitalismo*, E-W Böckenförde, G. Bazoli (a cura di), *Chiesa e capitalismo*, Morcelliana, Brescia 2010, pp. 27-28.

■ Cattolici e coscienza civile

• La partecipazione attiva dei cattolici italiani alla pur macchinosa formazione, nella Penisola, di un'autentica coscienza civile in tema di *democrazia* e di *capitalismo*, è avvenuta negli stessi anni della nascita e della prima affermazione del Regno d'Italia. Al tempo, com'è noto, i cattolici stessi erano esterni, benché non estranei, alla politica nazionale – la quale era peraltro sprovvista di effettivi *contenuti sociali* – e il capitalismo si esprimeva in maniera primordiale in forme prevalentemente cumulative e paternalistiche. In tale frangente emersero e andarono imponendosi il *pensiero* di Giuseppe Toniolo e l'*azione* di Giuseppe Tovini, di pari passo con la formulazione di una prima elaborazione magisteriale poi gradualmente confluita in una compiuta *dottrina sociale della Chiesa*.

Toniolo: stando alle documentate analisi pubblicate in numerosi e pregevoli studi da Paolo Pecorari, Toniolo fu probabilmente il più insigne esponente del pensiero sociale cristiano tra XIX e XX secolo: «interprete e critico acuto sia del capitalismo che del socialismo» – rilevò Pecorari – l'ispiratore della prima Settimana sociale dei Cattolici italiani andò in cerca di «forme di superamento del meccanismo concorrenziale nelle sue espressioni più radicali, come pure dello schema deterministico che soggiace all'ideologia marxista, prestando una nuova attenzione al momento economico inteso quale uno dei luoghi etico-sociali e, insieme, etico-politici privilegiati della storia»³. Un *economista per la democrazia*, dunque, soprattutto quando si consideri che Toniolo ricercò lucidamente, e riuscì infine a delineare precocemente, un progetto di società organizzata in modo da perseguire l'autentico «bene comune, facendo leva sul solidarismo attivo e sulla cooperazione, ricordando la difesa dei diritti al richiamo dei doveri, salvaguardando il primato della persona e del lavoro umano nei processi produttivi, ribadendo la necessità di ispirare l'azione dei singoli e delle comunità a perenni valori morali»⁴. Un tema, quello del *bene comune*, che ancor oggi è di urgente se non drammatica attualità, data la sua deriva verso le sponde dell'ideologia.

Tovini: parallelamente, e più in particolare durante la seconda metà del XIX secolo, andò dispiegandosi la poliedrica azione del bresciano Giuseppe Tovini, inserita nel contesto del *movimento cattolico italiano*, stagione tanto rilevante per la storia dell'Italia del secondo Ottocento – e per i suoi successivi sviluppi – quanto indagata da un'ampia ed ormai matura storiografia. In effetti, intanto che il pensiero cristiano si articolava e si misurava con le dottrine liberale prima e marxista poi – adottando le felici locuzioni di Pietro Scoppola – «è giusto tuttavia sottolineare che

³ P. Pecorari, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, Studium, Roma 1991; per approfondimenti ulteriori sulla figura di Toniolo si veda il recente studio di P. Pecorari, *Alle origini dell'anticapitalismo cattolico. Due saggi e un bilancio storiografico su Giuseppe Toniolo*, Vita e pensiero, Milano 2010.

⁴ P. Pecorari, *Toniolo. Un economista per la democrazia*, cit., passim.

lo sviluppo delle idee dice ben poco di quello che è stato realmente il cattolicesimo sociale: la forza e l'incidenza storica del Movimento sono da ricercarsi nella somma innumerevole di iniziative assunte, che hanno profondamente segnato il volto della società del Novecento»⁵.

Sin dalle sue origini, infatti, il vivace impegno sociale dei cattolici italiani s'inseriva o, meglio, emblematicamente rappresentava la *trasformazione della presenza cristiana* in Italia, che si sarebbe concretizzata definitivamente negli ultimi due decenni del XIX secolo. Come ha sostenuto Sergio Zaninelli, il movimento – dopo aver felicemente compiuto il superamento della propria ragion d'essere iniziale, tradottasi tipicamente in un atteggiamento d'opposizione – sarebbe stato in grado di mutare gradualmente, facendo emergere «un'attenzione, un modo di vedere i problemi del Paese notevolmente diverso, tant'è vero che poi provocherà una spaccatura anche all'interno dello stesso movimento organizzato, cioè dell'Opera dei congressi»⁶.

• Tale trasformazione sembra trovare adeguata interpretazione quando fosse correlata all'imponente crisi del sistema economico, sociale e politico del Regno d'Italia negli anni immediatamente successivi all'unificazione. Una volta trascorso un arduo primo ventennio di vita, fuoriusciti da una grave situazione di squilibrio della finanza pubblica, «con una espansione economica modesta ed alimentata in larga misura da capitali esteri, la rilevante fase recessiva di respiro internazionale denominata grande crisi agraria si abbatteva sull'Italia; per di più, la nostra economia, ma in sostanza le nostre agricolture – ad eccezione dell'irriguo padano – si trovarono a dover affrontare l'accumularsi di una serie di calamità che si svilupparono a catena: la guerra commerciale con la Francia, il fallimento della politica coloniale, i grandi scandali bancari del '93-'94»⁷.

■ Evoluzione della presenza organizzata dei cattolici

• Con l'andar del tempo, dall'età giolittiana al primo dopoguerra, dal confronto col fascismo alla delicatissima fase successiva al secondo conflitto mondiale, la progressiva maturazione della presenza organizzata dei cattolici nella società italiana condusse ad un graduale passaggio dal movimento di impegno genericamente sociale all'organizzazione sindacale cristianamente ispirata, per giungere poi all'as-

⁵ P. Scoppola, *Chiesa e democrazia in Europa e in Italia*, in E. Guerriero (a cura di), *I cattolici e la questione sociale*, San Paolo, Milano 2005, p. 157.

⁶ S. Zaninelli, *Orientamenti, momenti, figure del cattolicesimo sociale italiano tra Ottocento e Novecento*, in Cedoc «*La voce del popolo*» e *il movimento cattolico bresciano. Un secolo di storia (1893-1993)*, Morcelliana, Brescia 1995, pp. 21-37.

⁷ S. Zaninelli, *Cattolici e società italiana: una esperienza storica e un paradigma (da costruire) per una esperienza presente*, in Cedoc, *Giuseppe Tovini tra memoria storica e attualità*, Brescia, Morcelliana, 1998, p. 33.

sunzione da parte dei cattolici di responsabilità in campo amministrativo e politico, locale come pure – ma solo al termine di una complessa vicenda – nazionale.

Tovini, dal canto suo, può ben dirsi un protagonista emblematico di tale vivacità sociale, a dimensione sia locale, sia nazionale: nello specifico, egli intendeva superare la mera ammortizzazione dei «costi accesi dal moderno» – per adottare una delle numerose, efficaci locuzioni coniate da Giorgio Rumi⁸ – nel lungimirante tentativo d'incidere significativamente sui meccanismi stessi di funzionamento del capitalismo incipiente.

• Di qui lo schema di quello che è stato definito il *sistema creditizio toviniano*. Persuaso della necessità di assicurare piena autonomia economico-finanziaria alle istituzioni e alle iniziative cattoliche, e in particolar modo a quelle educative e dell'informazione, da una parte promosse la costituzione di casse rurali – dei cui interessi si fece strenuo difensore, patrocinando numerose cause civili e proponendo nel 1885 la nascita dell'Unione diocesana delle Società agricole e delle casse rurali – e dall'altra, nel 1872, contribuì alla nascita della Banca di Vallecamonica, nel 1888 fondò a Brescia la Banca San Paolo e nel 1896, a Milano, il Banco Ambrosiano. La ragione che muove, con Tovini, una parte del mondo cattolico non solamente bresciano ad avventurarsi nell'esercizio del credito, non corrisponde ad un generico impulso caritativo, ma alla consapevolezza dei vasti bisogni delle classi umili, alle quali mancava anzitutto il capitale necessario per dar principio al miglioramento delle proprie condizioni economiche, anche avviando iniziative imprenditoriali.

Il *realismo toviniano*, peraltro, guarda ben oltre il localismo: i problemi di una singola comunità diventano quelli dell'intera valle ove la piccola comunità è inserita, così che la Banca di Vallecamonica è concepita proprio come strumento di sviluppo in sede locale. Allargando gli orizzonti, si giunge alla banca a dimensione provinciale – la San Paolo – e successivamente alla banca regionale per la Lombardia – l'Ambrosiano – sino a prevedere la costituzione di una banca cattolica di carattere nazionale. La visione di Tovini è complessa e organica, il suo orizzonte ampio ed articolato.

Per parte sua, la riflessione morale della Chiesa non poteva a lungo ignorare le mutevoli, fiorenti espressioni del movimento cattolico nazionale, distribuite in maniera diffusa – sia pur con esiti diseguali – nella quasi totalità delle diocesi della Penisola.

■ Prende forma la dottrina sociale della Chiesa

• Sull'onda seguita alla promulgazione dell'enciclica sociale *Rerum novarum* da parte di Leone XIII (15 maggio 1891), nei decenni tra Ottocento e Novecento ini-

⁸ G. Rumi, *Amici di Dio, amici dell'uomo*, in Progetto culturale della Chiesa italiana (a cura di), *Dopo 2000 anni di cristianesimo*, Mondadori, Milano 2000, p. 49.

ziò così a prendere forma il *corpus* dottrinale autonomo della *dottrina sociale della Chiesa*, che nell'arco di oltre un secolo ha rappresentato l'ambito di riflessione più solido e fecondo per la declinazione economica e sociale contemporanea del pensiero ecclesiale, prevalentemente su temi quali, per l'appunto, *capitalismo e democrazia*. Può ben dirsi che i cattolici italiani, lungo tutto il corso del XX secolo, abbiano contribuito al consolidamento di una coscienza civile nazionale, interpretando e cercando di operare alla luce degli stimoli generati dall'elaborazione di tale dottrina, rinnovati dalle successive encicliche sociali sino alla recente *Caritas in veritate* di Benedetto XVI.

Durante il Novecento, e sino al collasso socialista del 1989, la dottrina sociale della Chiesa si era soffermata con assiduità su principi generali quali, ad esempio, la tutela del lavoro, il primato della persona sulle esigenze della produzione, o l'attenuazione dei drammatici divari sociali; come osservato da Giovanni Bazoli, «dall'affermazione di questi principi era derivata una presa di distanza, espressa con accenti parimenti critici, sia dal sistema capitalistico sia da quello collettivistico. Con l'enciclica *Centesimus annus*, caduto il sistema comunista, veniva riconosciuta l'efficienza dimostrata dal modello di libera economia di mercato e ricevevano pertanto piena legittimazione, oltre alla libertà d'iniziativa economica individuale, il ruolo del mercato e della concorrenza. Si apriva in tal modo la strada a una possibile riflessione critica sul sistema di mercato condotta, per così dire, al suo interno e quindi costruttivamente indirizzata alla sua correzione, più che alla sua confutazione. Ora, con la nuova enciclica di papa Benedetto, vengono puntualmente individuate le insufficienze e le criticità del modello di sviluppo economico adottato negli ultimi decenni»⁹.

Pertanto – anche e forse soprattutto in quest'ultimo caso – sull'esempio dell'approccio storico-antropologico dell'insegnamento sociale di Paolo VI, le coscienze civili non soltanto italiane sono ancora una volta esortate *apertis verbis* – per citare le parole stesse di Ratzinger – ad «una nuova e approfondita riflessione sul senso dell'economia e dei suoi fini, nonché una revisione profonda e lungimirante del modello di sviluppo, per correggerne le disfunzioni e le distorsioni. Lo esige, in realtà, lo stato di salute ecologica del pianeta; soprattutto lo richiede la crisi culturale e morale dell'uomo, i cui sintomi da tempo sono evidenti in ogni parte del mondo»¹⁰.

■ Il pensiero e l'azione di Sturzo

- Elementi di grave, apparentemente irreversibile crisi culturale e morale potevano riscontrarsi anche durante i primi decenni del Novecento, un tempo nel qua-

⁹ G. Bazoli, *Chiesa e capitalismo*, in E-W Böckenförde, G. Bazoli (a cura di), *Chiesa e capitalismo*, cit., pp. 41-44.

¹⁰ Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, n. 23.

le la crisi dell'Italia liberale giunse a generare il regime fascista, da un punto di vista politico ma anche e soprattutto economico-sociale, intanto che il capitalismo industriale italiano tentava – senza riuscirci – di isolarsi da un capitalismo mondiale sempre più instabile in quanto finanziario¹¹. Gli esiti di tale equivoco coinvolgimento si riassunsero nei drammatici disastri delle due guerre mondiali, oltre che negli squilibri generati dalla Grande depressione del 1929-1932.

In tale pericolante fase della storia contemporanea, il pensiero e l'azione di Luigi Sturzo lasciavano scorgere valori utili ad orientare la coscienza civile anzitutto dei cattolici italiani, e non solo, proprio sui temi centrali del *capitalismo* e della *democrazia*, mentre la *dottrina sociale della Chiesa* sottoponeva agli operatori economici cristiani alcune questioni con le quali confrontarsi pragmaticamente, quale ad esempio l'affermazione dell'economia mista; infine, gli spazi associazionistici e il carisma educativo della Chiesa italiana si manifestavano in tutta la loro efficacia nella formazione di un'intera generazione di giovani, ai quali sarebbe stato richiesto di assumere la responsabilità della resistenza alla dittatura e quella della ricostruzione materiale e morale del Paese, all'indomani del secondo conflitto mondiale.

- A fronte della poliedrica attività e della complessità del pensiero del fondatore del Partito Popolare Italiano, tra queste pagine giova richiamare – tra i tanti cimenti ideali e materiali che lo videro impegnato, spesso con sofferenza – gli sforzi ininterrottamente profusi per ottenere un *equilibrato rapporto tra morale, politica ed economia*, correlazione fondamentale per la quotidiana costruzione di una coscienza civile nazionale, anche e soprattutto nella fase primordiale di organizzazione dei cattolici all'interno di un unico partito politico. «Alla base di ogni comportamento politico, come alla base di ogni azione umana» – nell'opinione della sua autorevole biografia, Gabriella Fanello Marcucci – «Sturzo poneva il rispetto della moralità. Ed era proprio per il recupero della moralità che lottava contro la partitocrazia, contro lo statalismo e lo strapotere degli enti, perché tutte queste deviazioni inducevano la corruzione e dunque l'immoralità»¹².

- Al proposito, pare opportuno citare le acute, acri e profetiche espressioni adottate dallo stesso Sturzo per definire l'«immoralità pubblica», diffusa nel corso del primo dopoguerra come pure nel successivo: «l'immoralità pubblica non è caratterizzata solo dallo sperpero del denaro, dalle malversazioni e dai peculati. Applicare sistemi fiscali ingiusti o vessatori è immoralità; dare impieghi di Stato o di altri enti pubblici a persone incompetenti è immoralità; aumentare posti d'impiego senza necessità è immoralità; abusare della propria influenza o del proprio posto di consigliere, deputato, ministro, dirigente sindacale, nella amministrazione della giustizia

¹¹ R. Petri, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, il Mulino, Bologna 2002, pp. 79-111.

¹² G. Fanello Marcucci, *Luigi Sturzo. Vita e battaglie per la libertà del fondatore del Partito popolare italiano*, Mondadori, Milano 2004, pp. 349-350.

civile o penale, nell'esame dei concorsi pubblici, nelle assegnazioni di appalti o alterarne le decisioni, è immoralità. Non continuo in questa lista interminabile»¹³. La straordinaria novità del XX secolo politico, ovvero la nascita e l'affermazione del *popolarismo*, doveva dunque per sua stessa natura confrontarsi con i risultati altalenanti, e raramente confortanti, della quotidiana sfida lanciata dalla politica e dall'economia alla *moralità pubblica*, fondamento ineliminabile del *bene comune*¹⁴.

■ Le scelte in economia

• D'altro canto, la Grande depressione degli anni 1929-1932 pose i cattolici italiani a vario titolo impegnati nel mondo dell'economia dinanzi al dilemma tra «Stato minimo» e «Stato massimo», per com'è stato lucidamente sintetizzato da Ada Ferrari. Già nella fase di declino del regime fascista, in effetti, si poneva la questione di dare miglior senso e più ampie prospettive ad alcune scelte compiute negli anni a tutela degli equilibri dell'economia nazionale in fasi particolarmente critiche, prima tra tutte quella appena citata. La storiografia italiana sul tema è maturata, sia sprovvincializzandosi, sia deideologizzandosi, sino a scoprire «che il fenomeno dello Stato imprenditore non fu “invenzione” democristiana, così come già aveva scoperto che non era stata invenzione fascista. Guardando finalmente le cose nella prospettiva del lungo periodo e del ruolo giocato dall'Italia sullo scenario economico mondiale, ci si accorge che il potenziamento del sistema misto fu ineluttabilità collegata all'evolversi della produzione capitalistica secondo dinamiche parzialmente indipendenti da colore e identità ideologica di governi, regimi e ceti dirigenti. Non è di poco interesse, al riguardo, la crescente attenzione delle ricerche al clima culturale dell'IRI degli anni Quaranta e a peculiari posizioni di cui è emblematica quella del cattolico di sinistra Franco Rodano, singolarmente ansioso (non diversamente però da Raffele Mattioli o da Sergio Paronetto) di sottrarre in tempo l'immagine pubblica dell'Istituto alla nefasta e scorretta identificazione con l'autarchia e lo Stato corporativo fascista. Premeva, al contrario, dimostrare come si trattasse di un prezioso strumento tecnico, atto a produrre, a regime abbattuto, un più pieno compimento democratico degli assetti economici»¹⁵.

• In tale prospettiva, dobbiamo anzitutto ad Agostino Giovagnoli e ai suoi studi sulla cultura democristiana la dimostrazione di «come la generazione dei “giovani” cresciuta durante il ventennio avesse preso a guardare in modo nuovo alla realtà

¹³ Citato in *ibidem*, p. 349.

¹⁴ Per approfondire alcuni degli aspetti indicati si veda l'importante saggio di G. Formigoni, *Alla prova della democrazia. Chiesa, cattolici e modernità nell'Italia del '900*, il Margine, Trento 2008.

¹⁵ A. Ferrari, *La cultura riformatrice. Uomini, tecniche, filosofie di fronte allo sviluppo (1945-1968)*, Studium, Roma 1995, pp. 8-9.

tecnica e amministrativa dello Stato, sentendone non solo il potere ma, più propriamente, certa legittima “auctoritas” in grado, se opportunamente interpretata, di indurre l’organizzazione sociale a più elevati livelli di vita morale». L’analisi dello storico dell’Università Cattolica non trascurava i più «interessanti percorsi culturali, di cui è per molti versi esemplare la confluenza fra i giuristi formati all’Università Cattolica di Milano e figure come Aldo Moro, entro un peculiare “statalismo” cristiano che lasciò poi fortissima impronta nel dettato costituzionale. Tali esperienze, coniugate in alcuni casi a ruoli di alta professionalità negli organismi dell’economia pubblica, specie nell’IRI, divennero nell’Italia della ricostruzione il punto di riferimento culturale e tecnico per un’ipotesi di sviluppo e modernizzazione largamente affidata all’iniziativa centrale dello Stato»¹⁶.

■ Educazione delle coscienze

• A proposito del difficile frangente novecentesco, non pare possibile eludere il capitolo rappresentato dalla carità intellettuale e pedagogica – in ultima analisi, *carità valoriale* – incarnata dai cattolici italiani in ogni angolo del Paese; una carità volta a mettere in discussione i fondamenti culturali del nazifascismo mediante un’opera capillare, diurna e non raramente rischiosa di *educazione delle coscienze*, in una stagione di compressione se non di negazione delle libertà fondamentali, non da ultima quella di espressione. In tal senso, di fronte a prospettive democratiche sempre più fosche, come pure agli sbilanciamenti dell’imprenditoria industriale, sempre più favorevole alla politica economica del regime, la resistenza civile promossa da movimenti, associazioni – si pensi anzitutto all’Azione Cattolica e alla Fuci – ma pure da oratori e confraternite passava attraverso l’impegno formativo di moltissime figure luminose¹⁷, tra le quali sia consentito citare, in questa sede, quella del cardinale Giulio Bevilacqua.

Come ha ben rilevato Fulvio De Giorgi, il religioso filippino attivo presso l’Oratorio della Pace di Brescia, sin dai primi anni Venti fu promotore attivo di una milizia cristiana intesa quale «resistenza confessante anti-idolatrice»: più in particolare egli «considerava con preoccupazione gli sviluppi delle religioni politiche del suo tempo e gli effetti deleteri che potevano avere sui cristiani. Si poneva così il problema di una proposta di apostolato adeguata alle sfide del tempo e, conseguentemente, di modelli educativi efficaci. Cruciale diveniva allora, sul piano proprio educativo, precisare un modello evangelico di “eroismo” della vita cristiana, per evitare de-

¹⁶ *Ivi*, pp.18-19: il riferimento è specialmente rivolto al volume di A. Giovagnoli, *La cultura democristiana*, Laterza, Roma-Bari 1991.

¹⁷ Luciano Caimi, *Cattolici per l’educazione. Studi su oratori e associazioni giovanili nell’Italia unita*, La Scuola, Brescia 2006.

rive di eroismo profano superomistico. Il modello del sacrificio dell'eroe doveva essere il sacrificio di Cristo. In questo senso, Bevilacqua sottolineava alcune caratteristiche del vero eroismo che delineavano un modello in totale antitesi ad ogni danunzianesimo e fascismo. La prima caratteristica, oltre la verità dell'ideale, doveva essere la carità: non bastava dare la vita, bisognava darla per amore, senza l'egocentrismo che era solo assetato di notorietà. La seconda caratteristica era, dunque, l'umiltà, perché il falso eroismo accetta la morte ma non l'ombra, l'oscurità. Infine, il vero eroismo non è un punto, un episodio, il gesto di un istante, ma la logica ininterrotta di una vita che produce una vera grandezza, che dura e cresce. Attraverso queste caratteristiche Bevilacqua contrapponeva un modello di eroismo come santità cristiana al modello eroico pagano del totalitarismo. Da qui l'ideale militante di una resistenza nonviolenta anti-idolatrice, che non ha paura della persecuzione e del martirio. Nessuna resa, ma la resistenza di una Chiesa confessante. E questa resistenza, pronta al martirio, si poneva come suprema difesa non tanto del cristiano, tanto meno degli interessi cattolici, ma come difesa dell'uomo, della sua dignità, della sua libertà, a fronte dei totalitarismi idolatrici e anti-umani»¹⁸.

■ Il “carisma educativo” della Chiesa

• Giova senz'altro annotare che, di per sé, il *carisma educativo* della Chiesa italiana andò esprimendosi – in questi anni di «preparazione nell'astensione», forzata allora dai toni assunti dalla dittatura – anche nel mai sopito confronto tra istanze metodologiche mediante le quali affrontare la modernità, riconducibili al «progetto progressivo» dal quale si sono preso le mosse.

Anche tra le due guerre – come del resto è avvenuto in ogni fase delicata e traumatica della storia italiana contemporanea – si riaffacciò in maniera lampante la questione di fondo della cultura cattolica nazionale nel XX secolo, ovvero quella del «rapporto col moderno», come scrisse oltre trent'anni fa Giorgio Rumi. Proprio lo storico della Statale di Milano volle individuare nell'approccio alla modernità una differenza «sostanziale fra quel che chiameremmo “rito ambrosiano”, fra il gruppo gemelliano, cioè, e la proposta che passa sul ponte ideale Brescia-Roma. Quello che Gemelli viveva in termini di conquista e quindi di egemonia, in una prospettiva di direzione politica del Paese, diventa, nel gruppo di Montini, verifica critica, quindi una concezione della cultura non strumentale ma di apporto, di arricchimento, e non mai una critica fine a se stessa. Risale al '30 un avvertimento di Montini: «Ruminare non basta; occorre assimilare, occorre verificare. La critica diventa, in questa prospettiva, una specie di momento di passaggio fra l'ansia di ri-

¹⁸ F. de Giorgi, *La figura e l'opera di padre Giulio Bevilacqua*, in L. Ghisleri, R. Papetti (a cura di), *Giulio Bevilacqua a quarant'anni dalla morte (1965-2005)*, Cedoc, Brescia 2006, p. 42.

cerca dell'uomo e la fede, diventa occasione, apertura, per una mutazione esistenziale e non per un'esercitazione di tipo storicistico. E qui nasce una diversa lettura, un diverso modo di vivere la grande tradizione tomista»¹⁹.

Pare dunque evidente che le questioni di metodo educino, nel senso che orientano la coscienza civile – non solo ecclesiale – ad una lettura più veridica dei segni dei tempi: a questo elevato impegno i cattolici italiani saranno chiamati anche nel corso della seconda metà del Novecento.

■ Esperienza democratica e ricostruzione

• Nella stagione dell'ultimo dopoguerra l'avvio dell'esperienza democratica in Italia esigeva, da un lato, una *purificazione morale* e, dall'altro, di dotarsi pure di strumenti teorici per governare la ricostruzione del Paese e soprattutto progettare il suo sviluppo, che nelle aspirazioni dei cattolici italiani avrebbe dovuto portare necessariamente ad un autentico coinvolgimento dei ceti popolari nella vita politica e ad un'offerta di un livello di *welfare* più elevato, tecnicamente ormai possibile e socialmente già rivendicato.

In tale direzione si mossero in effetti le scelte iniziali del partito della Democrazia Cristiana orientate in senso riformista, come pure quelle del *sindacalismo responsabile* di Giulio Pastore e di Mario Romani, sino all'esperienza avanzata dei governi di centro-sinistra strategicamente costituiti e presieduti da Aldo Moro.

Durante gli anni dell'affermazione politica nazionale della Dc, il connubio tra *capitalismo* e *democrazia* era affrontato alla luce di quella «cultura riformatrice» che avrebbe informato l'azione sociale ed economica dei governi centristi, alla diuturna e talora affannosa ricerca di una conciliazione tra cristianesimo e capitalismo – inevitabilmente penolante ma, per quanto possibile, stabile – in nome, anzitutto, della necessità di costruire definitivamente un percorso di democrazia compiuta, sia politica che economica, nella penisola italiana²⁰.

• Dopo la tumultuosa come pure entusiasmante fase della ricostruzione, fu posto l'obiettivo principale di dar corso ad un progressivo miglioramento della qualità della vita degli italiani, riducendo prima di tutto i più rilevanti divari settoriali e territoriali, così che per dare nuovo impulso all'azione di governo fu inaugurato – come documentato negli studi di Piero Barucci²¹ – «il cosiddetto “terzo tempo” della

¹⁹ G. Rumi, *La cultura cattolica italiana nel '900*, in Id., *Perché la storia. Itinerari di ricerca (1963-2006)*, vol.I, Led, Milano 2010, p. 198.

²⁰ Riflessioni al riguardo si trovano anche in A. Ferrari, *La civiltà industriale. Colpa e redenzione. Aspetto della cultura sociale in età degasperiana*, Morcelliana, Brescia 1984.

²¹ Confluiti ad esempio in P. Barucci, *Ricostruzione, pianificazione, Mezzogiorno. La politica economica in Italia dal 1943 al 1945*, il Mulino, Bologna 1978.

politica economica, quello delle riforme degli anni Cinquanta sollecitate dalle pressioni sociali e sorrette dai nuovi orientamenti maturati all'interno del partito di maggioranza. Tra i primi e più importanti atti con cui si era tradotta in pratica la nuova fase della politica economico-sociale va inserita a pieno titolo la riforma agraria, la cui attuazione era dettata sia dal ripetersi di drammatici eventi che avevano sconvolto le campagne meridionali in quegli anni del dopoguerra, sia dalla forte consistenza degli addetti al settore agricolo, che superavano gli 8,5 milioni, con una incidenza dei lavoratori dipendenti di oltre il 50 per cento (4,3 milioni)²².

• Nello stesso *disegno complessivo* andarono inserendosi ulteriori interventi parimenti qualificati, quali la costituzione della Cassa per il Mezzogiorno e, più in generale, la definitiva apertura degli scambi con l'estero – quale tappa obbligatoria per lo stesso definitivo sviluppo economico del Paese – come pure, e non da ultimo, l'adesione alla Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio sin dai suoi inizi. Di lì a poco sarebbe altresì sorto il fecondo ed acceso dibattito intorno allo «Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-1964», altrimenti noto come Piano Vanoni.

■ Il “Sindacato nuovo” della Cisl

• In tale multiforme e vivacissimo contesto, la proposta organizzativa sindacale di Pastore e Romani che portò a partire dagli anni Cinquanta alla nascita del *sindacato nuovo* della Cisl, si presentò innovativa e dinamica, tanto più quando si consideri l'estrema delicatezza ch'era richiesta nell'affrontare un ambito come quello del mondo del lavoro, ch'era stato storicamente trascurato dai cattolici italiani. In tale temperie, la *coscienza civile nazionale* poté davvero trovare uno stimolo efficace ed innovativo, che la condusse a ripensarsi e a ripensare al tema della rappresentanza degli interessi e delle relazioni industriali, in una fase risolutiva per lo sviluppo economico e sociale nazionale d'età contemporanea.

In un frangente del genere s'imponeva un superamento senza esitazioni dell'Ottocento sindacale; era insomma urgente *modernizzare la cultura economica del sindacato* in Italia, allo scopo di giungere il più rapidamente possibile al risultato di un sindacalismo ideologicamente e politicamente libero che agisse in una società sempre più democratica²³. Lo stesso Mario Romani, intervenendo ad un convegno nazionale di studio promosso a Roma dalle Acli, nel 1964 volle ribadire a chiare lettere quello che gli pareva «il significato storico della nascita» della Cisl, e vale a

²² P. Galea, *Tra ricostruzione e sviluppo*, in A. Leonardi, A. Cova, P. Galea, *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al “miracolo economico” (1914-1962)*, Monduzzi, Bologna 1997, pp.267-280.

²³ S. Zaninelli, V. Saba, *Mario Romani. La cultura al servizio del “sindacato nuovo”*, Rusconi, Milano 1995.

dire il «tentativo di introdurre elementi innovativi nell'ambito della realtà sindacale italiana, nel quadro di una visione consapevole della necessità di non opporsi ma anzi di favorire ed orientare il passaggio del Paese ad un maturo equilibrio industriale, in regime di piena libertà»²⁴.

■ I governi di “centro-sinistra”

• Senza alcuna esitazione, in tale prospettiva generale, va valorizzata – e andrà ancor più approfondita in senso storiografico – l'opera complessiva svolta dai governi di centro-sinistra guidati da Aldo Moro, in particolare tra il 1963 e il 1968. Seguendo le solide indicazioni offerte da Giorgio Campanini, tale azione di governo può essere considerata «sotto un duplice profilo: dal punto di vista del contributo di insieme fornito alla crescita della società italiana; dal punto di vista dell'apporto offerto al processo di ulteriore democratizzazione del Paese. Sotto il primo profilo, va ricordato che proprio negli anni del centro-sinistra viene definitivamente avviato il processo di decentramento, con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Si rimprovera a tale riforma una relativa timidezza e si constata che lo Stato centralistico non viene del tutto superato, anche dopo la concessione di più ampi poteri agli enti locali; ma si tratta indubbiamente di un decisivo passo avanti rispetto al modello di Stato liberale dell'Ottocento che sotto questo aspetto il fascismo aveva ereditato e consolidato. Inoltre, negli anni in cui Moro è alla guida del governo viene avviata una serie di meccanismi di redistribuzione del reddito, così da estendere i benefici del “miracolo economico” anche a gruppi e ceti che ne erano stati di fatto esclusi. Di particolare importanza e incidenza l'azione svolta a favore del Mezzogiorno, anche se non riesce a impedire che permanga il tradizionale, e plurisecolare, divario fra Nord e Sud. Infine, l'esperienza di centro-sinistra si caratterizza per il potenziamento e la diffusione in tutto il territorio nazionale delle strutture dello “Stato sociale”: non senza rischi di appesantimento burocratico, che si manifesteranno poi soprattutto negli anni '80, ma con innovazioni che consentono di realizzare una più equa distribuzione delle risorse e dei benefici dell'emergente società industriale»²⁵.

• Quanto poi al rapporto tra esperienza di centro-sinistra e modernizzazione della società italiana, soprattutto nel senso di una crescente *democratizzazione del Paese*, in questi anni Aldo Moro si impegnò più di ogni altro per l'obiettivo del-

²⁴ M. Romani, *Il risorgimento sindacale in Italia. Scritti e discorsi (1951-1975)*, a cura di Sergio Zaninelli, Franco Angeli, Milano 1988, p.123; per ulteriori approfondimenti su questo tema di veda oggi anche il testo collettaneo *Mario Romani. Il sindacalismo libero e la società democratica*, a cura di A. Ciampini, edizioni Lavoro, Roma 2007.

²⁵ G. Campanini, *Aldo Moro. Cultura e impegno politico*, Studium, Roma 1992, pp. 55-56.

l'ampliamento a sinistra della partecipazione sia istituzionale che popolare alla vita democratica nazionale: «grande merito storico di Moro è stato quello di portare la Democrazia Cristiana prima e il “mondo cattolico” poi ad accettare la collaborazione con il Partito socialista. Veniva così ripresa ed in qualche modo perfezionata la linea degasperiana della ricerca della collaborazione fra democratici cristiani e partiti “laici”, ma in una direzione – quella rappresentata dal Partito socialista – che era sembrata fino al 1960, anche per autorevoli interventi delle stesse gerarchie ecclesiastiche, non percorribile»²⁶. Fu grande l'impresa di legittimare la collaborazione con il Partito socialista, e fu resa possibile anzitutto dalle note abilità di mediatore di Moro: il problema focale, tuttavia, non era tanto quello di giungere ad un compromesso tra tradizioni o ideologie storicamente inconciliabili, bensì quello della ricerca delle *mediazioni democratiche* necessarie per delineare in Italia un *progetto condiviso di sviluppo*, uno sviluppo da governare nelle fasi di crescita come in quelle di crisi pure strutturale, ch'erano ormai alle porte²⁷.

■ I cattolici e il tempo presente

• La pur breve disamina sin qui svolta – che ha il valore di semplice introduzione al tema, ch'è meritevole di ben altri affondi – sembra dar modo di condividere alcune considerazioni conclusive non tanto riepilogative di quanto trattato, quanto strumentali ad una più chiara decifrazione del tempo presente. Se la qualità del contributo offerto dai cattolici italiani allo sviluppo del *capitalismo* e della *democrazia* nella giovane Italia sembra infatti innegabile, nel tempo odierno v'è da interrogarsi su quale può essere, oggi, e quale potrà essere, domani, il loro apporto al rinnovamento delle sorti di un Paese giunto ormai a quell'età che dovrebbe sancire una raggiunta *maturità*.

La stagione corrente, a ben vedere, caratterizzata – come del resto tutte quelle che l'hanno preceduta – da drammatiche miserie e da glorie rifulgenti, pur presentando se stessa come il palcoscenico del trionfo dell'individuo, e dunque dell'*unità* per eccellenza, si mostra anzitutto all'osservatore sorprendentemente *caotica*, proprio per il progressivo venir meno delle *reti di relazioni* tipiche del nostro passato²⁸, che innervavano la società come un reticolo cristallino rendendola infine solida,

²⁶ *Ivi*, p.56-57; per approfondire questi temi risulta imprescindibile il confronto con gli interventi di Aldo Moro, *L'intelligenza e gli avvenimenti. Testi 1959-1978*, Fondazione Aldo Moro (a cura di), Garzanti, Milano 1979.

²⁷ Per alcuni elementi interpretativi riguardanti l'evoluzione del cattolicesimo democratico nelle stagioni successive si veda oggi lo studio di Agostino Giovagnoli dedicato al suo maestro: *Chiesa e democrazia. La lezione di Pietro Scoppola*, il Mulino, Bologna 2011.

²⁸ Alcune suggestive note sul tempo presente e sull'attuale, grave crisi economica e sociale, si rinvengono nelle belle pagine di E. Berselli, *L'economia giusta*, Einaudi, Torino 2010.

pur nelle sue molteplici contraddittorietà. Data la *criticità* del contesto attuale, ci si potrebbe dunque chiedere quali siano stati i limiti dell'apporto dato dai cattolici alla società italiana, soprattutto a confronto con la straordinariamente feconda declinazione del loro *tipico carisma* educativo durante i decenni centrali del Novecento, alla quale sopra s'è fatto brevemente cenno.

Se con Benedetto XVI siamo persuasi che «dobbiamo assumere con realismo, fiducia e speranza le nuove responsabilità a cui ci chiama lo scenario di un mondo che ha bisogno di un profondo rinnovamento culturale»²⁹, al volgere di un franco, lungo e meticoloso vaglio di successi e sconfitte, *attenzioni e trascuratezze* antiche e recenti, sarà forse opportuno tornare ad alimentare – in tutte le sedi appropriate – quel confronto serrato tra *istanze metodologiche* con cui affrontare la postmodernità evocata in esordio, confronto che è stato chiave di volta di una presenza vitale, per non dir profetica, durante i primi centocinquant'anni di vita del Paese. Ciò, anzitutto, perché la parabola novecentesca di tale presenza dimostra che le questioni di metodo *educano*.



²⁹ Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, n. 21.



Poste Italiane S.p.a. • Sped. in A.P. • D.L. 353/2003 conv. in L. 46/2004, art. 1, c. 1 • DCB Roma

**Il quadro normativo
della disciplina
delle sanzioni
disciplinari
nel pubblico impiego**

**Legittimità
del controllo
dell'attività lavorativa
mediante
investigatori privati**

**L'obbligo
contributivo
per l'immobile locato
al dipendente**

**Lo psicologo tra
lavoro subordinato
e lavoro autonomo**

**Legittimità
costituzionale
dell'art. 32
commi 5 e 6,
Legge n. 183/2010**

LAVORO E PREVIDENZA OGGI

anno XXXVIII • marzo 2011

3

[Torna all'indice](#)

S O M M A R I O

I contenuti del presente fascicolo sono disponibili anche sul sito www.lpo.it

ARTICOLI E DOTTRINA

MARIA NOVELLA BETTINI

Il quadro normativo della disciplina delle sanzioni disciplinari nel pubblico impiego 257

CIRCOLARI

Rassegna delle disposizioni amministrative

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Vigilanza e ispezioni

Ministero del lavoro – Circolare 28 marzo 2011, n. 10 311

Congedo di maternità

Ministero del lavoro – Nota 23 marzo 2011, n. 6165 311

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

Assenze e permessi

UPPA – Circolare 10 marzo 2011, n. 2 311

UPPA – Circolare 18 marzo 2011, n. 4 312

INPS

Rapporto di lavoro

INPS – Circolare 11 marzo 2011, n. 49 312

Contributi e prestazioni previdenziali assistenziali

INPS – Circolare 15 marzo 2011, n. 50 313

INPS – Circolare 16 marzo 2011, n. 53 313

INPS/INAIL

Durc

INPS – Circolare 28 marzo 2011, n. 59; INAIL – Circolare 24 marzo 2011, n. 22 314

INPDAP

Previdenza complementare

INPDAP – Nota operativa 30 marzo 2011, n. 16 314

ENPALS

Lavoratori stranieri

ENPALS – Messaggio 16 marzo 2011, n. 3 315

Sommario

INTERPELLI

Lavoro agricolo	
<i>Interpello 3 marzo 2011, n. 6</i>	316
Fondi interprofessionali	
<i>Interpello 3 marzo 2011, n. 7</i>	319
Part-time nell'edilizia – Durc	
<i>Interpello 3 marzo 2011, n. 8</i>	320
Regime previdenziale per agrotecnici laureati	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 9</i>	322
Mobilità studi professionali individuali	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 10</i>	324
Benefici contributivi per assunzioni lavoratori in mobilità	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 11</i>	327
Contribuzione per lavoro a progetto	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 12</i>	328
Lavoro nello spettacolo	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 13</i>	330
Casse di assistenza sanitaria	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 14</i>	332
Attività intramoenia personale non medico	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 15</i>	333
Permessi per riduzione di orario ed ex festività	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 16</i>	335
LUCIA TONELLI	
Obbligazione contributiva per mancato godimento o pagamento dei permessi per riduzione orario e per ex festività	
<i>Interpello 8 marzo 2011, n. 16</i>	338

GIURISPRUDENZA

Legittimità del controllo dell'attività lavorativa mediante investigatori privati	
<i>Corte di Cassazione, Sez. Lav., sentenza 18 novembre 2010, n. 23303</i>	343
<i>Nota di Matteo Di Francesco</i>	349
L'obbligo contributivo per l'immobile locato al dipendente	
<i>Corte di Cassazione, Sez. Lav., sentenza 9 novembre 2010, n. 22739</i>	357
<i>Nota di Anna Grillo</i>	363
Lo psicologo tra lavoro subordinato e lavoro autonomo	
<i>Corte di Cassazione, Sez. Lav., sentenza 12 novembre 2010, n. 23032</i>	372
<i>Nota di Fabrizio Magliaro</i>	375

Sommario

Legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 5 e 6, Legge n. 183/2010 (Collegato lavoro)	
<i>Corte di Cassazione, Sez. Lav., ordinanza 28 gennaio 2011, n. 2112</i>	378
<i>Nota di Flavio V. Ponte</i>	386
Rassegna della Corte di Cassazione	396
WWW.LPO.IT	
Elenco dei provvedimenti non pubblicati consultabili su www.lpo.it	399

Maria Novella Bettini*

Il quadro normativo della disciplina delle sanzioni disciplinari nel pubblico impiego

SOMMARIO:

1. Fonti di disciplina
2. Principio di proporzionalità della sanzione disciplinare
3. Condotte punibili e tipologia delle sanzioni
4. Pubblicità del codice disciplinare
5. I soggetti competenti nel procedimento disciplinare
6. Il procedimento disciplinare
7. Mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare
8. Rifiuto di collaborare al procedimento disciplinare
9. Responsabilità del pubblico dipendente per danno alla pubblica amministrazione
10. Licenziamento disciplinare
11. Falsità dell'attestazione di presenza e del certificato medico
12. Trasferimento del lavoratore e procedimento disciplinare
13. Controllo della malattia e responsabilità disciplinari dei medici
14. Rapporti tra procedimento disciplinare e penale.

1. Fonti di disciplina

Una delle innovazioni più significative introdotte dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. decreto Brunetta, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni") è costituita dalla nuova normativa¹ delle sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pub-

* Ordinario di Diritto del lavoro – Università del Molise.

¹ Tale normativa ha portata generale e riguarda perciò il personale c.d. privatizzato di tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001. L'art. 55, co. 1, dispone, infatti, che "Le disposizioni del presente articolo e di quelli seguenti fino all'art. 55-octies ... si applicano ai rapporti di lavoro di cui all'art. 2, comma 2, alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2". Resta escluso il personale ad ordinamento pubblicistico di cui all'art. 3 del decreto in parola. Sull'applicazione al personale della scuola, v. Circ. Miur n. 88/2010. Sul tema, v. TESTA, *Nuovo sistema sanzionatorio per i dipendenti dello Stato*, in *Guida pubb. imp.*, 2010, n. 12, 48 e ss. Nel quadro delle fonti vanno poi citati: l'art. 2, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001, il quale dispone che i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche "sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le

blici (artt. 67-73), con la quale il legislatore, modificando il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. Testo Unico sul pubblico impiego), ha inteso potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici, nonché contrastare i fenomeni di scarsa produttività ed assenteismo (artt. 55 e 55-bis, ter, quater, quinquies, sexies, septies e octies, D.Lgs. n. 165/2001, e successive modifiche ed integrazioni; Dip. Funz. Pubb. Circ. 27 novembre 2009, n. 9).

A tale fine, le disposizioni sulla responsabilità disciplinare di cui all'art. 55 e fino all'art. 55-octies (nuovo testo D.Lgs. n. 165/2001) costituiscono norme imperative, che non possono essere modificate dai contratti (collettivi ed individuali) di lavoro, ai sensi e per gli effetti (art. 55, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 68, co. 1, D.Lgs. n. 150/2009)²:

- ✓ dell'art. 1339 c.c. (che prevede la sostituzione automatica delle clausole nulle con quelle delle disposizioni imperative violate);
- ✓ dell'art. 1419, co. 2, c.c. (che prevede la nullità parziale delle clausole, che violano le norme imperative, le quali sono sostituite da queste ultime, con salvezza dell'intero contratto)³.

diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo"; l'art. 72, co. 3, D.Lgs. n. 165/2001, secondo cui a far data dalla stipulazione dei contratti collettivi per il quadriennio 1994-1997, per ciascun ambito di riferimento, "sono abrogate tutte le disposizioni in materia di sanzioni disciplinari per i pubblici impiegati incompatibili con le disposizioni del presente decreto"; nonché il co. 4 del predetto articolo, in base al quale, sempre a far data dalla stipulazione dei contratti collettivi per il quadriennio 1994-1997, per ciascun ambito di riferimento, ai pubblici dipendenti interessati alla privatizzazione "non si applicano gli art. da 100 a 123 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 e le disposizioni ad esso collegate".

In dottrina, cfr. DI PAOLA, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzati*, Milano, 2010, 364 e ss.; LO STORTO, *Il nuovo procedimento disciplinare* (artt. 67-70), in TIRABOSCHI-VERBARO (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Milano, 2010, 477 e ss.

² Il carattere imperativo delle disposizioni del nuovo testo unico è già sancito, in via generale, dall'art. 2, co. 2, D.Lgs. n. 150/2009, a norma del quale: "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle legge sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo"; il successivo co. 3-bis sanziona l'eventuale contrarietà a norme imperative delle clausole contrattuali, prevedendo che "nel caso di nullità delle disposizioni contrattuali per violazione di norme imperative o dei limiti fissati alla contrattazione collettiva, si applicano gli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile".

³ Come rileva la Circ. Min. pubbl. amm. e innovaz. 23 dicembre 2010, n. 14, tale meccanismo di sostituzione "ha carattere automatico e, pertanto, produce i suoi effetti già a livello di applicazione della norma da parte dell'operatore, senza la necessità di un accertamento preventivo della nullità della clausola da parte del giudice".

Il meccanismo civilistico dell'eterointegrazione contrattuale di cui alle succitate norme codicistiche rafforza il carattere perentorio della fonte legale e la sua inderogabilità da parte della fonte collettiva⁴, consolidando un principio basilare della nuova disciplina, già enunciato dall'art. 2., co. 2, del rinnovato T.U. n. 165/2001⁵.

Ne è testimonianza l'art. 40, co. 1, secondo periodo, del rinnovato D.Lgs. n. 165/2001, a norma del quale: "nelle materie relative alle sanzioni disciplinari [...] la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge"⁶.

La contrattazione collettiva⁷ può pertanto "disciplinare la materia nei limiti di quanto consentito dalla legge e negli ambiti non riservati alla legge stessa"⁸.

Lo spazio riservato al legislatore appare, peraltro, assai ampio.

Infatti, diversamente dalla normativa del settore privato, le disposizioni in tema di procedimento disciplinare, contenute nel c.d. decreto Brunetta, contengono, una capillare regolamentazione *ex lege* del procedimento disciplinare in parallelo con una compressione delle funzioni svolte dalla contrattazione collettiva⁹.

⁴ Cfr., però, la previsione introdotta dall'art. 55, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001, che estende alle infrazioni disciplinari ascrivibili ai dirigenti ai sensi degli artt. 55-bis, co. 7, e 55-sexies, co. 3, le disposizioni di cui all'art. 55-bis, co. 4, salvo però diverse disposizioni eventualmente stabilite dai contratti collettivi.

⁵ Vi si legge: "Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge".

⁶ Alla contrattazione collettiva è dunque inibito porre norme disciplinari, sia sostanziali che procedurali, in contrasto con la regolamentazione legislativa. Ciò, in decisa antitesi rispetto alla precedente formulazione dell'art. 55, co. 3, D.Lgs. n. 165/2001, che rimetteva ai contratti collettivi la definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni, riconoscendo alla fonte negoziale un ruolo preminente nella disciplina della materia. Sull'argomento, v. DI PAOLA, *op. cit.*, 365.

⁷ La violazione e falsa applicazione dei contratti collettivi può essere dedotta in Cassazione, sulla base dell'art. 1362 c.c.. In argomento, cfr. Cass., 21 aprile 2009, n. 9458, in *Giust. civ.*, 2010, I, 217.

⁸ La richiamata Circ. Min. pubbl. amm. e innovaz. n. 14/2010 indica le seguenti materie disciplinabili: "infrazioni e sanzioni", per quanto non previsto dalle disposizioni di legge, nonché "procedure di conciliazione non obbligatoria, procedimento per l'irrogazione delle sanzioni ai dirigenti nei casi di cui agli artt. 55-bis, comma 7 e 55-sexies, comma 3, sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente incolpato, altri aspetti relativi al rapporto di lavoro inerenti la materia".

⁹ La significativa limitazione del ruolo dell'autonomia collettiva in ragione della legificazione della materia disciplinare, così come l'incanalamento dell'autonomia

- Di conseguenza, dall'art. 40, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001, discende che: i c.c.n.l. possono disciplinare solo gli aspetti che la legge demanda espressamente alla fonte negoziale¹⁰. In particolare, la legge rinvia ai c.c.n.l.: per la definizione delle infrazioni e delle relative sanzioni (salvo quanto previsto dall'art. 55 e segg., D.Lgs. n. 165/2001)¹¹; per la sanzione del rimprovero verbale (art. 55-bis, co. 1); e nel caso di illecito disciplinare per mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare. Detto illecito, comporta a carico dei soggetti responsabili dell'azione disciplinare privi di qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione "ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo" (art. 55 *sexies*, co. 3, ult. periodo);
- sono procrastinate, seppur in via transitoria, le disposizioni dei c.c.n.l. concernenti materie sulle quali la fonte negoziale non è più competente, ma che non riguardano aspetti disciplinati dal D.Lgs. n. 150/2001¹²;

dirigenziale in una griglia di regole eteronome puntuali e rigide non cancella, tuttavia, la natura giuridica privatistica del potere disciplinare, com'è testimoniato dal richiamo all'art. 2106 c.c. da parte dell'art. 55, co. 2 e dall'affidamento ai contratti collettivi del compito di definire la tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni. In questa direzione, v. MONDA, *Il licenziamento disciplinare del dipendente pubblico*, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 1067-1071. Nel senso che il forte ruolo attribuito al legislatore non attua una ripubblicizzazione del potere disciplinare, il quale rimane, secondo la dottrina prevalente, riconducibile ai poteri di gestione privatistica, v. BAVARO, *Il potere disciplinare*, in CARABELLI, CARINCI (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari, 2010, 215; BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. ZOPPOLI, *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli, 2009, 404; CURRAO e PICARELLA, *Lo sguardo "severo" del legislatore: le nuove regole del potere disciplinare*, in *Lav. pubb. amm.*, 2010, 561-562; MATTARELLA, *La responsabilità disciplinare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, n. 1, 34 e ss; TENORE, *op. cit.*, 31.

¹⁰ Così, SORDI, *I rapporti tra procedimento disciplinare e procedimento penale nelle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubb. amm.*, 2010, 604; sul tema, v. anche PISANI, *La vera novità della riforma "Brunetta": il ridimensionamento dell'autonomia collettiva*, in *Mass. giur. lav.*, 2010, 145.

¹¹ Sul punto, v. DI PAOLA, *op. cit.*, 383, il quale rileva che il c.c.n.l. può stabilire una "graduazione, da un minimo ad un massimo di afflittività, all'interno di ciascuna sanzione".

¹² In tal senso, SORDI, *op. cit.*, 605. Un'ipotesi particolare attiene ai dipendenti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per i quali, ex art. 74, co. 3, D.Lgs. n. 150/2009, continua ad applicarsi la normativa previgente fino all'emanazione di specifici D.P.R. attuativi. Diversamente, il decreto "Brunetta" si applica al comparto Scuola (l'art. 72, co. 1, del D.Lgs. n. 150/2009, ha, infatti, abrogato l'art. 507, D.Lgs. n. 297/1994, che rinviava, seppur indirettamente, all'art. 117, D.P.R. n. 3/1957, il quale prevedeva la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza del procedimento penale); nonché ai dipendenti delle Regioni e degli enti pubblici regionali, dal momento che le disposizioni sulle sanzioni disciplinari costituiscono materia che rientra nella potestà esclusiva dello Stato (ex art. 117, co. 2, lett. l) ed m) della Costituzione).

- se, prima del 15 novembre 2009 (data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009), la procedura disciplinare risulta sospesa a causa della pendenza di un procedimento penale, "la sospensione e la successiva riattivazione del procedimento disciplinare restano regolate dalla disciplina previgente"¹³.

2. Principio di proporzionalità della sanzione disciplinare

Sia nell'impiego privato che in quello pubblico (art. 55, co. 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165)¹⁴, l'inosservanza delle disposizioni contenute negli artt. 2104 e 2105 c.c. (dovere di obbedienza e diligenza del prestatore di lavoro e obbligo di fedeltà), può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari, in base alla gravità dell'infrazione.

Per entrambi i settori, infatti, vige il principio, contenuto nell'art. 2106 c.c., secondo cui la sanzione disciplinare deve essere **proporzionale alla gravità dei fatti contestati¹⁵, in relazione:**

- ▶ sia alla **scelta della sanzione irrogabile nel caso concreto;**
- ▶ sia alla **misura della stessa tra il minimo ed il massimo possibile.**

Ciò, allo scopo di assicurare la congruità del provvedimento sanzionatorio rispetto alla gravità dell'inadempienza, valutato nella sua entità oggettiva e soggettiva.

Per consentire al giudice di merito l'apprezzamento circa la proporzionalità e congruità della sanzione, è pertanto necessaria una **motivazione adeguata e logica** che evidenzii l'applicazione di tale principio¹⁶.

Per quanto concerne le province autonome di Trento e Bolzano, l'art. 74, co. 5, dispone che il decreto n. 150/2009 si applica "compatibilmente con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione". Dette norme, tuttavia, prevedono generalmente, in materia di ordinamento del personale, la competenza legislativa primaria delle regioni e delle province. Pertanto, l'applicazione dell'art. 55-ter è condizionata al riconoscimento che tale ordinamento sia riconducibile alla categoria delle leggi relative a grandi riforme economiche e sociali; categoria che, per le suddette regioni e province, rappresenta il limite da rispettare nell'esercizio della potestà legislativa primaria. Sul tema, SORDI, *op. cit.*, 606.

¹³ Cfr. SORDI, *op. loc. cit.*, il quale specifica che, in questa ipotesi, "la fattispecie della sospensione della procedura disciplinare si è già perfezionata prima dell'entrata in vigore dell'art. 55-ter e, pertanto, non v'è spazio per l'applicazione di tale norma".

¹⁴ Secondo tale disposizione, intitolata ("*Responsabilità, infrazioni e sanzioni, procedure conciliative*"), "ferma la disciplina in materia di responsabilità civile, amministrativa, penale e contabile, ai rapporti di lavoro di cui al comma 1, si applica l'articolo 2106 del codice civile".

¹⁵ Il principio esclude automatismi sanzionatori come rilevano dottrina e giurisprudenza consolidate. In argomento, cfr. TENORE, *op. cit.*, 44-45 e ss.

¹⁶ Cass., 8 gennaio 2008, n. 144, in *Mass. giur. lav.*, 2008, 884 (a proposito di una sanzione inflitta ad un dipendente per utilizzo a fini personali del telefono). In argomento, cfr. TENORE, *op. loc. cit.*

3. Condotte punibili e tipologia delle sanzioni

In base all'art. 55, co. 2, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come modificato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. decreto Brunetta), "la tipologia delle sanzioni e delle relative sanzioni è definita dai contratti collettivi".

Tuttavia, la legge contempla **una serie di condotte punibili con il licenziamento**¹⁷ (artt. 55-*quater* e 55-*quinquies*) e **nuove ipotesi di illecito disciplinare sanzionate ex lege**, quali:

- **il rifiuto di collaborare al procedimento disciplinare** (art. 55-*bis*, co. 7), sanzionato con la sospensione dal servizio (commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente) e privazione della retribuzione fino ad un massimo di 15 giorni;
 - **la violazione degli obblighi attinenti alla prestazione lavorativa** (stabiliti da norme legislative, regolamentari o contrattuali, sia individuali che collettive, nonché da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza e dai codici di comportamento di cui all'art. 54 del decreto stesso) per i quali l'amministrazione sia stata condannata al risarcimento del danno (art. 55-*sexies*, co. 1). In tal caso, se non ricorrono i presupposti per l'applicazione di una diversa sanzione disciplinare, la violazione è punita con la sospensione dal servizio e privazione della retribuzione da un minimo di 3 giorni fino ad un massimo di 3 mesi, in proporzione all'entità del risarcimento;
 - **il comportamento che "cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza"** (per inefficienza o incompetenza professionale accertate mediante processo valutativo), sanzionato con il collocamento in disponibilità (art. 55-*sexies*, co. 2).
- Non rientrano nella categoria delle sanzioni disciplinari:**
- **la decadenza dal rapporto di lavoro per incompatibilità**¹⁸;

¹⁷ Sul tema, cfr. TENORE, *op. cit.*, 49-51 e ss.

¹⁸ Cass., 19 gennaio 2006, n. 967, in *Il Foro it.*, 2006, I, 2346. In particolare, «la disciplina dell'incompatibilità prevista dagli art. 60 e seguenti del D.P.R. n. 3/1957 – applicabile a tutti i dipendenti pubblici, contrattualizzati e non, a norma dell'art. 53, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 nonché ai dipendenti degli enti locali, in virtù dell'abrogazione, da parte dell'art. 64 della Legge n. 142/1990, dell'art. 241 del R.D. n. 393/1934 – prevede che l'impiegato che si trovi in situazione di incompatibilità venga diffidato a cessare tale situazione e che, decorsi quindici giorni dalla diffida, decada dall'incarico. Ne consegue che soltanto nel caso in cui l'impiegato ottemperi alla diffida, il suo comportamento assume rilievo disciplinare e rientra nelle previsioni di cui all'art. 55 del decreto citato, posto che, diversamente, trova applicazione l'istituto della decadenza, che non ha natura sanzionatoria o disciplinare, ma costituisce una diretta conseguenza della perdita di quei requisiti di indipendenza e di totale disponibilità che, se fossero mancati *ab origine*, avrebbero precluso la stessa costituzione del rapporto di lavoro» (Cass., 21 agosto 2009, n. 18608, in *Il Foro it. Rep.* 2009, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1593).

- **la sospensione cautelare**, applicabile dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (U.P.D.), il quale, ai sensi dell'art. 55-*ter*, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001, "può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente". Come precisato in giurisprudenza, la sospensione non richiede né contestazione degli addebiti, né contraddittorio¹⁹.

4. Pubblicità del codice disciplinare

In seguito all'emanazione del D.Lgs. n. 150/2009, che ha modificato il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il legislatore ha introdotto nuove regole sull'esercizio del potere disciplinare nel pubblico impiego.

Tali regole costituiscono norme imperative, ai sensi degli artt. 1339 e 1419 c.c., e sono, pertanto, caratterizzate dall'automatico inserimento nei contratti collettivi con conseguente sostituzione delle clausole difformi (art. 55, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001)²⁰.

In particolare, in applicazione del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, **non possono essere validamente irrogate sanzioni disciplinari se, prima dell'infrazione, non sia stato predisposto e pubblicizzato²¹ il codice disciplinare²² "recante l'indicazione delle predette infrazioni e relative sanzioni"²³ (art. 55, co. 2.).**

¹⁹ V. Cass., 13 luglio 2009, n. 16321, in *Il Foro it. Rep.* 2009, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1079, la quale ha però affermato che la sospensione cautelare deve essere adottata tempestivamente.

²⁰ In passato, una serie di c.c.n.l. prevedeva la tassatività, e non la fungibilità con altre forme, della pubblicità attuata mediante affissione (v. gli artt. 3, co. 10, c.c.n.l. 11 aprile 2008, comparto Regioni-Autonomie locali; 16, co. 10, c.c.n.l. 9 ottobre 2003, comparto Enti pubblici economici; 13, co. 8, c.c.n.l. 12 giugno 2003, comparto Ministeri; 64, co. 8, c.c.n.l. 17 maggio 2004, comparto Presidenza del Consiglio dei ministri). **Attualmente, i c.c.n.l. stipulati dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009, hanno recepito il nuovo principio, modificando la disciplina pregressa con la previsione che la pubblicazione avvenga tramite il sito istituzionale dell'amministrazione.** V., ad es., gli artt. 9 c.c.n.l. 12 febbraio 2010, area I della dirigenza; 7, c.c.n.l. 22 febbraio 2010, area II della dirigenza; 8, c.c.n.l. 4 agosto 2010, Unioncamere.

²¹ L'obbligo di pubblicità del codice, secondo la giurisprudenza ormai consolidata, è "imprescindibile e propedeutico ai fini della corretta attivazione dei procedimenti disciplinari e dell'irrogazione delle sanzioni" (Circ. Min. pubbl. amm. innovaz., n. 14/2010).

²² Secondo TENORE, *op. cit.*, 34, la pubblicità telematica deve riguardare anche il codice di comportamento, stante la sua valenza disciplinare ed il suo inserimento in allegato nei c.c.n.l.

²³ Per il settore privato, secondo l'art. 7 Stat. lav., il codice: contiene "le norme disciplinari relative alle sanzioni, alle infrazioni in relazione alle quali ciascuna di esse

Il codice va affisso all'ingresso della sede di lavoro o, alternativamente²⁴, può essere pubblicato sul sito istituzionale dell'amministrazione (art. 55, co. 2, ult. periodo, D.Lgs. n. 165/2001, come sostituito dall'art. 68, co. 1, D.Lgs. n. 150/2009).

In merito a tale disposizione, si osserva quanto segue:

- **“la modalità alternativa alla pubblicazione sul sito è solo quella dell'affissione all'ingresso della sede di lavoro** poiché solo questo luogo particolare è espressamente considerato dalla norma vigente”²⁵;
- la legge **non rende obbligatoria la pubblicazione del codice disciplinare sul sito dell'amministrazione de qua**, limitandosi ad introdurre un criterio di equivalenza tra la suddetta modalità telematica e la tradizionale affissione del codice cartaceo **all'ingresso della sede di lavoro**;
- “le amministrazioni potranno completamente sostituire la pubblicità tramite affissione con la **pubblicazione on line solo qualora l'accesso alla rete internet sia consentito a tutti i lavoratori, tramite la propria postazione informatica**”. Ciò, in quanto “la pubblicazione risponde all'esigenza di porre il dipendente al riparo dal rischio di incorrere in sanzioni per fatti da lui non preventivamente conosciuti come mancanze”.

può essere applicata ed alle procedure di contestazione delle stesse”; deve **“applicare quanto in materia è stabilito da accordi e contratti di lavoro ove esistano”** (art. 7, co. 1, Stat. lav.); **in mancanza di contratto collettivo, è predisposto unilateralmente dal datore di lavoro**; e la sua **pubblicità** deve essere realizzata mediante **“affissione in luogo accessibile a tutti”** (art. 7, co. 1, Stat. lav.). **Non è consentita altra forma di pubblicità** (Cass., 7 febbraio 1987, n. 1314, in *Riv. it. dir. lav.*, 1987, II, 774; Cass., 13 febbraio 1985, n. 1249, *id.*, 1985, II, 431), quale, ad esempio, la consegna del contratto collettivo contenente la previsione degli illeciti e delle sanzioni disciplinari (Cass., 3 ottobre 2007, n. 20733, in *Lavoro e prev. oggi*, 2008, 822). La **giurisprudenza ha ammesso l'affissione dell'intero contratto collettivo**, comprendente la normativa disciplinare (Cass., 9 aprile 1990, n. 2940, in *Mass. giur. lav.*, 1990, suppl. 78) ed ha precisato che, **affinché la sanzione sia valida, l'affissione del codice disciplinare deve avvenire prima del verificarsi della infrazione** (Cass., 3 maggio 1997, n. 3845, in *Mass. giur. lav.*, 1997, suppl. 44) e l'eventuale omissione non può essere sostituita da un'affissione successiva (Cass., 18 maggio 1989, n. 2366, in *Dir. prat. lav.*, 1989, 1718). È, inoltre, consolidato l'orientamento secondo cui **l'affissione del codice** in luogo accessibile a tutti i dipendenti “si applica al licenziamento disciplinare soltanto quando questo sia intimato per specifiche ipotesi di giusta causa o giustificato motivo previste dalla normativa collettiva o validamente poste dal datore di lavoro, e **non anche quando faccia riferimento a situazioni giustificative del recesso previste direttamente dalla legge o manifestamente contrarie all'etica comune o concretanti violazione dei doveri fondamentali connessi al rapporto di lavoro**” (Cass., 28 maggio 2009, n. 12516, in *Notiz. giur. lav.*, 2009, 485).

²⁴ In questa linea, ARGENZIANO e RAFFAELLI, *Codice disciplinare: l'on line vale come affissione accessibile a tutti?*, in *Guida al lav.*, 2011, n. 2, 68.

²⁵ Così, Circ. Min. pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010.

In proposito, il Ministero della Pubblica amministrazione raccomanda che **“il codice disciplinare venga pubblicato con adeguato risalto e indicazione puntuale della data, oltre che sull'home page internet anche di quella intranet** dell'amministrazione, solitamente utilizzata per le comunicazioni interne del datore di lavoro, al fine di assicurarne la massima visibilità e conoscibilità. Si raccomanda inoltre alle amministrazioni di **precostituire una prova dell'avvenuta pubblicazione**, al fine di poter sviluppare la difesa nell'ambito di un eventuale contenzioso, chiedendo alla struttura interna competente alla pubblicazione di comunicare formalmente l'avvenuto adempimento”²⁶.

5. I soggetti competenti nel procedimento disciplinare

Il potere disciplinare del datore di lavoro pubblico, di reagire alla violazione delle regole del rapporto di lavoro da parte del dipendente mediante l'irrogazione di sanzioni disciplinari, è procedimentalizzato a difesa e garanzia del lavoratore.

Nell'ambito di tale procedimentalizzazione, una funzione determinante è svolta dal personale dirigente.

Al riguardo, il legislatore, con il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, di modifica del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione della dirigenza pubblica e di un rafforzamento delle prerogative datoriali ad essa affidate, ha modificato il **riparto di competenze** in ordine allo svolgimento dei procedimenti disciplinari ed alla comminazione delle relative sanzioni (art. 55 e ss., D.Lgs. n. 165/2001, e successive modifiche ed integrazioni²⁷), introducendo significative innovazioni.

Ripartizione delle competenze in materia disciplinare. In particolare, con la riforma legislativa del 2009 (art. 55-bis, co. 1), sono previste, a seconda della gravità delle infrazioni contestate, **procedure differenziate** sulla base della sussistenza o meno della **qualifica dirigenziale**²⁸ in capo al soggetto responsabile dell'ufficio a cui sia addetto il lavoratore sottoposto a procedimento disciplinare.

²⁶ V. ancora, Circ. Min. pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010.

²⁷ La nuova normativa ha portata generale e riguarda perciò il personale dipendente c.d. privatizzato di tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001.

²⁸ Il riferimento alla qualifica dirigenziale, dell'art. 55-bis, riguarda **sia i dirigenti a tempo indeterminato, che quelli titolari di incarico dirigenziale con contratto a tempo determinato**, “con inclusione quindi dei soggetti preposti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali o di analoghe norme previste negli ordinamenti delle altre amministrazioni”. V. Circ. Min. Pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010.

Così:

- 1) **per il rimprovero verbale, si applica** la disciplina stabilita dal **contratto collettivo** (art. 55-bis, co. 1, ult. periodo), ma resta salva **“la competenza del responsabile della struttura, a prescindere dalla circostanza che si tratti di dirigente o non dirigente, di irrogare il rimprovero verbale”**²⁹;
- 2) **per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista una sanzione superiore al rimprovero verbale ed inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni**³⁰, la competenza a provvedere alla contestazione e alla comminazione della sanzione è riconosciuta al **responsabile della struttura avente qualifica dirigenziale**³¹. Si tratta delle seguenti sanzioni:
 - **rimprovero scritto o censura;**
 - **multa fino a 4 ore;**
 - **sospensione dal servizio e dalla retribuzione fino a 10 giorni;**
- 3) **per le infrazioni più gravi o quando il responsabile della struttura a cui è addetto il lavoratore sottoposto a procedimento disciplinare non abbia qualifica dirigenziale**, la competenza a provvedere alla contestazione e alla comminazione della sanzione spetta all'**Ufficio competente per i procedimenti disciplinari** individuato da ogni Amministrazione (art. 55-bis, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001)³².

²⁹ Circ. Min. Pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010.

³⁰ Questa previsione sembra contrastare con il principio, più volte affermato dalla giurisprudenza, secondo cui l'ufficio che irroga il provvedimento disciplinare debba essere “terzo” rispetto al lavoratore ed all'ufficio che segnala l'addebito: v. Cass., 30 settembre 2009, n. 20981, in *Il Foro it. Rep.* 2009, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 1535.

³¹ La Circ. n. 14/2010, cit., precisa che “per gli enti locali privi di qualifica dirigenziale, in linea con l'orientamento espresso dall'ANCI nelle prime linee guida relative all'applicazione del D.Lgs. n. 150 del 2009, la competenza non sussiste ... in capo al dipendente titolare di posizione organizzativa, cui siano state attribuite le funzioni dirigenziali ai sensi dell'art. 109, comma 2, del D.Lgs. n. 267 del 2000, poiché trattasi di soggetti non muniti di qualifica dirigenziale”.

³² Infatti, secondo l'art. 55-bis, co. 3, il responsabile di struttura, qualora **non ricopra una qualifica dirigenziale o debba applicare sanzioni più gravi di quelle in questione** (“superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni”), è tenuto a **trasmettere gli atti, entro cinque giorni** dalla notizia del fatto, all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari (U.D.P.) dandone **contestuale comunicazione al lavoratore interessato** (v. il parere “Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego”, in *www.lavoropareri.com*). Il **co. 4, dell'art. 55-bis** recita: “Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da ap-

Tale ufficio sarà pertanto competente:

- a) per le infrazioni punibili con le seguenti sanzioni:
 - **sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per un periodo superiore a 10 giorni;**
 - **licenziamento disciplinare con preavviso;**
 - **licenziamento disciplinare senza preavviso;**
- b) per tutte le infrazioni laddove il responsabile della struttura non abbia qualifica dirigenziale (art. 55-bis, co. 2).

Compiti dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari. L'U.D.P. è tenuto ad attivarsi:

- a) **nei casi in cui vi sia una segnalazione da parte del capo della struttura in cui il dipendente lavora;**
- b) **nell'ipotesi in cui abbia altrimenti acquisito la notizia dell'infrazione**³³.
In particolare, spetta all'U.D.P. contestare l'addebito al dipendente; convocarlo per il contraddittorio a sua difesa; istruire e concludere il procedimento (in base ai co. 2 e 4, art. 55-bis).

Caratteristiche dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari. L'Ufficio “disciplinare” gode di una competenza specifica per la gestione del procedimento disciplinare (art. 55-bis, co. 4), ma la sua individuazione è rimessa alla “discrezionalità organizzativa” di ogni amministrazione³⁴.

Non è infatti richiesta l'istituzione di un organismo apposito e le funzioni dell'Ufficio possono svolgersi anche “nell'ambito di una struttura deputata a più ampie attribuzioni”. Allo stesso modo, l'U.P.D. può essere costituito in **convenzione fra più enti locali**, ai sensi dell'art. 30, co. 4, D.Lgs. n. 267/2000³⁵.

plicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.”

³³ Tale assunto si evince, secondo la Circ. Min. Pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010, dalla seconda parte del co. 4, art. 55-bis, che “ancora la decorrenza del termine per la contestazione dell'addebito dalla ricezione degli atti o dall'acquisizione aliunde della notizia dell'infrazione”.

³⁴ Così, Circ. Min. Pubbl. amm. e innovaz., n. 14/2010, cit.

³⁵ V. Circ. n. 14/2010, cit.

Qualifica del responsabile dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari. La legge non specifica se il responsabile dell'U.P.D debba avere la qualifica di dirigente³⁶.

Di solito, ciò accade nelle Amministrazioni dello Stato, mentre, per gli enti locali privi di qualifica dirigenziale, spesso la carica è ricoperta da **funzionari cui vengono assegnate funzioni dirigenziali** ex art. 109, co. 2, D.Lgs. n. 267/2000.

In alternativa, le funzioni disciplinari possono essere attribuite al **segretario comunale** (investito ex art. 97, co. 4, lett. d), D.Lgs. n. 267/2000).

Violazione delle regole. L'inosservanza delle regole in materia di comminazione della sanzione disciplinare costituisce violazione di norma imperativa (ex artt. 1339 e 1419 c.c.) e comporta, pertanto, la nullità della sanzione irrogata³⁷.

6. Il procedimento disciplinare

La procedura. Il procedimento disciplinare nell'impiego pubblico, disciplinato dal D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, così come novellato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ripartisce il compito di applicare le sanzioni fra dirigente responsabile ed ufficio competente per il procedimento disciplinare (U.P.D.) e fissa precisi termini a garanzia della tempestività di attivazione e conclusione del procedimento stesso³⁸.

A) La funzione disciplinare del dirigente responsabile. Il dirigente responsabile è individuato dal legislatore nel "responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo"³⁹ (art. 55-bis, co. 2)⁴⁰.

³⁶ La Cassazione, infatti, pur se con riferimento al regime precedente, ha affermato che "alcuna norma prevede che dell'Ufficio procedimenti disciplinari debbano far parte dipendenti con qualifica almeno pari a quella degli incolpati, né esiste un principio secondo il quale siffatta composizione sarebbe idonea ad attuare il principio d'imparzialità dell'amministrazione" (Cass., 3 giugno 2004, n. 10600, in *Il Foro it. Rep.* 2004, voce *Impiegato dello Stato e pubblico*, n. 1010).

³⁷ In questo senso, Cass., 30 settembre 2009, n. 20981, cit. e 5 febbraio 2004, n. 2168, in *Il Foro it.*, 2004, I, 2644 e in *Mass. giur. lav.*, 2004, 528, con nota di BARBIERI, *Rapporti di pubblico impiego privatizzato e ufficio competente per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari*, secondo cui "è nulla, perché in contrasto con norme di legge inderogabili sulla competenza, la sanzione disciplinare irrogata in esito a procedimento disciplinare instaurato da soggetto od organo diverso dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari".

³⁸ Cfr. TENORE, *op. cit.*, 47 e 81 e ss.

³⁹ La presenza "materiale" del dipendente nella struttura di origine nella quale ha compiuto l'infrazione è, pertanto, indifferente.

⁴⁰ Art. 55-bis (aggiunto dall'art. 69, co. 1, D.Lgs. n. 150/2009) – Forme e termini del procedimento disciplinare.

1. Per le infrazioni di minore gravità, per le quali è prevista l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con pri-

Il dirigente, quando abbia notizia di una condotta punibile con "l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni" (art.

vazione della retribuzione per più di dieci giorni, il procedimento disciplinare, se il responsabile della struttura ha qualifica dirigenziale, si svolge secondo le disposizioni del comma 2. Quando il responsabile della struttura non ha qualifica dirigenziale o comunque per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi di quelle indicate nel primo periodo, il procedimento disciplinare si svolge secondo le disposizioni del comma 4. Alle infrazioni per le quali è previsto il rimprovero verbale si applica la disciplina stabilita dal contratto collettivo.

2. Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

3. Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all'interessato.

4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di

55-bis, co. 1, primo periodo), è tenuto a contestare l'addebito al dipendente inserito nella sua struttura ed a convocarlo per il contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno 10 giorni.

Il lavoratore può (art. 55-bis, co. 2):

- a) presentarsi al contraddittorio, eventualmente facendosi assistere da un procuratore o da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisca o conferisca mandato;
- b) ovvero (qualora non intenda presentarsi) inviare una memoria scritta, oppure, nell'ipotesi di "grave ed oggettivo impedimento", presentare un'istanza motivata di rinvio del termine per esercitare la propria difesa.

cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

5. Ogni comunicazione al dipendente, nell'ambito del procedimento disciplinare, è effettuata tramite posta elettronica certificata, nel caso in cui il dipendente dispone di idonea casella di posta, ovvero tramite consegna a mano. Per le comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il dipendente può indicare, altresì, un numero di fax, di cui egli o il suo procuratore abbia la disponibilità. In alternativa all'uso della posta elettronica certificata o del fax ed altresì della consegna a mano, le comunicazioni sono effettuate tramite raccomandata postale con ricevuta di ritorno. Il dipendente ha diritto di accesso agli atti istruttori del procedimento. È esclusa l'applicazione di termini diversi o ulteriori rispetto a quelli stabiliti nel presente articolo.

6. Nel corso dell'istruttoria, il capo della struttura o l'ufficio per i procedimenti disciplinari possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini.

7. Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni.

8. In caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un'altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest'ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento.

9. In caso di dimissioni del dipendente, se per l'infrazione commessa è prevista la sanzione del licenziamento o se comunque è stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, il procedimento disciplinare ha egualmente corso secondo le disposizioni del presente articolo e le determinazioni conclusive sono assunte ai fini degli effetti giuridici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro.

I termini. A questo punto, il dirigente responsabile della struttura, una volta espletata l'ulteriore eventuale attività istruttoria, "conclude il procedimento con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione"⁴¹, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito" (art. 55-bis, co. 2)⁴².

Impedimento/differimento. Nell'ipotesi in cui, a causa dell'impedimento del lavoratore, vi sia un differimento superiore a 10 giorni del termine a difesa, anche il termine per la conclusione del procedimento viene prorogato in misura corrispondente; tale differimento può essere attuato una sola volta nel corso del procedimento.

Violazione dei termini. La violazione dei termini perentori⁴³ di cui sopra comporta la decadenza: per l'amministrazione, dall'azione disciplinare; e, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa.

Trasmissione degli atti all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari. Il responsabile di struttura, qualora non ricopra una qualifica dirigenziale o debba applicare sanzioni più gravi di quelle in questione ("superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni"), è tenuto a trasmettere gli atti, entro 5 giorni dalla notizia del fatto, all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (U.P.D.), dandone contestuale comunicazione al lavoratore interessato (art. 55-bis, co. 3).

B) La competenza dell'ufficio per i procedimenti disciplinari (U.P.D.). La competenza dell'U.P.D. è prevista (art. 55-bis, co. 1):

- nell'ipotesi in cui il responsabile della struttura non abbia una qualifica dirigenziale;
- o, "comunque, per le infrazioni punibili con sanzioni più gravi di quelle indicate al primo comma" dell'art. 55-bis, e cioè superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di 10 giorni;
- per le infrazioni disciplinari ascrivibili al dirigente ex art. 55-bis, co. 7 (mancata collaborazione con l'autorità disciplinare ovvero dichiarazioni false o reticenti) ed ex art. 55-sexies, co. 3⁴⁴ (mancato esercizio o

⁴¹ La forma della sanzione, diversa dal rimprovero verbale, è scritta *ad substantiam*. In tal senso, cfr. TENORE, *op. cit.*, 95.

⁴² Vale, nel regime disciplinare pubblico come in quello privato, il principio di necessaria corrispondenza tra addebito contestato e addebito posto a fondamento della sanzione disciplinare.

⁴³ In tal senso, V. TENORE, *op. cit.*, 98.

⁴⁴ Art. 55-sexies, co. 3, D.Lgs. n. 165/2001. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito

la decadenza dell'azione disciplinare determinati dall'omissione, o ritardo "senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare" o da "valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare")⁴⁵.

In tal caso, fermo il disposto dell'art. 21, D.Lgs. n. 165/2001⁴⁶, si applicano, a meno che non sia diversamente stabilito dal contratto collettivo

disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

⁴⁵ Tali illeciti sono stati introdotti allo scopo di assicurare l'effettivo esercizio dell'azione disciplinare e per contrastare situazioni collusive. In particolare, la mancata collaborazione con l'autorità disciplinare riguarda sia i dirigenti che i dipendenti non dirigenti; mentre il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare si riferiscono al "responsabile della struttura di appartenenza del dipendente incolpato o dell'U.P.D., sia esso dirigente o non dirigente". Cfr. Min, Pubbl. Amm. e Innovaz. Circ. n. 14/2010.

⁴⁶ Art. 21. Responsabilità dirigenziale. (Art. 21, commi 1, 2 e 5, D.Lgs. n. 29/1993, come sostituiti prima dall'art. 12, D.Lgs. n. 546/1993 e poi dall'art. 14, D.Lgs. n. 80/1998 e successivamente modificati dall'art. 7, D.Lgs. n. 387/1998).

1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo (comma così sostituito prima dall'art. 3, co. 2, lettera a), L. 15 luglio 2002, n. 145 e poi dalla lettera a) co. 1, art. 41, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai

vo⁴⁷, le disposizioni di cui al co. 4 del predetto art. 55-bis (sanzione applicata con contestazione dell'addebito e svolgimento della procedura da parte dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari), "ma le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3" (art. 55, co. 4).

In relazione alla procedura disciplinare, l'art. 55-bis, co. 4, statuisce che l'U.P.D.:

"contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa;

istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2" ossia con le medesime regole previste per il procedimento di cui sopra (lett. A).

La disposizione, inoltre, contiene importanti **specificazioni relativamente ai termini.**

Termine raddoppiato per sanzione grave. Nell'ipotesi in cui la sanzione da applicare sia più grave di quelle disciplinate dal co. 1, primo periodo (ossia superiori "al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per più di dieci giorni"), **i termini del procedimento sono raddoppiati ed è fatta salva la sospensione in ragione di un procedimento penale, di cui all'art. 55-ter. (art. 55-bis, co. 4).**

propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento (comma aggiunto dalla lettera b) co. 1, art. 41, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

2. [Nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa, ai sensi del comma 1, il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni. Nei casi di maggiore gravità, l'amministrazione può recedere dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi] (comma abrogato dall'art. 3, co. 2, lettera b), L. 15 luglio 2002, n. 145.)

3. Restano ferme le disposizioni vigenti per il personale delle qualifiche dirigenziali delle Forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia e delle Forze armate nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (Comma così modificato dall'art. 73, D.Lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, con la decorrenza ed i limiti indicati nell'art. 175 dello stesso decreto).

⁴⁷ La possibilità per i c.c.n.l. di disciplinare diversamente, rispetto alla fonte legale (art. 55-bis, co. 4), le norme procedurali non può "riguardare la materia dell'organo competente all'avvio del procedimento, allo svolgimento della procedura e all'irrogazione della sanzione, poiché trattasi di aspetti legati all'investitura dell'organo, ossia all'attribuzione di una competenza, i quali, in base ai principi costituzionali debbono essere necessariamente disciplinati da fonti normative". Così, Min, Pubbl. Amm. e Innovaz. Circ. n. 14/2010.

Tra le sanzioni più gravi rientrano anche quelle relative alla mancata collaborazione con l'autorità disciplinare ovvero dichiarazione false o reticenti; nonché il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare (ex artt. 55-bis, co. 7 e 55-sexies, co. 3), dal momento che "per entrambe le fattispecie è prevista in astratto la possibilità di comminare la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione per un periodo superiore a dieci giorni"⁴⁸.

Decorrenza del termine per la contestazione. Il termine per contestare l'addebito al lavoratore decorre "dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 (tali atti vanno trasmessi all'U.P.D. entro cinque giorni dalla notizia del fatto), ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione" (art. 55-bis, co. 4)⁴⁹.

Decorrenza del termine per la conclusione del procedimento. Il termine per concludere il procedimento decorre dalla "data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora" (art. 55-bis, co. 4).

Violazione dei termini. La violazione dei termini perentori relativi al procedimento svolto dall'U.P.D. comporta la decadenza: per l'amministrazione, dall'azione disciplinare; per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa (art. 55-bis, co. 4).

C) Regole comuni al dirigente responsabile ed all'Ufficio competente per il procedimento disciplinare:

- ▶ **Informazioni e documenti rilevanti per il procedimento disciplinare.** Entrambi i soggetti competenti ad irrogare sanzioni disciplinari, durante l'istruttoria finalizzata all'applicazione del provvedimento, "possono acquisire da altre amministrazioni pubbliche informazioni o documenti rilevanti per la definizione del procedimento. La predetta attività istruttoria non determina la sospensione del procedimento, né il differimento dei relativi termini" (art. 55-bis, co. 6).
- ▶ **Comunicazioni al dipendente.** Nell'ambito del procedimento disciplinare, tutte le comunicazioni rivolte al lavoratore sono effettuate mediante posta elettronica certificata, laddove il dipendente disponga di idonea casella di posta, oppure attraverso consegna a mano (art. 55-bis, co. 5).
- ▶ **Comunicazioni successive alla contestazione.** In particolare, relativamente alle comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, il prestatore può indicare, "altresì, un numero di fax, di cui egli o un suo procuratore abbia la disponibilità." (art. 55-bis, co. 5).
- ▶ **Comunicazioni "alternative".** In luogo "della posta elettronica certificata o del fax ed altresì della consegna a mano, le comunicazioni

sono effettuate tramite raccomandata postale con ricevuta di ritorno" (art. 55-bis, co. 5).

- ▶ **I termini.** La legge esclude la possibilità di applicare termini "diversi o ulteriori" rispetto a quelli previsti, per il procedimento disciplinare, dall'art. 55-bis.

D) I diritti del dipendente. Il dipendente, come in parte già anticipato, può:

- farsi assistere da un procuratore o da un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisca o conferisca mandato (art. 55-bis, co. 2);
- ovvero (qualora non intenda presentarsi) inviare una memoria scritta⁵⁰;
- oppure, nell'ipotesi di "grave ed oggettivo impedimento", presentare un'istanza motivata di rinvio del termine per esercitare la propria difesa (art. 55-bis, co. 2);
- accedere agli atti istruttori del procedimento (art. 55-bis, co. 5, penult. periodo);
- relativamente alle comunicazioni successive alla contestazione dell'addebito, indicare, "un numero di fax, di cui egli o un suo procuratore abbia la disponibilità" (art. 55-bis, co. 5). Invece, per la contestazione, le comunicazioni rivolte al lavoratore vanno effettuate mediante posta elettronica certificata, se il dipendente disponga di idonea casella di posta, oppure attraverso consegna a mano (art. 55-bis, co. 5).

7. Mancato esercizio o decadenza dell'azione disciplinare

7.1. Obbligatorietà dell'azione disciplinare

Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, persegue l'obiettivo di rendere l'azione disciplinare obbligatoria⁵¹, oltre che adeguata all'infrazione commessa⁵².

⁵⁰ Nel settore privato, la difesa del lavoratore può concretizzarsi nella più completa libertà di forma (Cass., 8 novembre 1988, n. 6009, in *Dir. prat. lav.*, 2009, 31, 1846) e, dunque, per iscritto come oralmente (Trib. Roma, 28 ottobre 1987, in *Notiz. giur. lav.*, 1988, 228. Il prestatore ha altresì diritto ad esercitare una doppia difesa, sia per iscritto che attraverso l'audizione personale (Cass., 6 luglio 1999, n. 7006, in *Mass. giur. lav.*, 1999, 1088), salvo che la successiva richiesta di audizione risulti palesemente pretestuosa o dilatoria, tanto da giustificare il rifiuto datoriale (Cass., 13 gennaio 2005, n. 488, in *Notiz. giur. lav.*, 2005, 351; Cass., 23 marzo 2002, n. 4187, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, 881).

⁵¹ Sul tema, v. TENORE, *op. cit.*, 42-44. Propendono per la natura pubblicistica della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 55-sexies, co. 3, CURRAO e PICARELLA, *op. cit.*, 574-575. Sulla tendenza pubblicistica ed a-contrattuale della vigente regolamentazione del potere disciplinare, v. CARUSO, *Gli esiti regolativi della "riforma Brunetta" (come cambia il diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni)*, in *Lav. pubb. amm.*, 2010, 2 e ss.

⁵² L'obbligatorietà dell'azione disciplinare si accompagna ad una mitigata responsabilità civile, limitata alle ipotesi di dolo o colpa, a carico del dirigente relativa-

⁴⁸ Min. Pubbl. Amm. e Innovaz. Circ. n. 14/2010.

⁴⁹ Il termine decorre dalla conoscenza "piena" dei fatti. Così, TENORE, *op. cit.*, 100.

A tal fine, introduce, a carico dei titolari del procedimento disciplinare, una specifica responsabilità per il “mancato esercizio o la decadenza dell’azione disciplinare, dovuti all’omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull’insussistenza dell’illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare” (art. 55-sexies, co. 3).

Sono soggetti all’obbligo di procedere all’azione disciplinare: il responsabile della struttura avente qualifica dirigenziale oppure il responsabile dell’ufficio procedimenti disciplinari, secondo la rispettiva competenza.

Tali soggetti, a fronte di una condotta oggettivamente⁵³ rilevante sotto il profilo disciplinare⁵⁴, a meno che non ricorra un giustificato motivo (come, ad esempio, l’impossibilità di procurarsi le prove e/o i documenti necessari)⁵⁵, sono tenuti a:

- a) **intervenire** (evitando così il “mancato esercizio” o l’“omissione” dell’azione che si verificano, ad es., quando siano spirati i termini per la formulazione della contestazione);
- b) **rispettare** i tempi del procedimento (in modo da non lasciare decadere l’azione stessa, anche ritardandola)⁵⁶;

mente agli eventuali “profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare”. (art. 55-sexies, co. 4).

⁵³ Il termine “oggettivamente” indica condotte che siano “all’evidenza” difformi dagli obblighi di condotta di legge o negoziali.

⁵⁴ Tale condotta, ad esempio, è l’assenteismo. Infatti, secondo l’art. 55-septies, co. 6, D.Lgs. n. 165/2001 (“controlli sulle assenze”), “il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all’amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l’osservanza delle disposizioni del presente articolo, in particolare al fine di prevenire o contrastare, nell’interesse della funzionalità dell’ufficio, le condotte assenteistiche. Si applicano, al riguardo, gli articoli 21 e 55-sexies, co. 3 (quest’ultima disposizione, come detto, rende l’azione disciplinare obbligatoria).

⁵⁵ La mancanza della giustificazione si può configurare quando il titolare dell’azione non abbia avuto conoscenza dell’infrazione; in presenza di un contrasto interpretativo; in caso di assenza per malattia o di lontananza (ad es. trasferta) del responsabile del procedimento. In questa ipotesi, tuttavia, non è sempre necessario che egli invochi il “giustificato motivo” (di cui all’art. 55-sexies, co. 3) per l’omissione o il ritardo dell’azione disciplinare, dal momento che il D.Lgs. n. 165/2001 richiede che il responsabile agisca “quando ha notizia di comportamenti punibili”, ossia al suo ritorno in sede, dopo l’evento morboso o lo spostamento geografico (art. 55-bis, co. 2).

⁵⁶ I tempi del procedimento disciplinare sono scanditi dai co. 2, 3 e 4 dell’art. 55-bis, D.Lgs. n. 165/2001, secondo i quali: ... “2. Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo, quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per

- c) **valutare** in modo non irragionevole o evidentemente infondato⁵⁷ l’infrazione, ad esempio, “sottovalutandola”, intervenendo cioè per rispettare formalmente l’obbligo di legge, ma applicando una sanzione irrisoria.

7.2. Conseguenze dell’illecito disciplinare

L’illecito disciplinare comporta:

- **a carico dei soggetti responsabili dell’azione disciplinare con qualifica dirigenziale: a) l’applicazione della sanzione disciplinare della “sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzio-**

iscritto l’addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l’eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell’associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l’esercizio della sua difesa. Dopo l’espletamento dell’eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l’atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell’addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l’amministrazione, la decadenza dall’azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall’esercizio del diritto di difesa.

3. Il responsabile della struttura, se non ha qualifica dirigenziale ovvero se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, trasmette gli atti, entro cinque giorni dalla notizia del fatto, all’ufficio individuato ai sensi del comma 4, dandone contestuale comunicazione all’interessato.

4. Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l’ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l’addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l’eventuale sospensione ai sensi dell’articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell’addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l’ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell’infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell’infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l’amministrazione, la decadenza dall’azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall’esercizio del diritto di difesa.

⁵⁷ La sanzione sarà quindi giustificabile laddove la valutazione operata dal responsabile, sull’insussistenza dell’illecito, integri i caratteri dell’irragionevolezza e della manifesta infondatezza, dando così luogo a un giudizio “abnorme”, cioè fuori dalla logica e dal buon senso, in quanto privo di giustificazione, pur al cospetto di condotte evidentemente illecite sotto il profilo disciplinare.

ne alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento"; b) ... "la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione" (art. 55-sexies, co. 3):

- **a carico dei soggetti responsabili dell'azione disciplinare privi di qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione "ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo"** (art. 55-sexies, co. 3, ult. periodo). Con riguardo a tale ultimo inciso, si rileva che, in base all'art. 40, co. 1, ult. periodo, D.Lgs. n. 165/2001, "nella materie relative alle sanzioni disciplinari ... la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge".

7.3. Procedure applicabili alle sanzioni ascrivibili ai dirigenti ed ai soggetti responsabili dell'azione disciplinare privi di qualifica dirigenziale

Per quanto riguarda in particolare la procedura per l'applicazione delle sanzioni disciplinari ascrivibili ai dirigenti (ex artt. 55-bis, co. 7 e 55-sexies, co. 3), fermo il disposto dell'art. 21, D.Lgs. n. 165/2001⁵⁸, si applicano le disposi-

⁵⁸ Art. 21. Responsabilità dirigenziale. (Art. 21, co. 1, 2 e 5, D.Lgs. n. 29/1993, come sostituiti prima dall'art. 12, D.Lgs. n. 546/1993 e poi dall'art. 14, D.Lgs. n. 80/1998 e successivamente modificati dall'art. 7, D.Lgs. n. 387/1998.)

1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo (comma così sostituito prima dall'art. 3, co. 2, lett. a), L. 15 luglio 2002, n. 145 e poi dalla lettera a) co. 1, art. 41, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento (comma aggiunto dalla lettera b) co. 1, art. 41, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

zioni di cui al co. 4 del predetto art. 55-bis⁵⁹ e cioè: contestazione dell'addebito e svolgimento della procedura da parte dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (U.P.D.); decorrenza del termine per la conclusione del procedimento dalla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora; e possibilità di raddoppio dei termini per le infrazioni di maggiore gravità.

Tuttavia, "le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3" (art. 55, co. 4).

La competenza dell'U.P.D. è, dunque, diversa a seconda che il soggetto passivo della procedura sia un impiegato o un dirigente.

Nella prima ipotesi, infatti, l'intera gestione del procedimento – dalla contestazione dell'infrazione all'irrogazione della sanzione – spetta all'U.P.D.; mentre, nella seconda, la competenza dell'ufficio si arresta all'istruttoria e "le determinazioni conclusive del procedimento sono rimesse al dirigente di ufficio dirigenziale generale (se il procedimento riguarda un dirigente di ufficio generale) e al dirigente sovraordinato, come il capo Dipartimento o il Segretario generale⁶⁰ (se il procedimento riguarda un dirigente di ufficio dirigenziale generale)"⁶¹.

2. [Nel caso di grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente o di ripetuta valutazione negativa, ai sensi del comma 1, il dirigente, previa contestazione e contraddittorio, può essere escluso dal conferimento di ulteriori incarichi di livello dirigenziale corrispondente a quello revocato, per un periodo non inferiore a due anni. Nei casi di maggiore gravità, l'amministrazione può recedere dal rapporto di lavoro, secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti collettivi] (comma abrogato dall'art. 3, co. 2, lettera b), L. 15 luglio 2002, n. 145.)

3. Restano ferme le disposizioni vigenti per il personale delle qualifiche dirigenziali delle Forze di polizia, delle carriere diplomatica e prefettizia e delle Forze armate nonché del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (comma così modificato dall'art. 73, D.Lgs. 13 ottobre 2005, n. 217, con la decorrenza ed i limiti indicati nell'art. 175 dello stesso decreto).

⁵⁹ V. il testo dell'art. 55-bis riportato alla precedente nota (56).

⁶⁰ Così, Min. Pubbl. Amm. e Innovaz. Circ. n. 14/2010. Secondo il Ministero, "la formulazione della disposizione è chiaramente riferita alle Amministrazioni dello Stato, che sono tipicamente articolate in uffici dirigenziali semplici e generali sovraordinati e nelle quali è presente la figura del Capo Dipartimento o del Segretario generale. L'applicazione della norma nelle altre amministrazioni necessita di un adattamento attraverso l'esercizio dei poteri normativi ed organizzativi tipici di ciascun ordinamento e le soluzioni sostanziali dovranno essere rinvenute nell'ambito della particolare organizzazione di ciascun ente. Negli enti locali l'attribuzione delle funzioni in questione potrebbe essere compiuta in favore del segretario comunale o provinciale, opportunamente investito ai sensi dell'art. 97, comma 4, lett. d)", D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

⁶¹ La disposizione che prevede tali attribuzioni (art. 55, co. 4) ha pertanto carattere speciale. Sicché, come affermato dalla richiamata Circ. Min. Pubbl. Amm. e

Per quanto attiene all'**individuazione del dirigente sovraordinato** ed all'alternativa se lo stesso "debba essere il responsabile dell'ufficio dirigenziale generale nell'ambito del quale è collocato l'ufficio dell'incolpato o il **dirigente dell'ufficio dirigenziale nel cui ambito è compreso l'U.D.P.**", secondo il Ministero della pubblica amministrazione la soluzione corretta è la seconda. Ciò, in ragione della terzietà dell'organo e della necessità di assicurare una gestione uniforme del procedimento disciplinare⁶².

La legge tace in merito all'individuazione dell'ufficio o del soggetto competente all'azione disciplinare (istruttoria, svolgimento del procedimento ed irrogazione della sanzione) nei confronti dei dirigenti di cui al punto precedente ovvero del **dirigente responsabile dell'ufficio disciplinare**. Sul punto, è intervenuto il Ministero della pubblica amministrazione affermando che "è rimessa all'**autonomia organizzativa di ciascuna amministrazione l'individuazione della struttura e dell'organo competente a svolgere il procedimento ed eventualmente ad irrogare le sanzioni nel caso in cui l'illecito sia commesso proprio dal responsabile dell'U.P.D., dal dirigente dell'ufficio dirigenziale generale sovraordinato e dai dirigenti titolari di incarico di struttura complessa**, ferma restando la necessità che l'individuazione sia effettuata a priori in astratto" (Circ. n. 14/2010, cit.).

7.4. Il ruolo dei contratti collettivi

In relazione alla **possibilità dei contratti collettivi di disciplinare in maniera diversa rispetto alla fonte legale** la sanzione prevista per soggetti non

Innovaz., n. 14/2010, tutte le altre ipotesi di illecito rientrano nella disciplina generale "sulla competenza alla contestazione dell'addebito, allo svolgimento del procedimento e all'irrogazione della sanzione di cui al menzionato art. 55-bis anche nel caso in cui l'incolpato sia un dirigente. Da ciò deriva che, nel caso di infrazioni di minore gravità, la procedura sarà svolta dal responsabile dell'ufficio sovraordinato. Nelle altre ipotesi, la competenza sulla procedura spetta all'U.P.D.". Tale struttura è infatti titolare di una "competenza funzionale" ed il suo "responsabile pertanto si deve ritenere legittimato ad adottare la determinazione conclusiva del procedimento disciplinare anche nei confronti di un dirigente con incarico di livello superiore".

⁶² In particolare, con la Circ. n. 14/2010, il Ministero ha ritenuto che l'attribuzione delle determinazioni conclusive del procedimento al dirigente dell'ufficio dirigenziale nel cui ambito è compreso l'U.P.D.: "consente meglio di soddisfare l'esigenza di terzietà e di uniformità dell'organo in fattispecie di illecito particolarmente delicate, come quella in esame, che attengono alla corretta incardinazione e svolgimento del procedimento disciplinare. Inoltre, la determinazione di conclusione del procedimento può comportare l'esercizio di una discrezionalità più o meno ampia, ma tale discrezionalità può basarsi solo sulle risultanze dell'istruttoria compiuta dall'U.P.D. a seguito della contestazione con la conseguenza che il ritenere al contrario la competenza in capo al dirigente dell'ufficio nel cui ambito svolge la propria attività l'incolpato sarebbe comunque irrilevante rispetto alla determinazione conclusiva del procedimento."

aventi qualifica dirigenziale, il Ministero della pubblica amministrazione ed innovazione ha precisato che "la deroga in favore della contrattazione collettiva **non può riguardare la materia dell'organo competente all'avvio del procedimento, allo svolgimento della procedura e all'irrogazione della sanzione**, poiché trattasi di aspetti legati all'investitura dell'organo, ossia all'attribuzione di una competenza, i quali, in base ai principi costituzionali, debbono essere necessariamente disciplinati da fonti normative"⁶³.

8. Rifiuto di collaborare al procedimento disciplinare

Il rifiuto a collaborare, senza giustificato motivo, all'istruttoria di un procedimento disciplinare da parte di un dipendente o di un dirigente, appartenenti alla stessa o ad una diversa amministrazione rispetto a quella dell'incolpato, o la resa di dichiarazioni false o reticenti, è sanzionabile da parte dell'amministrazione di appartenenza con la **sospensione dal servizio e dalla retribuzione**, per un numero di giornate commisurate alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di 15 giorni (art. 55-bis⁶⁴, co. 7, D.Lgs. n. 165/2001)⁶⁵.

Per tale via, il legislatore mira sia disincentivare il silenzio dei colleghi del dipendente incolpato che all'acquisizione di tutte le informazioni, anche favorevoli al dipendente, che siano rilevanti per il procedimento disciplinare.

In particolare, **il lavoratore, anche se dirigente, che:**

- **appartenga alla medesima amministrazione dell'incolpato o ad una diversa;**
- **e sia a conoscenza** per motivi di ufficio o di servizio di informazioni "rilevanti per un procedimento disciplinare in corso";

⁶³ Cfr. Min. Pubbl. Amm. e Innovaz. Circ. n. 14/2010.

⁶⁴ La norma recita: "Il lavoratore dipendente o il dirigente, appartenente alla stessa amministrazione pubblica dell'incolpato o ad una diversa, che, essendo a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio di informazioni rilevanti per un procedimento disciplinare in corso, rifiuta, senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti, è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, commisurata alla gravità dell'illecito contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni". Già il vigente c.c.n.l. 4 giugno 2010 - comparto Ministeri stabilisce che per "rifiuto di testimonianza oppure testimonianza falsa o reticente in procedimenti disciplinari" si applica la sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a un massimo 10 giorni.

⁶⁵ La sospensione con privazione della retribuzione parte, dunque, da 1 giorno (non è previsto un minimo) fino a 15 giorni.

- e rifiuti⁶⁶, “senza giustificato motivo, la collaborazione richiesta dall'autorità disciplinare procedente ovvero rende dichiarazioni false o reticenti”;
- “è soggetto all'applicazione, da parte dell'amministrazione di appartenenza, della sanzione disciplinare della **sospensione dal servizio con privazione della retribuzione**, commisurata alla gravità dell'illecito, contestato al dipendente, fino ad un massimo di quindici giorni” (art. 55-bis, co. 7). In particolare, **per quanto riguarda le sanzioni disciplinari di cui sopra, ascrivibili al dirigente** (ex art. 55-bis, co. 7, come pure ex art. 55-sexies, co. 3), fermo il disposto dell'art. 21, D.Lgs. n. 165/2001⁶⁷, si applicano, a meno che non sia diversamente stabilito dal contratto collettivo, le disposizioni di cui al co. 4 del predetto art. 55-bis⁶⁸ (sanzione applicata con contestazione dell'addebito e svolgimento della procedura da parte dell'ufficio competente per i procedimenti disciplinari), “ma le determinazioni conclusive del procedimento sono adottate dal dirigente generale o titolare di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19, comma 3” (art. 55, co. 4).

In sintesi, **il dovere di “collaborare”** al procedimento disciplinare da parte dei colleghi di lavoro o dei superiori gerarchici del soggetto sottoposto al procedimento stesso è **subordinato alla sussistenza delle seguenti condizioni:**

- **“appartenenza” alla medesima o diversa amministrazione dell'incaricato;**
- **“conoscenza” (per ragioni di ufficio o di servizio) di informazioni importanti per il procedimento disciplinare in corso;**

⁶⁶ La legge parla di rifiuto, sicché il mero ritardo non sembra sanzionato.

⁶⁷ V. il testo dell'art. 21 riportato alla precedente nota (58).

⁶⁸ Art. 55, co. 4. “Ciascuna amministrazione, secondo il proprio ordinamento, individua l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari ai sensi del comma 1, secondo periodo. Il predetto ufficio contesta l'addebito al dipendente, lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, istruisce e conclude il procedimento secondo quanto previsto nel comma 2, ma, se la sanzione da applicare è più grave di quelle di cui al comma 1, primo periodo, con applicazione di termini pari al doppio di quelli ivi stabiliti e salva l'eventuale sospensione ai sensi dell'articolo 55-ter. Il termine per la contestazione dell'addebito decorre dalla data di ricezione degli atti trasmessi ai sensi del comma 3 ovvero dalla data nella quale l'ufficio ha altrimenti acquisito notizia dell'infrazione, mentre la decorrenza del termine per la conclusione del procedimento resta comunque fissata alla data di prima acquisizione della notizia dell'infrazione, anche se avvenuta da parte del responsabile della struttura in cui il dipendente lavora. La violazione dei termini di cui al presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa”.

- richiesta di **collaborazione** da parte dell'autorità disciplinare procedente;
- **“rilevanza” delle informazioni, nel senso che queste devono rivestire un peso notevole nella dinamica del processo disciplinare.**

Il parametro per valutare la condotta collaborativa sembra correlato più che al corretto svolgimento della prestazione lavorativa, al buon andamento dell'impresa e della sua organizzazione. È peraltro intuibile che il significato della disposizione può dar luogo ad interpretazioni diversificate.

In particolare suscitano interrogativi, sia l'individuazione delle fattispecie giustificative della mancata collaborazione; sia la ragione alla base della responsabilità disciplinare del dipendente per le condotte testé descritte. Non è ben chiaro, infatti, quali sia il (nuovo?) dovere del lavoratore, la cui inosservanza determina la responsabilità disciplinare in questione o se si debba ricondurre detta responsabilità al mancato rispetto del dovere di diligenza e/o di fedeltà.

9. Responsabilità del pubblico dipendente per danno alla pubblica amministrazione

Le condotte del lavoratore che comportano un pregiudizio alla pubblica amministrazione sono disciplinate dall'art. 55-sexies, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (introdotto dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)⁶⁹. Il decreto regola un duplice profilo.

⁶⁹ L'art. 55-sexies sanziona la condotta del lavoratore quando ricorra, quale condizione obiettiva di punibilità, la condanna dell'amministrazione al risarcimento del danno. La disposizione stabilisce, infatti che “1. La condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno derivante dalla violazione, da parte del lavoratore dipendente, degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare, della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di tre giorni fino ad un massimo di tre mesi, in proporzione all'entità del risarcimento.

2. Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4. Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

A) **La sospensione dal servizio e dalla retribuzione.** Anzitutto, viene sanzionato il comportamento del dipendente che causi una condanna della pubblica amministrazione al risarcimento del danno determinato dalla **violazione “degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa**, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento” (co. 1).

Più specificamente, qualora “già” **non ricorrano i presupposti per una diversa sanzione disciplinare** (come, ad es., il licenziamento disciplinare), si prevede l'applicazione della **sospensione dal servizio e dalla retribuzione per un minimo di tre giorni e per un massimo di tre mesi**, in proporzione all'entità del risarcimento⁷⁰.

Elementi fondanti di questa specifica azione sono, di conseguenza:

1. **il riconoscimento, in sede giudiziale, di un danno causato ad una pubblica amministrazione**⁷¹;
2. **la riferibilità del danno alla violazione di un'ampia gamma di norme** riguardanti gli obblighi derivanti dall'attività lavorativa: leggi, regola-

3. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.

4. La responsabilità civile eventualmente configurabile a carico del dirigente in relazione a profili di illiceità nelle determinazioni concernenti lo svolgimento del procedimento disciplinare è limitata, in conformità ai principi generali, ai casi di dolo o colpa grave. (Articolo aggiunto dal comma 1 dell'art. 69, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

⁷⁰ La quantificazione, effettuata dal giudice, del risarcimento riconosciuto al danneggiato condiziona la graduazione della sanzione disciplinare entro i limiti fissati dalla norma e, quindi, il potere dell'ufficio di valutare autonomamente i fatti del procedimento disciplinare: così, v. MASTROGIUSEPPE, RUFFINI, *La riforma del lavoro pubblico tra continuità e innovazione*, Milano, 2010, 479.

⁷¹ L'art. 55-*sexies* non dice se sia necessario il giudicato. Ma se l'amministrazione avvia il procedimento a fronte della prima sentenza di condanna, e successivamente detta sentenza sia riformata, si pone il problema di annullare la sanzione disciplinare, non impugnata dal dipendente.

menti, contratti collettivi, contratti individuali, nonché atti unilaterali con discrezionalità piena e cioè i “provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza” ed atti unilaterali con discrezionalità mitigata dal parere obbligatorio del sindacato e da una successiva verifica, vale a dire “i codici di comportamento” di cui all'art. 54 (co. 1 e 5);

3. **l'attribuibilità della condotta lesiva ad un determinato lavoratore.**

B) **Il collocamento in disponibilità.** Se invece, **la condotta** del lavoratore, pur non determinando una condanna al risarcimento del danno dell'amministrazione, **cagiona, comunque, un “grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale**, accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la **valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche**”, è previsto il collocamento **“in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta la responsabilità del lavoratore”** (art. 55-*sexies*, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001)⁷².

Il legislatore, dunque, ha introdotto, accanto alle sanzioni tradizionali già previste dall'art. 7 Stat. lav. (rimprovero orale o scritto, multa, sospensione, licenziamento disciplinare), anche il collocamento in disponibilità⁷³.

In particolare, la legge prevede che si applicano gli artt. 33, co. 8, e 34, co. 1, 2, 3, 4⁷⁴, D.Lgs. n. 165/2001, che **“il provvedimento che definisce il giu-**

⁷² Questa fattispecie sanzionatoria tende ad assorbire la funzione finora assolta (esclusivamente) dal contratto collettivo di configurare come “infrazione disciplinare” specifici casi di inadempimento o di adempimento inesatto. Sul punto, v. BAVARO, *op. cit.*, 219.

⁷³ La sanzione applicata in seguito al provvedimento giudiziale, ben più grave della misura della sospensione dal servizio e dalla retribuzione, è attribuita alla (sola) pubblica amministrazione/datore di lavoro, in seguito ad accertamento attuato sulla base delle disposizioni legislative e contrattuali sulla valutazione del personale ed è perciò fortemente dipendente dall'uso corretto di queste ultime.

⁷⁴ In base all'art. 33 (**eccedenze di personale e mobilità collettiva**), co. 8: “Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, e successive modificazioni ed integrazioni”.

Secondo l'art. 34 (**gestione del personale in disponibilità**), co. 1: “Il personale in disponibilità è iscritto in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospen-

dizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento" e che, "durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti".

Dunque, il dipendente sarà sospeso per una durata massima di 24 mesi, ricevendo l'80% dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, ma "senza percepire aumenti retributivi sopravvenuti" (art. 55-*sexies*, co. 2). Inoltre, previa iscrizione negli appositi elenchi, egli "potrà" essere ricollocato presso altre amministrazioni, con le mansioni e la qualifica – si suppone anche inferiori⁷⁵ rispetto a quella originarie – stabilite nel giudizio disciplinare; trascorso invano il periodo di 24 mesi, il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto.

Il cumulo. La norma non regola espressamente l'ipotesi di cumulo, ai fini del licenziamento disciplinare, dei due "tipi" di danno e delle due infrazioni contemplate nell'art. 55-*sexies* (e cioè condotta del lavoratore che causi la condanna della Pubblica amministrazione al risarcimento del danno, punita mediante la sospensione dal servizio con privazione della retribuzione (co. 1) ed il comportamento che procuri un "grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza", sanzionato con il collocamento in disponibilità).

In particolare, il co. 1 dell'art. 55-*sexies* riguarda soltanto l'ipotesi di condanna della Pubblica Amministrazione determinata dal dato oggettivo della

sione del relativo rapporto di lavoro"; co. 2: "Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici nazionali, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri forma e gestisce l'elenco, avvalendosi anche, ai fini della riqualificazione professionale del personale e della sua ricollocazione in altre amministrazioni, della collaborazione delle strutture regionali e provinciali di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e realizzando opportune forme di coordinamento con l'elenco di cui al comma 3"; co. 3: "Per le altre amministrazioni, l'elenco è tenuto dalle strutture regionali e provinciali di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, alle quali sono affidati i compiti di riqualificazione professionale e ricollocazione presso altre amministrazioni del personale. Le leggi regionali previste dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, nel provvedere all'organizzazione del sistema regionale per l'impiego, si adeguano ai principi di cui al comma 2"; co. 4: "Il personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi ha diritto all'indennità di cui all'articolo 33, comma 8, per la durata massima ivi prevista. La spesa relativa grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità di cui al medesimo comma 8. Il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto a tale data, fermo restando quanto previsto nell'articolo 33. Gli oneri sociali relativi alla retribuzione goduta al momento del collocamento in disponibilità sono corrisposti dall'amministrazione di appartenenza all'ente previdenziale di riferimento per tutto il periodo della disponibilità".

⁷⁵ Nello stesso senso, DI PAOLA, *op. cit.*, 417.

violazione di norme da parte del dipendente; mentre il co. 2 dell'art. 55-*sexies* espressamente afferma che la norma si applica "fuori dei casi previsti nel comma 1" e, concerne, quindi, solo il "mero" grave danno causato da motivi soggettivi (inefficienze o incompetenza professionale).

Sicché, nel caso di danno seguito da condanna (di cui al co. 1), il lavoratore sarà sospeso; mentre, nell'ipotesi di grave danno senza condanna, egli sarà posto in disponibilità.

Tuttavia, **nella circostanza che le due diverse infrazioni coesistano** con la conseguenza che il danno "condannato" si sommi a quello "senza" condanna, **il lavoratore potrà essere licenziato in base al co. 1 dell'art. 55-*sexies***. Tale previsione, infatti, contempla la possibilità del licenziamento laddove afferma che la sospensione è adottata "ove già non ricorrano i presupposti per l'applicazione di un'altra sanzione disciplinare". E tali presupposti potrebbero ricorrere, comportando, per l'appunto, il licenziamento del lavoratore, ove vi sia un cumulo fra le due infrazioni ed i due tipi di danno.

10. Licenziamento disciplinare

Ferma restando la disciplina generale del licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo⁷⁶, il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dal D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, dedica particolare attenzione alla fattispecie del recesso per colpa del lavoratore, mediante la previsione di:

- una specifica competenza per la contestazione e l'applicazione del provvedimento disciplinare del licenziamento affidata all'Ufficio per i procedimenti disciplinari previsto dall'art. 55-*bis*, co. 3 e 4, D.Lgs. n. 165/2001. Ne consegue che il licenziamento eventualmente intimato da un diverso ufficio sarebbe nullo e non ratificabile⁷⁷.

⁷⁶ Questa affermazione comporta che l'amministrazione possa procedere a sanzionare con il licenziamento condotte che integrino una giusta causa o un giustificato motivo, anche oltre le ipotesi elencate nella norma. La giusta causa di licenziamento si sostanzia in un comportamento "che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria del rapporto" (art. 2110 c.c.; art. 1, L. n. 604/1966); il licenziamento per giustificato motivo con preavviso "è determinato da un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del prestatore di lavoro ovvero da ragioni inerenti all'attività produttiva, all'organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa" (art. 3, L. n. 604/1966). In particolare, la giusta causa non va intesa esclusivamente in senso contrattuale, in quanto, ai fini del licenziamento, acquistano rilievo, non solo le inadempienze degli obblighi contrattuali, ma anche vicende ad essi estranee, concernenti la vita privata del lavoratore ed idonee a ledere la fiducia del datore di lavoro in ordine all'esatto adempimento delle future prestazioni lavorative. In tal senso, v. Cass., 23 maggio 1992, n. 6180, in *Notiz. giur. lav.*, 1992, 668.

⁷⁷ In tale senso, v. Cass., 5 febbraio 2004, n. 2168, cit., con nota di BARBIERI, *op. cit.*

Diversamente, nell'impiego privato, prevale un criterio di effettività per cui il licenziamento deve provenire dal datore di lavoro o da un suo rappresentante fornito del relativo potere nell'ambito della concreta organizzazione aziendale, ossia della concreta distribuzione gerarchica delle competenze, a prescindere da eventuali diverse competenze statutarie⁷⁸.

- **Specifiche figure di illeciti in cui si applica "comunque"⁷⁹ la sanzione del licenziamento disciplinare, "salve ulteriori" ipotesi previste dal contratto collettivo** (art. 55-*quater*, co. 1). Tale ultimo inciso sembra significare che alla casistica prevista dalla legge si aggiungono le ipotesi diverse individuate in sede sindacale. Sicché, qualora entrambe le fonti regolino una medesima fattispecie, prevale la disciplina legislativa.

In particolare, le fattispecie previste dall'art. 55-*quater* sono le seguenti:

- A) **Licenziamento disciplinare senza preavviso (giusta causa di licenziamento)**. È previsto il licenziamento disciplinare senza preavviso (art. 55-*quater*, D.Lgs. n. 165/2001) nelle seguenti ipotesi:
- ✓ **falsità documentali o dichiarative "ai fini o in occasione" dell'instaurazione del rapporto o nelle progressioni di carriera** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. d));
 - ✓ **falsa attestazione della presenza in servizio, con alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altri mezzi fraudolenti** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. a));
 - ✓ **giustificazione dell'assenza dal servizio con "certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia"** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. a));
 - ✓ **gravi e reiterate condotte "aggressive o moleste o minacciose o ingiuriose o comunque lesive dell'onore e della dignità personale altrui"** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. e));

⁷⁸ Cass., 18 giugno 2002, n. 8853, in *Riv. it. dir. lav.*, 2003, II, 91; Cass., 11 giugno 1999, n. 5786, in *Mass. giur. lav.*, 1999, 956 (M).

⁷⁹ La netta corrispondenza tra le infrazioni elencate dal legislatore e la conseguente sanzione del licenziamento non sembra interpretabile come un obbligo di licenziamento automatico. Tale conclusione: **a)** non sarebbe coerente con il richiamo (di cui all'art. 55, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001) all'art. 2016 c.c., che stabilisce la proporzionalità della sanzione rispetto all'infrazione; **b)** e solleverebbe dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'orientamento consolidato della Corte costituzionale, nel senso del divieto dei c.d. "automatismi espulsivi" e della conseguente necessità del rispetto del procedimento disciplinare in luogo della destituzione di diritto dei pubblici dipendenti; divieto suscettibile di attenuazioni solo nel caso di condanna definitiva in sede penale, con pene accessorie di carattere interdittivo (C. Cost. 9 luglio 1999, n. 286, in *Il Foro it.*, 2000, I, 32). In questo senso, v. MONDA, *op. cit.*, 1076-1077.

- ✓ **"condanna penale definitiva in relazione alla quale è prevista l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'estinzione, comunque denominata, del rapporto di lavoro"** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. f)). In questo caso, la mera sentenza di condanna passata in giudicato integra un'ipotesi autonoma d'infrazione.
- B) **Licenziamento disciplinare con preavviso**. Il licenziamento disciplinare con preavviso è previsto nei casi di:
- ❖ **assenza priva di valida giustificazione per un "numero di giorni, anche non continuativi, superiore a tre nell'arco di un biennio o comunque" superiore a sette giorni negli ultimi dieci anni** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. b));
 - ❖ **"mancata ripresa del servizio, in caso di assenza ingiustificata, entro il termine fissato dall'amministrazione"** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. b));
 - ❖ **"ingiustificato rifiuto al trasferimento disposto dall'amministrazione, per motivate esigenze di servizio"** (art. 55-*quater*, co. 1, lett. c)); tale condotta, appare in contrasto con "l'obbligo di osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore", sancito dall'art. 2104 c.c., co. 1.
 - ❖ **"insufficiente rendimento"**, nell'arco temporale di almeno un biennio, dovuto a una reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione lavorativa, "stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento". Il giudizio di rendimento insufficiente è formulato dall'amministrazione di appartenenza del dipendente, "ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali" relative alla valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche (art. 55-*quater*, co. 2)⁸⁰.

⁸⁰ Secondo l'art. 55-*quater*, co. 2, "Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54". Tale ultima disposizione, rubricata "Codice di comportamento", recita: **1.** Il Dipartimento della funzione pubblica, sentite le confederazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43, definisce un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, anche in relazione alle necessarie misure organizzative da adottare al fine di assicurare la qualità dei servizi che le stesse amministrazioni rendono ai cittadini.

Come si vede, la disposizione subordina la legittimità del licenziamento per scarso rendimento ad una formale verifica di rendimento insufficiente, basata sugli esiti del sistema di valutazione. Con ciò offrendo al pubblico dipendente specifiche garanzie non ancora previste sul versante dell'impiego privato⁸¹, a tutt'oggi ancorato ai criteri elaborati in sede giurisprudenziale.

2. Il codice è pubblicato nella Gazzetta ufficiale e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione.

3. Le pubbliche amministrazioni formulano all'ARAN indirizzi, ai sensi dell'articolo 41, comma 1 e dell'articolo 70, comma 4, affinché il codice venga recepito nei contratti, in allegato, e perché i suoi principi vengano coordinati con le previsioni contrattuali in materia di responsabilità disciplinare.

4. Per ciascuna magistratura e per l'Avvocatura dello Stato, gli organi delle associazioni di categoria adottano un codice etico che viene sottoposto all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata. In caso di inerzia il codice è adottato dall'organo di autogoverno.

5. L'organo di vertice di ciascuna pubblica amministrazione verifica, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'articolo 43 e le associazioni di utenti e consumatori, l'applicabilità del codice di cui al comma 1, anche per apportare eventuali integrazioni e specificazioni al fine della pubblicazione e dell'adozione di uno specifico codice di comportamento per ogni singola amministrazione.

6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura.

7. Le pubbliche amministrazioni organizzano attività di formazione del personale per la conoscenza e la corretta applicazione dei codici di cui al presente articolo.

⁸¹ In particolare, nel settore privato, secondo la giurisprudenza, sussiste scarso rendimento imputabile al lavoratore e sanzionabile con il licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo soggettivo, quando:

- il rendimento economico minimo previsto e non raggiunto sia concretamente raggiungibile dalla media degli altri lavoratori addetti a quella specifica attività. È stata dichiarata la sussistenza del licenziamento per giustificato motivo soggettivo del lavoratore la cui attività è risultata sproporzionata in modo rilevante rispetto alla media produttiva degli altri lavoratori addetti allo stesso settore: Cass., 11 febbraio 2010, n. 3125, in *Dir. prat. lav.*, 2010, 2051;
- il sottorendimento del lavoratore sia di entità tale da costituire inadempimento notevole degli obblighi assunti. Secondo la giurisprudenza (Cass., 1 dicembre 2010, n. 24361, cit.; Cass., 22 gennaio 2009, n. 1632, in *Dir. rel. ind.*, 2010, 181, con nota di DELFINO, *Il licenziamento per scarso rendimento e la rilevante negligenza imputabile al lavoratore*) è legittimo il licenziamento intimato al lavoratore per scarso rendimento qualora sia risultato provato, sulla scorta della valutazione complessiva dell'attività resa dal lavoratore stesso ed in base agli elementi dimostrati dal datore di lavoro, una evidente violazione della diligente collaborazione dovuta dal dipendente – ed a lui imputabile – in conseguenza dell'enorme sproporzione tra gli obiettivi fissati dai programmi di produzione per il lavoratore e quanto effettivamente realizzato nel periodo di riferimento, avuto riguardo al confronto dei risultanti

11. Falsità dell'attestazione di presenza e del certificato medico

11.1. Sanzioni nei confronti del lavoratore

Il novellato art. 55-*quinquies*⁸² del D.Lgs. n. 165/2001 introduce una fattispecie autonoma di reato per il dipendente pubblico, nell'ipotesi di falsa at-

dati globali riferito ad una media di attività tra i vari dipendenti ed indipendentemente dal conseguimento di una soglia minima di produzione.

L'onere della prova relativo all'inadempimento degli obblighi contrattuali grava sul datore di lavoro, mentre la prova che lo scarso rendimento non è dovuto a causa imputabile grava sul prestatore di lavoro (Cfr. Cass., 9 aprile 2009, n. 8720, in *Dir. prat. lav.*, 2009, 2611). La negligenza del prestatore di lavoro può essere provata "anche solo attraverso presunzioni" (Cfr. Cass., 3 maggio 2003, n. 6747, in *Dir. prat. lav.*, 2003, 2593).

Sussiste, invece, scarso rendimento non imputabile al lavoratore e, quindi, sanzionabile con il licenziamento per giustificato motivo oggettivo nelle seguenti ipotesi:

- assenze reiterate per malattia, **quando rendano lo svolgimento delle mansioni del lavoratore oggettivamente impossibile, ripercuotendosi sull'organizzazione aziendale** (Cass., 22 novembre 1996, n. 10286, in *Il Foro it.*, 1997, I, 100; in *Lav. giur.*, 1997, 297, con nota di MUGLIA; in *Mass. giur. lav.*, 1997, 250, con nota di CATALANO);
- inidoneità del lavoratore allo svolgimento delle mansioni **per mancanza delle capacità e del livello di preparazione necessario al loro svolgimento** (Cass., 20 novembre 2000, n. 14964, in *Il Foro it. Rep.* 2000, voce *Lavoro (rapporto)*, 1631);
- rendimento lavorativo inferiore al minimo contrattuale o d'uso, **se il fatto cagiona la perdita totale dell'interesse del datore alla prestazione lavorativa** (Cass., 5 marzo 2003, n. 3250, in *Mass. giur. lav.*, 2004, 99).

⁸² Secondo l'art. 55-*quinquies* (False attestazioni o certificazioni):

"1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione.

3. La sentenza definitiva di condanna o di applicazione della pena per il delitto di cui al comma 1 comporta, per il medico, la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo ed altresì, se dipendente di una struttura sanitaria pubblica o se convenzionato con il servizio sanitario nazionale, il licenziamento per giusta causa o la decadenza dalla convenzione. Le medesime sanzioni disciplinari si applicano se il medico, in relazione all'assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati" (articolo aggiunto dal comma 1 dell'art. 69, D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

testazione di “presenza in servizio, mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente”, ovvero di giustificazione dell’assenza dal servizio “mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia”⁸³.

Tali condotte sono punite:

- con la reclusione da 1 a 5 anni oltre ad una multa da 400 a 1600 euro (art. 55-*quinquies*, co. 1); è evidente la semplificazione degli elementi costitutivi della fattispecie sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo, non richiedendosi la rilevanza “economicamente apprezzabile” di “atti o comportamenti fraudolenti tesi a conseguire a sé o ad altri un ingiusto vantaggio a danno di terzi”, necessari perché, nel previgente regime, le condotte menzionate potessero essere ricondotte al reato di truffa (art. 640 c.p.);
- e, “ferme la responsabilità penale⁸⁴ e disciplinare e le relative sanzioni”⁸⁵, con il risarcimento del:
 - a) “danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione”;
 - b) nonché del danno all’immagine subito dall’amministrazione (art. 55-*quinquies*, co. 2).

⁸³ Le due ipotesi rinviano alla distinzione operata dal codice penale tra falso materiale e falso ideologico. Si ha falso materiale laddove un documento sia stato oggetto di contraffazione – perché posto in essere da un soggetto diverso da quello che appare esserne l’autore; oppure di “alterazione”, se al documento, redatto da chi appare esserne l’autore, siano state posteriormente apportate modifiche da parte di un altro soggetto non legittimato. Si ha, invece, falso ideologico se il documento, né contraffatto, né alterato, contiene dichiarazioni menzognere; è dunque lo stesso autore ad attestare fatti non rispondenti al vero.

⁸⁴ La giurisprudenza penale, negando la natura di atto pubblico del foglio di presenza, ha escluso, in caso di alterazione dello stesso, la configurabilità del reato di falso in atto pubblico e affermato la riconducibilità di tale condotta al solo reato di truffa aggravata (in quanto commessa contro la pubblica amministrazione) ex art. 640 c.c.: così, Cass., Sez.Un. Pen., 10 maggio 2006, n. 15983, in *Mass. giur. lav.*, 2006, 896, con nota di PALADINI, *Dipendente pubblico, assenza durante l’orario di servizio e reato di falso*.

⁸⁵ L’art. 55-*quater*, D.Lgs. n. 165/2001 prevede la sanzione del licenziamento disciplinare senza preavviso nell’ipotesi di: a) falsa attestazione della presenza in servizio, con alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altri mezzi fraudolenti (art. 55-*quater*, co. 1, lett. a); b) giustificazione dell’assenza dal servizio con “certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia” (art. 55-*quater*, co. 1, lett. a)).

Si prevede altresì il licenziamento con preavviso nel caso di assenza priva di validi giustificazioni per un periodo superiore a 3 giorni “anche non continuativi”, nell’arco di un biennio o superiore a 7 giorni negli ultimi 10 anni (art. 55-*quater*, co. 1, lett.b)).

11.2. Misure nei confronti del medico

A) Falsa attestazione di “presenza in servizio, mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente”, ovvero di giustificazione dell’assenza dal servizio “mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia” (art. 55-*quinquies*, co. 1)⁸⁶.

Per quanto concerne il medico e “chiunque altro” concorra nella commissione del delitto, il decreto in esame prevede che, oltre alla reclusione da 1 a 5 anni e ad una multa da 400 a 1600 euro, si applica (art. 55-*quinquies*, co. 1, ult. periodo):

- a seguito della “sentenza definitiva di condanna” o di “applicazione della pena per il delitto” previsto al co. 1 dell’art. 55-*quinquies* (attestazioni e certificazioni false) (co. 3), la sanzione disciplinare della radiazione dall’albo;
- ed altresì, se il medico è dipendente di una struttura pubblica o è convenzionato con il servizio sanitario nazionale, rispettivamente il licenziamento per giusta causa o la decadenza della convenzione (art. 55-*sexies*, co. 3).

B) “Certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati” (ex art. 55-*sexies*, co. 3). Le medesime sanzioni disciplinari si applicano al medico che, in “relazione all’assenza dal servizio, rilascia certificazioni che attestano dati clinici non direttamente constatati né oggettivamente documentati” (art. 55-*sexies*, co. 3).

12. Trasferimento del lavoratore e procedimento disciplinare

L’eventuale trasferimento, “a qualunque titolo”, del dipendente sottoposto a procedura disciplinare, ad altra amministrazione pubblica non comporta, in alcun modo, l’estinzione del procedimento disciplinare. Tale procedimento, infatti, è “avviato o concluso o la sanzione applicata” con l’eventuale irrogazione presso il nuovo datore di lavoro (art. 55-*bis*, co. 8, D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165)⁸⁷.

⁸⁶ Sul punto, v. Circ. Min. Pubbl. Amm. e Innovaz. 28 aprile 2010, n. 5.

⁸⁷ Ai sensi del co. 8, art. 55-*bis*, “in caso di trasferimento del dipendente, a qualunque titolo, in un’altra amministrazione pubblica, il procedimento disciplinare è avviato o concluso o la sanzione è applicata presso quest’ultima. In tali casi i termini per la contestazione dell’addebito o per la conclusione del procedimento, se ancora pendenti, sono interrotti e riprendono a decorrere alla data del trasferimento”. Spetta dunque al nuovo datore di lavoro succeduto nel contratto di lavoro la potestà di iniziare o proseguire il procedimento disciplinare. Sul punto, cfr. TENORE, *op. cit.*, 63.

Ne consegue doveroso trasferimento degli atti dall'amministrazione di provenienza a quella di destinazione, giacché la soluzione opposta vanificherebbe qualsiasi tipo di iniziativa da parte di quest'ultima.

È altresì prevista l'**interruzione dei termini per la contestazione dell'addebito o per la conclusione del procedimento**; termini che ricominciano a decorrere dalla data del trasferimento stesso.

Il principio dell'*ultrattività* del procedimento disciplinare determina, come è intuibile, una non lieve ingerenza nella "vita" della struttura di destinazione o di accoglienza. Il riferimento è, per lo più, alla sanzione della sospensione dal servizio, che comporta per il neo trasferito l'assenza dal lavoro, ed al licenziamento disciplinare che rende inutile il trasferimento (al pari delle "pratiche" preparatorie del trasferimento stesso), visto che il "nuovo arrivato", in seguito al recesso, deve lasciare l'impiego.

Dal momento che la legge si riferisce al trasferimento "a qualunque titolo", la disposizione appare finalizzata a rendere "immune" il procedimento disciplinare dagli spostamenti, come dalle "fughe" mirate, di qualunque tipo. Pertanto, essa trova applicazione nei confronti di tutti i tipi di trasferimento e cioè:

- 1. passaggio diretto di personale tra amministrazioni diverse**, "mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento..." (art. 30, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001)⁸⁸;

⁸⁸ Secondo l'art. 30, "1. Le amministrazioni possono ricoprire posti vacanti in organico mediante cessione del contratto di lavoro di dipendenti appartenenti alla stessa qualifica in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento. Le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta. Il trasferimento è disposto previo parere favorevole dei dirigenti responsabili dei servizi e degli uffici cui il personale è o sarà assegnato sulla base della professionalità in possesso del dipendente in relazione al posto ricoperto o da ricoprire.

1-bis. Fermo restando quanto previsto al comma 2, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e previa intesa con la conferenza unificata, sentite le confederazioni sindacali rappresentative, sono disposte le misure per agevolare i processi di mobilità, anche volontaria, per garantire l'esercizio delle funzioni istituzionali da parte delle amministrazioni che presentano carenze di organico.

2. I contratti collettivi nazionali possono definire le procedure e i criteri generali per l'attuazione di quanto previsto dal comma 1. In ogni caso sono nulli gli accordi, gli atti o le clausole dei contratti collettivi volti ad eludere l'applicazione del principio del previo esperimento di mobilità rispetto al reclutamento di nuovo personale.

2-bis. Le amministrazioni, **prima di procedere all'espletamento di procedure concorsuali, finalizzate alla copertura di posti vacanti in organico, devono attivare le procedure di mobilità di cui al comma 1, provvedendo, in via prioritaria,**

- 2. passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento di attività** (art. 31, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001)⁸⁹;
- 3. scambio di funzionari appartenenti a Paesi diversi e temporaneo servizio all'estero** (art. 32, D.Lgs. n. 165/2001)⁹⁰;

all'immissione in ruolo dei dipendenti, provenienti da altre amministrazioni, in posizione di comando o di fuori ruolo, appartenenti alla stessa area funzionale, che facciano domanda di trasferimento nei ruoli delle amministrazioni in cui prestano servizio. Il trasferimento è disposto, nei limiti dei posti vacanti, con inquadramento nell'area funzionale e posizione economica corrispondente a quella posseduta presso le amministrazioni di provenienza.

2-ter. L'immissione in ruolo di cui al comma 2-bis, limitatamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero degli affari esteri, in ragione della specifica professionalità richiesta ai propri dipendenti, avviene **previa valutazione comparativa dei titoli di servizio e di studio, posseduti dai dipendenti comandati o fuori ruolo** al momento della presentazione della domanda di trasferimento, nei limiti dei posti effettivamente disponibili.

2-quater. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, per fronteggiare le situazioni di emergenza in atto, in ragione della specifica professionalità richiesta ai propri dipendenti può procedere alla riserva di posti da destinare al personale assunto con ordinanza per le esigenze della Protezione civile e del servizio civile, nell'ambito delle procedure concorsuali di cui all'*articolo 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2003, n. 350*, e all'*articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*.

2-quinquies. Salvo diversa previsione, a seguito dell'iscrizione nel ruolo dell'amministrazione di destinazione, al dipendente trasferito per mobilità si applica esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto della stessa amministrazione.

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 31, co. 1, "Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, **al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l'articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all'articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428**".

⁹⁰ In base all'art. 32, "1. Anche al fine di favorire lo scambio internazionale di esperienze amministrative, i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, a seguito di appositi accordi di reciprocità stipulati tra le amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero degli affari esteri ed il Dipartimento della funzione pubblica, **possono essere destinati a prestare temporaneamente servizio presso amministrazioni pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea, degli Stati candidati all'adesione e di altri Stati con cui l'Italia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché presso gli organismi dell'Unione europea e le organizzazioni ed enti internazionali cui l'Italia aderisce.**

2. Il trattamento economico potrà essere a carico delle amministrazioni di provenienza, di quelle di destinazione o essere suddiviso tra esse, ovvero essere rimborsato in tutto o in parte allo Stato italiano dall'Unione europea o da una organizzazione o ente internazionale. **3.** Il personale che presta temporaneo servizio all'estero resta a tutti gli effetti dipendente dell'amministrazione di appartenenza. L'esperienza maturata all'estero è valutata ai fini dello sviluppo professionale degli interessati".

4. trasferimento determinato da **eccedenze di personale, collocazione in disponibilità e mobilità collettiva**, di cui agli artt. 33, 34 e 34-bis del D.Lgs. n. 165/2001⁹¹;

⁹¹ Art. 33. **Eccedenze di personale e mobilità collettiva**: "1. Le pubbliche amministrazioni che rilevano eccedenze di personale sono tenute ad informare preventivamente le organizzazioni sindacali di cui al comma 3 e ad osservare le procedure previste dal presente articolo. Si applicano, salvo quanto previsto dal presente articolo, le disposizioni di cui alla *legge 23 luglio 1991, n. 223*, ed in particolare l'articolo 4, comma 11 e l'articolo 5, commi 1 e 2, e successive modificazioni ed integrazioni.

1-bis. La mancata individuazione da parte del dirigente responsabile delle eccedenze delle unità di personale, ai sensi del comma 1, è valutabile ai fini della responsabilità per danno erariale.

2. Il presente articolo trova applicazione quando l'eccedenza rilevata riguarda almeno dieci dipendenti. Il numero di dieci unità si intende raggiunto anche in caso di dichiarazione di eccedenza distinte nell'arco di un anno. In caso di eccedenze per un numero inferiore a 10 unità agli interessati si applicano le disposizioni previste dai commi 7 e 8.

3. La comunicazione preventiva di cui all'*articolo 4, comma 2, della legge 23 luglio 1991, n. 223*, viene fatta alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. La comunicazione deve contenere l'indicazione dei motivi che determinano la situazione di eccedenza: dei motivi tecnici e organizzativi per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a riassorbire le eccedenze all'interno della medesima amministrazione; del numero, della collocazione, delle qualifiche del personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato, delle eventuali proposte per risolvere la situazione di eccedenza e dei relativi tempi di attuazione, delle eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale dell'attuazione delle proposte medesime.

4. Entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1, a richiesta delle organizzazioni sindacali di cui al comma 3, si procede all'esame delle cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e delle possibilità di diversa utilizzazione del personale eccedente, o di una sua parte. L'esame è diretto a verificare le possibilità di pervenire ad un **accordo sulla ricollocazione totale o parziale del personale eccedente o nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni comprese nell'ambito della Provincia o in quello diverso determinato ai sensi del comma 6.** Le organizzazioni sindacali che partecipano all'esame hanno diritto di ricevere, in relazione a quanto comunicato dall'amministrazione, le informazioni necessarie ad un utile confronto.

5. La procedura si conclude decorsi quarantacinque giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 3, o con l'accordo o con apposito verbale nel quale sono riportate le diverse posizioni delle parti. In caso di disaccordo, le organizzazioni sindacali possono richiedere che il confronto prosegua, per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici nazionali, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'assistenza dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni - ARAN, e per le altre amministrazioni, ai sensi degli *articoli 3 e 4 del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, e successive modificazioni ed integrazioni. La procedura si conclude in ogni caso entro sessanta giorni dalla comunicazione di cui al comma 1.

6. I contratti collettivi nazionali possono stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il **passaggio diretto ad altre amministrazioni nell'ambi-**

5. **comando presso altre pubbliche amministrazioni.** Del resto, per espressa previsione legislativa, il procedimento disciplinare, è applicabile nel-

to della provincia o in quello diverso che, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali. Si applicano le disposizioni dell'articolo 30.

7. Conclusa la procedura di cui ai commi 3, 4 e 5, l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione che, secondo gli accordi intervenuti ai sensi dei commi precedenti, ne avrebbe consentito la ricollocazione.

8. Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare di cui all'*articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 13 maggio 1988, n. 153*, e successive modificazioni ed integrazioni.

Art. 34: "Gestione del personale in disponibilità. 1. Il personale in disponibilità è iscritto in appositi elenchi secondo l'ordine cronologico di sospensione del relativo rapporto di lavoro.

2. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo e per gli enti pubblici non economici nazionali, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri forma e gestisce l'elenco, avvalendosi anche, ai **fini della riqualificazione professionale del personale e della sua ricollocazione in altre amministrazioni**, della collaborazione delle strutture regionali e provinciali di cui al *decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, e realizzando opportune forme di coordinamento con l'elenco di cui al comma 3.

3. Per le altre amministrazioni, l'elenco è tenuto dalle strutture regionali e provinciali di cui al *decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, e successive modificazioni ed integrazioni, alle quali sono affidati i compiti di riqualificazione professionale e ricollocazione presso altre amministrazioni del personale. Le leggi regionali previste dal *decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469*, nel provvedere all'organizzazione del sistema regionale per l'impiego, si adeguano ai principi di cui al comma 2.

4. Il personale in disponibilità iscritto negli appositi elenchi ha diritto **all'indennità** di cui all'articolo 33, comma 8, per la durata massima ivi prevista. La spesa relativa grava sul bilancio dell'amministrazione di appartenenza **sino al trasferimento ad altra amministrazione, ovvero al raggiungimento del periodo massimo di fruizione dell'indennità di cui al medesimo comma 8. Il rapporto di lavoro si intende definitivamente risolto a tale data**, fermo restando quanto previsto nell'articolo 33. Gli oneri sociali relativi alla retribuzione goduta al momento del collocamento in disponibilità sono corrisposti dall'amministrazione di appartenenza all'ente previdenziale di riferimento per tutto il periodo della disponibilità.

5. I contratti collettivi nazionali possono riservare appositi fondi per la riqualificazione professionale del personale trasferito ai sensi dell'articolo 33 o collocato in disponibilità e per favorire forme di incentivazione alla ricollocazione del personale, in particolare mediante mobilità volontaria.

6. Nell'ambito della programmazione triennale del personale di cui all'*articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449*, e successive modificazioni ed integrazioni, le

l'ambito "della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo" (art. 55-bis, co. 2, D.Lgs. n. 165/2001)⁹².

nuove assunzioni sono subordinate alla verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco.

7. Per gli enti pubblici territoriali le economie derivanti dalla minore spesa per effetto del collocamento in disponibilità restano a disposizione del loro bilancio e possono essere utilizzate per la formazione e la riqualificazione del personale nell'esercizio successivo.

8. Sono fatte salve le procedure di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, relative al collocamento in disponibilità presso gli enti che hanno dichiarato il dissesto.

Art. 34-bis: "Disposizioni in materia di mobilità del personale. 1. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, con esclusione delle amministrazioni previste dall'articolo 3, comma 1, ivi compreso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prima di avviare le procedure di assunzione di personale, sono tenute a comunicare ai soggetti di cui all'articolo 34, commi 2 e 3, l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste.

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e le strutture regionali e provinciali di cui all'articolo 34, comma 3, provvedono, entro quindici giorni dalla comunicazione, ad assegnare secondo l'anzianità di iscrizione nel relativo elenco il personale collocato in disponibilità ai sensi degli articoli 33 e 34. Le predette strutture regionali e provinciali, accertata l'assenza negli appositi elenchi di personale da assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso, comunicano tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica le informazioni inviate dalle stesse amministrazioni. Entro quindici giorni dal ricevimento della predetta comunicazione, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, provvede ad assegnare alle amministrazioni che intendono bandire il concorso il personale inserito nell'elenco previsto dall'articolo 34, comma 2. A seguito dell'assegnazione, l'amministrazione destinataria iscrive il dipendente in disponibilità nel proprio ruolo e il rapporto di lavoro prosegue con l'amministrazione che ha comunicato l'intenzione di bandire il concorso.

3. Le amministrazioni possono provvedere a organizzare percorsi di qualificazione del personale assegnato ai sensi del comma 2.

4. Le amministrazioni, decorsi due mesi dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 1 da parte del Dipartimento della funzione pubblica direttamente per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici nazionali, comprese le università, e per conoscenza per le altre amministrazioni, possono procedere all'avvio della procedura concorsuale per le posizioni per le quali non sia intervenuta l'assegnazione di personale ai sensi del comma 2.

5. Le assunzioni effettuate in violazione del presente articolo sono nulle di diritto. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni.

5-bis. Ove se ne ravvisi l'esigenza per una più tempestiva ricollocazione del personale in disponibilità iscritto nell'elenco di cui all'articolo 34, comma 2, il Dipartimento della funzione pubblica effettua ricognizioni presso le amministrazioni pubbliche per verificare l'interesse all'acquisizione in mobilità dei medesimi dipendenti. Si applica l'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 luglio 1995, n. 273.

⁹² Secondo l'art. 55-bis, co. 2, "Il responsabile, con qualifica dirigenziale, della struttura in cui il dipendente lavora, anche in posizione di comando o di fuori ruolo,

13. Controllo della malattia e responsabilità disciplinari dei medici

13.1. Certificato di malattia

In materia di sospensione del rapporto di lavoro per malattia, l'art. 25 della L. 4 novembre 2010, n. 183 (c.d. Collegato lavoro) prevede che, "al fine di assicurare un quadro completo delle assenze per malattia nei settori pubblico e privato, nonché un efficace sistema di controllo delle stesse, a decorrere dal 1° gennaio 2010, in tutti i casi di assenza per malattia dei dipendenti di datori di lavoro privati, per il rilascio e la trasmissione della attestazione di malattia si applicano le disposizioni di cui all'articolo 55-septies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165." Pertanto, con l'approvazione della disciplina in questione, è stato uniformato il regime legale del rilascio e della trasmissione delle certificazioni per il caso di assenza per malattia per i dipendenti pubblici e per quelli privati, ivi compresi gli aspetti sanzionatori.

In base al richiamato art. 55-septies, le assenze dei dipendenti pubblici per "malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni e, in ogni caso, dopo il secondo evento morboso nell'anno solare" (1° gennaio-31 dicembre), devono essere giustificate (a partire, quindi, dal terzo evento) esclusivamente mediante certificazione medica⁹³ rilasciata da:

quando ha notizia di comportamenti punibili con taluna delle sanzioni disciplinari di cui al comma 1, primo periodo, senza indugio e comunque non oltre venti giorni contesta per iscritto l'addebito al dipendente medesimo e lo convoca per il contraddittorio a sua difesa, con l'eventuale assistenza di un procuratore ovvero di un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato, con un preavviso di almeno dieci giorni. Entro il termine fissato, il dipendente convocato, se non intende presentarsi, può inviare una memoria scritta o, in caso di grave ed oggettivo impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa. Dopo l'espletamento dell'eventuale ulteriore attività istruttoria, il responsabile della struttura conclude il procedimento, con l'atto di archiviazione o di irrogazione della sanzione, entro sessanta giorni dalla contestazione dell'addebito. In caso di differimento superiore a dieci giorni del termine a difesa, per impedimento del dipendente, il termine per la conclusione del procedimento è prorogato in misura corrispondente. Il differimento può essere disposto per una sola volta nel corso del procedimento. La violazione dei termini stabiliti nel presente comma comporta, per l'amministrazione, la decadenza dall'azione disciplinare ovvero, per il dipendente, dall'esercizio del diritto di difesa".

⁹³ Resta fermo il principio della necessità dell'indicazione, sul certificato di malattia che giunge al datore di lavoro della sola prognosi e non già anche della diagnosi. In tal senso, v. Delibera del Garante per la protezione dei dati personali 14 giugno 2007, relativa a Linee guida in materia di trattamento di dati personali di lavoratori per finalità di gestione del rapporto di lavoro in ambito pubblico, pubblicata nel Suppl. ord. della G.U. 13 luglio 2007, n. 161; Circ. Inps, 12 settembre 2008, n. 87, "Trattamento dei dati sanitari nella gestione della certificazione di malattia".

- una struttura sanitaria pubblica; anch'esso di un solo giorno
- da un medico convenzionato con il servizio sanitario nazionale (art. 55-*septies*, D.Lgs. n. 165/2001)⁹⁴.

Al riguardo, si osserva che la locuzione "*malattia protratta*" indica che l'obbligo in questione si configura anche nell'ipotesi di un unico evento patologico, la cui prognosi sia stata successivamente prolungata attraverso altro certificato, a patto che si tratti di assenza continuativa⁹⁵.

Inoltre, la locuzione "e in ogni caso **dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare**" comprende anche l'ipotesi di un secondo evento morboso

⁹⁴ In base a tale disposizione: "1. Nell'ipotesi di assenza per malattia protratta per un periodo superiore a dieci giorni, e, in ogni caso, dopo il secondo evento di malattia nell'anno solare l'assenza viene giustificata esclusivamente mediante certificazione medica rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

2. In tutti i casi di assenza per malattia la certificazione medica è inviata per via telematica, direttamente dal medico o dalla struttura sanitaria che la rilascia, all'Istituto nazionale della previdenza sociale, secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato dalla normativa vigente, e in particolare dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'articolo 50, comma 5-bis, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, introdotto dall'articolo 1, comma 810, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dal predetto Istituto è immediatamente inoltrata, con le medesime modalità, all'amministrazione interessata.

3. ...omissis...

4. L'inosservanza degli obblighi di trasmissione per via telematica della certificazione medica concernente assenze di lavoratori per malattia di cui al comma 2 costituisce illecito disciplinare e, in caso di reiterazione, comporta l'applicazione della sanzione del licenziamento ovvero, per i medici in rapporto convenzionale con le aziende sanitarie locali, della decadenza dalla convenzione, in modo inderogabile dai contratti o accordi collettivi.

5. L'Amministrazione dispone il controllo in ordine alla sussistenza della malattia del dipendente anche nel caso di assenza di un solo giorno, tenuto conto delle esigenze funzionali e organizzative. Le fasce orarie di reperibilità del lavoratore, entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo, sono stabilite con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

6. Il responsabile della struttura in cui il dipendente lavora nonché il dirigente eventualmente preposto all'amministrazione generale del personale, secondo le rispettive competenze, curano l'osservanza delle disposizioni del presente articolo, in particolare al fine di prevenire o contrastare, nell'interesse della funzionalità dell'ufficio, le condotte assenteistiche. Si applicano, al riguardo, le disposizioni degli articoli 21 e 55-*sexies*, comma 3".

⁹⁵ L'ipotesi si differenzia dalla accertata permanente inidoneità psicofisica del dipendente, alla quale l'art. 55-*octies*, D.Lgs. n. 165/2001, correla la possibilità di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro.

costituito da un unico giorno di assenza, che faccia seguito ad altro giorno di malattia, anch'esso di un solo giorno, nell'arco dell'anno solare.

13.2. Controlli e fasce orarie

Il lavoratore in malattia deve sottostare alle visite domiciliari di controllo e alla reperibilità durante le fasce orarie stabilite.

Il legislatore, infatti, pur nel necessario rispetto del diritto alla salute, costituzionalmente garantito (art. 32 Cost.), ha inteso tutelare l'interesse, tanto del datore di lavoro quanto dell'Istituto previdenziale (tenuto all'erogazione dell'indennità di malattia), ad accertare l'effettivo stato morboso del dipendente, prevedendo che il controllo avvenga attraverso un accertamento medico effettuato, su richiesta del datore di lavoro, da organismi pubblici.

L'individuazione delle fasce di reperibilità (rimessa, dall'art. 55-*septies*, co. 5, ad un decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione e Innovazione), è stata effettuata con D.P.C.M. 18 dicembre 2009, n. 206, che le ha fissate a 7 ore (la mattina, dalle ore 9 alle ore 13, ed il pomeriggio, dalle ore 15 alle ore 18).

13.3. Certificazione telematica

In tutti i casi di assenza per malattia, il medico (appartenente ad una struttura sanitaria pubblica o con essa convenzionato) che rilascia il relativo certificato ha l'onere di **trasmettere la certificazione medica per via telematica**⁹⁶, all'INPS, secondo le modalità stabilite per la trasmissione telematica dei certificati medici nel settore privato (v. art. 55-*septies*, co. 2)⁹⁷.

Quando il medico trasmette il certificato *online* al datore di lavoro, si realizza, per legge, l'esonero del lavoratore dalla relativa consegna del certificato medico; diversamente, qualora il medico non abbia compilato il certificato telematico rimane l'obbligo di consegnare il certificato medico al datore di lavoro e alla sede Inps competente e ciò anche se il datore di lavoro si è abilitato alla consultazione telematica dei certificati medici.

⁹⁶ "Oltre ai servizi informatici, il medico ha la possibilità di utilizzare il **servizio telefonico basato su un risponditore automatico reso disponibile dal SAC al numero 800 013 577**. Tale servizio è considerato di secondo livello, per ovviare a problemi di invio tramite il sistema web o problemi di accesso alla rete internet...". Così, Circ.Inps 23 febbraio 2011, n. 1.

⁹⁷ Al pari del precedente certificato cartaceo, il certificato di malattia telematico comprende obbligatoriamente l'inserimento da parte del medico curante dei dati anagrafici, di diagnosi, reperibilità. Inoltre, è composto dall'attestato di malattia per il datore di lavoro, privo di diagnosi e da una parte destinata all'assistito che contiene i dati della diagnosi e/o il codice nosologico.

Inoltre, il medico che **non adempie agli obblighi di trasmissione per via telematica** della certificazione medica concernente assenze di lavoratori per malattia, commette un **illecito disciplinare e, in caso di reiterazione**, è soggetto alla sanzione del **licenziamento**⁹⁸; ai medici in rapporto **convenzionale** con le aziende sanitarie locali può applicarsi la **sanzione della decadenza dalla convenzione**. Tale previsione non è derogabile dai contratti o accordi collettivi (art. 55-septies, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001).

Il **processo di trasmissione telematica dei certificati** è stato oggetto di un **vivace dibattito** incentrato sulle criticità organizzative degli uffici, ostative ad una celere applicazione della nuova procedura, nonché sul rischio di procedimenti disciplinari nei confronti medici inadempienti solo perché concretamente impossibilitati a procedere all'invio telematico.

Pertanto, con la **Circ. Dipartimento Funzione Pubblica – Digitalizzazione e Innovazione Tecnologica (DFP/DDI) 23 febbraio 2011, n. 1**, sono state fornite indicazioni operative relativamente all'avvio del sistema di trasmissione telematica dei certificati e degli attestati medici per la giustificazione delle assenze per malattia dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (di cui all'art. 55-septies, D.Lgs. n. 165/2001)⁹⁹. E cioè:

⁹⁸ Tale licenziamento si suppone intimato previo preavviso. Non sembra, infatti, che si versi in un'ipotesi di risoluzione del rapporto per giusta causa (senza preavviso), non trattandosi, nella fattispecie, di una causa così grave da non consentire la prosecuzione del rapporto di lavoro neppure provvisoriamente (art. 55-septies, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001).

⁹⁹ Il medico ha la possibilità di redigere il certificato in forma cartacea nel caso in cui i tempi richiesti dal risponditore automatico, in situazioni contingenti, confliggano con il dovere primario di assolvere gli obblighi assistenziali (Circ. DFP/DDI n. 1/2011, punto 4). Inoltre (ex Circ. DFP/DDI n. 1/2011, punto 2), "sino a quando non sarà comunicato un mutamento della situazione per interventi di natura tecnica ed organizzativa che potranno essere effettuati rispetto al sistema vigente", è esclusa la responsabilità del medico che rediga un certificato cartaceo, nelle c.d. aree di esenzione. Nella Circ. DFP/DDI 28 settembre 2010, n. 2 (par. 2, sez. 2.1., "I dipendenti della pubblica amministrazione interessati") si afferma che l'art. 55-septies, D.Lgs. n. 165/2001 concerne "il personale ad ordinamento privatistico, ovvero il personale soggetto alla disciplina del decreto legislativo citato. Pertanto, la norma non riguarda direttamente il personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3 del medesimo decreto (magistrati e avvocati dello Stato, professori universitari, personale appartenente alle forze armate e alle forze di polizia, corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale delle carriere diplomatica e prefettizia e le altre categorie che, ai sensi del menzionato art. 3, sono disciplinate dai propri ordinamenti), per il quale rimane vigente la tradizionale modalità cartacea, fermo restando che il nuovo sistema potrà trovare applicazione anche nei confronti di queste categorie di personale a seguito di approfondimenti istruttori e dell'adozione delle misure del caso. In conclusione, per le categorie di personale ad ordinamento pubblicistico, non soggette al regime del decreto le-

- A) **Per quanto riguarda le caratteristiche dell'addebito contestabile al medico inadempiente**, "affinché si configuri un'ipotesi di illecito disciplinare **devono ricorrere sia l'elemento oggettivo dell'inosseranza dell'obbligo di trasmissione per via telematica sia l'elemento soggettivo del dolo o della colpa**". Questi ultimi, in particolare, sono **esclusi nei casi di "malfunzionamento del sistema generale, guasti o malfunzionamenti del sistema utilizzato dal medico, situazioni che debbono essere considerate dalle aziende sanitarie e dalle strutture interessate ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare**. Pertanto, la contestazione dell'addebito nei confronti del medico dovrà essere effettuata soltanto se dagli elementi acquisiti in fase istruttoria, anche mediante consultazione del cruscotto di monitoraggio reso disponibile dal SAC (Sistema di Accoglienza Centrale) ... risultati che non si sono verificate anomalie di funzionamento"¹⁰⁰;
- B) **per il procedimento disciplinare**, ed in particolare, **nella valutazione finalizzata ad irrogare la sanzione del licenziamento e quella della decadenza dalla convenzione**, è necessaria l'applicazione dei criteri di **gradualità e proporzionalità nell'irrogazione** delle sanzioni disciplinari, **contenuti negli "accordi e contratti collettivi di riferimento"**; contratti collettivi che consentono "di modulare la gravità delle sanzioni anche nelle ipotesi di reiterazione";
- C) **la reiterazione della condotta illecita** (per la quale il D.Lgs. n. 165/2001, art. 55-septies, co. 4, prevede la sanzione del licenziamento e della decadenza dalla convenzione) **va intesa "come recidiva** ovvero irrogazione di successive sanzioni a carico di un soggetto già sanzionato per la violazione dell'obbligo di trasmissione telematica dei certificati".

Il decreto legislativo n. 165 del 2001, i medici compilano i certificati e gli attestati di malattia in forma cartacea e le amministrazioni accettano i relativi documenti nella stessa forma, con le consuete modalità di produzione o trasmissione da parte del dipendente interessato". Nel successivo paragrafo 2, sez. 2.2. ("I medici obbligati all'utilizzo del sistema di trasmissione telematica), si stabilisce che: "il nuovo regime di trasmissione telematica dei certificati riguarda i medici dipendenti del servizio sanitario nazionale, i medici convenzionati con il servizio (di medicina generale, specialisti e pediatri di libera scelta), nonché i medici liberi professionisti. Riprendendo quanto detto nella circolare n. 1 (DFP/DDI 11 marzo 2010, n. 1), la violazione dell'obbligo di trasmissione in via telematica è sanzionata dalla legge e dagli accordi collettivi per i medici dipendenti del servizio sanitario nazionale e i medici che lavorano in convenzione. Il mancato utilizzo della modalità telematica non è invece specificamente sanzionato per i medici liberi professionisti. A fini di economicità e di efficienza, è comunque auspicabile che l'intero sistema delle certificazioni funzioni in maniera uniforme".

¹⁰⁰ Il SAC (sistema di accoglienza centrale che gestisce l'invio di tutti i certificati medici) è disciplinato da: D.M. 26 febbraio 2010; Circ. Inps 16 aprile 2010, n. 60; Circ. Inps 7 settembre 2010, n. 119; Circ. Inps 31 gennaio 2011, n. 21.

14. Rapporti tra procedimento disciplinare e penale

Il D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 regola i rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale, prevedendo, in via preliminare, la **prosecuzione** e la **conclusione** del primo procedimento anche in pendenza del secondo (art. 55-ter, co. 1, D.Lgs. n. 165/2001)¹⁰¹.

¹⁰¹ Secondo l'art. 55-ter (Rapporti fra procedimento disciplinare e procedimento penale), "1. Il procedimento disciplinare, che abbia ad oggetto, in tutto o in parte, fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria, è proseguito e concluso anche in pendenza del procedimento penale. Per le infrazioni di minore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, primo periodo, non è ammessa la sospensione del procedimento. Per le infrazioni di maggiore gravità, di cui all'articolo 55-bis, comma 1, secondo periodo, l'ufficio competente, nei casi di particolare complessità dell'accertamento del fatto addebitato al dipendente e quando all'esito dell'istruttoria non dispone di elementi sufficienti a motivare l'irrogazione della sanzione, può sospendere il procedimento disciplinare fino al termine di quello penale, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente.

2. Se il procedimento disciplinare, non sospeso, si conclude con l'irrogazione di una sanzione e, successivamente, il procedimento penale viene definito con una sentenza irrevocabile di assoluzione che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso, l'autorità competente, ad istanza di parte da proporsi entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale, riapre il procedimento disciplinare per modificarne o confermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale.

3. Se il procedimento disciplinare si conclude con l'archiviazione ed il processo penale con una sentenza irrevocabile di condanna, l'autorità competente riapre il procedimento disciplinare per adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale. Il procedimento disciplinare è riaperto, altresì, se dalla sentenza irrevocabile di condanna risulta che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa.

4. Nei casi di cui ai commi 1, 2 e 3 il procedimento disciplinare è, rispettivamente, ripreso o riaperto entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione di appartenenza del lavoratore ovvero dalla presentazione dell'istanza di riapertura ed è concluso entro centottanta giorni dalla ripresa o dalla riapertura. La ripresa o la riapertura avvengono mediante il rinnovo della contestazione dell'addebito da parte dell'autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue secondo quanto previsto nell'articolo 55-bis. Ai fini delle determinazioni conclusive, l'autorità procedente, nel procedimento disciplinare ripreso o riaperto, applica le disposizioni dell'articolo 653, commi 1 ed 1-bis, del codice di procedura penale".

14.1. Sospensione-ripresa del procedimento disciplinare

I due percorsi, tuttavia, per essendo **autonomi**, non sono "impermeabili".

La pubblica amministrazione, infatti, in pendenza di "procedimento penale"¹⁰², può sospendere la procedura disciplinare "fino al termine di quella penale" (ossia fino a quando non diviene definitivo il provvedimento giudiziale che conclude il procedimento penale) e poi "riprenderla" successivamente all'esito penale: **ovvero concludere un procedimento disciplinare e poi "riaprirlo"** a fronte di una sentenza irrevocabile di assoluzione o di condanna.

A) In particolare, è ammessa la sospensione del procedimento disciplinare¹⁰³ in corso – da parte dell'ufficio competente¹⁰⁴ – "fino al termine di quello penale"¹⁰⁵, salva la possibilità di adottare la sospensione o altri strumenti cautelari nei confronti del dipendente", **quando ricorrono tre condizioni** (previste dall'art. 55-ter, co. 1):

- **le infrazioni sono di maggiore gravità**, ossia sono punibili con sanzioni superiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni (ex art. 55-bis, co. 1, secondo periodo);
- **l'accertamento del fatto addebitato è particolarmente complesso**;
- **gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria sono insufficienti** a motivare l'irrogazione della sanzione¹⁰⁶.

Con riguardo alle ultime due condizioni (complessità dell'accertamento e insufficienza degli elementi), un indirizzo ritiene che l'amministrazione possa disporre la sospensione del procedimento se ricorre solo una delle due circostanze. Ciò, sulla base sia del dato letterale (la norma congiunge le due proposizioni con una "e" e non con un "quando"), sia di un'interpretazione logica. In base a tale interpretazione,

¹⁰² Dal momento che la legge fa riferimento al "procedimento" penale anziché al "processo" la sospensione appare possibile anche durante la fase delle indagini preliminari (prima, cioè, della richiesta di rinvio a giudizio da parte del pubblico ministero).

¹⁰³ In argomento, v. già Cass., 17 febbraio 2010, n. 3697, in *Guida al lav.*, 2010, n. 12, 41, che, alla luce della contrattazione collettiva applicabile ai dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha ritenuto legittima la sospensione del procedimento disciplinare in pendenza di procedimento penale.

¹⁰⁴ Il riferimento è all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari di cui all'art. 55-bis, co. 4, D.Lgs. n. 165/2001.

¹⁰⁵ Dopo tale termine, il procedimento può essere ripreso.

¹⁰⁶ In dottrina, si ritiene che tale circostanza "ricorra anche nel caso in cui nel corso dell'istruttoria sia stata acquisita la prova solamente di alcuni dei fatti contestati, onde non è possibile per l'amministrazione irrogare la (più grave) sanzione prevista per gli addebiti per cui è stato attivato il procedimento disciplinare". Cfr. SORDI, *Il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale nelle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. pubb. amm.*, 2010, 608.

“la ricorrenza di entrambe le condizioni è difficilmente compatibile con la previsione di una mera facoltà dell'amministrazione di sospendere il procedimento disciplinare poiché non si comprende come, in presenza di accertamenti complessi e di insufficienza di elementi di colpevolezza a carico dell'incolpato, l'amministrazione possa non sospendere il procedimento disciplinare. Invece, una facoltà di apprezzamento delle circostanze proprie del singolo caso concreto, ben può essere riconosciuta in capo all'amministrazione quando, ad esempio, pur essendo emerse circostanze idonee a motivare l'irrogazione della sanzione, essa ritenga maggiormente prudente, in considerazione delle particolarità della specifica fattispecie concreta, attendere le risultanze del processo penale”¹⁰⁷.

B) Non è invece ammessa la sospensione del procedimento disciplinare per le **infrazioni di minore gravità** (art. 55-ter, co. 1), che prevedano l'irrogazione di sanzioni superiori al rimprovero verbale ed inferiori alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione fino a 10 giorni (v. art. 55-bis, co. 1, primo periodo). Per questa tipologia di infrazioni vige, dunque, la regola inderogabile della inammissibilità della sospensione del procedimento disciplinare avente ad oggetto, integralmente o parzialmente, “fatti in relazione ai quali procede l'autorità giudiziaria”. Detto procedimento va perciò proseguito e concluso anche in pendenza di quello penale.

14.2. Conclusione-riapertura del procedimento disciplinare

È inoltre prevista la possibilità per la P.A. di **adeguare il provvedimento conclusivo del procedimento disciplinare al giudicato penale, nei casi in cui il primo non sia stato sospeso in pendenza di giudizio penale**. In particolare, il legislatore distingue due ipotesi.

A) Procedimento disciplinare concluso con irrogazione di sanzione e successiva sentenza irrevocabile di assoluzione.

Nella prima, si prevede che **l'amministrazione è tenuta a riaprire il procedimento disciplinare non sospeso** che si sia concluso con l'applicazione di una sanzione, qualora vi sia una **successiva sentenza irrevocabile di assoluzione** “che riconosce che il fatto addebitato al dipendente non sussiste o non costituisce illecito penale o che il dipendente medesimo non lo ha commesso” (art. 55-ter, co. 2).

In tal caso, l'autorità competente **su istanza di parte**¹⁰⁸, proponibile “entro il termine di decadenza di sei mesi dall'irrevocabilità della pronuncia penale”, “riapre” il procedimento disciplinare **allo scopo modificarne o con-**

¹⁰⁷ Così, SORDI, *op. cit.*, 608-609.

¹⁰⁸ È dunque il lavoratore che deve attivarsi per la riapertura del procedimento disciplinare.

fermarne l'atto conclusivo in relazione all'esito del giudizio penale (art. 55-ter, co. 2).

B) Procedimento disciplinare concluso con archiviazione e successiva sentenza irrevocabile di condanna.

Nella seconda ipotesi, si stabilisce che **l'amministrazione è tenuta, d'ufficio, a riaprire il procedimento disciplinare concluso con archiviazione**, quando intervenga una **sentenza irrevocabile di condanna**¹⁰⁹. Ciò, al fine di “adeguare le determinazioni conclusive all'esito del giudizio penale” (art. 55-ter, co. 3).

Inoltre, il procedimento archiviato va riaperto, qualora **dalla sentenza irrevocabile di condanna risulti “che il fatto addebitabile al dipendente in sede disciplinare comporta la sanzione del licenziamento, mentre ne è stata applicata una diversa”** (art. 55-ter, co. 3), vale a dire, si è irrogata una sanzione conservativa anziché espulsiva.

14.3. I termini di ripresa e di riapertura del procedimento disciplinare

Quanto ai **termini di ripresa o riapertura del procedimento disciplinare**, l'art. 55-ter, co. 4, distingue quattro diversi momenti:

- A) la “ripresa” del procedimento disciplinare sospeso** (la possibile sospensione del procedimento disciplinare “fino al termine di quello penale” è prevista dall'art. 55-ter, co. 1, ultima parte), che deve avvenire “**entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'amministrazione di appartenenza del lavoratore**” (art. 55-ter, co. 4)¹¹⁰.
- B) La “riapertura su istanza” (del lavoratore) del procedimento disciplinare concluso.** Tale riapertura ha luogo dopo l'esito del processo penale sfociato in una sentenza irrevocabile di assoluzione (*ex art. 55-ter, co. 2*)

¹⁰⁹ La disposizione si riferisce anche ad una sentenza di applicazione della pena su accordo delle parti (c.d. patteggiamento). Ai sensi dell'art. 445, co. 1-bis, c.p.p., infatti, “salvo diverse disposizioni di legge, la sentenza (*di patteggiamento*) è equiparata ad una pronuncia di condanna”. La sentenza di patteggiamento ha efficacia di giudicato con riguardo all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso. Cfr. C. Cost., 18 dicembre 2009, n. 336, in *Il Foro it.*, 2010, I, 349 e 24 giugno 2004, n. 186, cit., con nota di BARBIERI, *op. cit.*; Cass., Sez.Un. 9 aprile 2008, n. 9166, in *Il Foro it. Rep.* 2008, voce *Avvocato*, n. 130.

¹¹⁰ Un indirizzo (SORDI, *op. cit.*, 617), ritiene, che in base all'art. 5, co. 4, L. n. 97/2001 (tuttora in parte vigente) nelle ipotesi in cui “il giudizio penale si concluda con una condanna a meno di tre anni di reclusione, il procedimento disciplinare precedentemente sospeso dovrà essere riattivato entro 90 giorni (e non 60, come previsto dalla norma del 2009) dalla comunicazione all'amministrazione della sentenza penale irrevocabile”.

e deve avvenire “entro sessanta giorni dalla presentazione dell’istanza di riapertura”¹¹¹ (art. 55-ter, co. 4).

- C) La “**riapertura d’ufficio**” del procedimento disciplinare concluso. Tale riapertura ha luogo dopo l’esito del processo penale sfociato in una sentenza irrevocabile di condanna (ex art. 55-ter, co. 3) e deve avvenire “entro sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all’amministrazione di appartenenza del lavoratore”.
- D) La “**conclusione**” del procedimento disciplinare, che deve realizzarsi entro centottanta giorni¹¹² dalla ripresa o dalla riapertura del procedimento (che iniziano a decorrere non dal momento di emanazione dell’atto di rinnovo della contestazione, ma da quello in cui l’atto stesso è pervenuto a conoscenza del lavoratore)¹¹³.

Con particolare riguardo al termine di sessanta giorni, in base agli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali sul punto, si può ritenere che:

- il suddetto termine (60 gg.) decorre dalla comunicazione di una sentenza irrevocabile. Ciò, allo scopo di evitare che esso “decorra anteriormente al passaggio in giudicato della sentenza e dell’avvenuta conoscenza, da parte dell’amministrazione medesima, dell’irrevocabilità della condanna del proprio dipendente”¹¹⁴;
- è irrilevante, ai fini della decorrenza del termine, la conoscenza che della sentenza abbiano avuto i difensori dell’amministrazione costituitasi parte civile nel procedimento penale¹¹⁵;
- l’amministrazione può “riattivare” la procedura anche a seguito di una comunicazione non ufficiale della sentenza irrevocabile ad opera del proprio difensore ovvero dello stesso dipendente che miri a far cessare una situazione di obiettiva incertezza a lui pregiudizievole, rispondendo tale soluzione ai canoni di buona amministrazione di cui all’art. 97 Cost.¹¹⁶

¹¹¹ Questo termine non sembra perentorio. In conformità, SORDI, *op. cit.*, 611.

¹¹² Termine perentorio, al pari di quelli previsti ai commi 2 e 4 dell’art. 55-bis, in tema di conclusione del procedimento disciplinare, secondo SORDI, *op. cit.*, 614.

¹¹³ V., per il regime precedente, Cass., 21 luglio 2008, n. 20074, in *Il Foro it. Rep.*, 2008, voce *Impiegato dello stato e pubblico: Procedimento disciplinare*, n. 818.

¹¹⁴ Così, SORDI, *op. cit.*, 613. È altresì escluso che il termine decorra dalla data in cui all’amministrazione ha comunicato il dispositivo. In tal senso, v. Cass., 25 novembre 2009, n. 24769, in *Il Foro it. Rep.*, 2009, voce *Impiegato dello Stato e pubblico: Procedimento disciplinare*, n. 882-897 (con riferimento all’art. 5, co. 4, L. n. 97/2001).

¹¹⁵ V. Cass., 25 novembre 2009, n. 24769, cit.

¹¹⁶ V. sempre, Cass., 25 novembre 2009, n. 24769, cit.; SORDI, *op. cit.*, 614

14.4. Procedura e determinazioni conclusive del procedimento disciplinare ripreso o riaperto

La ripresa o la riapertura del procedimento disciplinare sono attuate “mediante il rinnovo della contestazione”¹¹⁷ dell’addebito da parte dell’autorità disciplinare competente ed il procedimento prosegue secondo quanto previsto nell’articolo 55-bis”.

Relativamente alle “determinazioni conclusive, l’autorità procedente, nel procedimento disciplinare ripreso o riaperto, applica le disposizioni dell’articolo 653, co. 1 ed 1-bis, del codice di procedura penale”, secondo cui “la sentenza penale irrevocabile di assoluzione ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all’accertamento che il fatto non sussiste o non costituisce illecito penale ovvero che l’imputato non lo ha commesso (co. 1).

La sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all’accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all’affermazione che l’imputato lo ha commesso” (co. 1-bis).

In proposito, va rilevato che la sentenza irrevocabile di assoluzione non può determinare l’automatica archiviazione del procedimento disciplinare, potendo l’amministrazione ritenere che un fatto irrilevante sotto il profilo penale, sia, invece, sanzionabile come illecito disciplinare. Allo stesso modo, anche per la sentenza di condanna, resta sempre salva la potestà dell’amministrazione di valutare profili differenti rispetto a quelli oggetto del giudicato penale, idonei a configurare una diversa o ulteriore responsabilità disciplinare del dipendente¹¹⁸.

14.5. Comunicazione della decisione giudiziale

Alla luce delle considerazioni svolte, appare necessario che, ai fini della tempestiva ripresa o riapertura del procedimento disciplinare, l’amministrazione sia messa a conoscenza nel più breve tempo possibile del provvedimento giudiziale.

A tal fine, l’art. 70 del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ha introdotto, nel D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 271, l’art. 154-ter, secondo cui “la cancelleria del

¹¹⁷ Al riguardo, coerentemente con il principio generale dell’immodificabilità della contestazione disciplinare, non sembra che l’amministrazione possa modificare l’addebito originario.

¹¹⁸ È poi “del tutto irrilevante in sede disciplinare che il giudice penale abbia concesso al dipendente condannato i benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione nel certificato penale, così come non rilevano valutazioni compiute dal medesimo giudice sulla commisurazione della pena, nonché sulla concessione delle attenuanti generiche”. Così, SORDI, *op. cit.*, 616.

Articoli e Dottrina

giudice che ha pronunciato sentenza penale nei confronti di un lavoratore dipendente di un'amministrazione pubblica ne comunica il dispositivo all'amministrazione di appartenenza e, su richiesta di questa, trasmette copia integrale del provvedimento. La comunicazione e la trasmissione sono effettuate con modalità telematiche, ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, entro trenta giorni dalla data del deposito”.

Pertanto, la ripresa/riapertura del procedimento potrà avvenire solo “a seguito della conoscenza della sentenza integrale, comprensiva della motivazione (*non essendo sufficiente la conoscenza del dispositivo*), poiché l'istruttoria deve tener conto di quanto risultante in sede penale (art. 653 c.p.p., richiamato dal comma 4 dell'art. 55-ter)”¹¹⁹.

¹¹⁹ Così, Circ. Dip. Funz. Pubblica – UPPA 23 dicembre 2010, n. 14, che, allo scopo di facilitare la celerità delle procedure, ha raccomandato all'amministrazione giudiziaria “di provvedere con la massima tempestività alla comunicazione del dispositivo a seguito della richiesta dell'amministrazione interessata e, ove disponibile, a trasmettere direttamente copia integrale della sentenza anziché il solo dispositivo anche a prescindere dalla richiesta”.

OGGI
DOMANI
ANZIANI

2011
ANNO EUROPEO DEL VOLONTARIATO,
FACCIAMO IL PUNTO

1

Trimestrale della
FEDERAZIONE NAZIONALE PENSIONATI - CISL
Anno XXIV n. 1 2011

[Torna all'indice](#)

Sommario

Introduzione

Alessandro Gerio

**Sindacato e volontariato,
la storia di un cammino comune**
5

Articoli

Giovanni Nervo

Quaranta anni di volontariato in Italia
19

Stefano Zamagni

Volontariato e costruzione europea
29

Francesco Dal Canto

**La legislazione in tema di volontariato
a dieci anni dalla riforma costituzionale
del 2001: problemi e prospettive**
49

Giorgio Fiorentini

**Imprese sociali a popolazione matura e anziana
prevalente: valore e valori del volontariato**
75

Marco Granelli

**I centri di servizi per il volontariato.
Una risorsa per le comunità locali.**

97

Carlo Borgomeo

**Per un volontariato attore di sviluppo,
legalità, diritti nel mezzogiorno**

123

Alberto Franceschini

**Il volontariato de/per gli anziani,
istruzioni per l'uso**

133

Emma Cavallaro

2011: Attese e prospettive del volontariato

141

Appendice

**Conferenza Europea del Volontariato
Venezia, 31 marzo - 1 aprile 2011**

I DOCUMENTI CONCLUSIVI DEI GRUPPI DI LAVORO

153

Sindacato e volontariato, la storia di un cammino comune

*di Alessandro Geria**

■ ■ ■ Le premesse del cammino

Affrontare il tema del rapporto tra sindacato e volontariato organizzato, significa ripercorrere un cammino che ha ormai oltre 30 anni di storia e che si intreccia strettamente con la sua espressione “nuova”.

Una relazione che se per un verso ha contribuito a dare visibilità agli organismi di volontariato ed alla loro crescita culturale e politica, ancor prima del definitivo riconoscimento legislativo operato con la Legge 266/91, dall’altro ha rappresentato per il sindacato un “provocante” interlocutore per ripensare il proprio tradizionale radicamento e valorizzare la funzione di concertatore sociale.

Un percorso di dialogo che, per la Cisl, ha rappresentato la naturale conseguenza della propria concezione personalista, sussidiaria e solidale, quindi di una visione plurale della società, del mercato, del ruolo dello Stato e che ha consentito fin all’inizio degli anni ’80, nel rapporto con il MoVI (Movimento del Volontariato Italiano), di cogliere in esso un soggetto rilevante nella redistribuzione della giustizia sociale¹.

¹ Vedi la Mozione conclusiva - XV Congresso Nazionale della Cisl 5 agosto 2005 *Le organizzazioni sociali, una ricchezza per la democrazia*, e la Mozione conclusiva - XVI Congresso confederale nazionale 23/5 2009 in Appendice a questa Introduzione.

*Dipartimento Politiche sociali e della salute Cisl

Una comunanza di valori, nel segno della dignità della persona, sia essa lavoratrice o cittadina, che seppure declinati in forme distinte possono, dall'alleanza, rafforzare la capacità di incidere nella società, nell'economia, nella politica.

Diceva efficacemente Luciano Tavazza: «...le prospettive di successo per il volontariato e per il sindacato, accomunati nell'obiettivo del mutamento della condizione degli oppressi, la loro stessa capacità reale di costituire il perno del contestuale potenziamento sia delle istituzioni che delle formazioni sociali, è connessa a strategie di coinvolgimento empatico di tutte le componenti della comunità... Allora le prospettive divengono strade praticabili di una cittadinanza solidale»². Per arrivare, insieme, proseguendo nella linea del "potere istituente" della società civile, fino al punto di "mettere mano alla formazione di una nuova classe dirigente che abbia la pretesa, in questa società iper-complexa, di costituirsi come *classe dirigente generale*"³.

■ ■ ■ Identità e ruolo del volontariato sociale italiano: il contributo del sindacato

Le organizzazioni di volontariato in questi anni si sono distinte tra i più significativi soggetti promotori di potenziale sociale⁴ e per questo hanno ormai acquisito rilevante spazio tra i corpi intermedi, così

² Tavazza L., in [a cura di] Cocanari F., *Osare più solidarietà - Sindacato e volontariato*, Edizioni Lavoro, 1991.

³ Colasanto M., *Sindacato e Costituzione: in margine all'art. 39*, in «Oggidomani Anziani» n. 2, 2008.

⁴ Si assume qui il concetto di potenziale sociale, invece di quello di capitale sociale, in quanto rappresenta meglio la dimensione relazionale propria della società e coglie la dimensione di trasmissione culturale cui conseguono le scelte politico economiche. Cisl-Fnp-Aretès, *Politiche familiari e potenziale sociale - Le legislazioni regionali, le buone prassi locali e le rappresentazioni delle famiglie in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma 2005.

come l'attività svolta dai volontari gode di una positiva reputazione in forza della capacità di esprimere una forma alta di solidarietà che "...travalica i limiti del minimo garantito dall'intervento pubblico e da quanto eticamente dovuto attraverso i doveri privati, per sovvenire a quelle complessive ulteriori necessità delle persone e delle comunità. Una sfera dove operano quei comportamenti individuali associati spontanei e liberali non pressati da una minaccia di sanzione giuridica o etica, tanto da atteggiarsi quale diritto"⁵.

Il volontariato, in sostanza, ha sempre chiesto di riconoscere e sostenere il ruolo di quanti esercitano attività solidaristiche senza "nulla chiedere", insito nello stesso concetto di cittadinanza. "Il cittadino volontario" era il termine, coniato dal Coordinamento Nazionale delle Comunità d'Accoglienza (CNCA)⁶, quasi uno slogan, che ha rimarcato questo aspetto, diffondendo il messaggio che il fare volontariato non è una pratica "professionale" di solidarietà, né una attività di nicchia, ma "un modo di essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali".

Una visione questa che tiene in debito conto che nel nostro Paese tutto il Terzo settore è per lo più espressione non della filantropica iniziativa di privati, ma di organizzazioni collettive, tra cui lo stesso sindacato, che nel corso del tempo hanno impresso ad esso un substrato culturale e morale che riconosce e rivendica allo Stato il ruolo prioritario di garante dei diritti fondamentali, pur richiedendo l'applicazione del principio di sussidiarietà, il quale peraltro, proprio grazie all'impegno della società civile organizzata è stato introdotto nella Costituzione, con la riforma dell'articolo 118.

Da queste premesse discende che il ruolo del volontariato non può che essere integrativo, anticipatorio, promozionale ed innovativo di un sistema di welfare che, superando una rigida impostazione istituzio-

⁵ Documento conclusivo Gruppo di lavoro sulle politiche di riconoscimento e sostegno del volontariato - Conferenza per l'apertura dell'Anno Europeo delle attività di volontariato che promuovono la cittadinanza attiva. Venezia 31 marzo 1° aprile 2011.

⁶ CNCA, *Cittadino volontario*, «Animazione Sociale», n. 11/1988, supplemento.

nale, si apre ad una visione più societaria e quindi influenzi non soltanto le politiche delle amministrazioni pubbliche, ma i comportamenti degli stessi attori economici e sociali.

La preoccupazione del sindacato e le sue iniziali resistenze sono sempre state legate a tre aspetti:

1. alla preservazione della valenza di libera partecipazione democratica e quindi alla necessità di non disciplinare il volontariato, tanto più quello svolto dalle singole persone, quanto a limitarsi ad offrire strumenti di riconoscimento e sostegno, aprendo relazioni corrette con le istituzioni;
2. ai rischi legati ad una scarsa chiarezza dei criteri di definizione dell'azione volontaria (gratuita e per fini solidaristici) rispetto al lavoro retribuito, con una conseguente strumentalizzazione di questa per erodere occupazione o mascherare veri e propri rapporti di lavoro;
3. ad una corretta interpretazione del ruolo delle organizzazioni di volontariato nella complessa interazione che si svolge nelle reti impegnate nella realizzazione delle politiche sociali, educative, formative, culturali, ambientali, ecc.

Tutte questioni che sono strettamente connesse tra loro ed ancora attuali perchè rimandano ad una precisa identità del volontariato che, seppure riletta alla luce dell'attualità, mantiene ed anzi rafforza la forma della radicale sfida alla società italiana.

Infatti, se tradizionalmente il volontariato si è sviluppato a partire dalla testimonianza che la politica non riusciva a cogliere l'articolazione dei bisogni delle persone in difficoltà; che i doveri di contribuente non esaurivano quelli sociali; che la mediazione dello stato non è sufficiente o sempre auspicabile; che ognuno aveva responsabilità non solo codificate; oggi le sfide sono più ampie, complesse e rivolte soprattutto al "mercatismo" che non risolve automaticamente i problemi del mondo, che non basta partecipare come consumatori/produttori nel mercato per assolvere le proprie responsabilità sociali, che se la politica non è esaustiva comunque non si può fare a meno di essa, che oltre

lo scambio c'è il dono, che fonda ogni relazione attraverso il dono di sé e delle cose che abbiamo, che oltre il lavoro, oltre il consumo, c'è la vita con le sue fragilità⁷.

■ ■ ■ Attività di volontariato e lavoro retribuito: una distinzione per la collaborazione

Si ripropone pertanto come centrale il tema della gratuità, quale elemento caratterizzante l'identità del volontariato, pur non esaurendosi nella sola assenza di remunerazione anche indiretta.

La definizione di volontario, fino a quel momento incerta e quindi tale da costituire motivo di contenzioso, infatti è l'esito di un accordo intervenuto anche con le Organizzazioni Sindacali⁸. Si tratta cioè di chi presta attività in maniera gratuita (non ne derivano vantaggi economici neppure indiretti), personale (infungibile) e spontanea (non discende da obblighi di alcuna natura) e non intrattiene con l'organizzazione nessuna relazione di natura economica, evitando in tal modo un cumulo di rapporti che era il terreno più fertile delle zone grigie.

L'attività di volontariato pertanto deve essere considerata tale, ovvero diversa dal rapporto dipendente, autonomo o associato, e non a caso con formula anodina la legge parla di attività, in quanto il volontario non intende perseguire, neppure indirettamente, finalità di lucro e l'organizzazione di volontariato rappresenta una istituzione di garanzia, in quanto ha come fine la solidarietà (ovvero produce van-

⁷ I temi esposti sono ripresi dall'intervento di Francesco Marsico tenuto a Civitas nel 2005.

⁸ La positività di tale intesa è segnalata nel testo della legge: sia dal fatto che è stato riconosciuto il ruolo di promozione e garanzia svolto dalle Organizzazioni Sindacali, inserendole tra i componenti dell'Osservatorio nazionale per il volontariato; sia per altro verso dall'accoglimento nella normativa della proposta, avanzata da Cgil-Cisl-Uil, di prevedere forme di flessibilità di orario per i lavoratori impegnati in attività di volontariato.

taggi esterni all'associazione), si avvale in modo determinante e prevalente delle prestazioni di volontari (i lavoratori dipendenti o autonomi possono partecipare soltanto in quanto necessari al regolare funzionamento oppure per qualificare l'attività), si fonda su procedure interne democratiche e svolge servizi in forma gratuita⁹.

Da qualche tempo però nel dibattito stanno emergendo posizioni che non sembrano essere l'evoluzione positiva di quel percorso di crescita che ne ha caratterizzato gli ultimi trent'anni, ma piuttosto una involuzione che, sulla scorta della pratica quotidiana, rischia di mettere in discussione gli stessi elementi pregiati su cui tale riconoscimento sociale e politico si è poggiato.

In particolare, sempre più spesso si usa il termine "volontariato puro", per quello svolto gratuitamente, facendo presumere che ve ne possa essere uno parzialmente remunerato.

In tutto questo si è inserito sovente il superamento nella prassi, ma anche la volontà di ripensare questi caratteri distintivi, inserendo il concetto del rimborso forfettario esentasse delle spese invece di quello a piè di lista per i volontari.

Una tale scelta però rischierebbe di alterare l'equilibrio ottenuto nella normativa, inserendo una forma di paravolontariato, cioè di una

⁹ Infatti abbiamo realtà di Terzo settore che si poggiano solo sul lavoro retribuito, che non hanno natura associativa democratica, che non hanno al proprio interno volontari, che ottengono plusvalenze che solo in parte vengono reinvestite nell'attività, che non si rivolgono a soggetti svantaggiati. Da questa indeterminatezza dei confini del Terzo settore, che manca di riferimenti normativi certi, se si fa eccezione per la legislazione fiscale che ha costituito le Organizzazioni di utilità sociale (Onlus), non ne discende la dovuta chiarezza sugli elementi che definiscono identità e ruolo di ognuno.

Tanto che dal lato dell'organizzazione tutte quelle realtà che non ridistribuiscono gli utili vengono considerate volontariato, dal lato di chi presta attività è sufficiente condividere con l'organizzazione motivazioni valoriali forti e rinunciare a parte della propria retribuzione per essere considerati volontari ma necessaria è l'assenza di remunerazione della prestazione.

prestazione che è parzialmente remunerata, in quanto il rimborso sarebbe parzialmente indipendente dalle spese sostenute.

Un segnale di questa perdita di orientamento è rappresentato dalla risposta del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'interpello proposto dall'Unci sulla applicazione alle cooperative sociali della Cassa integrazione in deroga dello scorso 22 dicembre 2010, nel quale il Ministero ha tenuto a precisare "per completezza, che nell'ambito delle cooperative sociali di tipo b) non possano evidentemente beneficiare della disciplina della Cigs i soci volontari in quanto, svolgendo questi ultimi prestazioni a titolo volontario, non si riscontra il requisito del rapporto di lavoro subordinato".

Le motivazioni portate riguardano un eccesso di adempimenti burocratici, ma accanto a ciò anche la necessità di trovare una qualche forma di ulteriore riconoscimento del volontario.

Se sul primo punto vi possono essere soluzioni amministrative, la seconda motivazione sembra contraddetta da quanto emerge da ricerche effettuate sulle motivazioni dei volontari, dalle quali risultano assolutamente minoritarie le motivazioni legate all'acquisizione di competenze, il trovare occupazione, il contraccambiare, il poter beneficiare di buoni servizi, rispetto alle esigenze di relazionalità e le dimensioni di solidarietà e di responsabilità civile e sociale.

In questa sede è utile ricordare quanto è contenuto nella Carta dei Valori del Volontariato, documento che è stato ripreso in più occasioni come riferimento da parte del mondo del volontariato¹⁰. "La gratuità è l'elemento distintivo dell'agire volontario e lo rende originale rispetto alle altre componenti del Terzo settore e ad altre forme di impegno civile. Ciò comporta assenza di guadagno economico, libertà da

¹⁰ Tra gli altri citiamo: *Documento finale Assemblea del Volontariato Italiano* - Roma, 4-5 dicembre 2009 - promossa dal Forum Terzo settore, Consulta nazionale volontariato presso il Forum Terzo settore, Convol, Csvnnet; *Manifesto del volontariato per l'Europa* - Csvnnet, Convol, Consulta nazionale del volontariato presso il Forum terzo Settore

ogni forma di potere e rinuncia ai vantaggi diretti e indiretti. In questo modo diviene testimonianza credibile di libertà rispetto alle logiche dell'individualismo, dell'utilitarismo economico e rifiuta i modelli di società centrati esclusivamente sull'aver e sul consumismo.”

È evidente che vi sono tensioni nuove, aggravate dalla crisi economica: alti tassi di disoccupazione soprattutto giovanile, maggiore precarietà del lavoro, scarsità di risorse istituzionali per il welfare, ma questo deve essere risolto non relegando ad un ruolo improprio il volontariato, quale nuovo ammortizzatore sociale¹¹.

Non a caso il Centro Europeo del Volontariato (Cev) nel dicembre 2010 ha tenuto a ribadire che

Il volontariato, in quanto attività non retribuita che scaturisce dalla libera volontà dei cittadini, non deve rappresentare un sostituto del lavoro retribuito. È inaccettabile guardare al volontariato come a una economica alternativa per rimpiazzare la forza lavoro, o abusare della motivazione altruista dei volontari per tagliare i costi dei salari... i volontari non devono essere sfruttati come ancora di salvezza laddove i governi cessano di erogare servizi o risorse economiche. Per tale ragione, Cev evidenzia la necessità di avviare un dialogo permanente tra tutti i portatori di interesse coinvolti, al fine di prevenire aspettative errate o comunque incompatibili con lo spirito del volontariato e di tutelare il volontariato affinché non venga strumentalizzato e adoperato come soluzione ai fallimenti di quelle strutture e di quei sistemi economici che dovrebbero far fronte ai problemi e alle difficoltà.

Peraltro, l'eventuale sbiadimento del concetto di gratuità potrebbe rafforzare la concorrenza tra le organizzazioni di volontariato (che hanno costi per il personale ovviamente contenuti), l'associazionismo

¹¹ In tal senso anche la Risoluzione del Parlamento Europeo del 22 aprile 2008 sul contributo del volontariato alla coesione economica e sociale nella quale si legge che il Parlamento Europeo «sostiene con vigore l'opinione che il volontariato e l'attività di volontariato non debbano prendere il posto del lavoro retribuito».

e la cooperazione sociale in merito alla erogazione di servizi in rapporto con istituzioni pubbliche, attualmente alle prese con vincoli di bilancio e quindi più interessate a ridurre al massimo i costi piuttosto che a favorire la qualità dei servizi, e ciò a fronte di un orientamento giurisprudenziale che sta ampliando anche alle organizzazioni di volontariato la possibilità di partecipare alle gare di appalto.

Nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale, presentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, si propone l'apertura di una fase costituente per il Terzo settore e probabilmente in questa ottica si colloca anche la recente presentazione della proposta di legge di riforma del Codice civile. Riteniamo che gli interventi normativi di riforma, sia codicistica che della legislazione di settore, debbano fare chiarezza su un sistema che si è evoluto affastellando normative successive, risultando condizionato dagli interventi di natura fiscale, ma soprattutto debbano mantenere la specificità degli organismi di volontariato e ribadire il principio di gratuità come loro fondamentale caratteristica¹².

■ ■ ■ La conciliazione tra lavoro ed attività di volontariato

Se questa è la prospettiva da ribadire, al contempo deve essere rivolta una particolare attenzione verso gli strumenti che sostengono il volontariato sia nella dimensione economica che in quella della dotazione umana che ne rappresenta l'asset principale. Va agevolata pertanto la disponibilità dei cittadini ad esercitare azioni pro sociali e la

¹² A livello europeo, pur essendovi una interpretazione diversa del termine volontariato, comunque vi è contezza della diversità del volontariato dalle altre forme organizzate della società civile, infatti nella Risoluzione del Parlamento Europeo già citata si “invita gli esperti della Commissione che si occupano della materia ad operare una distinzione più chiara tra organizzazioni di volontariato e Ong, le cui attività non sono organizzate sulle stesse basi di volontariato...”.

variabile tempo risulta indispensabile per potersi dedicare alla creazione ed al mantenimento di quei legami personali, di quella relazionalità che è la forza del volontariato.

In questo senso va letta la proposta del sindacato, poi inserita nella Legge 266/91 (art. 17) di favorire la conciliazione del diritto/dovere al lavoro con l'esercizio dell'attività di volontariato, fondato sul perseguimento di un interesse personale e non su esigenze personali o familiari. Si intendeva consolidare, ma anche allargare, la platea dei volontari agli occupati e non solo a quanti sono fuori dal mercato del lavoro (studenti, casalinghe, pensionati).

Questa innovativa previsione, che è stata spesso solo recepita dai contratti nazionali senza declinazioni ulteriori, è soggetta, anche a causa di carenza di informazioni certe, a giudizi discordanti circa la sua reale fruizione da parte dei lavoratori, che comunque sembra interessare più chi ricopre funzioni di rappresentanza o incarichi dirigenziali.

Indubbiamente viste le coorti d'età ed anche le condizioni lavorative dei volontari il valore culturale sembra essersi affermato, ciò però richiama ancor di più la necessità di rilanciare il complesso della strumentazione a disposizione, offrendo una cornice di riferimento che enfatizzi questo aspetto all'interno di una responsabilità sociale d'impresa che incida stabilmente sull'organizzazione del lavoro e non le releghi a pratiche filantropiche.

Su questa materia allora serve costruire nuove convergenze tra sindacato, organizzazioni di volontariato ed imprese, cogliendo l'opportunità offerta dal nuovo quadro del sistema di relazioni industriali. Da qui nasce la richiesta avanzata al Governo a conclusione della recente conferenza di apertura dell'Anno europeo del volontariato di farsi promotore della definizione di un avviso comune tra le parti sociali e le rappresentanze del Terzo settore, per ampliare e sostenere tutte le forme di agevolazioni allo svolgimento dell'attività di volontariato, ivi comprese quelle previste dall'articolo 17 della Legge 266.

■ ■ ■ Il sindacato come alleato del volontariato nella infrastrutturazione sociale

Già in passato, il sindacato, e la Cisl in particolare, si sono impegnati per valorizzare alcune misure di sostegno, come il mantenimento e la auspicata futura stabilizzazione del cinque per mille per contrastare scelte che penalizzavano il volontariato, tra tutte ricordiamo quelle che intendevano modificare il sistema di supporto che ruota attorno ai centri di servizio.

Pur consapevoli della necessità di operare per una sempre maggiore capacità di trasparenza e qualità della gestione e di governo partecipato da parte del volontariato territoriale, il sistema di sostegno delineato dall'articolo 15 della Legge quadro va confermato in quanto ancor più indispensabile supporto alle attività nel futuro modello sociale, riconoscendo la positività di quanto concordato tra i soggetti interessati sia rispetto alla perequazione delle risorse per la progettazione sociale che alla costituzione della Fondazione per il Sud.

Infatti il nuovo quadro, che enfatizza la sussidiarietà verticale ed orizzontale, richiede una sempre maggiore capacità di fare "sintesi sociale", anche con il sindacato, per poter affrontare in termini propositivi le problematiche che emergono nelle sedi di partecipazione politica e contribuire ad elaborare progetti di sviluppo socio economico.

In questo senso, la dinamica interna al mondo del volontariato che deve andare verso lo sviluppo degli organismi di coordinamento o federazioni, offrendo spazi anche alle associazioni di più piccole dimensioni, deve poter contare sul riconoscimento nei registri regionali delle realtà di secondo livello e soprattutto definire la costituzione del registro nazionale, anche per favorire una maggiore coerenza di una normativa che ha visto nella sua implementazione un eccesso di frammentazione.

■ ■ I Cisl, Fnp ed Anteas: dal riconoscimento alla promozione

La maturazione e l'impegno sindacale verso il volontariato hanno condotto la Cisl e la Fnp a promuovere esse stesse associazioni di volontariato (Anolf ed Anteas) nell'ambito di quella strategia di presenza nel nuovo sistema di welfare che richiede al sindacato di rivendicare la "garanzia dei diritti sociali per i lavoratori, i pensionati e le loro famiglie, nonché condizioni di pari opportunità per quanti sono in situazioni di maggiore fragilità", ma anche a promuovere esso stesso iniziative di auto organizzazione, di cooperazione e di auto-aiuto, secondo i principi della sussidiarietà e della solidarietà, favorendo lo sviluppo del volontariato e della promozione sociale. Il futuro posizionamento del sindacato quindi passa anche attraverso "questi tipi di organizzazione che nascono perché alla base c'è un gruppo di persone che primariamente riconoscono che hanno in comune un certo tipo di legame-relazione e che si organizzano in funzione proprio di questo legame: il potere ed il denaro sono chiaramente subordinati ai fini relazionali che sono stati condivisi tra i promotori della nuova impresa".

Una strategia che si chiarisce bene alla luce di quanto espresso nel protocollo d'intesa siglato nel luglio del 2010.

La Cisl e la Fnp riconoscono all'Anteas, nell'ottica della collaborazione sviluppatasi a partire dalla condivisione dei valori fondativi della Cisl e che sono stati alla base della promozione dell'Anteas da parte della Federazione Nazionale Pensionati, il suo progressivo rafforzamento e presenza nel territorio. L'Anteas è uno strumento importante per favorire la promozione della cittadinanza sociale, il protagonismo dei corpi intermedi, l'ampliamento del consenso alla Cisl.

Ciò a partire dalle nuove frontiere della solidarietà: le famiglie con particolari carichi di cura, l'inclusione nei circuiti partecipativi delle nuove forme di povertà ed emarginazione, la crescita equilibrata tra dimensione sociale ed economica dei territori, soprattutto per le realtà nelle quali la cultura dell'illegalità frantuma la coesione sociale e ritarda lo sviluppo.

Si tratta quindi di una scelta che è conseguente il comune cammino realizzato dalla Cisl con il volontariato e che intende configurare una modalità di dialogo e collaborazione con l'intero mondo del volontariato e le sue forme di rappresentanza, non più "rassicurante" della precedente o semplicemente delegata, ma più avanzata ed impegnativa. Ciò soprattutto in vista dell'altra sfida fondamentale che ci si pone d'innanzi, quella di sviluppare una cultura sociale e politica che da una logica meramente conflittuale e di contrapposizione sappia, attraverso una stabile cooperazione ed una responsabile partecipazione, valorizzare l'autonoma capacità dei corpi intermedi mettendo in gioco tutte le risorse, anche inedite, della società sia attraverso lo sviluppo di nuove relazioni sindacali che di un rinnovato rapporto con le istituzioni tramite la concertazione sociale.

APPENDICE

MOZIONE CONCLUSIVA - XV CONGRESSO NAZIONALE DELLA CISL 5 AGOSTO 2005

Le organizzazioni sociali, una ricchezza per la democrazia

22. Nel nostro paese le organizzazioni sociali svolgono un ruolo fondamentale di vivificazione della democrazia, sia rivendicando nei confronti delle istituzioni la garanzia dei diritti, sia mobilitando risorse umane e finanziarie in campo sociale, culturale, assistenziale e solidale. Iniziative che ribadiscono la centralità della persona in antitesi ad una visione economicistica. Tra le altre, la cooperazione, un'organizzarsi del sociale in cui la Cisl è essa stessa presente, ha un peso non trascurabile per il suo contributo all'economia ed allo sviluppo del paese. Ma assume anche un valore emblematico in termini di partecipazione e di democrazia economica.

Le organizzazioni non profit ed il volontariato, poi, sono in grado di sviluppare rapporti incentrati sulla gratuità o sulla reciprocità che rafforzano la coesione sociale e responsabilizzano i cittadini rispetto al benessere della comunità. Riteniamo dunque che il loro riconoscimento, la valorizzazione delle specifiche missioni ed uno sviluppo equilibrato, in una corretta logica sussidiaria - antitetica alle logiche di pura privatizzazione - possa costruire un intreccio fra socialità, responsabilità delle istituzioni e mercato che consenta non solo di allargare la rete di tutele, di rafforzare la soli-

darietà, di promuovere lavoro garantito ed eticamente motivato, ma anche di rispondere ad una nuova domanda di protagonismo sociale.

La Cisl intende pertanto rafforzare e stabilizzare le relazioni e le alleanze con il vitale mondo del non profit con il quale condivide i medesimi valori, anche valorizzando gli organismi di propria emanazione come l'Anteas.

MOZIONE CONCLUSIVA - XVI CONGRESSO CONFEDERALE NAZIONALE 23/5 2009

... Per risalire la china della crisi della democrazia partecipativa, il federalismo deve diventare un'occasione politica ed istituzionale per valorizzare i corpi sociali intermedi e la sussidiarietà. La politica non deve esaurirsi nel mandato elettorale. Ai cittadini va restituito il diritto di scegliere chi li deve rappresentare in tutte le assemblee elettive. Occorre promuovere una diffusa presenza di organismi di controllo e partecipazione sociale nel territorio in tutti i servizi pubblici.

... È necessario un welfare riqualificato, universalistico, nel quale l'intervento pubblico sia anche regolatore e controllore della compartecipazione del privato e del Terzo settore. Vanno valorizzati la sussidiarietà dei corpi intermedi della società civile ed il ruolo della contrattazione e della bilateralità, con riferimento, in particolare, al mercato del lavoro, alla formazione, alla previdenza e alla sanità integrative.

il Regno

2011

quindicinale di attualità e documenti

13

Documenti

385 Benedetto XVI in Croazia

Il papa è a Zagabria per la Giornata delle famiglie cattoliche, mentre escono le catechesi preparatorie al prossimo Incontro mondiale delle famiglie (2012).

395 I ghiacciai nell'Antropocene

Convocato dalla Pontificia accademia delle scienze, un gruppo di scienziati discute delle conseguenze del riscaldamento globale sugli attuali ecosistemi.

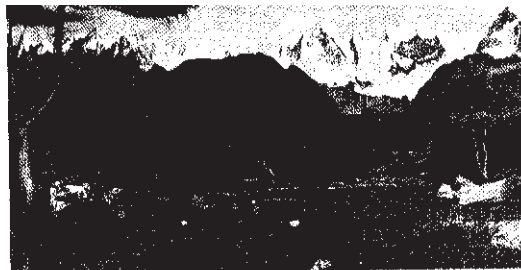
419 Laici dopo il Concilio

In una relazione del prof. Canobbio, i modelli di teologia del laicato presenti «nella mente e nelle pratiche» della vita ecclesiale e quelli ancora possibili.

443 Voi dunque pregate così

Il Gruppo ecumenico di Dombes per la conversione delle Chiese: uno studio sul Padre nostro che pubblichiamo in tre parti a partire da questo numero.





Caro lettore,

anche quest'anno offriamo ai lettori non abbonati, in coincidenza con il tempo del riposo estivo, la possibilità di consultare gratuitamente la rivista e il suo archivio online, all'indirizzo www.ilregno.it. È la promozione *Il Regno d'estate*, riguarda i numeri dal 12 al 15 e durerà per i mesi di luglio, agosto e settembre.

Agli abbonati chiediamo di aiutarci ad ampliare il novero degli amici della rivista segnalando questa opportunità, legata ai mesi estivi, a quanti potrebbero essere interessati: o direttamente, o suggerendo alla nostra segreteria (regno@dehoniane.it) gli eventuali nominativi.

R

Agostino Tommaselli

Spiriti maligni

Chi è il diavolo, qual è il suo potere, come si combatte

Presentazione di don Gabriele Amorth

Gli spiriti maligni esistono e hanno potere di influire sulle loro vittime, sul piano spirituale, fisico e psichico. Fatture, magie, malocchi, maledizioni, riti satanici, sedute spiritiche, evocazioni di defunti sono i canali che privilegiano per insinuarsi nella vita delle persone. Il volume informa sulla demonologia costituendo anche un manuale di autodifesa: lo scopo non è suscitare inutili paure, ma aiutare a usare le 'armi' che la Chiesa mette a disposizione.

«Fede e vita»

pp. 136 - € 10,00

EDB Edizioni
 Dehoniane
 Bologna

Via Nosadella, 6
 40123 - Bologna
 Tel. 051.4290011
 Fax 051.4290099

Benedetto XVI

385

Un popolo di antica tradizione cristiana
 { Viaggio apostolico in Croazia (4-5 giugno 2011) }

La coscienza, punto critico
 { Ai rappresentanti della società civile e delle comunità religiose: Testimoni esemplari (Omelia alle famiglie cattoliche croate: Sessant'anni di sacerdozio: un momento di memoria (Benedetto XVI)

Santa Sede

390

Il segreto di Nazaret
 { Dalle catechesi preparatorie al VII Incontro mondiale delle famiglie (Milano 2012) }
 La famiglia: il lavoro e la festa (G. Mocellin)

393

Consacrazioni episcopali senza mandato pontificio
 { Il Pontificio consiglio per i testi legislativi sulla retta applicazione del can. 1382 }

395

Il destino dei ghiacciai di montagna nell'Antropocene
 { Rapporto del gruppo di lavoro incaricato dalla Pontificia accademia delle scienze }
 In una terra ospitale, educiamo all'accoglienza (Commissione episcopale per i problemi sociali e il lavoro, la giustizia e la pace; Commissione episcopale per l'ecumenismo e il dialogo)

402

Conosco le mie pecore
 { Prima lettera pastorale di mons. Domenico D'Ambrosio all'arcidiocesi di Lecce }

Studi e commenti

419

Laici dopo il Vaticano II
 { Relazione di Giacomo Canobbio alla Pontificia università della Santa croce (Roma, 7-8.4.2011) }
 Laici al vertice? (America)
 Lettera al laico (I sognatori di Firenze 2011)

428

Il turismo religioso
 { Mons. Carlo Mazza, vescovo di Fidenza }

Ecumenismo

433

Sulla via della pace giusta
 { CEEC - Convocazione ecumenica internazionale sulla pace (Kingston, 17-25 maggio 2011) }
 Appello ecumenico
 Preghiera per la pace
 Messaggio finale

443

«Voi dunque pregate così»
 { Il Gruppo di Dombes sul Padre nostro (prima parte) }

Laici dopo il Vaticano II

Relazione di Giacomo Canobbio
alla Pontificia università
della Santa croce (Roma, 7-8.4.2011)

È dal *«superamento dell'atteggiamento critico (...) del mondo moderno da parte dell'autorità ecclesiale»* che la *«riflessione teologica sui laici»* muove i primi passi. Apre così l'intervento del teologo Giacomo Canobbio su *«La riflessione teologica sui laici dal Concilio a oggi»*, che qui anticipiamo in attesa della pubblicazione degli atti, al convegno organizzato dalla Facoltà di diritto canonico della Pontificia università della Santa Croce su *«Il fedele laico: realtà e prospettive»*, il 7-8.4.2011. Cinque sono storicamente i modelli che *«continuano a permanere nella mente e nelle pratiche»* della vita ecclesiale: dal primo, che intende *«la Chiesa come gerarchia, il mondo come terreno di conquista, i laici come longa manus della gerarchia»*, fino al quinto, che afferma *«non più laici ma cristiani»*, ma rischia tuttavia un livellamento di tutti i fedeli, sminuendo *«la presenza della Chiesa nei luoghi di costruzione della vita civile»*. Per questo è necessario un sesto modello che affidi ai laici il *«volto simbolico della Chiesa estroversa»*, lasciando il compito della *«memoria dell'origine»* ai ministri ordinati e quello dell'*«anticipo dell'eschaton»* ai religiosi.

Stampa da file in nostro possesso.

Premesse

1. Nella riflessione si procede frequentemente con la supposizione che i modelli di comprensione si succedano e quindi i più recenti superino i più antichi. Si tratta di uno schematismo che non trova riscontro né nell'elaborazione teorica né nelle pratiche: i modelli che alcuni ritengono superati continuano a permanere nella mente e nelle pratiche di altri fino a prevalere e rendere obsoleti quelli che si supponeva con troppa facilità fossero ormai acquisiti da tutti. Il prevalere di modelli dipende dalla ricezione degli stessi e questa, a sua volta, dipende dall'autorità/autorevolezza di chi li propone (non solo mediante affermazioni, bensì e soprattutto attraverso comportamenti) e dalla consapevolezza critica dei recettori nei confronti di tale autorità/autorevolezza.

La premessa giustifica la prospettiva prevalentemente storica che qui si assume in coerenza con il titolo assegnato. La scelta deriva altresì da una constatazione: la riflessione recente sui laici sembra riproporre modelli che hanno segnato la ricerca teologico-pastorale del secolo scorso.¹ Riprendere criticamente quei modelli serve pertanto a comprendere ciò che effettivamente è acquisito e ciò che resta ancora alquanto fluido. Nella rassegna non ci si riferisce tanto all'*insegnamento* magisteriale, che si può dire abbia assunto e consacrato in genere le acquisizioni di una teologia riflesso critico di esperienze. Non ci si vuole neppure attenere alla «teologia di scuola», che dopo il Sinodo del 1987 e l'esortazione apostolica *Christifideles laici* (30.12.1988) sembra avere pressoché abbandonato il tema dei laici e, là dove lo riprende, sembra riproporre visioni comunemente diffuse negli ultimi decenni del secolo XX.

Tale constatazione potrebbe condurre a ritenere che non ci sia possibilità di andare oltre quelle acquisizioni e quindi si sia condannati a ripeterle, anche perché le pratiche ecclesiali in atto rivelerebbero lo si riconosca oppure no - modelli di comprensione, spesso lontani sia dai pronunciamenti magisteriali sia dalla riflessione teologica recente, ma vicini all'*insegnamento* magisteriale e alla teologia dei decenni precedenti al Vaticano II.²

Le ragioni del fenomeno richiamato andrebbero in-

dagate attraverso una ricerca che presti attenzione sia alle dinamiche psicologiche delle persone sia alla normativa canonica sia agli influssi dei processi in atto nella società sulla vita ecclesiale. Tra le ragioni pare si possa rilevare la paura che laici troppo *liberi* siano un pericolo per una *ordinata* vita ecclesiale. Sullo sfondo, nonostante le affermazioni in senso contrario, sembra stare ancora un'ecclesiologia sbilanciata sul compito dei pastori, che va sicuramente riconosciuto e affermato, ma che in alcune situazioni pare interpretato nel senso di *sequestro* della responsabilità nella Chiesa. Con ciò si vuole dire che nel delineare i modelli si farà riferimento anche alle pratiche.

L'attenzione alle pratiche è fondamentale nel nostro tema per due ragioni: 1. la «teologia del laicato» è nata e si è sviluppata a partire dalle pratiche; 2. nelle pratiche si verifica la pertinenza della riflessione teologica e si evidenzia un'ecclesiologia implicita.

Non si può dimenticare il nesso tra ecclesiologia e vita ecclesiale: è solo all'interno di tale nesso che trova spazio la riflessione sui laici; vita ecclesiale, che è anzitutto una pratica, ed ecclesiologia si richiamano e costituiscono la cornice entro la quale si può costruire un'eventuale teologia del laicato.¹ Al riguardo appare sintomatico il fatto che in Italia una delle più discusse riflessioni sui laici in prossimità del Sinodo del 1987 proponeva di destituire di valore teologico la «teologia del laicato» e quindi di collocare la questione dei laici nell'ambito della «teologia pratica».

2. Nell'individuazione dei modelli dominanti, tre elementi entrano *necessariamente*² in gioco: Chiesa, mondo, regno di Dio.³ Questi sono interconnessi e la comprensione di uno implica la comprensione degli altri. L'individuazione dei tre elementi non è preconstituita; emerge piuttosto da un'osservazione dei *luoghi* costitutivi della riflessione teologica sui laici. Pur tenendo conto dell'interconnessione fra i tre elementi, l'accento cadrà soprattutto sull'autocomprensione della Chiesa, la quale non può ovviamente avvenire senza il riferimento agli altri due elementi. In forma generale si può dire che la comprensione dei laici è avvenuta e avviene nel contesto del rapporto della Chiesa con il mondo e con il Regno: basterebbe ricordare *Lumen gentium*, n. 31, dove si dice che i laici compiono «per la parte che li riguarda» (EV 1/362) la

missione propria di tutto il popolo di Dio e poi si specifica il loro compito con le parole: per loro vocazione «è proprio dei laici cercare il regno di Dio trattando le cose temporali e ordinandole secondo Dio» (EV 1/363).

In via preliminare si può osservare che il superamento dell'identificazione tra Chiesa e regno di Dio (o di Cristo) ha supposto e portato con sé una nuova comprensione del mondo, grazie alla mediazione di una ricomprensione del regno di Dio. Ciò ha comportato una ricomprensione della missione della Chiesa, e in essa del compito dei laici.

Va peraltro notato che nel linguaggio teologico-pastorale vulgato i tre termini vengono spesso utilizzati senza la preoccupazione di precisarne il contenuto. L'osservazione vale soprattutto per «mondo» e per «Regno», termini che potrebbero essere considerati come le cifre più rilevanti del nominalismo dei linguaggi ecclesiali, quando questi hanno voluto abbandonare i termini e i concetti troppo precisi della teologia di scuola. Avviene frequentemente che l'accordo si realizzi su termini divenuti luoghi comuni che restano indefiniti e in quanto tali non appellano a una trasformazione delle pratiche.⁴

3. Dato che si chiede una rassegna di carattere storico e si delimita il periodo che va dal Vaticano II a oggi, necessariamente si procede proponendo linee schematiche che colgono le tendenze dominanti e quindi semplificano percorsi un po' più tortuosi. È lo scotto da pagare in qualsiasi ricerca quando non si voglia pretendere di dire tutto. Prendere avvio dal Vaticano II significa leggere questo come un ideale punto di svolta: a esso si continua a fare riferimento anche quando si tratti di delineare la figura del laico cristiano, sicché la riflessione teologica sui laici nei decenni successivi al Concilio potrebbe essere letta come un capitolo dell'ermeneutica del medesimo Concilio.

Senza entrare nella *querelle* sul significato del Vaticano II rispetto al periodo precedente,⁵ appare indubitabile che sul nostro tema il Concilio ha costituito la consacrazione di tendenze che si erano preparate nei decenni precedenti. In particolare, tenendo conto della trilogia prima richiamata, si può dire che un fattore determinante è stato il superamento dell'atteggiamento critico, quando non di condanna, del mondo moderno, da parte dell'autorità ecclesiale.

¹ Qui si procede per modelli per non ripetere quanto già scritto in G. CANOBBIO, *Laici o cristiani? Elementi storico-sistematici per una descrizione del cristiano laico*, Morcelliana, Brescia 1997, 213-276. Un modo diverso, più sistematico e più aggiornato (benché non si vedano novità di rilievo) di procedere si ha in H.C. ANAMEJE, «Contemporary Theological Reflection on the Laity. Towards a More Active Participation in the Mission of the Church», in *Ephemerides Theologicae Lovanienses* 83(2007) 4, 445-470.

² Sintomatica al riguardo la lettura che nella *Christifideles laici* si fa del Sinodo sui laici (1987): «La sfida che i padri sinodali hanno accolto è stata quella di individuare le strade concrete perché la splendida "teoria" sul laicato espressa dal Concilio possa diventare un'autentica "prassi" ecclesiale» (n. 2; EV 11/1613).

³ Si può ricordare che in quasi tutte le pubblicazioni sui laici dopo il concilio Vaticano II si cita l'affermazione di Y.M. Congar secondo cui la teologia dei laici richiede una ecclesiologia globale: cf. ID., *Jalons pour une théologie du laïc*, C.F.R.F., Paris 1953; trad. it. *Per una teologia del laicato*, Morcelliana, Brescia 1966, 12-13.

⁴ L'avverbio non vuole asserire una necessità assoluta, bensì ricordare che di fatto e di diritto i tre elementi entrano a costituire i parametri di riferimento per una comprensione dell'identità dei laici cristiani.

⁵ L'opera preconciliare più significativa sulla teologia del laicato, quella di Y.M. Congar, *Per una teologia del laicato*, è tutta impostata su questo trionfo.

⁶ Non ci si può nascondere che «regno di Dio» è una metafora e quindi passibile di libero utilizzo. Non si sfugge però all'impressione che, soprattutto nella letteratura di divulgazione, il contenuto della metafora divenga evanescente.

⁷ Il problema è stato ampiamente dibattuto nell'ultimo decennio, soprattutto dopo il discorso di Benedetto XVI alla Curia romana il 22.12.2005: cf. J.A. KOMONCHAK, «Benedetto XVI e l'interpretazione del Vaticano II», in A. MELLONI, G. RUGGIERI (a cura di), *Chi ha paura del Vaticano II?*, Carocci, Roma 2009, 69-84. Sulle diverse linee di interpretazione del Concilio da conto CH. THEOBALD, *La réception du concile Vatican II. I. Accéder à la source*, Cerf, Paris 2009, 545-654.

Lettera al laico

Sul tema «Educarsi alla corresponsabilità. I battezzati nel mondo alla prova della vita quotidiana», si è tenuta a Firenze dal 20 al 23 giugno la LXI Settimana nazionale d'aggiornamento pastorale, organizzata dal Centro di orientamento pastorale (COP) sotto la guida del vescovo di Palestrina mons. Domenico Sigalini (che è anche presidente della Commissione episcopale per il laicato e assistente ecclesiastico generale dell'Azione cattolica). Al termine, come è consuetudine (cf. *Regno-doc.* 13,2010,425), gli organizzatori – che si firmano «i sognatori di Firenze 2011» – hanno sintetizzato il lavoro svolto in una lettera indirizzata ai laici. In essa si sottolinea la missione dell'annuncio del Vangelo che deve oggi assumere forme di «matura corresponsabilità» tra clero e laici nella casa comune che è la Chiesa (stampa da file in nostro possesso).

Caro laico,

mentre ti scrivo davanti a me ho il volto e la storia di uomini e donne, giovani, sposi, sacerdoti, vescovi, persone in carne e ossa che sono e siamo il popolo di Dio. Nel corso della storia della Chiesa, si è sempre cercato di ridefinire spazi, identità, ruoli reciproci. Se volessimo paragonare la Chiesa a una casa, potremmo dire così: preti e laici vivono tutti all'interno, non in piani diversi e tanto meno preoccupati d'apporre la targhetta di rivendicazione all'esterno delle nostre camere.

La vita vera e genuina la sperimentiamo quando ci incontriamo in cucina, in sala da pranzo, ovvero nelle relazioni senza filtri, immediate, quando siamo capaci gli uni e gli altri di riconoscerci e testimoniarcene di essere popolo amato e convocato da Dio, umili e onesti nell'uscire al di fuori di noi stessi per servire gli uomini in modo vero.

Ti si chiede di fare, d'esserci, di dare una mano, di garantire servizi ecclesiali, d'irrobustire la catechesi, animare la liturgia, servire nella carità. Servizi quasi tutti rivolti all'interno della parrocchia, della diocesi, ma tu ci fai presente quale laico, che devi pensarti e

vederti come Chiesa in mezzo agli uomini e alle donne che sono tentati di sostituire Dio con altro, come se fosse lo sfondo di un *desktop* dell'*ipad* di fine tecnologia digitale.

Vuoi essere attivo nelle scienze, negli studi di ricerca medica, nelle istituzioni amministrative di paesi e città, in delicati ambiti della vita, nella quotidianità della tua stessa famiglia. Ti vedo vivere in questi luoghi che, come la famiglia, costituiscono la nostra stessa unica casa che è la Chiesa; devo credere che la corresponsabilità si fa strada per vie e sentieri che non necessariamente partono e nascono dalla comunità cristiana e che in nome di essa ti senti responsabile, perdendoci spesso anche la faccia.

Preti e laici, tutti siamo chiamati alla santità e ad annunciarla con la vita, con scelte concrete nel fare il prete, nel matrimonio, nella vita consacrata. Abbiamo una missione comune: annunciare il Vangelo.

Le relazioni che sono il perno della vita di una comunità cristiana, le dobbiamo sviluppare nella direzione di una matura corresponsabilità. Una Chiesa tutta ministeriale non è una Chiesa clericalizzata ma popolata anche di laici autentici ed evangelizzatori. E anche in riferimento allo stesso sacerdote, non si tratta di togliergli la responsabilità di governo, ma di favorire il lavoro comune, ciascuno con il suo livello di responsabilità.

La sfida della corresponsabilità la affrontiamo anche nel campo dell'educazione per dare vita a progetti, esperienze, iniziative in grado di raccogliere le sfide del tempo, con esperienze popolari disseminate sul territorio, capaci di fare opinione e di generare un tessuto ecclesiale e culturale vivo.

La corresponsabilità che viviamo è più ricca di una rivendicazione, è più viva di un dovere, è più aperta di un impegno, è più concreta di un sogno, è più vera di un'illusione: è una vocazione esigente cui Dio chiama tutti i battezzati, preti e laici, nessuno escluso.

I SOGNATORI DI FIRENZE 2011

A tale superamento ha contribuito certamente la cosiddetta «teologia delle realtà terrestri» della fine degli anni Quaranta, inizio anni Cinquanta, del secolo scorso, ma non si possono dimenticare le esperienze di tanti laici e religiosi/ecclesiastici che hanno mostrato fattivamente la vicinanza della Chiesa al *mondo*, anche solo per alleviarne la miseria.

Questo aspetto non può essere dimenticato quando si voglia valutare il rapporto della Chiesa con la società e quindi la *parte* dei laici nella missione della Chiesa: fermarsi semplicemente ai pronunciamenti magisteriali vorrebbe dire non tener conto di una presenza fattivamente *sanante* di molti laici cristiani. Certo, l'interpretazione negativa della situazione del mondo soggiacente alle varie iniziative potrebbe essere valutata come eccessivamente pessimistica, ma non andrebbe dimenticato che tale interpretazione era largamente diffusa anche in settori culturali antireligiosi (basterebbe pensare a Marx e ai suoi epigoni).

Le iniziative richiamate stanno a dire che il fossato tra la Chiesa e la società era già valicato prima che se ne teorizzasse la necessità. Questa era apparsa nel progetto di Leone XIII. Il pontificato di papa Pecci si proponeva, infatti, come un grande progetto di *riconquista* del terreno perduto, sia sul versante culturale (enciclica *Aeterni patris*, 1879) sia sul versante sociale (*Rerum novarum*, 1891). Se sul primo versante il compito era *naturalmente* affidato al clero, detentore della vera dottrina, il secondo toccava ai laici, intesi però come esecutori di direttive elaborate dal magistero.

L'esito del progetto era stato diverso: fallimentare sul primo versante, efficace sul secondo. Comunque anche con Leone XIII la visione del *mondo* (questo non inteso come creazione di Dio, bensì come ambiente umano, che implica quindi le scelte *peccaminose* soprattutto dei responsabili civili e culturali) restava negativa e la salvezza della società veniva pensata come riconduzione di esso alla Chiesa, o almeno al «perfezionamento religioso e

morale» e alla consapevolezza degli errori correnti e delle seduzioni corruttrici (*Rerum novarum* n. 42; *EE* 3/932). La Chiesa si ergeva come baluardo di difesa contro le minacce e le illusioni che i sistemi di pensiero usciti dall'Illuminismo, e i governi o le forze sociali che da questi si lasciavano ispirare, costituivano per l'umanità.

La visione qui rapsodicamente richiamata resterà come sottofondo per tutto il periodo successivo, fin dentro il Vaticano II e oltre. Né potrebbe essere diversamente, stante il fatto che la Chiesa mantiene un'eccedenza rispetto al mondo e ha nei confronti di questo una missione *samante*.

Alcuni modelli prevalenti

Trattandosi di modelli non si pretende di rinchiudere in essi tutto il percorso della riflessione: il modello ha sempre funzione euristica e indica solo linee di tendenza. Nella presentazione dei modelli, come già sopra si diceva, si tengono presenti dottrina e pratiche, che sono strettamente congiunte, benché in alcuni casi la dottrina ecceda le pratiche e l'enunciazione di una dottrina dia in alcune circostanze l'impressione che vi corrispondano le pratiche.

Nell'illustrazione dei modelli si segue poi un percorso cronologico, pur nella consapevolezza che i diversi modelli convivono e a volte si contrappongono: si danno perfino casi di pratiche che fanno riferimento a modelli dottrinali ormai superati anche da parte del magistero.

Se nella rassegna si richiamano anche modelli appartenenti al periodo precedente al Vaticano II è perché l'ombra lunga degli stessi continua a essere presente ancora oggi, soprattutto nelle pratiche: la realtà della Chiesa è variegata e non ci si può limitare a mettere in evidenza solo quanto «ufficialmente» si propone. Peraltro anche l'ufficialità non appare uniforme.

1. La Chiesa identificata con la gerarchia, il mondo come terreno di conquista, i laici come *longa manus* della gerarchia

Va notato che, nonostante la pretesa della Chiesa di auto-comprendersi in forma sempre identica, erano state le circostanze storiche a modellare le forme di comprensione della Chiesa e del mondo (la Riforma e la *pretesa* del mondo moderno d'emanciparsi da ogni autorità erano state lette come smarrimenti che stavano davanti agli occhi di tutti). Nella comprensione post-tridentina si riscontra un'accentuazione della funzione della gerarchia e una visione manichea della realtà (tutto il bene nella

Chiesa, tutto il male nel mondo, visto come nemico che pretendeva di fare a meno della Chiesa o di combatterla).⁸

Coerentemente, i laici cristiani erano (sono, ancora oggi, in alcuni orientamenti) intesi come semplici esecutori di direttive, perché solo la gerarchia ha il compito, avendone l'autorità, di custodire e proclamare la verità. A questo riguardo appare emblematica l'enciclica di Pio X *Vehementer nos* (11.02.1906), secondo cui la «moltitudine» deve solo lasciarsi guidare.⁹

Obbedire alle direttive significava difendere la Chiesa dallo stato moderno che con le sue pretese d'*occupare* lo spazio ecclesiastico continuava a essere ritenuto nemico, soprattutto in Italia dove aveva defraudato la Chiesa del suo potere temporale.¹⁰ Di conseguenza, quando i laici non obbediscono, le loro iniziative devono essere interrotte (si dovrebbe ricordare la vicenda italiana dell'Opera dei congressi sciolta nel 1904, dopo che un gruppo di giovani mostrerà di voler mantenere una maggiore autonomia rispetto alle direttive della Santa Sede).¹¹

Questo modello, che i testi di teologia e di storia venticinquesimi relegano lontano anni luce dal Vaticano II, sembra riaffacciarsi non tanto ai livelli alti della vita ecclesiale, quanto ai livelli bassi, dove le pratiche sono, non poche volte, ispirate più ai gusti e agli umori del clero che non ai principi teologici autorevolmente sanciti dal magistero. Si riaffaccia altresì nel linguaggio comune, soprattutto nei *media*, che facilmente identificano la Chiesa con l'autorità della stessa. Va riconosciuto che tale identificazione non è assente neppure dal linguaggio ecclesiastico.

Si potrà forse obiettare che nel caso delle pratiche e ancora meno nella lettura di esse da parte dei *media* non si tratta di teologia, ma appare innegabile che nelle pratiche e nelle letture di esse si suppone una teologia, che in verità potrebbe essere considerata ideologia.

2. La Chiesa al clero, il mondo ai laici

La consapevolezza che stare al di fuori della vita civile non avrebbe giovato alla Chiesa, portava gradualmente a riconoscere la plausibilità e la necessità di una presenza dei cristiani nella costruzione della vita civile, in particolare nella politica. Si profilava gradualmente il progetto di una «nuova cristianità»: l'espressione entra nel linguaggio comune del tempo grazie alla riflessione di J. Maritain, il quale in *Umanesimo integrale*, l'opera che raccoglieva alcune lezioni tenute nell'agosto 1934 all'università di Santander, distingue l'attività dei cristiani su tre piani: spirituale, temporale e misto; il primo riservato alla Chiesa intesa come gerarchia, il secondo ai laici.¹²

A ridosso di questo programma nasceva la «teologia

⁸ Per avere un'illustrazione di quanto asserito basterebbe rileggere le encicliche del secolo XIX o il *Sillabo*, che, com'è noto, costituisce la base sulla quale si sarebbe dovuto preparare il programma del concilio Vaticano I.

⁹ L'enciclica aveva come scopo la stigmatizzazione della legge francese sulla separazione tra stato e Chiesa (11.12.1905), ma nel delineare la struttura gerarchica della Chiesa, che è una società «ineguale» perché costituita da pastori e gregge, giungeva ad affermare: «Solo nel corpo pastorale risiede il diritto e l'autorità necessari per promuovere e indirizzare tutti i membri verso le finalità sociali; e la moltitudine non ha altro dovere che lasciarsi guidare e seguire docilmente

le direttive dei pastori» (in *Enchiridion delle encicliche*, EDB, Bologna 1998, 4/142).

¹⁰ Non molto diversa era la percezione che si aveva in Germania (si pensi agli esiti del *Kulturkampf*) e in Francia (la legge sulla laicità del 1905).

¹¹ Cf. A. GAMBASIN, *Il movimento sociale nell'Opera dei congressi (1874-1904). Contributo per la storia del cattolicesimo sociale in Italia*, Apud Aedes Universitatis Gregorianae, Roma 1958, 544-558.

¹² Cf. G. CAMPANINI, *L'utopia della nuova cristianità. Introduzione al pensiero di J. Maritain*, Morcelliana, Brescia 1975.

delle realtà terrene» che cercava di superare la rigida separazione tra ordine naturale e soprannaturale e quindi di recuperare il valore teologico delle realtà mondane¹³ e apriva quindi alla possibilità di un impegno dei cristiani per la graduale «spiritualizzazione» del mondo.

L'impegno si concretizzava anche nel tentativo di recuperare le masse operaie cristianizzate,¹⁴ compito già affidato da Pio XI agli operai, industriali e commercianti cattolici (*Quadragesimo anno*, 1931) e ispirato allo slogan coniato da Mons. Cardijn, fondatore della *Jeunesse ouvrière chrétienne* (JOC): *Entre eux, par eux, pour eux*. Le circostanze e i bisogni della missione stavano quindi all'origine della valorizzazione del laicato. All'interno di esso un posto particolare spettava all'Azione cattolica tendenzialmente pensata come la *longa manus* della gerarchia, ma nello stesso tempo luogo d'efficace maturazione di una coscienza ecclesiale dei laici. Va ricordato che il legame particolare di questa associazione con l'apostolato gerarchico aveva posto il problema se i laici a essa appartenenti potessero essere ancora ritenuti tali.¹⁵

Lo scenario teologico nel quale matura un'attenzione particolare alla funzione dei laici nei confronti del mondo è costituito dal dibattito sul modo d'attuare la missione, che supponeva più generalmente una concezione del rapporto tra cristianesimo e storia e vedeva contrapporsi due visioni, schematicamente passate nella storiografia teologica con i termini «incarnazionista» ed «escatologista».¹⁶ Le due visioni implicavano anche una concezione del mo-

dello di vita spirituale (il monaco?) e, connessa, una diversa lettura del *mondo* (luogo da fuggire o da *abitare?*), nonché una diversa comprensione del regno di Dio, e quindi anche una comprensione diversa del compito dei laici.¹⁷

Questo modello, che si ritiene che il Vaticano II abbia superato, si riscontra ancor oggi in alcune rivendicazioni sia da parte del clero sia da parte dei laici: il primo, ritenendo che l'ambito ecclesiale sia di sua pertinenza; i secondi, rivendicando un'autonomia d'azione negli ambiti della vita civile, come se in quella valesse semplicemente la competenza – chiamata spesso laicità,¹⁸ perché sarebbe priva di riferimenti etici religiosi e/o confessionali –¹⁹ e questa sarebbe propria di chi opera in prima persona nelle realtà mondane.²⁰

Questo modello si evidenzia altresì nell'interpretazione di vita spirituale come vita interiore o di pietà modellata su quella dei monaci e/o nella rivendicazione di una «spiritualità» (anche qui intesa come vita di pietà) dei laici.²¹ Come si evidenzia, infine, nel linguaggio abituale che differenzia «pastorale» e «missione», intendendo con il primo termine il compito proprio dei «pastori», frequentemente inteso in senso intraecclesiale, e con il secondo l'estroversione della Chiesa alla quale danno, «per la parte che li riguarda», il loro contributo anche/soprattutto i laici. Va da sé che in questa prospettiva si richiederebbe precisare che cosa s'intenda per «missione» della Chiesa nel mondo, la qual cosa implica una descrizione della Chiesa e una concezione di mondo.

3. Il mondo come creazione di Dio, incamminato con la Chiesa verso il regno di Dio, luogo teologico della vita cristiana dei laici

Il già allusivamente richiamato superamento della dottrina dei due ordini portava a rimarcare l'unità del «piano di Dio», che consiste nel portare il mondo al suo compimento. Con ciò non si poteva però dimenticare che Chiesa e mondo non possono identificarsi, perché su di essi la regalità di Cristo si esercita in modo diverso (al riguardo si deve tenere conto dell'immagine dei due cerchi concentrici proposta da Congar in *Jalons pour une théologie du laïcité*);²² la Chiesa ha quindi un compito nei confronti del mondo in base al suo sacerdozio, magistero e giurisdizione; essa attua nei confronti del mondo una duplice mediazione: quella del «potere» e quella della forma di vita; la prima è realizzata dalla gerarchia per la costituzione di un popolo di fedeli;²³ la seconda da tutto il corpo in rapporto al mondo. Si profila una nuova visione del laico cristiano, spostata sul versante dell'ambiente nel quale egli vive: il laico è il cristiano per il quale le cose esistono; coerentemente, il luogo di vita è da intendere come luogo di santificazione.

Questo modello, non più presente nella forma in cui era stato pensato, si rintraccia dove alcuni movimenti ecclesiali ritengono d'essere, grazie alla loro fedeltà al Vangelo, la forza motrice del cammino della realtà mondiale verso il suo compimento nel regno di Dio. Si tratta di movimenti²⁴ che facilmente soccombono alla tentazione d'identificare sé stessi con la Chiesa e la loro opzione, anche politica, come l'unica coerente con il Vangelo e

Renzo Lavatori

Lo Spirito Santo: persona e missione

Chi è e che cosa fa lo Spirito Santo? Con impianto chiaro ed essenziale, il testo delinea alcuni sprazzi luminosi della dottrina sulla terza Persona della Santissima Trinità. I vari aspetti teologici e pastorali sono raccolti attorno a due nuclei fondamentali: l'identità personale del Paraclito, e la sua azione nella vita della Chiesa e dei cristiani.



«Bibbia e catechesi»
pp. 272 - € 19,80

Dello stesso autore:
Gesù visto da vicino

pp. 256 - € 19,00

EDB Edizioni Dehoniane Bologna

Via Nosadella 6 - 40123 Bologna
Tel. 051 4290011 - Fax 051 4290099
www.dehoniane.it

avente l'obiettivo di trasformare la società secondo i parametri di questo. Sullo sfondo s'intravede una concezione di Chiesa come altra dal mondo, alla conquista di esso mediante le attività che sono tipiche del mondo, ma che, assunte dalla Chiesa/movimento, avrebbero un *surplus* di valore.

4. La Chiesa aperta al mondo, germe del regno di Dio (il Vaticano II)²⁵

I modelli fin qui brevemente considerati preparano il concilio Vaticano II, nel quale per la prima volta si presta ampia attenzione all'identità e al compito dei laici cristiani sia nella Chiesa sia nel mondo. Lo sfondo sul quale si delineano identità e missione non può che essere quello generale della concezione della Chiesa e del mondo, l'una e l'altra sull'orizzonte del regno di Dio.

Si riconosce in genere all'ultimo Concilio d'aver abbandonato la contrapposizione tra la Chiesa e il mondo; basti al riguardo ricordare un'icastica affermazione di *Gaudium et spes*, n. 40: «La Chiesa cammina con l'umanità tutta e sperimenta assieme al mondo la medesima sorte terrena» (EV 1/1443). Ciò significa che la Chiesa non è considerata a *parte* rispetto all'umanità, ma cointessuta con essa.

A partire da qui la missione è descritta non solo come annuncio del Vangelo, con la densità di significato di tale

espressione, ma pure come assunzione, purificazione ed elevazione di quanto è già presente nei popoli (cf. *Lumen gentium*, n. 13; EV 1/319). Lo stile di missione coerente con tale concezione è il dialogo. Al riguardo va però precisato che questo non suppone equiparazione tra la Chiesa e i diversi popoli, culture, istituzioni: il dialogo è *colloquium salutis*, come richiamerà con insistenza Paolo VI nella sua enciclica programmatica, *Ecclesiam suam* (1964); si tratta di un dialogo che nasce da un grande amore per il mondo bisognoso di salvezza. La missione della Chiesa è unica, ma è attuata secondo le diverse vocazioni, che sono tutte *stabilite* dal Signore Gesù: *Lumen gentium*, n. 33 non teme d'affermare che all'apostolato tutti sono deputati dal Signore per mezzo del battesimo e della confermazione. Ai laici si riconosce come propria, benché non esclusiva, l'indole secolare (cf. *Lumen gentium*, n. 31 § 2; EV 1/363).

L'attribuzione dell'indole secolare ai laici verrà ripresa dall'esortazione apostolica *Christifideles laici*, che concludeva il Sinodo del 1987 su «Vocazione e missione dei laici nella Chiesa e nel mondo».²⁶ La ragione della ripresa va vista nella discussione teologica degli anni Ottanta del secolo scorso, che era giunta a mettere in discussione, o almeno a relativizzare, l'affermazione di *Lumen gentium*, n. 31. Il fatto che nel n. 15 si ribadisca l'indole secolare come propria dei laici appare perciò sintomo di una per-

¹³ Cf. G. THILS, *Théologie des réalités terrestres. I. Préludes*, Desclée de Brower, Paris 1946.

¹⁴ È d'obbligo al riguardo il riferimento a Y. DANIEL, H. GODIN, *La France pays de mission?*, Ed. de l'Abeille, Paris 1943; cf. M. GIUSCO, «Y. Daniel: contributo per una biografia», in A. MELLONI (a cura di), *Tutto è grazia. In omaggio a Giuseppe Ruggieri*, Jaca Book, Milano 2010, 95-114.

¹⁵ Aveva suscitato dibattito al riguardo l'articolo di K. RAHNER, «L'apostolato des laïcs» apparso in *Nouvelle revue théologique* 78(1956), 3-32, nel quale il gesuita tedesco sosteneva che chi assume per incarico stabile un ufficio tipico della gerarchia non può più essere ritenuto laico.

¹⁶ La ricostruzione divenuta ormai classica è quella di B. BESRET, *Incarnation ou eschatologie? Contribution à l'histoire du vocabulaire religieux contemporain 1935-1955*, Cerf, Paris 1964.

¹⁷ Cf. G. CARACCILO, *Spiritualità e laicato nel Vaticano II e nella teologia del tempo*, Glossa, Milano 2008, 200-258.

¹⁸ Il dibattito sulla laicità ha occupato buona parte della riflessione sui laici negli anni Settanta-Ottanta del secolo scorso e, almeno in Italia, viene riproposto anche in tempi recenti: cf. G. CAMPANINI, *Testimoni nel mondo. Per una spiritualità della politica*, Studium, Roma 2010, che pone la laicità al primo posto delle «virtù» del cristiano impegnato in politica (71-72). Le circostanze che portano oggi a discutere sulla laicità rispecchiano più i rapporti tra religione e vita civile che non il compito e l'autonomia dei laici cristiani.

¹⁹ A questo riguardo si dovrebbe richiamare il sottofondo del modello nella distinzione, quando non separazione, tra naturale e soprannaturale, che sembra ritornare oggi soprattutto nel dibattito sui temi etici, e più in generale sul rapporto tra ragione e fede o religione e politica. Sullo sfondo s'intravede l'idea del duplice fine dell'uomo, la quale ha come risvolto l'idea che ai laici toccherebbe il fine «naturale», surrettiziamente identificato con il fine storico-terreno, mentre ai pastori toccherebbe il fine «soprannaturale» identificato con la salvezza escatologica.

²⁰ Si profila qui il tema della nativa, cioè non concessa dai pastori, libertà dei laici nelle realtà temporali affermata anche dal *CIC*, can. 227: sul tema, cf. S. MAZZOTTI, *La libertà dei fedeli laici nelle realtà temporali* (*CIC*, can. 227), Pontificia università gregoriana, Roma 2007; cf. anche CONGREGAZIONE PER LA DOTTRINA DELLA FEDE, *Nota dottrinale circa alcune questioni riguardanti l'impegno dei cattolici nella vita politica*, 24.11.2002 in *Regno-doc.* 3,2003,71-75, che si preoccupa di precisare cosa si debba intendere con «laicità»: «Indica in primo

luogo l'atteggiamento di chi rispetta le verità che scaturiscono dalla conoscenza naturale sull'uomo che vive in società, anche se tali verità siano nello stesso tempo insegnate da una religione specifica, poiché la verità è una. Sarebbe un errore confondere la giusta *autonomia* che i cattolici in politica debbono assumere con la rivendicazione di un principio che prescinde dall'insegnamento morale e sociale della Chiesa» (n. 6, 73s).

²¹ Nel linguaggio corrente si continua a usare «spiritualità» o «vita spirituale» come se si trattasse della vita interiore o della pietà, dimenticando che con tali termini si vuole piuttosto indicare la vita secondo lo Spirito. Il termine «spiritualità» sta diventando, poi, indicativo d'ogni sensazione, percezione, sentimento che abbiano a che fare con l'interiorità delle persone, ed è associato spesso alla cosiddetta «riscoperta del sacro». Pur senza cadere nella vaghezza della «spiritualità» si apre la questione se vi possa essere una spiritualità laicale, stante il fatto che tutti i discepoli di Gesù sono abitati e condotti dallo Spirito; si è così rimandati all'identificazione dei discepoli «laici». Sulla questione, cf. i già citati CARACCILO, *Spiritualità e laicato*, e ANAMEJL, *Contemporary Theological Reflection*, 445-446.

²² Sulla riflessione di Congar, cf. R. PELLITERO, *La teologia del laicato in la obra de Y.M. Congar*, Navarra grafica ediciones, Pamplona 1996; CARACCILO, *Spiritualità e laicato*, 259-291.

²³ Permane in Congar lo schema delle «cause» nel pensare la costituzione della Chiesa.

²⁴ Il tema dei movimenti ecclesiali pone il problema della visione della Chiesa, che potrebbe essere confrontata con quella proposta dal Vaticano II. È indubitabile che i movimenti abbiano contribuito a sviluppare un protagonismo dei laici cristiani. Resterebbe da verificare se e in quale misura dentro la prospettiva conciliare.

²⁵ Come già si diceva, il Vaticano II è riconosciuto come un punto di svolta della riflessione teologica sui laici. Tra la sovrabbondante letteratura cf. E. BRAUNBECK, *Der Weltcharakter des Laien. Eine theologisch-rechtliche Untersuchung im Licht des II. Vatikanischen Konzils*, Verlag Friedrich Pustet, Regensburg 1993, 21-141; G. ROUTHIER, «I laici nel Vaticano II: un tema complesso», in *Id.*, *Il concilio Vaticano II. Ricezione ed ermeneutica*, Vita e Pensiero, Milano 2007, 165-184.

²⁶ Non si può dimenticare che il Sinodo vuole porsi in continuità con il Vaticano II, «il cui insegnamento sul laicato, a distanza di vent'anni, è apparso di sorprendente attualità e talvolta di portata profetica: tale insegnamento è capace d'illuminare e di guidare le risposte che oggi devono essere date ai nuovi problemi» (*Christifideles laici*, n. 2; EV 11/1613).

cezione di rischio: che si perda la specificità di un compito in rapporto al mondo.²⁷

In questo modello diventa pertanto determinante la questione della «secolarità»: è propria solo dei cristiani laici o è di tutta la Chiesa?²⁸ La risposta alla domanda suppone una riflessione anche sul rapporto tra «sacro» e «profano», che rimanda alla radice stessa del termine «laico» nel linguaggio cristiano, e, più ampiamente, rimanda al rapporto tra la Chiesa e il mondo in riferimento all'opera di Cristo che avrebbe abbattuto la barriera tra «sacro» e «profano» morendo «fuori dalle mura».²⁹

Si tratta del modello corrente dei documenti magisteriali e quindi quello che ecclesialmente sembra il maggiormente recepito, almeno nelle sue linee fondamentali. In verità appare in recessione, a causa della difficoltà a instaurare il dialogo con la cultura e le istituzioni *laiche* e della fatica di mantenere l'identità cristiana quando ci si apra al mondo. Questo torna a essere interpretato come *nemico* (almeno potenziale).

Sarebbe interessante a questo riguardo leggere in parallelo *Gaudium et spes* e testi, anche magisteriali, recenti, in particolare quelli che richiamano la necessità di una nuova evangelizzazione, per accorgersi di un clima cambiato:³⁰ benché dal versante magisteriale, soprattutto sulla scorta di *Evangelii nuntiandi*, l'evangelizzazione venga radicata nella natura stessa della Chiesa, in alcune accentuazioni e nella recezione sembra che si voglia riconquistare il terreno perduto, anche attraverso i fedeli laici, il cui compito tende a essere pensato nell'ambito della difesa dei cosiddetti «valori non negoziabili». In alcune pratiche sembra che i laici tornino a essere pensati secondo il primo modello proposto.

5. Non più laici, ma cristiani: tutta la Chiesa è per il mondo e per il Regno

Il Vaticano II, soprattutto nella costituzione dogmatica sulla Chiesa aveva affermato l'identità fondamentale di tutti i cristiani in forza del battesimo e della comune chiamata alla santità e alla missione, che è unica per tutti. Sulla scorta di questa acquisizione, agli inizi degli anni Settanta era nata la cosiddetta «teologia dei ministeri».³¹ Questa teologia dava giustificazione teologica all'effettiva responsabilità dei laici nell'edificazione della comunità, soprattutto nelle Chiese povere di clero: gli animatori di comunità cominciavano a essere visti non più come sostituti del clero, ma come cristiani ai quali lo Spirito donava carismi riconosciuti dall'autorità ecclesiastica utili alla vita ecclesiale.

In tale teologia si abbandonava lo schema *discendente* che poneva la gerarchia tra Cristo e il popolo cristiano, e si assumeva lo schema *ascendente*: lo Spirito di Cristo suscita nella comunità molteplici ministeri; quindi si dovrebbe dare priorità alla comunità, che è luogo nel quale i ministeri nascono, rispetto alla gerarchia.³² Se questa teologia produceva una vivacità notevole nelle comunità cristiane, esponeva anche al rischio di perdere la specificità dei laici, anche perché portava con sé una critica alla teologia del laicato come fosse tipica di una stagione teologica ormai superata,³³ e sembrava quindi affermare un livellamento di tutti i cristiani, con la conseguenza di mettere in discussione la particolarità della vocazione laicale

e con essa di sminuire la presenza della Chiesa nei luoghi di costruzione della vita civile (in Italia ha fatto *scuola* la denuncia di Giuseppe Lazzati).³⁴

Questo modello ha fatto notevolmente discutere alla vigilia del Sinodo del 1987, ma ora sembra essere relegato nelle rassegne, peraltro piuttosto ripetitive, relative alla riflessione postconciliare sull'identità dei laici cristiani.³⁵ Le sue tracce si trovano nelle teologie che tendono a superare la ripartizione dei cristiani in stati di vita.³⁶

I modelli fin qui recensiti sembrano confermare la convinzione secondo la quale «l'uso dei termini *laico* e *laicità* appare segnato da una soverchiante polivalenza semantica, così che il rispettivo impiego linguistico è viziato da un elevato margine di ambiguità».³⁷ Per questo sembra opportuno proporre un ulteriore modello, che *forse* può aiutare a uscire dall'indeterminatezza denunciata.

6. I laici cristiani come volto simbolico della Chiesa estroversa

La Chiesa, globalmente intesa, comporta una dimensione di memoria dell'origine, di prospezione del futuro e di presenza alla storia. Le tre dimensioni sono connaturate nella sua identità e nella sua missione, nonché nella condizione di ogni *christifidelis*. Le diverse *vocazioni* evidenziano l'una o l'altra dimensione. Le vocazioni dei laici cristiani hanno in comune il compito di richiamare e attuare *simbolicamente* l'estroversione nativa della Chiesa (la Chiesa infatti vive per il mondo sul modello e su mandato di Gesù, che introduce il regno di Dio).

La ragione non è semplicemente sociologica, bensì teologica: ogni vocazione cristiana si configura nella sua concretezza mediante le congiunture storiche nelle quali entra in gioco la libertà della persona. Il modellamento della Chiesa da parte dello Spirito si attua mediante il gioco delle libertà, così che la sua missione si realizza attraverso il concreto configurarsi delle storie personali. La Chiesa non è per sé, bensì per il mondo affinché questo realizzi il suo destino, che consiste nel compimento della realtà tutta in Cristo.

Il rapporto tra memoria dell'origine (ministero ordinato), presenza alla storia (laici) e anticipo dell'*eschaton* (vita consacrata) storicamente è stato articolato dando prevalenza all'uno o all'altro, molte volte in dipendenza dalle congiunture storiche e dal modello cristologico che si assumeva (a titolo esemplificativo si potrebbe richiamare la discussione medievale sulla *perfezione* della vita cristiana, che sembra superata dal cap. V di *Lumen gentium* con la sottolineatura della comune chiamata alla santità, che consiste nella perfezione della carità). Nessuna di esse può mancare, pena l'incompiutezza della missione ecclesiale. Si può, pare, in questo modo recuperare l'unità della missione nella differenziazione delle funzioni.³⁸

Conclusione

I modelli segnano un percorso che, in alcuni momenti, ha visto le pratiche precedere le teorizzazioni e i pronunciamenti magisteriali; sono poi frutto di congiunture par-

colari e alla luce della storia non si può fissare un modello definitivo. Quel che sembra importante è: a) che la Chiesa mantenga la consapevolezza della sua missione: essere segno e strumento del regno di Dio, cui anche il mondo è destinato; b) che attinga il contenuto della missione dal suo riferimento a Gesù; c) che si lasci provocare dalle situazioni nelle quali vive; d) che non ritenga d'essere l'unico luogo dell'azione dello Spirito di Dio e quindi di presenza del regno di Dio; e) che entri in dialogo con tutti coloro che hanno a cuore le sorti dell'umanità; f) che sia il luogo della corresponsabilità; g) che eserciti il suo compito sullo stile di Gesù (cf. *Lumen gentium*, n. 8; *EV* 1/306); h) che non ritenga di debba identificare missione con organizzazione, se non vuole che l'apostolato sia solo dei forti e degli efficienti.

Secondo quest'ultima prospettiva trova senso ecclesiale ogni azione di *carità*. È questa in ultima analisi che edifica la Chiesa (cf. 1Cor 13). Ed è questa che sta al principio d'ogni azione anche *secolare*, che non va intesa semplicemente come attività programmata, bensì come vivere nel quotidiano nello Spirito di Gesù.

Va da sé che le *azioni secolari*, pur appartenendo alla missione della Chiesa (si pensi al vivace dibattito sviluppatosi negli anni Settanta del secolo scorso, soprattutto in connessione con l'emergere della teologia della liberazione, che ha trovato eco anche nel Sinodo del 1974 e poi nell'*Evangelii nuntiandi*, sul rapporto tra evangelizzazione e promozione umana/liberazione), si pongono a un livello diverso rispetto all'annuncio della Parola e alla celebrazione dei sacramenti: se questi sono costitutivi della Chiesa,³⁷ le *azioni secolari* sono l'espressione di una Chiesa già costituita, benché contribuiscano anche a modellarla storicamente; appartengono cioè alla missione non alla costituzione della Chiesa, sebbene non si possa pensare a una separazione tra costituzione e missione.

In questa prospettiva mantiene una certa pertinenza la diversificazione dei ministeri, tra i quali quelli *ordinati* rappresentano la *costituzione* della Chiesa a fronte degli altri che ne rappresentano la missione.

GIACOMO CANOBBIO

³⁷ Sulla scorta di una citazione di Paolo VI *Discorso ai membri degli Istituti secolari*, 2.2.1972 in *Christifideles laici* s'affirma che tutti i membri della Chiesa partecipano alla sua *dimensione* secolare, mentre è propria dei laici l'*indole* secolare (*EV* 11/1655s). La sottile distinzione non sempre è tenuta presente nella riflessione teologica che usa il termine generico «secolarità»: cf. ANAMEJE, *Contemporary Theological Reflection*, 459-463. In verità la distinzione di *Christifideles laici* sembra più dettata dalla preoccupazione di mantenersi fedele a *Lumen gentium* che non dal desiderio d'introdurre una precisazione teologica. In verità la Proposizione 4 approvata al termine del Sinodo non distingueva «dimensione» secolare da «indole» secolare: affermava che la dimensione secolare di tutta la Chiesa appartiene in forma particolare ai laici. L'attribuzione della «dimensione» secolare alla Chiesa viene fondata nel suo vivere nel mondo e nell'essere mandata a continuare l'opera redentrice di Cristo (cf. n. 15; *EV* 11/1654); più avanti (n. 36) si specifica la missione evangelizzatrice nel servizio all'uomo, il cui contenuto è delineato con un riferimento al n. 14 dell'enciclica *Redemptor hominis*. Globalmente si coglie questa visione: «Tutta la Chiesa ha il compito di ... Ai laici questo compito spetta in modo speciale sulla base della loro secolarità» (BRAUNBECK, *Der Weltcharakter des Laien*, 175).

³⁸ Per un'illustrazione del problema, cf. J.L. ILLANES, *Sacerdocio y laicado*, EUNSA, Pamplona 2001, 117-137.

³⁹ Cf. S. DIANICH, «Laici e laicità nella Chiesa», in ID. (a cura di), *Dossier sui laici*, Queriniana, Brescia 1987, 103-151, che lavora sulla scorta della ricompreensione neotestamentaria del sacerdozio che si realizza non tanto nel culto quanto nella vita e quindi nel mondo.

⁴⁰ Non mancano in effetti interpretazioni sospette di *Gaudium et spes*: sarebbe frutto dello spirito dei *golden sixties* più che dell'ottimismo cristologicamente fondato.

⁴¹ È abituale a questo riguardo il riferimento alla raccolta di saggi di Y.M. CONGAR, *Ministeri e comunione ecclesiale*, EDB, Bologna 1973. Il tema dei ministeri aveva fatto il suo ingresso anche sulla scorta del moto proprio di PAOLO VI, *Ministeria quaedam*, 15.8.1972: cf. *EV* 4/1749-1770, con il quale si costituivano di valore clericale alcuni ministeri (lettorato e accolitato), che tradizionalmente appartenevano al *cursus* in preparazione al presbiterato; trattandosi di ministeri liturgici erano però riservati ai maschi.

⁴² La questione provocò una molteplicità di studi soprattutto esegetici. Di essi almeno uno va ricordato: J. DELORME (a cura di), *Ministère et les ministères selon le Nouveau Testament. Dossier exegetique et reflexion theologique*, Editions du Seuil, Parigi 1974; trad. it. *Il ministero e i ministeri secondo il Nuovo Testamento. Documentazione esegetica e riflessione teologica*, Paoline, Cinisello Balsamo (MI), 1977.

⁴³ Nei confronti di tale teologia si eccepiva che sarebbe segnata da una particolare precomprensione del rapporto tra fede e ragione. Forse nessuno come Giuseppe Colombo ha dato voce a questa visione: «La precomprensione della ragione come alternativa alla fede, della storia

come alternativa al cristianesimo, della natura come alternativa alla soprannatura è falsa per il pensiero cristiano. Tuttavia è pure falsa la precomprensione in termini di *separazione*, così che *separate*, la ragione possa aggiungersi alla fede e portarle qualcosa, la storia possa aggiungersi al cristianesimo e portargli qualcosa, la natura possa aggiungersi alla soprannatura e portarle qualcosa; questo qualcosa che in ipotesi sarebbe il valore *laicità*, non esiste e non può esistere, perché la ragione non è separata dalla fede, la storia non è separata dal cristianesimo, la natura non è separata dalla soprannatura. Coerentemente, se la laicità è un valore, è intrinseco alla fede, al cristianesimo, al soprannaturale cristiano; e quindi è intrinseco al *popolo di Dio*, è intrinseco a ogni credente. Emerge, sotto questo profilo, che la *laicità* non può aggiungere nulla al *credente*, non lo impegna in qualcosa di ulteriore rispetto all'impegno della fede, né gli chiede una fedeltà *diversa* da quella della fede. In una parola, il laico cristiano non è qualcosa di più né qualcosa di diverso del cristiano» («La "teologia del laicato": bilancio di una vicenda storica», in AA. VV., *I laici nella Chiesa*, Elledici, Leumann [TO] 1986, 24).

⁴⁴ In effetti non si può negare che la teologia dei ministeri abbia prodotto un'eterogeneità dei fini: voleva difendere l'effettiva nativa partecipazione di tutti i cristiani all'edificazione della Chiesa e ha provocato un ricentramento intraecclesiale.

⁴⁵ Per tutte cf. BRAUNBECK, *Der Weltcharakter des Laien*, 142-301. Il limite di questo modello sta nel fatto che «non offre (...) il *proprium* dei laici in quanto diverso da ciò che è *proprium* dei clerici e di quello che è caratteristico dei religiosi» (M. DE SALIS, «Laicato», in G. CALABRESE, Ph. GOYRET, O.F. PIAZZA [a cura di], *Dizionario di ecclesiologia*, Città Nuova, Roma 2010, 796). In effetti, pur convenendo che non si possa delineare *a priori* chi siano i *laici*, di fatto questi esistono e, attraverso un metodo «induttivo-storico», si dovrà poter dire in che cosa consista il termine che si usa per designarli. Quand'anche questa sia da ritenere una questione di teologia pratica (cf. G. Colombo e M. Vergotini), resta una questione anche teologica, se la teologia pratica è da considerarsi teologia.

⁴⁶ Si apre qui la questione della pertinenza della distinzione/divisione degli stati di vita. Cf. CANOBBIO, *Laici o cristiani?*, 307-329. In quest'ambito, soprattutto in seguito all'esortazione apostolica postsinodale *Vita consecrata* (25.03.1996), si è posta la questione della pertinenza della *superiorità* della vita consacrata rispetto alle altre forme di vita cristiana: cf. G. CANOBBIO, «La vita consacrata nell'ecclesiologia delle esortazioni postsinodali. Dalla *Christifideles laici* a oggi», in CISM, *Chiesa locale, vita consacrata e territorio: un dialogo aperto*, Il Calamo, Roma 2004, 43-60.

⁴⁷ M. VERGOTINI, «Laico», in G. BARBAGLIO, G. BOI, S. DIANICH (a cura di), *Teologia*, San Paolo, Cinisello Balsamo (MI) 2002, 776.

⁴⁸ Cf. ILLANES, *Sacerdocio y laicado*, 132-135.

⁴⁹ Si dovrebbe qui richiamare la discussione sul rapporto tra Parola - sacramenti - Chiesa: a chi dare priorità?

RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e da Ugo Natoli
già diretta da Luciano Ventura e da Giorgio Ghezzi*

ANNO LXII - 2011 - N. 2

*Trimestrale
aprile-giugno 2011*

Il tema

GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI OGGI

Contributi di: **A. DI STASI, A. ANDREONI, M. BARBIERI, R. NUNIN, G. MORO**

LA PROPOSTA DELLA CGIL: *il testo*

Commenti di: **F. FAMMONI, A. ANDREONI, P. SESTITO, B. ANASTASIA
G. AMARI ET AL.**, DAGLI AMMORTIZZATORI A NUOVE FORME ECONOMICO-SOCIALI

Saggi

E. GRAGNOLI, SUI POTERI DEL DATORE DI LAVORO

Osservatorio europeo

S. SCARPONI, DISCRIMINAZIONI E CGCE

Giurisprudenza

Rassegna: **A. MARANGONI**, LICENZIAMENTI COLLETTIVI E PROCEDURE

M. PERUZZI, RITORNO A MANGOLD **F. SIOTTO**, CONTRATTO DI FORMAZIONE
E SCATTI DI ANZIANITÀ **S. ZITTI**, LE LIBERTÀ COLLETTIVE NELLA Ue **G. CANNATI**,
CONTRATTO COLLETTIVO E RECESSO **M. ALTIMARI**, PART-TIME VERTICALE E PREVIDENZA



EDIESSE

Torna all'indice

SOMMARIO

PARTE I
DOTTRINA

IL TEMA

Gli ammortizzatori sociali oggi

Antonio Di Stasi

Gli ammortizzatori sociali tra «il cielo delle idee»
e le più recenti novità legislative.

Una introduzione 339

Amos Andreoni

Integrazioni salariali e valori costituzionali
nell'età del capitale «introverso»

359

Marco Barbieri

Ammortizzatori in deroga e modelli di *welfare*
negli accordi Stato-Regioni e Regioni-parti sociali

379

Roberta Nunin

Gli interventi regionali nelle crisi occupazionali
dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

407

Gabriele Moro

Per una critica agli ammortizzatori sociali dell'emergenza

427

COMMENTI ALLA PROPOSTA DELLA CGIL:

Fulvio Fammoni

439

Amos Andreoni

443

Paolo Sestito	447
Bruno Anastasia	457

DOCUMENTAZIONE

<i>Giovanna Altieri, Lorenzo Birindelli, Fernando Di Nicola, Michele Raitano e Claudio Treves</i>	
La proposta di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della Cgil	469

<i>Giuseppe Amari, Bruno Amoroso, Pierluca Ghibelli, Claudio Gnesutta, Renato Greco, Nino Lisi e Cristina Tajani</i>	
Lavoro e redditi. Dagli «ammortizzatori sociali» a nuove forme di organizzazione economico-sociale	497

SAGGI

<i>Enrico Gragnoli</i>	
Considerazioni preliminari sui poteri del datore di lavoro e sul loro fondamento	511

OSSERVATORIO EUROPEO

<i>Stefania Scarponi</i>	
Discriminazione per età, ricambio generazionale, discriminazione di genere nei recenti orientamenti della Corte di Giustizia Ue	543

OSSERVATORIO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

A cura di Ginevra Galli

<i>Stefano Cairoli</i>	
Note sul rinnovo del 14 aprile 2011 del Ccnl – Gruppo Poste Italiane Spa	559

PARTE II
GIURISPRUDENZA

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

Andrea Marangoni

La disciplina degli oneri procedurali nei licenziamenti collettivi
alla luce della giurisprudenza 89

OSSERVATORIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

Le decisioni nel trimestre gennaio-marzo 2011

Rapporto di lavoro 127

Sicurezza sociale 137

A cura di Lorenzo Fassina e Massimo Pallini

RAPPORTO DI LAVORO

Marco Peruzzi

Ritorno a *Mangold* nell'epoca del Trattato di Lisbona
(*Corte di Giustizia dell'Unione europea, 19 gennaio 2010,*
causa C-555/07, Grande Sezione) 139

Federico Siotto

Contratto di formazione e lavoro e inderogabilità degli scatti di anzianità:
la «manomissione delle parole» secondo le Sezioni Unite
(*Cassazione, 23 settembre 2010, n. 20074, Ss.Uu.*) 150

Antonio Federici

L'obbligo datoriale di provvedere al lavaggio degli indumenti
(*Cassazione, 23 giugno 2010, n. 15202, Sez. lav.*) 158

Carlo Lanzinger

L'immutabilità «flessibile» della contestazione di addebito disciplinare
(*Cassazione, 14 giugno 2010, n. 14212, Sez. lav.*) 161

Alberto Valenti

Licenziamento per motivi economici: l'ipotesi di riassetto organizzativi attuati per la più economica gestione dell'azienda
(*Cassazione, 7 aprile 2010, n. 8237, Sez. lav.*) 168

Massimiliano Panci

Le ambiguità della distinzione fra trasferimento aziendale e trasferimento disciplinare
(*Cassazione, 24 marzo 2010, n. 7045, Sez. lav.*) 174

Liliana Tassaroli

Il danno non patrimoniale, il danno da demansionamento e l'onere della prova
(*Cassazione, 22 febbraio 2010, n. 4063, Ss.Uu.*) 181

Alberto Lepore

Mobilità dei lavoratori e comunicazione dei criteri di scelta: «istruzioni per l'uso»
(*Cassazione, 16 febbraio 2010, n. 3603, Sez. lav., ord. Cassazione, 8 febbraio 2010, n. 2734, Sez. lav., ord.*) 189

Annalisa Grieco

Finalità delle ferie e collocazione temporale: il rinvio oltre l'anno nell'interesse del lavoratore
(*Corte d'Appello Firenze, 12 marzo 2010, Sez. lav.*) 195

Marinella Colucci

La giusta retribuzione del socio-lavoratore di cooperativa tra diritto individuale e autonomia collettiva
(*Tribunale Torino, 14 ottobre 2010, Sez. lav.*) 203

DIRITTO SINDACALE

Serena Zitti

Le libertà collettive in ambito Ue dopo Lisbona: considerazioni alla «luce» di una nuova sentenza della Corte di Giustizia
(*Corte di Giustizia dell'Unione europea, 15 luglio 2010, causa C-271/08, Grande Sezione*) 217

<i>Giuseppe Cannati</i> Contratto collettivo a tempo indeterminato e libertà di recesso. La Cassazione cambia orientamento (Cassazione, 22 novembre 2010, n. 23614, Sez. lav.)	236
<i>Barbara Caponetti</i> Assemblea sindacale retribuita: imputazione e ripartizione tra le organizzazioni sindacali del monte ore legale (Cassazione, 30 agosto 2010, n. 18838, Sez. lav.)	246
CONTROVERSIE DI LAVORO	
<i>Lorenzo Lama</i> (Tribunale Chieti, 5 maggio 2010)	257
SICUREZZA SOCIALE	
<i>Mirko Altimari</i> Part-time verticale e disciplina previdenziale Inps: la Corte di Giustizia Ue amplia la nozione di retribuzione (Corte di Giustizia dell'Unione europea, 10 giugno 2010, cause riunite C-395/08 e C-396/08)	263

SAGGI

Enrico Gragnoli (*)

CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SUI POTERI DEL DATORE DI LAVORO E SUL LORO FONDAMENTO (**)

SOMMARIO: 1. Il pensiero del prof. Ghezzi, la subordinazione e i diritti del lavoratore. — 2. La conoscenza del datore di lavoro, il suo progetto e la sua autorità. — 3. I poteri del datore di lavoro come energie giuridiche. — 4. L'esercizio del potere e il farsi dell'atto. — 5. I poteri del datore di lavoro e la necessaria razionalità del loro esercizio. — 6. I poteri del datore di lavoro e il loro incidere sul dipanarsi delle vite coinvolte nell'esercizio dell'attività economica. — 7. Le forme del sindacato giudiziale sull'esercizio del potere. — 8. L'autonomia negoziale del datore di lavoro e l'irrilevanza dei recenti interventi normativi.

1. — *Il pensiero del prof. Ghezzi, la subordinazione e i diritti del lavoratore* — In alcune occasioni, nei mesi scorsi, si è parlato dei miei sentimenti nei confronti del prof. Ghezzi. Chi è stato nel luogo nel quale trascorro più tempo, il mio studio di Modena, ha visto vicino alla scrivania una fotografia del prof. Ghezzi, in un giorno sereno di vacanza all'Alpe di Siusi. Non ho mai pensato di dovere riporre tale immagine del professore che è stato presidente delle Commissioni del mio concorso a posti di professore associato e di quello a posti di professore straordinario. Si dovrebbe avvertire in modo diverso l'importanza della tradizione culturale e morale del prof. Ghezzi, che ha lasciato una eredità collettiva, non destinata a me solo, ma al diritto del lavoro. Questo sentimento sarebbe da ascrivere al valore scientifico ed etico del prof. Ghezzi, a ciò che egli ha fatto per tante persone e per la nostra materia: un valore che avrebbe dovuto trascendere particolarismi di varia natura. A suo tempo, il prof. Ghezzi mi accolse per quello che ero, un aspirante professore con idee diverse dalle sue su alcuni profili, e, con i fatti, mi ha mostrato che cosa si-

(*) Professore ordinario di Diritto del lavoro presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Parma.

(**) È il testo della lezione tenuta il 15 marzo 2011 presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna «Alma mater studiorum», in occasione del conferimento del premio di laurea intitolato alla memoria del prof. Giorgio Ghezzi, nella quarta edizione dello stesso premio.

gnificati avere un animo benevolo e, soprattutto, liberale, nel significato più intenso di tale espressione.

Quando era un giovane studioso, seppure predestinato, il prof. Ghezzi mise in luce con chiarezza il valore della disciplina limitativa dell'esercizio dei poteri del datore di lavoro, osservando che «nel rapporto gerarchico quale si svolge nell'impresa non solo si contrappongono due interessi di natura patrimoniale, ma vengono in gioco tutti quei fattori fondamentali della persona umana, che sono la sua dignità, la sua libertà, la sua coscienza; intorno a essi, poi, si agitano le contrapposte vedute delle categorie e delle classi sociali» (1). Infatti, «il problema dei limiti inerenti alla supremazia gerarchica dell'imprenditore-datore di lavoro e alla corrispettiva soggezione del lavoratore subordinato [...] è caratterizzato dall'intrecciarsi, nel rapporto di lavoro subordinato quale si svolge nell'impresa, dell'elemento contrattuale con quello istituzionale, per cui [...] le modificazioni e le accidentalità interne degli ordinamenti giuridici particolari vengono convertite, dal diritto dello Stato e dal giudice che lo applica, in altrettante modificazioni del rapporto sinallagmatico contrattuale [...]. Se dunque non possiamo per ora parlare di struttura non autoritaria dell'impresa industriale moderna se non come di un fenomeno *in fieri* e non ancora consolidato nel diritto positivo, la tutela dei diritti dei lavoratori rimane affidata [...] all'intervento dell'ordinamento giuridico dello Stato nelle fasi della autonomia negoziale, e cioè nella formazione, nella disciplina e soprattutto nella risoluzione del contratto di lavoro» (2).

Non si sarebbe potuto dire meglio, a maggiore ragione in un momento storico lontano dal nostro e nel quale era necessario sottolineare il rilievo dei valori della persona, da contrapporre a una concezione gerarchica dell'impresa e del relativo sistema di autorità, con una visione ripresa qualche anno dopo, con la persuasiva lode del «passo innanzi compiuto dalla giurisprudenza, quando si è riconosciuto (sia pure tra contrasti) che esiste, tra il diritto del lavoratore alla salute e le condizioni del lavoro, una subordinazione costituzionalmente rilevante del secondo rispetto al primo» (3), con la precisazione per cui «l'organizzazione [...] non è un fatto oggettivo e razionale in sé» (4).

(1) Vd. Ghezzi, *Polizia privata nelle imprese e tutela dei diritti costituzionali dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1956, pp. 1003 ss., ripubblicato in *Lav. giur.*, 2004, pp. 625 ss.

(2) Vd. Ghezzi, *Polizia privata nelle imprese e tutela dei diritti costituzionali dei lavoratori*, *loc. cit.*, pp. 635 ss.

(3) Vd. Ghezzi, *Commento all'art. 9*, in Ghezzi, Mancini, Montuschi, Romagnoli, *Statuto dei diritti dei lavoratori*, II ed., Bologna-Roma, 1979, vol. I, pp. 164 ss.

(4) Vd. Ghezzi, *Commento all'art. 9*, *loc. cit.*, vol. I, pp. 165 ss.

Tali affermazioni hanno avuto un impatto rilevante in ordine alla complessiva riflessione sul nesso fra autorità e poteri del datore di lavoro, in un ripensamento sui limiti delle prerogative dell'impresa e sulla valorizzazione delle ragioni personali e patrimoniali del dipendente. In particolare, seppure riferita al problema della tutela della salute, è di grande attualità l'affermazione sulla natura dell'organizzazione, che non deve essere vista come un risultato imm modificabile del piano del suo Autore, ma deve tenere conto delle aspettative dei prestatori di opere e, in primo luogo, dei vincoli introdotti per legge a loro protezione. Questa resta la premessa necessaria a qualunque studio sui poteri.

Nelle sue opere giovanili, il prof. Ghezzi ha richiamato l'idea dell'impresa come istituzione, seppure in via incidentale, per rilevare che «allo Stato democratico si presentano, ridimensionati al livello dei privati, quei problemi che, ad altro riguardo, si ponevano al nascente Stato liberale, trattandosi oggi di realizzare i presupposti materiali di una libertà che sia effettivamente uguale per tutti» (5); questo tema non può essere eluso, nonostante i grandi progressi della nostra società economica, che, comunque, vede un confronto fra l'autorità e la persona del dipendente.

In un'altra occasione, all'inizio del suo storico studio sulla mora, il prof. Ghezzi ha ribadito come l'ordinamento riconosca «una più intensa tutela a chi veda implicata la propria persona nella stessa attività dovuta» (6). Infatti, «se già da un punto di vista generale è dato osservare [...] che l'interesse tutelato in via immediata dal diritto di credito non è mai il godimento della cosa, bensì un interesse che rispetto a quello è strumentale, chi si ponga dal particolare punto di vista dell'obbligo di lavoro deve constatare come non sia corretto il considerare l'obbligo stesso quale semplice correlato di una facoltà del creditore, perché [...] l'interesse tutelato dal diritto, lungi dal potere di trovare soddisfazione solo attraverso l'esercizio di tale facoltà, già direttamente la ottiene mediante il comportamento dovuto dal debitore, comportamento che pertanto è in grado di adempiere da sé, in via autonoma, alla sua funzione» (7).

In una compiuta concezione personalista, la prestazione è stata riportata fra quelle di fare, con una sottolineatura dei poteri del datore di lavoro, in previsione dell'adempimento del prestatore di opere; oltre al pagamento della retribuzione e alla creazione di condizioni sicure per l'at-

(5) Vd. Ghezzi, *Polizia privata nelle imprese e tutela dei diritti costituzionali dei lavoratori*, loc. ult. cit., pp. 634 ss.

(6) Vd. Ghezzi, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, Milano, 1965, pp. 3 ss.

(7) Vd. Ghezzi, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, cit., pp. 43 ss.

tività del dipendente, «v'è per lo meno un'altra attività, connessa per se stessa alla persona o alla "sfera" del creditore di lavoro [...], che è funzionalmente necessaria, perché il debitore sia messo in grado di prestare. Si pensi fin d'ora, ad esempio, all'esercizio del potere di "conformare", di volta in volta, nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro, il contenuto delle singole prestazioni entro l'ambito dell'attività convenuta; potere di conformazione, che è in realtà ulteriore rispetto al grado di specificazione delle prestazioni già insito nella descrizione delle mansioni, cosicché, almeno nelle ipotesi più tradizionali di lavoro subordinato, si suole affermare renda specifico il *facere*, originariamente in qualche misura generico, dedotto in obbligazione» (8).

Ne deriva una compatta e persuasiva concezione del rapporto e degli elementi di autorità insiti in questo; se il prof. Ghezzi ha esaminato il significato del potere dell'impresa e la necessità di dare tutela alla dignità e alla libertà del prestatore di opere, anche con la valorizzazione dei criteri costituzionali e, comunque, del senso costruttivo della presenza del lavoratore nell'azienda, egli ha messo in luce come al valore del lavoro si contrapponga l'esercizio di un'autorità.

Qualora si rifletta sull'abituale esperienza aziendale, la comune accezione di «tempo di lavoro» nasconde un equivoco, se si accetta la contrapposizione fra il tempo storico e quello «vuoto» (9). Come ho cercato di dimostrare in un mio precedente contributo, alle cui conclusioni mi rifaccio ora per avviare una seconda fase del ragionamento, in quanto funzione del tempo oggettivo, l'orario non misura il lavoro, ma, se mai, la semplice presenza nei luoghi predeterminati dall'impresa. La disciplina dell'orario si riferisce a categorie del tempo «vuoto», poiché utilizza i sistemi di misurazione di derivazione astronomica, senza considerare i fatti e la loro successione e, per un verso, la loro memoria e, per altro verso, il proiettarsi del pensiero nel futuro (10). L'orario è considerato divisibile e così sarebbe l'intera prestazione di *facere* (11), con una tesi priva di fondamento. L'orario è stato ritenuto criterio di misurazione del fare,

(8) Vd. Ghezzi, *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, cit., pp. 6 ss.

(9) Vd. G. Husserl, *Recht und Zeit*, Francoforte sul Meno, 1955, pp. 35 ss.

(10) Vd. Agostino, *Le confessioni*, trad. it., Milano, 1993, libro XI, 25-32, pp. 336 ss. Vd. Bagolini, *Significati della parola «tempo» in alcuni discorsi giuridici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1970, pp. 334 ss., e, dello stesso Autore, *Diritto e scienza giuridica nella critica del concreto*, Milano, 1942, pp. 39 ss.; Cotta, *Diritto e tempo. Linee di una interpretazione fenomenologica*, in *Riv. intern. filos. dir.*, 1981, pp. 119 ss.

(11) Vd. Ichino, *Il tempo della prestazione nel rapporto di lavoro*, vol. I, *Continuità, elasticità e collocazione temporale della prestazione lavorativa subordinata*, Milano, 1984, pp. 16 ss.

e solo più di recente si è messo in luce quanto tale conclusione sia insoddisfacente (12).

La diligenza, l'impegno, la capacità del prestatore di opere non hanno riflesso nell'orario. Si può mai pensare che l'ora sia unità di misura del lavoro e, pertanto, della persona (13)? Non a caso, per risolvere le aporie indotte da un simile paralogismo, si perviene alla singolare invenzione di una categoria inesistente, quella delle «energie» offerte all'imprenditore. Questa oggettivazione del lavoro (lo stesso legislatore ne richiama la «somministrazione»!) contrasta con una sua compiuta valutazione personalistica e con il basilare principio per cui esso non è una merce (14). Solo una riflessione compiuta con riferimento al tempo storico e all'esperienza (15) può dare conto della subordinazione. Del resto, se il lavoro è espressione soggettiva delle capacità individuali, non è misurabile in termini matematici, tanto meno con le categorie del tempo «vuoto» e, al contrario, è sottoposto all'esercizio delle facoltà cognitive altrui e, dunque, della memoria, dell'intuizione immediata e dell'attesa, per usare le categorie di Agostino di Ippona (16). In questa dimensione, spesso colta con acume dalla giurisprudenza con il suo riferimento alla subordinazione tecnico-funzionale (17), la subordinazione identifica la sottoposizione a poteri imposti dalla necessità di cambiamenti.

Il passato è la premessa della decisione; per converso, solo il sentimento del futuro può ispirare il progetto. Il tempo (pieno dei fatti e indicativo del loro comporsi in un quadro di giudizi razionali, seppure provvisori) è un fattore cruciale nella conoscenza, tanto che, per coercizione sociale, il nostro stesso modo di intendere il sapere si basa su un ordine cromo-

(12) Vd. G. Lyon-Caen, *Considérations intempestives sur le temps*, in *Droit soc.*, 2000, pp. 236 ss.

(13) Sul carattere personalistico del rapporto di lavoro v. Grandi, «Il lavoro non è una merce». Una formula da rimeditare, in *Lav. dir.*, 1997, p. 557; cfr. anche Balandi, *Dove va il diritto del lavoro? Le regole e il mercato*, *ibidem*, 2002, pp. 245 ss.

(14) Cfr. Grandi, *Persona e contratto di lavoro. Riflessioni storico-critiche sul lavoro come oggetto del contratto di lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, pp. 309 ss.; Loy, *Sul rapporto capitale-lavoro. Parafrasi del preambolo della dichiarazione di Filadelfia*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Padova, 2005, vol. II, pp. 1053 ss.

(15) Cfr. Opochet, *Diritto e tempo*, in *Atti dell'undicesimo congresso internazionale di filosofia*, vol. XI, Bruxelles, 1953, pp. 84 ss.; per impostazioni non sempre coincidenti, v. Bagolini, *Dommatica, teoria generale e filosofia del diritto*, in *Atti del sesto Congresso nazionale di filosofia del diritto*, Milano, 1963, pp. 16 ss.

(16) Vd. Agostino, *Le confessioni*, cit., libro XI, 20-26, pp. 331 ss.

(17) Vd. Cass. 25 novembre 2003, n. 18023, ord., in *Guida dir.*, 2004, fasc. 10, p. 84; Cass. 1° dicembre 2000, n. 15341, in *Mass. giur. it.*, 2000, p. 1379; Corte Costituzionale 12 febbraio 1996, n. 30, in *Riv. crit. dir. lav.*, 1996, p. 615.

logico (18). Non a caso, con espressione ormai abituale, si contrappone il tempo del lavoro a quello del riposo (19). Tali concezioni non hanno senso se riferite al «tempo degli orologi», che scandisce in modo uguale e indifferente sia le fasi di attività, sia quelle di inerzia.

La coscienza delle due parti ha un destino diverso; l'una è la base della decisione e l'altra porta se mai a subire l'esercizio del potere e a cercare la tutela del diritto. Se il tempo condiziona l'analisi della subordinazione (20), non tutti i rapporti di durata hanno la medesima struttura e i poteri del datore di lavoro non possono essere assimilati a istituti differenti, per esempio nell'area dei contratti di impresa. Il diritto del lavoro mira allo studio sistematico dei poteri, in una dimensione diacronica. Il fine è classificare, ma, soprattutto, qualificare la causa del contratto, con l'identificazione dei principi propri di ciascun potere. Così, è possibile coglierne i limiti intrinseci e trovare un punto di equilibrio tra la valorizzazione della dimensione professionale e di quella personale del lavoratore, da un lato, e, dall'altro, il riconoscimento all'impresa di un ragionevole spazio di azione, per il perseguimento del suo progetto economico. Per quanto sia stato lungo e sofferto, il cammino intrapreso su questi temi non si è affatto concluso. Occorre delineare la struttura di ciascun potere per trovare un punto di equilibrio fra le ragioni contrapposte, in un rapporto con una componente di autorità che deve essere accettata come tale. Essa non può essere eliminata, ma deve essere riportata a giustizia.

2. — *La conoscenza del datore di lavoro, il suo progetto e la sua autorità* — Se si accetta l'idea del tempo storico come indicativo della dimensione diacronica della vita stessa dei protagonisti dell'azienda (i dipendenti e il datore di lavoro), il suo potere è il momento dinamico in una relazione complessa, che si crea in qualunque struttura produttiva, per un verso votata al profitto e alla realizzazione dell'interesse economico, per altro verso luogo di coabitazione di persone, alla ricerca della loro affermazione individuale, nei limiti nei quali ciò è consentito. In primo luogo, i fini della disciplina ete-

(18) Vd. Berger, Luckmann, *La realtà come costruzione sociale*, trad. it., Bologna, 1969, pp. 45 ss.

(19) Vd. Cross, *Tempo e denaro. La nascita della cultura del consumo*, trad. it., Bologna, 1998, pp. 75 ss.; Bonzagni, *Tempo per lavorare, tempo per vivere*, Milano, 1998, pp. 59 ss.; Manghi, *Il tempo perso nelle attività politiche, sindacali, associative*, Venezia, 1995, pp. 15 ss. Sul tempo nelle società preindustriali e industriali v. Andreoni, *Tempo e lavoro. Storia, psicologia e nuove problematiche*, Milano, 2005, pp. 35 ss.

(20) Vd. Starobinski, *L'ordine del tempo*, trad. it., Genova, 1990, pp. 62 ss.

ronoma devono essere immaginati con modestia, con una sorta di autolimitazione degli obiettivi e delle modalità del loro perseguimento. Se l'ordinamento deve identificare proporzionate tecniche di tutela per comportamenti che minaccino la dignità (21), non possono trovare protezione né eccessive sensibilità (per il necessario riferimento a equilibrati criteri oggettivi), né la delusione per il mancato soddisfacimento di pure comprensibili aspettative individuali ad avere riconoscimenti. Simili atteggiamenti meritano conforto dal punto di vista morale, ma l'indispensabile difesa della persona (22) non può diventare strumento di realizzazione obbligata della sua «felicità» in azienda (23).

Titolare del diritto alla retribuzione, il lavoratore può cercare con il conforto dell'ordinamento l'affermazione della libertà e, quindi, il rispetto pieno per le sue manifestazioni, non l'imposizione delle sue inclinazioni, né dei suoi scopi soggettivi. In nessun modo la regolazione dei poteri deve creare un ambiente «felice», poiché tali intenti esulano da quelli, pure importanti, contemplati dall'art. 41 Cost. (24). Tuttavia, sarebbe errato cadere nell'opposta tesi, dell'irrelevanza della dimensione personale, di vita, esplicita in azienda. L'idea dell'offerta delle «energie» quale preteso oggetto del contratto dipende da una concezione meccanicistica della subordinazione, con la perdita del centrale profilo del tempo. Se si considera l'evolversi della collaborazione in una dimensione diacronica e se si contrappone il tempo vuoto a quello storico, il contratto di lavoro emerge nella sua vera natura, di momento di contatto stabile fra due esperienze umane, fra due itinerari esistenziali, chiamati a una regolazione della cooperazione all'interno di un più articolato dialogo.

Il punto di partenza per una riflessione sull'autorità del datore di lavoro è l'inquadramento del suo effettivo significato. Essa indirizza l'attività pro-

(21) Per una ricerca su profili metodologici nel raccordo fra diritto del lavoro ed economia, cfr. Del Punta, *Leconomia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2001, pp. 5 ss. e 39 ss., con specifico riguardo ai licenziamenti.

(22) Vd. Cass. 19 gennaio 1999, n. 475, in *Rep. Giur. it.*, 1999, voce *Lavoro (rapporto)*, n. 485, che ha collegato l'aggravamento di una malattia alla «continua e immotivata richiesta di visite fiscali per l'accertamento dello stato di malattia, nonostante l'effettività della patologia fosse già stata accertata dai controlli precedenti». Il principio è persuasivo, purché, in fatto, si possa dare dimostrazione del nesso di causalità fra le moleste iniziative del datore e l'aggravamento dello stato fisico del dipendente.

(23) Cfr. Trib. Torino 23 dicembre 1997, in *Giur. piem.*, 1998, p. 61, sull'irrelevanza della coincidenza cronologica fra l'applicazione di una sanzione disciplinare e la presentazione di una candidatura in una consultazione elettorale da parte del lavoratore.

(24) Cfr. De Carli, *Costituzione ed attività economiche*, Padova, 1978, pp. 145 ss.; Nuzzo, *Utilità sociale e autonomia privata*, Milano, 1975, pp. 135 ss.

duittiva all'interno di una continuativa relazione fra persone chiamate a convivere, nel senso etimologico e originario di tale parola. Solo il senso della vita comune o, meglio, della collaborazione propria dell'ambiente di lavoro spiega che cosa implichi l'attribuzione a una parte di poteri, che non dirigono le «energie» altrui, ma si riverberano su una componente cruciale dell'esistenza, da vedere sia nella prospettiva economica e professionale, sia in quella morale e personale, come si ricava dall'art. 2087 cod. civ., con concetti persino profetici sull'evoluzione successiva del diritto del lavoro, dal 1942 a oggi. La categoria del tempo storico aiuta a stabilire che cosa voglia dire subordinazione, con la selezione dei valori coinvolti e delle forme della loro interferenza rispetto all'autorità dell'impresa. Essa può essere colta solo in uno scenario diacronico, in connessione con i fatti caratterizzanti dell'esperienza di tutti gli individui, per usare un lessico noto (25).

Non a caso, l'azienda è una formazione sociale, necessitata (26), ma da vedere quale orizzonte di attuazione dei valori della persona, non di loro oppressione. L'autorità non deve opprimere libertà e dignità, ma nessuno potrebbe contestare questi postulati, e non porta molto in là il ribadirli. Se mai, occorre stabilire che cosa sia il potere e come possa essere esercitato, in coerenza con le generali e incontroverse idee sulla tutela del prestatore di opere, nei vari ambiti ricordati dall'art. 2087 cod. civ. Il confronto fra il tempo storico del lavoratore e quello dell'imprenditore altro non è se non il dialogo difficile, ma costante in ogni azienda, fra la vita dell'uno e quella dell'altro, in un flusso di conoscenze reciproche e, pertanto, di eventi rimessi alla memoria, di attese in cerca di realizzazione e di costatazioni sul presente.

Se si riconosce nell'azienda l'interrelazione inevitabile fra varie coscienze, il lavoro mostra la sua grandezza e il rischio, correlati in modo inestricabile. Per un verso, è momento di comunicazione e garantisce l'esplicarsi delle capacità individuali, aiutando tutti i protagonisti a dare un senso compiuto alla loro esperienza. Per altro verso, poiché si discute di una componente cruciale della vita di ciascuno, è alto il pericolo di lesioni della libertà, per il pieno coinvolgimento della persona, in una ampia fase dei fatti storici che la connotano. Il potere mette in relazione e piega al perseguimento di fini produttivi le vite dei protagonisti, che non coabitano solo, ma operano secondo gli accordi originari e la loro trasformazione o, comunque, l'evoluzione scolpita in via unilaterale dal datore di lavoro.

(25) Vd. Capograssi, *La vita etica*, Milano, 2008, pp. 621 ss., con ristampa di *Su alcuni bisogni dell'individuo contemporaneo*, in *Riv. it. fil. dir.*, 1955, pp. 413 ss.

(26) Vd. Natoli, *Sicurezza, libertà e dignità del lavoratore nell'impresa*, loc. cit., pp. 3 ss.

Pertanto, se il riferimento al tempo storico come connotazione della subordinazione dà il senso della collaborazione nel suo coinvolgere nel profondo l'esistenza (27), si mette in luce quanto di faticoso, doloroso e difficile vi sia nel convivere e nel cooperare dei protagonisti di ciascuna azienda e, per converso, quanto sia delicato determinare gli obblighi e i diritti, in specie con l'esercizio di poteri unilaterali.

Il nostro mondo del lavoro è sempre più il luogo della scarsa comprensione reciproca, dell'intolleranza, della fatica quotidiana, del dolore, in una parola. I prestatori di opere, non solo subordinati, e gli stessi imprenditori mostrano quanto sia travagliata e insoddisfatta questa condizione della società postindustriale, nonostante l'attuale possesso di indubbe risorse patrimoniali, ingenti, seppure in precario equilibrio, nella stagione della crisi produttiva. L'umanità dolente che deve lavorare nel dirigere e nell'obbedire, e, in larga parte, lo fa con sofferenza e con scarsa accettazione per quella altrui, invoca una risposta, frammentaria, ma un po' stabile, ai suoi quesiti tradizionali, sulla regolazione equilibrata degli interessi dell'impresa e dei dipendenti, affinché tutte le persone coinvolte possano reperire qualche spiraglio di giustizia e le loro aspettative in conflitto trovino una razionale composizione.

3. — *I poteri del datore di lavoro come energie giuridiche* — Seppure nella prospettiva del diritto amministrativo, si è affermato che il potere dovrebbe essere considerato una energia giuridica e, cioè, una posizione soggettiva con una intrinseca connotazione dinamica, regolata dall'ordinamento, con il conferimento al titolare della possibilità di modificare l'altrui sfera giuridica. Questa idea supera i confini del diritto pubblico e ha un valore più generale, perché coglie due profili intrecciati: per un verso, il potere è un istituto di compiuta disciplina prescrittiva e la selezione dei suoi limiti chiarisce quali determinazioni possano essere assunte; per altro verso, questo può essere compreso solo se si passa da una visione statica delle posizioni soggettive a una concezione dinamica. Non a caso, si è affermato che si deve intendere «per attività il movimento o meglio il susseguirsi dei vari atteggiamenti di una persona che si rivolgono in una trasformazione della sua energia in un risultato, sia questo stesso risultato in relazione al suo autore (es., attività umana) o in relazione allo scopo per cui è ottenuto (es., attività didattica)» (28).

(27) Vd. Capograssi, *La vita etica, loc. cit.*, pp. 621 ss.

(28) Vd. F. Benvenuti, *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, pp. 176 ss.

Si soggiunge che, «riportandosi al campo giuridico, questa definizione di attività non ha bisogno di molti mutamenti; basta, infatti, dire che è attività giuridica la realizzazione di un precetto mediante l'uso e la trasformazione di un potere consentito da una norma in un atto, ossia in una concreta modificazione della realtà per effetto dell'applicazione di quel potere (attuazione del potere). Oppure che è attività giuridica la produzione di un atto da parte di un soggetto» (29). A differenza della categoria di funzione, nell'accezione appena indicata, la nozione di potere collega la razionalità del titolare con quella del legislatore, che ha identificato e regolato il potere stesso. Per il resto, se la previsione del potere ha luogo in via generale, il suo esercizio si inserisce nel tempo e nella storia e postula la considerazione di quanto circonda il titolare, per la realizzazione degli obiettivi. Questa concezione ha valore trasversale e, cioè, prescinde dalla natura dei fini e, in ultimo, dal fatto che il potere si collochi nel sistema civilistico o in quello di diritto amministrativo.

Il termine energia ha un evidente valore storico; così, seppure in via implicita, si mette in luce un profilo fondamentale. Il nostro diritto, non solo in Italia, opta in modo consapevole per l'adesione alle categorie aristoteliche e la visione del potere come energia richiama persino sul piano lessicale il fatto che la teoria generale deve accettare la costruzione aristotelica. Non a caso, per Aristotele, l'esperienza illustra «che oltre al modo di essere in atto c'è il modo di essere in potenza: cioè quel modo di essere che non è atto ma è capacità di essere in atto. Chi nega che ci sia altro modo di essere, oltre quello dell'atto, viene a bloccare la realtà in un "immobilismo attualistico" escludente qualsiasi forma di divenire o di movimento. È chiaro, dunque, perché Aristotele dia alla distinzione "essere-in-potenza" e "essere-in-atto" grandissimo rilievo», come traspare dal nono libro della *Metafisica* (30).

Non a caso, «la potenza è [...] sempre potenza di alcunché di determinato [...], vale a dire potenza di un atto ben determinato [...]; in un tempo determinato [...], nel senso che non quandochessia qualcosa è in potenza qualcos'altro, ma solo in determinati momenti [...]; in un modo determinato [...], nel senso che qualcosa è in potenza di qualcos'altro non in qualsivoglia modo, ma solo in modo definito [...]; in circostanze ben determinate. Esemplichiamo: il fuoco ha la potenza di bruciare (e connessamente di illuminare e scaldare); non, però, in qualsiasi momento e condizione, ma solo quando sia vicino all'oggetto e l'oggetto sia tale da ricevere

(29) Vd. F. Benvenuti, *Disegno della amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, loc. cit., pp. 176 ss.

(30) Vd. G. Reale, *Aristotele e il primo Peripato*, cit., pp. 68 ss.

l'azione del fuoco e vi siano tutte quelle circostanze favorevoli al caso» (31). È superfluo ricordare come Aristotele consideri in uno stretto intreccio le nozioni di *energeia* e di *dunamis* (32), così che non vi dovrebbero essere soverchi dubbi sulle ragioni per cui il potere è stato definito energia, con una chiara indicazione del referente di tale immagine e della connessa spiegazione del nesso fra norma, razionalità umana e atto conclusivo.

Aristotele dedica pagine molto complesse a spiegare la priorità dell'atto sulla potenza e dichiara che ciò vale «per quelle cose il cui fine è il movimento e l'esercizio. I due esempi che vengono addotti sono abbastanza chiari. L'insegnante ritiene di aver raggiunto il suo scopo, quando ha portato il discepolo a esercitare in atto la scienza che gli insegnava: e, dunque, è abbastanza chiaro che lo scopo è l'atto (che pertanto ha priorità sostanziale [...] sulla potenza). Così avviene anche per le facoltà naturali: il fine della natura non sta nel produrre esseri semplicemente capaci di determinate attività [...], ma nel produrre esseri che esercitano in atto tali facoltà: il fine, insomma, è l'esercizio di tali facoltà, non la loro pura potenza» (33). Per qualche verso, seppure con gli adattamenti del caso, questa visione trova rispondenza nel diritto, dove l'attenzione si concentra in modo inevitabile sull'atto, sul licenziamento, sul trasferimento, sulla modificazione delle mansioni, sulla loro conformazione, sulla sospensione del prestatore di opere. Tali atti sono l'espressione di una potenza o, per meglio dire, di un potere.

Il rinvio alle concezioni aristoteliche per sciogliere la contrapposizione fra potere e atto è coerente con l'originaria struttura del nostro sistema giuridico, tributario proprio alle categorie aristoteliche, le quali aiutano a capire come dalla potenza si possa giungere all'atto e, al tempo stesso, come questo ultimo abbia una sorta di priorità. È inevitabile dare risalto al licenziamento piuttosto che al potere corrispondente. Tuttavia, in quanto componente del rapporto e criterio di qualificazione, la subordinazione non si può collegare agli atti, se non altro perché la loro emanazione è eventuale, ma al potere, cioè alle posizioni soggettive dell'impresa. La subordinazione non ha nulla a che vedere con la messa a disposizione di energie, ma consiste nella volontaria, seppure necessitata, sottoposizione all'esercizio di poteri che traggono origine dal negozio e sono conformati per legge, ma implicano il manifestarsi di una strutturale autorità, la quale si svela nel suo transitare

(31) Vd. G. Reale, *Introduzione, traduzione e commento della Metafisica di Aristotele*, Milano, 2004, pp. 1126 ss.

(32) Vd. G. Reale, *Introduzione, traduzione e commento della Metafisica di Aristotele*, cit., pp. 1128 ss.

(33) Vd. G. Reale, *Introduzione, traduzione e commento della Metafisica di Aristotele*, cit., pp. 1138 ss.

dall'energia all'atto, dal riconoscimento della possibilità di cambiare all'incidenza effettiva nella vita altrui, dall'astratta contemplazione per legge all'attuazione in uno specifico frangente storico.

Nel passare dall'energia all'atto si trova tutta l'autorità del datore di lavoro, il quale decide in forza di una prerogativa a lui riconosciuta. Per converso, di fronte alla strutturale crisi dell'azione sindacale, in tale transitare dalla potenza all'atto si trova l'oggetto principale della cognizione giudiziale. Essa si deve interrogare su che cosa sia il potere e, pertanto, su quale sia un suo esercizio legittimo, affinché le prerogative trovino un condizionamento e abbia effettività la regolazione che, in modo simultaneo, fonda il potere e ne delimita l'esercizio. Dalla trasformazione del potere in atto si ricava la concezione più appagante della subordinazione e della tutela del prestatore di opere, la cui attività è correlata all'autorità esercitata nei suoi confronti, nel rispetto della regolazione eteronoma e, se del caso, degli ulteriori vincoli introdotti per opera dei contratti collettivi. L'autorità e la subordinazione si manifestano in questa trasformazione del potere in atto, in questa realizzazione della potenza e nel suo divenire provvedimento.

4. — *L'esercizio del potere e il farsi dell'atto* — Occorre evitare qualunque confusione fra il procedimento pubblico (34) e la regolazione privatistica. Nel primo caso, la funzione amministrativa è disciplinata per legge e, presupponendo spesso il coordinamento di più centri decisionali, diviene la traiettoria dovuta di realizzazione del potere (35), secondo cogenti indicazioni normative, poiché il titolare deve perseguire obiettivi predeterminati dalle disposizioni e sottratti alla libera decisione. Qualora vi sia contrasto fra i diversi uffici coinvolti, solo all'esito del procedimento si può assumere la determinazione, condizionata dall'osservanza di quanto previsto (36). Non

(34) Vd. Casetta, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 305 ss.; ma cfr. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, pp. 422 ss., e, dello stesso Autore, *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Jus*, 1990, pp. 197 ss., sulla «sproporzionata rilevanza» attribuita dal nostro pensiero giuridico al procedimento amministrativo.

(35) Sull'attività come «farsi» del provvedimento cfr. Ledda, *L'attività amministrativa*, in *Aa.Vv.*, *Il diritto amministrativo degli anni '80*, Atti del Convegno di Varenna, 20-22 settembre 1984, Milano, 1987, pp. 83 ss.; cfr. M.S. Giannini, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. III, pp. 989 ss. Sui molteplici significati dell'espressione «funzione», ma, comunque, sulla sua afferenza ad attività pubbliche determinate dal punto di vista storico, cfr. F.S. Severi, voce *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, pp. 70 ss.; Modugno, voce *Funzione*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, pp. 301 ss.

(36) Sul raccordo fra potere e dovere di ufficio v. Ledda, *Il rifiuto di provvedimento amministrativo*, Torino, 1964, pp. 94 ss., secondo cui «alla determinazione del dovere d'ufficio concorrono anche le norme strumentali relative agli atti, in cui si pun-

solo l'amministrazione deve agire con razionalità, ma le regole sul «farsi» del provvedimento incidono sulla decisione conclusiva (37), e sia le norme sul «farsi», sia quelle sulla determinazione conclusiva, corrispondono a una selezione cogente degli scopi da perseguire, con indicazioni vincolanti e formulate in via generale dalla stessa prescrizione attributiva.

All'opposto, per l'impresa, l'informalità del processo e la connessa, piena libertà negoziale spostano la «procedimentalizzazione» a valle della scelta (38). Soprattutto, a differenza di quanto accade per l'amministrazione, l'impresa può stabilire con l'esercizio della sua autonomia negoziale i suoi obiettivi e, a maggiore ragione, identificare le sue strategie di mercato. Il diritto del lavoro non condiziona in via diretta il «farsi» dell'atto, se così si intende la fase di giudizi critici preparatori alla determinazione (39). Manca la predeterminazione dei fini pubblici, attratti per gli stessi principi costituzionali in una sfera di imparzialità dell'intera attività e di corrispondenza con il buon andamento. Come ricorda il diritto amministrativo (40), tra potere e funzione intercorrono un raccordo e una distinzione, poiché dei

tualizza l'agire dell'autorità per l'esercizio del potere», con la precisazione (p. 96) che, «qualora l'azione dell'autorità sia per qualche aspetto discrezionale, il contenuto del dovere d'ufficio viene stabilito dalla norma anche mediante il richiamo ai criteri di convenienza amministrativa, ai quali la scelta discrezionale deve essere informata».

(37) Vd. Gasparri, *Teoria giuridica della pubblica amministrazione. Nozioni introduttive*, Padova, 1964, pp. 94 ss., e, dello stesso Autore, voce *Competenza in materia amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, pp. 34 ss., per il nesso fra ufficio (e sua competenza) e funzione, come esplicitazione oggettiva delle prerogative pubbliche. Cfr. Pugliatti, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935, pp. 73 ss.; sulla funzione intesa quale «attività che si costituisca come realizzazione dell'ordinamento, nella logica della produzione e applicazione del diritto o anche di semplice obbedienza», v. G. Marongiu, voce *Funzione. II. Funzione amministrativa*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, pp. 5 ss. (dell'estratto); cfr. già G. Zanobini, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, in *Enc. dir.*, vol. II, pp. 223 ss.

(38) Sul nesso fra disciplina di diritto del lavoro e poteri dell'imprenditore v. Perone, *L'organizzazione e l'azione del lavoro nell'impresa*, Padova, 1981, pp. 245 ss.

(39) Tale impostazione non sminuisce il risalto costituzionale dell'utilità sociale, che, comunque, pone un vincolo preciso all'iniziativa del legislatore; cfr. P. Perlingieri, *Proprietà, impresa e funzione sociale*, in *Riv. dir. impr.*, 1989, pp. 207 ss.

(40) Cfr. Modugno, *Funzione*, loc. cit., pp. 302 ss., secondo cui «è funzione l'attività rilevante come tale, nella sua continuità e globalità e non soltanto nelle singole sue particolari manifestazioni e determinazioni»; ma v. F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.; Gasparri, *Teoria giuridica della pubblica amministrazione. Nozioni introduttive*, cit., pp. 94 ss., e, dello stesso Autore, *Competenza in materia amministrativa*, loc. cit., pp. 34 ss., per il nesso fra ufficio (e sua competenza) e funzione, come esplicitazione oggettiva delle prerogative pubbliche.

due citati elementi ciascuno è collegato all'altro (41). Il potere è la «energia giuridica», quindi la componente dinamica nella trama delle posizioni soggettive (42). La funzione è il momento di passaggio verso l'adozione dell'atto, in specie di quello unilaterale. Ne deriva la separazione del potere pubblico dalla sua attuazione, nella funzione e nel procedimento, quale sua conseguenza formale.

In generale, il potere è una categoria *a priori* rispetto all'attività, da cui deriva l'esecuzione, perché la previsione entri in contatto con la situazione di fatto (43). Il potere è una «energia» da porre in relazione con le mutevoli contingenze, e in questo consiste il suo esercizio. L'atto presuppone sia un potere, sia una sua distinta realizzazione. Nel diritto amministrativo, se la funzione applica il potere, immette la «energia» nella storia, rispetto a problemi e a comportamenti specifici, e il procedimento è il raccordo formale tra un potere dato *a priori* e la realtà nella quale si cala la sua attuazione (44). Nel sistema privatistico, la nozione di potere non cambia ed esso è comunque la posizione soggettiva che consente di provocare in via unilaterale la modificazione delle posizioni altrui. Non esiste una funzione, poiché difetta la preordinazione al raggiungimento di scopi già fissati e, al contrario, l'elemento dinamico prelude al soddisfacimento di aspirazioni individuali, seppure inquadrato in un contesto negoziale, come è nel caso del rapporto di lavoro.

Nel diritto amministrativo, le norme si indirizzano ora al potere, ora alla sua realizzazione. In sostanza, «l'evento a cui la situazione giuridica guarda non può essere che uno schema generale tolto al passato e proiettato nell'avvenire, un tipo riproducibile in astratto in un numero illimitato di tempi e di luoghi» (45); pertanto, l'esercizio denota una stretta correlazione

(41) Vd. Ghezzi, *La frontiera mobile dei diritti e delle libertà individuali*, in *Lav.* '80, 1990, pp. 20 ss.

(42) Vd. F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, loc. cit., pp. 128 ss.; Pastori, *La struttura procedimentale dell'amministrazione pubblica*, in *Probl. amm. pubbl.*, 1981, pp. 55 ss.; Ottaviano, *Studi sul merito degli atti amministrativi*, in *Ann. dir. comp.*, 1948, pp. 318 ss.

(43) Vd. F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996, pp. 465 ss.

(44) Vd. Pugliatti, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, cit., pp. 73 ss.; sulla funzione intesa quale «attività che si costituisca come realizzazione dell'ordinamento, nella logica della produzione e applicazione del diritto o anche di semplice obbedienza», v. G. Marongiu, voce *Funzione. II. Funzione amministrativa*, loc. cit., pp. 5 ss.; G. Zanobini, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, loc. cit., pp. 223 ss.

(45) Cfr. Falzea, voce *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, pp. 485 ss.

con il tempo storico e, in primo luogo, con la memoria e la proiezione della conoscenza verso il futuro, in previsione della deliberazione. Il tempo «esplica una funzione mediatrice tra norma e conseguenza giuridica, per mezzo del suo indefettibile elemento costitutivo: il fatto tipico», e «la conseguenza giuridica non si determina se non si verifica il fatto previsto dalla norma» (46). Tale schema ricostruttivo può essere riferito senza sostanziali differenze sia al potere amministrativo, sia a quello di diritto privato, poiché, a tale riguardo, si può prescindere dalla natura degli interessi perseguiti e dal carattere della determinazione, cioè dalla sua discrezionalità o dalla sua autonomia negoziale. A prescindere dalla «funzionalizzazione» dell'autorità conferita rispetto al perseguimento di obiettivi predeterminati, il potere media fra il fatto tipico identificato per legge in relazione al suo conferimento e gli effetti connessi al suo esercizio e, quindi, realizza forme di dinamismo corrispondenti talora al perseguimento dell'interesse privato e, talaltra, di quello pubblico.

In definitiva, «ogni norma, condizionando a un fatto giuridico un effetto giuridico, non fa che attribuire valore giuridico a certe situazioni che riguardano certe altre antecedenti situazioni di fatto e così fornire ai soggetti una base e un criterio per la valutazione del futuro», proponendo «una valutazione anticipata e prospettica attraverso tipi e schemi generali desunti dalle esperienze trascorse» (47). Queste implicazioni appaiono con chiarezza nel caso del potere amministrativo, per la sua strutturale componente dinamica, giustificativa dell'attività pubblica. La tensione a un'applicazione futura traspare dalla definizione del potere come «energia», con una proiezione verso l'avvenire, poiché «il dovere e il potere sono sempre anteriori nel tempo alle azioni e situazioni di fatto che ne costituiscono le realizzazioni corrispondenti» (48). Se la fattispecie è considerata «nel quadro del procedimento di produzione degli effetti, non è causa, né concausa di essi; e non è neppure condizione per il concretizzarsi della norma; costituisce piuttosto uno dei termini, col soggetto valutante, dell'atto di valutazione: vale a dire, l'oggetto della valutazione» (49), alla stregua delle scelte prescrittive. Se il

(46) Vd. Capozzi, *Temporalità e norma*, Napoli, 1979, pp. 385 ss.

(47) Cfr. Falzea, voce *Efficacia giuridica*, *loc. cit.*, pp. 484 ss.

(48) Cfr. Falzea, voce *Efficacia giuridica*, *loc. cit.*, pp. 486 ss.

(49) Cfr. Cataudella, voce *Fattispecie e fatto*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, pp. 935 ss., il quale ricorda che «l'ordinamento, attraverso il mezzo tecnico rappresentato dalla norma, ha inteso prendere posizione non nei confronti di una fattispecie astratta bensì rispetto alla serie indeterminata dei fatti che hanno in comune le caratteristiche precisate nello schema tipico, sicché può ben dirsi che nella valutazione astrattamente espressa nella norma è potenzialmente implicata la valutazione di tutte le concrete fattispecie, che rientrano nello schema tipico» (p. 933).

potere si fonda in via diretta sulla disposizione, essa propone così il suo paradigma di valutazione, aperto all'incontro con il fatto.

Il principio di razionalità è immanente nell'esercizio del potere (50), perché, in un unitario contesto, lo collega al suo esercizio. Tale criterio è alla base di qualsiasi potere, a prescindere dalla sua eventuale «funzionalizzazione» al perseguimento dell'interesse pubblico. Se l'ordinamento non volesse porre un canone di razionalità, non costruirebbe un potere, in quanto ciò implica creare limiti alla posizione soggettiva. La regolazione del potere non ha nulla a che vedere con l'anomia e, pertanto, con l'irrelevanza di taluni comportamenti. Al contrario, il potere è configurato per legge e, proprio perché vi è una possibilità regolata di modificare le posizioni soggettive altrui e, comunque, di interferire con la sfera di un altro soggetto, il diritto pone sia la «energia», sia i suoi limiti e, così, stabilisce una dimensione positiva dell'autorità, costruendone il fondamento e definendo il suo perimetro. Nella contrapposizione fra un esercizio legittimo e possibili sconfinamenti, il potere rinvia in modo inevitabile a un sindacato sulla legittimità delle decisioni.

L'introduzione di un potere postula la razionalità dell'attività (51), concepita dall'ordinamento in vista della finale determinazione. Non basta la sola coerenza fra il provvedimento e il potere, ma occorre quella, più articolata, con le manifestazioni interlocutorie dell'azione, come «farsi» della decisione finale, anche qualora manchi una «funzione». In ogni caso, viene in considerazione la complessiva iniziativa individuale e quanto si accompagna all'esercizio del potere in senso stretto, a maggiore ragione se esso è inserito nella protratta coabitazione e nella collaborazione dell'azienda. Per l'incontro con la realtà e le sue aspettative, occorre il migliore svolgimento del potere in atti congruenti con il suo fine, con la preordinazione del «farsi» alla sua vocazione caratterizzante, in sintonia con le prescrizioni da applicare (52). Questa idea è tipica del diritto amministrativo, ma essa non deriva dalla natura pubblica dell'interesse e dall'imparzialità dell'istituzione. In quan-

(50) Infatti, «il problema della razionalità, che trova nel momento della scelta il suo maggiore sviluppo, non si affida di per sé alla disciplina dei comportamenti singoli, individuali o collettivi che siano, ma invece all'organizzazione di tali comportamenti» (v. G. Marongiu, voce *Funzione*, *loc. cit.*, pp. 6 ss.). Proprio per questo ha specifico valore il tempo dell'amministrazione, indicativo della dimensione diacronica in cui si colloca l'applicazione dell'organizzazione, con la dovuta scansione, all'esercizio del potere.

(51) Sulla necessaria razionalità della funzione e sui limiti del sindacato giurisdizionale, v. Sala, *Imparzialità dell'amministrazione e disciplina del procedimento nella recente giurisprudenza amministrativa e costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, pp. 436 ss.

(52) Vd. F. Satta, voce *Atto amministrativo (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, vol. IV, pp. 3 ss. (dell'estratto), sulla «formalizzazione» del potere nell'atto.

to tale, anche se votato al raggiungimento di obiettivi privati e, in primo luogo, di quello di profitto, il potere è manifestazione di autorità collocata nel perimetro delle norme e votata a mediare fra i fatti storici e specifici effetti programmati.

Per il carattere unilaterale del provvedimento negoziale, che, per esempio, trova il suo fondamento in un progetto creato dal datore di lavoro e fuori dal controllo del prestatore di opere (e del giudice che non voglia cadere in opinabili analisi di merito), la cognizione sulla fattispecie non può isolare la dichiarazione conclusiva, ma la deve mettere in raccordo con l'unitaria condotta dell'impresa. Infatti, come visto, la fattispecie concreta è «uno dei termini, col soggetto valutante, dell'atto di valutazione: vale a dire, l'oggetto della valutazione» (53). Quindi, la fattispecie è quanto deve essere considerato ai fini del sindacato sul legittimo esercizio del potere, con l'analisi di ciascun evento in una prospettiva complessiva e non con artificiose forme di isolamento dell'uno o dell'altro profilo. Inserito in pieno nel tempo storico, il potere deriva dalla conoscenza e rimanda a un'analisi del giudice che si deve interrogare sulla stessa sequenza di situazioni, per quanto gli è possibile apprezzare, nell'ambito del processo.

Il sindacato passa dall'atto all'esercizio del potere e al comportamento complessivo; lo stesso vale per il potere amministrativo (54), il cui legittimo esercizio postula un «farsi» (55) coerente con gli interessi in gioco e con pa-

(53) Cfr. Cataudella, voce *Fattispecie e fatto*, in *Enc. dir.*, vol. XVI, pp. 935 ss., il quale ricorda che «l'ordinamento, attraverso il mezzo tecnico rappresentato dalla norma, ha inteso prendere posizione non nei confronti di una fattispecie astratta bensì rispetto alla serie indeterminata dei fatti che hanno in comune le caratteristiche precisate nello schema tipico, sicché può ben dirsi che nella valutazione astrattamente espressa nella norma è potenzialmente implicata la valutazione di tutte le concrete fattispecie, che rientrano nello schema tipico» (p. 933).

(54) Sull'estensione del sindacato giurisdizionale al processo decisionale, v. Pastori, *Discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Foro amm.*, 1987, II, pp. 3166 ss.; F. Benvenuti, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in Aa.Vv., *La procedura amministrativa*, a cura di Pastori, Vicenza, 1964, pp. 543 ss.; Merusi, *Sullo sviluppo giurisprudenziale del diritto amministrativo italiano*, in *Legge, giudici, politica. Le esperienze italiana e inglese a confronto*, Milano, 1983, pp. 124 ss. Vd. Bertì, *Il dedalo amministrativo e il diritto*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, vol. I, pp. 290 ss., secondo cui «si dice che l'amministrazione agisce discrezionalmente: la discrezionalità non è altro che la combinazione forzosa tra la libertà dell'amministrazione e i comandi legislativi. La discrezionalità è lo spazio che si fa risultare da una sorta di convergenza forzata di elementi spuri e tendenzialmente confliggenti».

(55) Vd. Pugliatti, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, cit., pp. 73 ss.; sulla funzione intesa quale «attività che si costituisca come realizzazione dell'ordinamento, nella logica della produzione e applicazione del diritto o anche di semplice obbedienza», v. G. Marongiu, voce *Funzione*, loc. cit., pp. 3 ss.

rametri di avvedutezza (56). Però, nel diritto privato manca una regolazione imperativa del farsi dell'atto. Ciò non impedisce il ricorso a criteri di razionalità, coerenti con la complessiva idea di potere e, dunque, con la sua dimensione di autorità. In qualche modo, il potere è una manifestazione dell'autorità razionale e regolata o, meglio, razionale perché regolata. L'impatto degli interessi perseguiti è significativo sulla struttura (57), ma non al punto da rendere impossibile una comparazione fra il sistema privatistico e quello del diritto pubblico, sempre se si tengono presenti le distinzioni correlate ai fini.

5. — *I poteri del datore lavoro e la necessaria razionalità del loro esercizio*
 — A prescindere dalla natura degli interessi coinvolti e, pertanto, dal loro appartenere al sistema privatistico (58) o a quello di diritto pubblico, il potere ha una intrinseca dimensione di razionalità. Infatti, è delimitato, con il conferimento di uno spazio di autorità circoscritto da criteri prestabiliti, affinché il titolare sia messo nelle condizioni di adottare determinazioni incidenti sulle posizioni soggettive altrui, sulla base delle sue rappresentazioni della situazione di fatto. Se si condivide questo controvertibile punto di vista, il potere implica una dimensione razionale; nemmeno nel contesto civilistico può essere equiparato a una energia pura. In difetto, si sarebbe nel mondo dell'irrelevanza giuridica (59) e non vi sarebbe motivo per un intervento prescrittivo di conformazione del potere stesso e, in modo simultaneo, di identificazione del perimetro di atti coerenti con la norma.

Nel suo essere autorità regolata, se si consente di utilizzare queste formule semplificate, il potere è una manifestazione razionale; solo ciò mette in collegamento l'applicazione e l'interpretazione della legge con la considera-

(56) Vd. Casetta, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 305 ss.; ma cfr. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, pp. 422 ss., e, dello stesso Autore, *Vecchia amministrazione e nuove opinioni*, in *Jus*, 1990, pp. 197 ss., sulla «spropositata rilevanza» attribuita dal nostro pensiero giuridico al procedimento amministrativo.

(57) Sulla preordinazione della funzione al perseguimento di interessi oggettivi e alieni v. F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo, loc. cit.*, pp. 128 ss., e, dello stesso Autore, *Semantica di funzione*, in *Jus*, 1985, pp. 3 ss.; Marongiu, voce *Funzione, loc. cit.*, pp. 6 ss.; Modugno, voce *Funzione, loc. cit.*, pp. 303 ss.

(58) Vd. Buoncristiano, *Profili della tutela civile contro i poteri privati*, Padova, 1986, pp. 282 ss.; Pessi, *Il potere direttivo dell'imprenditore e i suoi nuovi limiti dopo la legge 20 maggio 1970, n. 300*, in *Dir. lav.*, 1973, I, pp. 60 ss.; Magrini, voce *Lavoro (contratto individuale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, pp. 369 ss.; Zoli, *Subordinazione e poteri dell'imprenditore tra organizzazione, contratto e contropotere*, in *Lav. dir.*, 1997, pp. 240 ss.

(59) Cfr. Irti, voce *Rilevanza giuridica*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, pp. 1094 ss.

zione degli elementi empirici in grado di influire sull'esercizio. Prima di tutto, il potere è ragionamento e, cioè, è espressione della conoscenza e della volontà, della ricerca sulle notizie utili per la decisione. Ciò non significa affatto che il provvedimento legittimo sia solo quello opportuno e che il giudice debba stabilire se il potere è stato esplicato in modo convincente. Al contrario, per lo più, il sindacato non è di merito, a maggiore ragione nel diritto privato, poiché l'ordinamento non pretende che il titolare giunga a conclusioni conformi ai suoi interessi (60), né il giudice si può sostituire, correggendo, modificando, vietando o eliminando atti contrari all'opportunità (61). A prescindere dai criteri di legittimità e dalle forme di controllo in sede giudiziale, il potere è in sé un ragionamento, anche quando, secondo le comuni convinzioni e le opinioni più persuasive, si perviene a conclusioni sbagliate. Non di meno, si discute dell'esercizio della ragione, che non sempre porta tutti agli stessi esiti e tanto meno a ottenere il plauso altrui.

È diverso chiedersi, da un lato, come si espliciti il sindacato giudiziale e, dall'altro, quale sia l'intrinseca natura del potere, visto nella originaria caratteristica di «potenza» o, se si vuole, di «energia», quindi nella sua proiezione dinamica. Esso demanda una decisione e, per l'idea delle facoltà umane propria del nostro ordinamento, è un ragionamento, che muove dalla conoscenza e giunge a una deliberazione (62). Non a caso, già Aristotele sottolineò il nesso fra la reminiscenza e la deliberazione; infatti, «la memoria precede cronologicamente la reminiscenza e appartiene alla stessa parte dell'anima alla quale appartiene l'immaginazione: è una collezione o raccolta di immagini con l'aggiunta di un riferimento al tempo. La rievocazione non è qualcosa di passivo: è il recupero di una conoscenza o sensazione già avuta in precedenza» (63).

Anzi, «chi rammemora fissa per illazione che prima ha veduto o udito o sperimentato qualcosa e ciò è, in sostanza, una specie di ricerca; essa spetta solo a coloro che hanno capacità deliberativa perché anche il deliberare è una forma di illazione» (64). Poiché il potere rinvia a una deliberazione, ri-

(60) Vd. Perulli, *Il potere direttivo dell'imprenditore. Funzioni e limiti*, Milano, 1992, pp. 406 ss., per cui «la proporzionalità nell'esercizio del potere significa anzitutto ragionevolezza ma anche adeguatezza tra mezzo e fine. La ragionevolezza può dunque essere contestata, sottoposta a controllo, al limite piegata per tener conto di altre razionalità».

(61) Cfr. Oppo, *Impresa e mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, pp. 421 ss.

(62) Vd. Levi, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, pp. 133 ss.

(63) Cfr. P. Rossi, *Il passato, la memoria, l'oblio*, II ed., Bologna, 2001, pp. 13 ss.

(64) Cfr. P. Rossi, *Il passato, la memoria, l'oblio*, cit., pp. 13 ss., sempre con riferimento al pensiero di Aristotele.

manda alla conoscenza e alla volontà, nel loro nesso dato dall'esercizio delle facoltà razionali. Diverso è stabilire se l'ordinamento rimetta al giudice di verificare se il ragionamento sia accettabile nel suo intrinseco sviluppo o se ci si accontenti di un controllo più limitato, senza alcuna sostituzione, come per lo più nel diritto privato. Sul punto, soccorre solo l'esame della disposizione attributiva del potere, sulla base di una delicata ricomposizione a sistema. Anche nel contesto civilistico, in molti casi, il giudice ha poteri sostitutivi e il suo intervento raggiunge la massima incisività. Per esempio, ciò accade in tema di sanzioni disciplinari.

La loro legittimità presuppone la loro proporzione, con un diretto e integrale sindacato del giudice (65), il quale, così, ripercorre tutto l'itinerario dell'impresa nella valutazione della condotta. Anzi, tale sindacato non implica il mero riferimento a canoni di razionalità, ma a principi assiologici, poiché, «per stabilire in concreto l'esistenza di una giusta causa [...], occorre valutare da un lato la gravità dei fatti addebitati, in relazione alla portata oggettiva e soggettiva dei medesimi, alle circostanze nelle quali sono stati commessi e all'intensità dell'elemento intenzionale, dall'altro la proporzionalità fra tali fatti e la sanzione inflitta» (66). Lungi dal limitarsi a un controllo esterno della coerenza delle decisioni dell'impresa, il giudice si sostituisce al datore di lavoro e penetra nell'intimo della determinazione, per chiedersi se vi sia proporzione (e, quindi, giustizia sostanziale) nel raccordo fra il comportamento e la misura applicata.

Lo stesso non accade sempre e, molto spesso, il controllo si arresta prima, senza che vi sia una simile sostituzione al titolare. Per lo più, il giudice non può, né deve chiedersi che cosa avrebbe deliberato se fosse stato al posto dell'impresa e, al contrario, gli si domanda una verifica di diversa natura, meno intensa (67). In particolare, ciò accade qualora il potere corrisponda allo svolgersi dell'attività di impresa, nella sua impostazione e nella realizzazione di un progetto economico, come è garantito dall'art. 41 Cost. Per esempio, questo porta ad affermare, a proposito del potere di licenziamento per riduzione di personale, che «la fattispecie "giustificato motivo" fissa [...] i presupposti di fatto dell'atto. Essi, pur rimanendo al di fuori della struttura negoziale, sono considerati requisiti di validità» (68) e, si precisa, «la tecnica con cui è confezionata» la motivazione «costituisce un presupposto esterno che ne condiziona la validità e consente l'elaborazione di una

(65) Vd. Cass. 11 marzo 2004, n. 5013, in *Gius*, 2004, 2996.

(66) Vd. Cass. 19 agosto 2003, n. 12161, in *Gius*, 2004, 364.

(67) Cfr. Buoncristiano, *I poteri del datore di lavoro*, in P. Rescigno (diretto da) *Tratt. dir. priv.*, vol. XV, tomo I, I ed., Torino, 1986, pp. 573 ss.

(68) Vd. Napoli, *La stabilità reale del rapporto di lavoro*, Milano, 1980, pp. 17 ss.

teoria generale» (69). Anzi, si soggiunge, «tale presupposto è costruito come un limite all'esercizio del potere unilaterale di licenziamento [...], alla stregua delle altre tecniche di controllo dei poteri» (70).

A prescindere dal fatto che tali affermazioni siano persuasive (e in altra sede le sottopongo a critica) (71), esse mettono in luce come, per un verso, l'esercizio del potere sia l'esplicarsi della ragione e, per altro verso, quanto possano essere differenti le modalità del sindacato sul risultato finale della deliberazione. Lungi dall'essere in contraddizione, le due affermazioni devono essere accostate, e tale dialettica può essere sciolta solo da una riflessione costruttiva sul singolo potere e sulla sua ricomposizione in un sistema convincente. In sé, il potere è ragionamento; in difetto, non avrebbe senso la relativa previsione eteronoma. Il diritto può accettare l'esito della decisione, qualunque esso sia, o può dare al giudice prerogative più o meno estese di interferenza con la ponderazione degli interessi. In particolare, il datore di lavoro si trova in condizioni diverse a seconda del potere e, per converso, il prestatore di opere ha maggiore o minore tutela in sede giudiziale rispetto alle varie manifestazioni dell'autorità.

È impreciso parlare in generale dell'autorità e della sua incidenza sulla subordinazione come se la prima dovesse essere vista in un indistinto orizzonte e si manifestasse sempre allo stesso modo. Al contrario, le sue espressioni sono quanto mai articolate e ciascuna deve essere studiata in sé, per la ricerca di un equilibrio fra le aspettative contrapposte. Ciò accade per qualunque potere, sia immerso nel contesto civilistico, sia di matrice pubblicistica (72). Se così non fosse e se si potesse ravvisare una sintesi costante fra le prerogative delle parti e quelle del giudice, il potere non sarebbe più una specifica «energia», perché esisterebbe una conformazione generale e stabile dell'autorità. Così non è e, oltre tutto, non può essere. Infatti, solo se ciascuna estrinsecazione dell'autorità è concepita nella sua individualità, l'idea di potere ha un preciso risalto, ricostruttivo e applicativo.

Nel diritto amministrativo, il principio di tipicità ha avuto un ampio risalto (73); lo stesso non si può dire nel contesto privatistico, dove una simi-

(69) Vd. Mazzotta, *Diritto del lavoro e diritto civile. I temi di un dialogo*, Torino, 1994, pp. 143 ss.

(70) Vd. Zoli, *I licenziamenti per ragioni organizzative: unicità della causale e sindacato giudiziale*, in *Studi in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, vol. II, pp. 1357 ss.

(71) Ciò sto facendo nel mio contributo sul principio di necessaria giustificazione del licenziamento, in un *Trattato* in corso di pubblicazione.

(72) Vd. Di Gaspare, *Il potere nel diritto pubblico*, Padova, 1992, pp. 181 ss.

(73) Vd. F. Satta, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1969, pp. 8 ss.; Merz, *Osservazioni sul principio di legalità*, in *Riv. trim.*

le categoria non è collegata a criteri costituzionali, come quelli di imparzialità e di buon andamento. Tuttavia, in quanto espressione dell'incidere della determinazione nella sfera altrui, anche nella logica civilistica il potere è specifico e occorre stabilire che cosa si pretenda dal titolare e che cosa si voglia controllare, rispetto al suo ragionamento: in sostanza come questo si esponga al sindacato. Solo in modo sintetico si può parlare dei poteri del datore di lavoro come di una categoria unificante. All'opposto, ciascuno deve essere visto nella sua costruzione e, sebbene nel loro comporsi siano indicativi della stessa subordinazione (74), ognuno deve essere isolato, affinché si capisca che cosa si può decidere e quanto si deve subire. Vi è da chiedersi quali siano i tratti comuni.

6. — *I poteri del datore di lavoro e il loro incidere sul dipanarsi delle vite coinvolte nell'esercizio dell'attività economica* — Un elemento accomuna i diversi poteri del datore di lavoro, il loro essere punto di intersezione fra il dipanarsi della vita dell'imprenditore e quella dei prestatori di opere, in quella convivenza necessitata che espone ciascuno alla conoscenza altrui e costringe i dipendenti a collaborare (seppure nel rispetto della loro dignità) a un progetto subito e non condiviso, se non in modo occasionale e in misura marginale. Per quanto siano diversi nella loro struttura e nella loro ragione di essere, i poteri risentono in modo rilevante della continuità della relazione professionale (75) e, pertanto, dello svolgersi in azienda di una parte rilevante delle esistenze degli individui, per usare un lessico noto (76). Tale aspetto non può essere confuso con una generica attenzione per gli interessi morali e patrimoniali dei prestatori di opere. Questo profilo esiste, ma è parziale e inappagante.

Il punto più delicato è dato dall'intrinseca natura del ragionamento in cui consiste l'esercizio del potere, preparatorio all'adozione dell'atto con il quale l'impresa incide sulla sfera dei suoi lavoratori. Tale ragionamento non è mai isolato, occasionale o episodico, e non ha nulla a che vedere con la de-

dir. proc. civ., 1976, pp. 1371 ss.; Marzuoli, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982, pp. 42 ss.

(74) Vd. Mengoni, *Il contratto di lavoro nel diritto italiano*, in Aa.Vv., *Il contratto di lavoro nel diritto dei Paesi membri della Ceca*, Milano, 1965, pp. 59 ss.

(75) Cfr. Oppo, *I contratti di durata*, in *Riv. dir. comm.*, 1943, I, pp. 143 ss.; L. Spagnuolo Vigorita, *Riflessioni in tema di continuità, impresa, rapporto di lavoro*, in *Studi in onore di Francesco Santoro Passarelli*, Napoli, 1972, pp. 1023 ss.; De Luca Tamajo, *Il tempo di lavoro (il rapporto individuale di lavoro)*, in Aa.Vv., *Il tempo di lavoro. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro, Genova, 4-5 aprile 1986*, Milano, 1987, pp. 26 ss.

(76) Vd. Capograssi, *La vita etica*, cit., pp. 655 ss.

cisione assunta nell'ambito di un improvvisato e breve contratto sociale. Al contrario, il rapporto di lavoro dura, e tale dimensione mette in luce una grande componente della fatica dei dipendenti, esposti all'autorità per una fase protratta del loro cammino, in molti momenti, collegati dal disegno organizzativo e, soprattutto, dal fatto di essere l'uno successivo all'altro, nello svolgersi della vita o, per lo meno, di quella porzione significativa passata in azienda. Merita parlare di poteri del datore di lavoro non perché siano uguali. È vero il contrario, ma non ne è mai esercitato uno solo. Il costante ripetersi degli uni e degli altri dà il senso della subordinazione, nel mostrare come tutti insieme incidano sull'esperienza del dipendente e rendano utile il suo fare.

Questo non avrebbe molto risalto se non fosse continuo, se non si ripetesse di giorno in giorno, nell'esplicazione delle capacità professionali, se non fosse coordinato rispetto a obiettivi frutto della libera capacità creativa del datore di lavoro, nello stabilire che cosa si debba realizzare e come si possano raggiungere questi scopi. Per converso, se ciascun atto unilaterale è espressione del suo potere, non si può pensare al provvedimento o, comunque, all'iniziativa del datore di lavoro in sé, senza guardare come essi si coordinino e nel loro intersecarsi mostrino il senso, storico, della cooperazione e diano significato all'attività eterodiretta. È evidente il limite degli strumenti istruttori processuali, inadeguati per la loro intrinseca conformazione a consentire al giudice di stabilire come si svolga nel tempo reale l'esistenza e che cosa accada negli innumerevoli frangenti nei quali si esplica il lavoro.

Peraltro, fermi questi ostacoli processuali, i quali condizionano in modo profondo e inevitabile l'intensità e la perspicuità del sindacato giudiziale, i poteri e gli atti relativi compongono una trama, tanto articolata quanto intrecciata; le singole manifestazioni dell'autorità appartengono a un disegno che l'ordinamento cerca di ricostruire nella sua unità. Al giudice si chiede di trarre a sintesi il comportamento complessivo, per quello che riesce a capire, affinché, seppure con i limiti della rappresentazione processuale della vita, il giudizio guardi a questa ultima, non all'una o all'altra dichiarazione negoziale, isolata dal contesto. In questo sta il fascino e il momento di crisi prolungata del diritto del lavoro, la centralità non del fatto singolo, ma del tempo passato da dipendenti e da imprenditori in azienda, la pretesa di alzare lo sguardo dall'attimo e da ciò che in esso si compie per portare in risalto un tratto più esteso e complesso della dimensione esistenziale.

Se così non fosse, non si potrebbe capire, neppure in modo affrettato o marginale, che cosa esprima la condizione umana e relazionale dei protagonisti della nostra società economica. Tuttavia, questa ambizione mette il giudice di fronte a un dilemma che deve essere affrontato con pazienza e buon

senso, salvo cadere in risultati disastrosi. Nessun principio di diritto compone i conflitti senza uno sforzo misurato di andare oltre le impressioni e di guardare alle relazioni profonde fra le persone e, quindi, a quanto si manifesta del loro animo, delle loro bassezze, della loro grandezza, dei bisogni quotidiani e delle miserie di questa condizione di perenne transito nella quale siamo tutti immersi. Al giudice si chiede di avere l'ironia di Ariosto e la consapevolezza del dramma di Sofocle, se vuole superare l'apparenza per cercare di cogliere la sostanza, di questa commedia (se non sfocia in tragedia), nella quale si dibattono impulsi e passioni diversi.

L'istanza di giustizia alla base del diritto del lavoro promana dalla vita e da un tratto più o meno esteso di essa, e solo se questa è considerata nel suo atteggiarsi si può andare al di là delle impressioni per capire un po' ciò che i lavoratori e i datori di lavoro riescono a esprimere. Proprio perché gli atti di esercizio dei poteri sono infiniti, per quanto ciascuno sia diverso e con varia modulazione si espliciti il sindacato del giudice, un parametro di riflessione accomuna in modo inevitabile tutte le manifestazioni dell'autorità: la loro necessaria lealtà, espressione del principio di buona fede, il quale postula una strutturale coerenza del datore di lavoro nell'impostare e nel realizzare il suo progetto. Ho affermato questo concetto in un ambito più ristretto, parlando del licenziamento per giustificato motivo oggettivo e, in particolare, ho sostenuto che occorrerebbe vedere nella buona fede la «specificità lealtà che si impone fra due individui legati da un vincolo di natura particolare» (77), in sintonia (78) con le indicazioni costituzionali (79). Lo stesso ra-

(77) Vd. Cattaneo, *Buona fede obbiettiva abuso del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, pp. 613 ss.; sulla distinzione tra la buona fede in senso oggettivo (intesa quale regola di comportamento) e quella in senso soggettivo, vista cioè quale fatto psicologico, cfr. Sacco, *La buona fede nella teoria dei fatti giuridici di diritto privato*, Torino, 1949, pp. 17 ss.; Giampiccolo, *La buona fede in senso soggettivo nel sistema del diritto privato*, in *Studi sulla buona fede*, Milano, 1975, pp. 77 ss.

(78) Cfr. Lener, *Ecologia, persona, solidarietà: un nuovo ruolo del diritto civile*, in *Aa.Vv., Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di Lipari, Bari, 1974, pp. 341 ss.; per una attenuazione del possibile risalto dei principi costituzionali e, in particolare, dell'art. 2 Cost. rispetto al principio di buona fede v. Mengoni, *Fondata sul lavoro: la Repubblica fra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Aa.Vv., Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di Napoli, Milano, 1998, pp. 9 ss.

(79) Sulla rilevanza positiva del principio di solidarietà v. Balandi, *Cosa resta della Fraternità*, in *Lav. dir.*, 1990, pp. 25 ss.; sulla rilevanza complessiva di criteri di solidarietà nell'ordinamento contemporaneo v. G. Prosperetti, *I nuovi confini della solidarietà nella società postindustriale*, in *Dir. lav.*, 1996, I, pp. 243 ss. Sul precario nesso fra buona fede e criteri costituzionali nell'esperienza del diritto del lavoro v. Tullini, *Clausole generali e rapporto di lavoro*, cit., pp. 46 ss.; Saffioti, *Le clausole generali di buona fede e correttezza e la posizione del lavoratore subordinato*, cit., pp. 53 ss.

gionamento può essere applicato più in generale; esso è il portato della continuità del rapporto e della sua dimensione di forma necessitata e strutturale di convivenza.

Qualunque potere deve essere esercitato in modo leale. In quanto decisione fondata per sua natura su una ricognizione di fatti, l'atto non può essere improvviso e, se mai, deve essere la conclusione di un ragionamento coerente e frutto di un apprezzamento equilibrato. Il giudice deve chiarire se la decisione sia stata adottata in modo leale (80). Mentre un abile difensore può sempre costruire *a posteriori* un persuasivo problema organizzativo ragionando a ritroso, la lealtà deve emergere dai comportamenti, oggetto di prova diretta. Pertanto, se si utilizza questo criterio fino alle sue naturali conseguenze, nel processo non si espone la visione di una organizzazione comunque opinabile (81), ma un rapporto di lavoro, nella sua evoluzione. Questa accentuazione del criterio di lealtà (come componente della buona fede) non invita a una procedimentalizzazione dell'esercizio del potere. Il rispetto della lealtà non coincide con l'osservanza di forme apposite, se non prefigurate per legge o dal contratto collettivo.

Il motivo del singolo atto deve essere almeno sincero, meditato e, comunque, la conclusione di un processo decisionale coerente. Per il carattere unilaterale del provvedimento, che trova il suo fondamento in un progetto creato dal datore di lavoro e fuori dal controllo del prestatore di opere, la cognizione sulla fattispecie non può isolare la dichiarazione conclusiva, ma la deve mettere in raccordo con l'unitaria condotta dell'impresa. Il sindacato del giudice passa dall'atto in sé all'esercizio del potere e, pertanto, al comportamento.

7. — *Le forme del sindacato giudiziale sull'esercizio del potere* — Il tempo incide in profondità sulla conformazione e sull'esercizio dei poteri del datore di lavoro, e di tale prospettiva il giudice deve tenere conto, poiché

(80) Vd. Perulli, *La buona fede nel diritto del lavoro*, in q. Riv., 2002, I, pp. 11 ss., per cui, a proposito del controllo sull'esercizio dei poteri del datore di lavoro, «la buona fede si estrinseca in una duplice direzione: da un lato, rappresenta un limite che affianca le previsioni esistenti implicando un controllo distinto e autonomo quanto agli scopi e al tipo di indagini, rispetto al sindacato condotto alla stregua delle norme formali di validità; dall'altro, la buona fede agisce laddove mancano esplicite disposizioni normative, per ricondurre entro margini di ragionevolezza e di temperamento degli interessi il potere datoriale». Peraltro, si dovrebbe evitare che la valutazione secondo buona fede sconfini in una analisi di ragionevolezza.

(81) Sulla necessità di evitare che la valutazione secondo buona fede diventi un sindacato di ragionevolezza v. Saffioti, *Le clausole generali di buona fede e correttezza e la posizione del lavoratore subordinato*, cit., pp. 103 ss.

gli si chiede di guardare alla condotta complessiva, affinché possa passare dalla singola decisione al suo inserirsi in una fase più articolata delle dinamiche relazionali. In difetto, non si potrebbe comprendere l'atto e si perderebbe il senso più convincente del potere, cioè il suo essere autorità regolata e della quale l'ordinamento accetta l'intrinseca dimensione razionale. Si è obiettato a queste mie idee, seppure esposte con riguardo al solo tema del licenziamento per giustificato motivo oggettivo, mentre esse devono avere una configurazione più generale: che «le clausole di correttezza e buona fede possono operare quali fonti di integrazione del regolamento contrattuale a valle dell'assetto di interessi delineato dal legislatore; in altre parole, possono operare su un piano diverso e logicamente successivo rispetto a quello della scelta organizzativa dell'imprenditore, ovvero sul piano in cui si producono gli effetti della stessa, in particolare con riguardo alla selezione dei destinatari» (82).

Imperniati sul contratto e inseriti nel rapporto, i poteri dell'impresa traggono causa dal negozio e il loro esercizio deve essere conforme agli obblighi generali derivanti dal complessivo contesto convenzionale, che li fonda e ne giustifica la previsione. La loro attuazione deve essere conforme a buona fede, come qualunque altra componente del rapporto, poiché il dovere di correttezza concerne la complessiva esecuzione del vincolo negoziale. Sarebbe grave se la realizzazione del potere non dovesse avere luogo nel pieno rispetto degli interessi tutelati e propri della controparte, in una relazione continuativa nella quale ciascun atto è espressione di una collaborazione più articolata. Poiché i poteri vi si inseriscono e sono disegnati nella loro collocazione concettuale dal contratto, che ne provoca il sorgere, la loro esplicazione deve essere coerente con tale dimensione. Non si può guardare al potere se non nella prospettiva del contratto, con tutte le sue implicazioni, a partire dall'obbligo di buona fede, che non è a valle della decisione. A tale criterio l'impresa si deve ispirare nello svolgere il ragionamento preparatorio alla deliberazione stessa.

Si obietta ancora che, a dispetto di mie ripetute petizioni di principio, finirei «per funzionalizzare il potere di licenziamento a un fine sociale», introducendo «un necessario temperamento tra interesse organizzativo e dimensione della solidarietà, la cui determinazione non può invece essere rimessa ad altri che al legislatore» (83). Per ciascun potere, l'intensità e la conformazione del sindacato è diversa, ma per tutti si pone un

(82) Vd. Zoli, *Osservazioni a proposito del libro di Enrico Gragnoli. La riduzione del personale fra licenziamenti individuali e collettivi*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, pp. 1821 ss.

(83) Vd. Zoli, *Osservazioni a proposito del libro di Enrico Gragnoli. La riduzione del personale fra licenziamenti individuali e collettivi*, loc. cit., pp. 1821 ss.

problema di lealtà; deriva dal senso stesso della continuità della convivenza, che fa sorgere obblighi reciproci, fra cui quello dell'assunzione di un contegno in buona fede, nel suo dipanarsi, quindi nelle singole manifestazioni in quanto partecipi di una più ampia traiettoria storica. Questi obblighi possono essere ricavati dal contratto, ma traspaiono più in generale dalla coabitazione e dall'intersecarsi delle vite. Poiché l'autorità si colloca all'intersezione fra queste traiettorie, sarebbe strano se essa non risentisse dei vincoli di coerenza desumibili da questa prospettiva comune (84).

Il richiamo alla lealtà e, perciò, alla concordanza delle differenti manifestazioni di esercizio dei poteri non è un generico invito alla bontà, né dipende da ragioni etiche. Se mai, è il segno della convivenza, poiché il lavoro è in funzione delle attese di chi lo richiede e, pertanto, del progetto nel quale si inserisce, come fra l'altro ricordava il prof. Ghezzi. Senza il datore pronto a riceverlo non vi è lavoro nel suo effettivo esplicarsi, ma, per converso, l'attività deve essere guardata per quello che essa è; vi è una interferenza continua delle vite, che impone regole, deducibili dalla stipulazione del contratto e da osservare nella sua esecuzione, anche nelle sue componenti autoritative.

Nell'attuale fase di crisi profonda e con ogni probabilità irreversibile delle organizzazioni sindacali, il conflitto è individuale e trova l'unica possibile soluzione nell'intervento giudiziale. Perché abbia un valore, questo deve guardare alla realtà delle relazioni, come interferenza inestricabile fra le esperienze soggettive. Almeno, al titolare del potere si deve chiedere di ragionare con ispirazione alla buona fede, e ciò non significa che il giudice possa o debba sempre sostituirsi al titolare per domandarsi che cosa avrebbe fatto al suo posto. In una prospettiva più limitata, il potere deve essere sentito dalle parti e valutato come espressione della convivenza e delle regole che questa proietta (85).

La «funzionalizzazione» comporta la selezione imperativa degli obiettivi, e questo è per lo più precluso in tema di organizzazione dell'impresa. La struttura del sindacato giudiziale rimane diversa, ma esso perderebbe di vista il suo oggetto ultimo se guardasse all'atto e non al comportamento e se fra i fatti rilevanti non considerasse sequenze più lunghe e articolate, che sono le sole a dare un significato reale al lavoro. Il principio di buona fede non implica un apprezzamento di valore; infatti, il sindacato

(84) Cfr. Romagnoli, *Un diritto a misura d'uomo*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1989, pp. 285 ss.; Magnani, *Diritti della persona e contratto di lavoro. L'esperienza italiana*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 1994, n. 15, pp. 47 ss.

(85) Vd. Romagnoli, *Per una rilettura dell'art. 2086 cod. civ.*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 1977, pp. 1049 ss.

del giudice non può diventare strumento di affermazione di indicazioni assiologiche. Però, senza cadere nell'imposizione degli obiettivi da perseguire, esso deve pensare alle persone, intendendo per queste non fantasmi cui applicare vuoti principi di diritto, ma i nostri compagni di avventura, che, almeno un po', dobbiamo cercare di conoscere. In alcuni casi, per esempio in tema di licenziamento per giustificato motivo oggettivo, il controllo giudiziale non può andare esente da istanze solidaristiche, sebbene sia qui troppo lungo spiegare le ragioni, che ho cercato di illustrare in un'altra sede. Ciò non accade sempre e, per lo più, il giudice deve rimanere all'esterno delle scelte di indirizzo, ma non all'esterno delle vite dei protagonisti. Questo non è merito, è attenzione per l'accaduto.

8. — *L'autonomia negoziale del datore di lavoro e l'irrilevanza dei recenti interventi normativi* — Non è facile capire che cosa voglia cambiare l'art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010. A un lessico oscuro, l'art. 30 unisce un taglio inconcludente; i precetti proposti non modificano nulla. Se bene si comprende, vorrebbero sottolineare l'insindacabilità nel merito delle decisioni organizzative. Il dibattito sui principi ispiratori della regolazione dei licenziamenti e degli altri poteri dovrebbe essere patrimonio quasi esclusivo della dottrina; è strano come, a torto o a ragione, gli Organi parlamentari avvertano la necessità di un intervento, a dire il vero un po' pesante, su un tema teorico, nell'auspicio di espletare un ruolo suppletivo e di condizionare l'evoluzione del dibattito giurisprudenziale. Tale augurio dovrebbe essere disatteso; a fronte di enunciazioni dal tenore ovvio e dall'impianto espressivo poco chiaro, è molto probabile che i giudici proseguano nei loro percorsi abituali. La conferma legale di criteri individuati da tempo non può spostare gli equilibri delle decisioni giudiziali.

Il diritto pretorio trova fondamento in ragionamenti radicati e sedimentati dal confronto con il caso, senza che le conclusioni possano essere alterate dall'affermazione eteronoma di canoni che, già noti, o incidono per la loro intrinseca capacità di persuadere o non sono affatto rinvigoriti dall'intervento normativo. Le recenti disposizioni dovrebbero confermare le declinanti fortune del giuspositivismo e la crisi complessiva della legge, nel suo tentativo di imporre svolte al diritto pretorio. Verrebbe da pensare al sarcasmo di Alessandro Manzoni, nel rievocare come il succedersi della grida si accompagnasse alla loro perdurante e crescente ineffettività.

Tuttavia, seppure nella ricerca di un insuccesso annunciato, l'art. 30 della legge n. 183 del 2010 ha un preciso valore, di testimonianza stori-

ca della crisi della dottrina e della sua incapacità di destreggiarsi in questa fase di predominio della giurisprudenza. L'intervento, voluto e consapevole, del legislatore sui principi suona come una critica neppure nascosta all'insuccesso del dibattito scientifico quale promotore di una riflessione aperta, libera e importante. Se tale confronto avesse più spazio e destasse maggiore curiosità, non vi sarebbe bisogno della ripetuta iniziativa eteronoma. L'idea di un dialogo diretto fra legislatore e giurisprudenza fa un po' sorridere, poiché il primo è destinato a soccombere, senza molte opportunità di sovvertire il pronostico.

Così affiora il declinante risalto del confronto scientifico; gli stessi Organi parlamentari avvertono come i loro interlocutori inevitabili siano i giudici, senza che si possa o si debba passare per la ricerca teorica, per la costruzione di criteri di ispirazione delle decisioni. La legge n. 183 del 2010 è lo specchio dei nostri tempi ed è molto più significativa per quanto lascia trasparire sulla crisi dell'elaborazione dottrinale che per le sue affermazioni. Se le nuove disposizioni hanno un risalto trascurabile, non è lo stesso per le implicite indicazioni sulla forza creatrice della giurisprudenza e sui tentativi della maggioranza parlamentare di contenerla. Purtroppo, se essi non avranno esiti positivi, da questo scontro dovrebbe risultare un ulteriore segnale della declinante incisività delle riflessioni scientifiche.

Sul problema dei poteri del datore di lavoro, nessuno ha mai rivendicato al sindacato giudiziale la valutazione costante dell'opportunità dell'iniziativa dell'impresa. Che cosa si debba fare, come debba essere articolato il progetto aziendale, quali risultati intermedi e quali obiettivi finali debbano essere perseguiti, secondo quali criteri ciò possa avere luogo, sono decisioni rimesse al datore di lavoro, e nessuno, tanto meno il giudice, si può sostituire in simili scelte, spesso con conseguenze pesanti, tanto più in questo frangente di crisi economica complessiva e duratura. Diverso è stabilire che cosa significhi legittimo esercizio del potere e come dalla sua configurazione astratta si passi all'atto e al suo controllo giudiziale. A tale riguardo, il sindacato è anche e, anzi, prima di tutto inerente alla coerenza del comportamento, proprio per l'ineliminabile dimensione temporale del potere e del suo esercizio.

Prima di dire che i giudici non si dovrebbero occupare del merito, ci si dovrebbe chiedere che cosa sia e quale area di analisi sia interdotta alle sentenze e per quali motivi esse non la dovrebbero varcare. Sul punto, l'art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010 è del tutto privo di spunti e dà l'impressione che il legislatore non si sia neppure chiesto quale configurazione abbia il potere. Non vi sarebbe nulla di male, poiché le dispute teoriche e sull'inquadramento culturale degli istituti non posso-

no essere risolte dal diritto positivo. Però, l'art. 30, comma 1, cerca di rispondere a una questione trasversale, di ordine sistematico, e, cioè, vuole introdurre un principio generale di delimitazione delle decisioni del giudice e del loro oggetto.

Nemmeno i più accesi sostenitori dell'importanza della volontà eteronoma (e di molte colpe mi si può accusare, ma di questa sono innocente) possono immaginare una regolazione del sindacato giudiziale sul potere senza che si spieghi che cosa è questo ultimo. In difetto, si parlerebbe delle forme di sindacato a prescindere dall'identificazione chiara del loro oggetto e mancherebbe qualunque collegamento fra il potere e le pretese dei destinatari, azionabili in giudizio. Senza una riflessione sul senso e sul fondamento del potere, non si può discutere dei canoni di legittimità, salvo pensare che si possa riflettere su questa ultima senza chiedersi che cosa sia legittimo. Questo accade nell'art. 30, comma 1, della legge n. 183 del 2010. La norma merita una ferma critica perché è il prodotto di una evidente aporia, mentre le censure più aspre sono state sollevate, nei primi commenti orali, sulla allegata intenzione di inibire alcune forme di intervento dei giudici.

Con ogni probabilità, questo era il disegno di chi ha concepito la norma, ma non accadrà nulla del genere e l'analisi degli atti unilaterali del datore di lavoro non cambierà di molto. Il piccolo merito dell'art. 30, comma 1, è di richiamare l'attenzione sull'opportunità di chiedersi che cosa sia il potere, proprio perché la prescrizione non lo fa. Se si accoglie la tesi qui sostenuta, per cui, nella netta distinzione fra il diritto privato e quello amministrativo, esistono componenti trasversali comuni e significative del potere in quanto tale ed esse hanno impatti rilevanti sul sindacato giudiziale e sui criteri di legittimità degli atti conclusivi, l'idea alla base dell'art. 30, comma 1, non è persuasiva.

L'attribuzione di «energie» si collega alla durata del rapporto e il loro esercizio si basa sui flussi di conoscenza reciproci dovuti alla convivenza e alla collaborazione in azienda. Immerso nel tempo storico e imperniato su questo, il potere si proietta verso il futuro in forza della memoria, ed è un istituto contrassegnato dal tempo nella sua intima struttura, nella sua stessa ragione di essere. Perciò, gli atti derivanti devono essere studiati con una prioritaria considerazione della coerenza delle scelte del datore di lavoro. Nonostante si possa pensare il contrario, questa conclusione non implica alcuna «funzionalizzazione» al perseguimento di obiettivi predeterminati, ma lascia l'impresa arbitra del suo destino.

Tuttavia, «nel rapporto gerarchico quale si svolge nell'impresa non solo si contrappongono due interessi di natura patrimoniale, ma vengono

in gioco tutti quei fattori fondamentali della persona umana, che sono la sua dignità, la sua libertà, la sua coscienza; intorno a essi, poi, si agitano le contrapposte vedute delle categorie e delle classi sociali» (86). Quindi, il potere è una autorità regolata e razionale. Ciò ha molta più importanza dell'analisi minuziosa delle diverse ipotesi e dei vari vincoli inseriti dalla legge o dai contratti collettivi, poiché tali componenti applicative sono tributarie nel loro insieme a una riflessione generale.

(86) Vd. Ghezzi, *Polizia privata nelle imprese e tutela dei diritti costituzionali dei lavoratori*, loc. cit., pp. 625 ss.

Una Lettura valida anche per il nostro oggi...

(pagine iniziali di un opuscolo del 1953 pubblicato dalla Cisl di Bologna)

*che accade
alla B.B.B. ?*

Edito a cura della Unione C. I. S. L. di Bologna

“Voi potete comperare il lavoro di un uomo, la sua presenza fisica in un determinato luogo, anche un determinato numero di abili movimenti muscolari per un ora o per un giorno, ma non potete comprare l'entusiasmo, l'iniziativa, la lealtà, la devozione del cuore, della mente e dell'anima. Queste cose ve le dovete meritare,,

La C.I.S.L., superata la fase organizzativa e giunta ormai nella sua piena maturità, visto che da tempo non riusciva a far ascoltare, come nelle sue intenzioni, la propria voce alla Direzione Aziendale, ha voluto, recentemente, tramite il Comitato Direttivo del Gruppo Aziendale, esporre, in linea generale, il suo programma.

Ecco infatti il testo del comunicato che, in data 29-4-1953, fu esposto nell'interno dello Stabilimento:

C.I.S.L.

FEDER. PROV. LAVORATORI VETRO CERAMICA
GRUPPO AZIENDALE B. B. B.

Recentemente i lavoratori del gruppo aziendale della B.B.B., aderenti alla C.I.S.L., si sono recati alle urne per eleggere i componenti del Comitato Direttivo aziendale per l'anno 1953-54.

A risposta avvenuto i lavoratori che sono risultati eletti nell'assumere la loro posizione in seno al Comitato Direttivo diramano il seguente comunicato:

« Il Comitato Direttivo, riunendosi per la prima volta oggi 29 aprile 1953 e iniziando la propria attività, stima dovernos rivolgere a tutti gli iscritti un cordiale saluto e soprattutto il sincero ringraziamento per la fiducia che in esso viene riposta.

Da un primo sommario esame della situazione, ci siamo resi conto che irto e difficile è il cammino del

Comitato Direttivo. Infatti molti sono i problemi rimasti insoluti; molte le legittime richieste dei lavoratori che non hanno ancora trovato una pratica risoluzione; molti infine i lavoratori che ancora si dibattono per uscire da una fase di disagio morale alla ricerca di direttive oneste e precise. Fatti e problemi che sono precipitati (forse un po' per colpa nostra), lentamente ma inesorabilmente, fra le acque grigie e profonde di una intricata palude, che solo una bonifica radicale ed efficace può riportare alla luce. E' nostro intendimento nell'accettare il mandato che voi ci avete affidato essere i fautori più attivi di questa bonifica.

La situazione attuale non è certo delle più felici: da un lato notiamo da tempo che la classe industriale ha assunto nei riguardi della nostra Organizzazione una posizione di rigida intransigenza creando sempre nuovi ostacoli alle varie richieste da noi presentate; notiamo da un altro lato la fredda dogmaticità dei dirigenti della C.G.I.L., che rendono, nella maggior parte dei casi, impossibile ed assurdo qualunque accordo.

Come vedete, dunque, bonifica non facile, ma che indubbiamente può e deve essere realizzata.

Non intendiamo con questo farvi vane promesse. Non è certo nelle nostre abitudini. Certo una cosa possiamo dirvi: onestamente e disinteressatamente dedicheremo la parte migliore di noi stessi, affinché le nostre aspirazioni di uomini liberi raggiungano nell'espressione del lavoro un livello ed un tenore di vita che sia degno del rispetto della vostra personalità umana.

Siamo certi che voi seguirete questo nostro sforzo con simpatia, non dimenticando di dare il vostro appoggio, che ci auguriamo sia costante e fattivo alla causa comune per tramutare le speranze di oggi in una concreta realtà in un prossimo domani.

Decisamente sicuri di raggiungere questa meta lanciamo fin d'ora un grido nell'aria: un grido che vuol essere di battaglia. Battaglia contro l'intransigenza dei datori di lavoro! Battaglia contro la faziosità della C.G.I.L.! Battaglia, comunque, contro chiunque intenda soffocare fra le sporche acque di una palude qualsiasi la giusta voce dei lavoratori. Questo grido che ci esplose dall'intimo e che ci entusiasma non vuole essere una minaccia: è solo il grido della ferma e decisa volontà che ci anima per non tradire quella fiducia che tu, lavoratore, nell'esprimere il tuo voto, ci hai riversato.

Bologna, 29 aprile 1953

II. COMITATO DIRETTIVO