

# Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana, 24/26 – 00184 Roma

mail: [biblioteca@cisl.it](mailto:biblioteca@cisl.it)



## Piccole letture e segnalazioni - 2

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

Maggio 2011

## **Nota**

**Visto il positivo apprezzamento della prima uscita di questa rassegna di letture essenziali, siamo lieti di immettere un secondo numero con nuove proposte e indicazioni.**

**Si ringraziano le varie testate e gli autori per la gratuità dell'uso strettamente sindacale di questi materiali.**

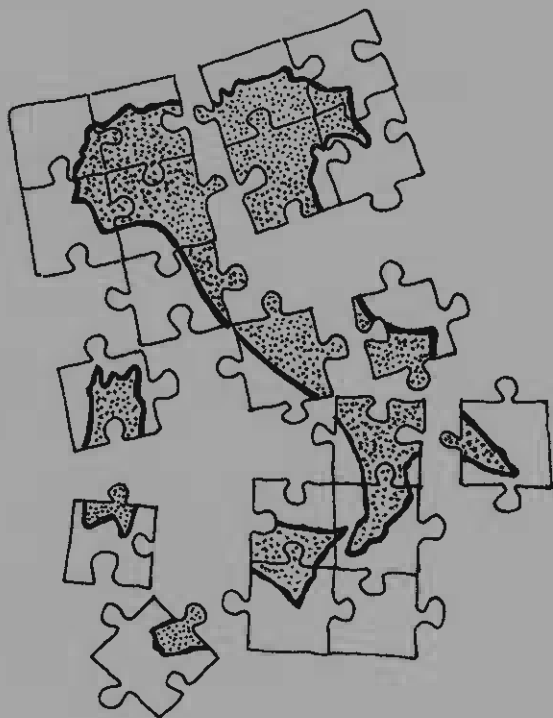
**Roma, 5 maggio 2011**

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

## Sommario

<b>Aggiornamenti sociali.....</b>	<b>pag. 4</b>
<b>Indice del numero.....</b>	<b>pag. 5</b>
<b>Lettura proposta – 1 .....</b>	<b>pag. 6</b>
<b>Lettura proposta – 2 .....</b>	<b>pag. 9</b>
<b>Lettura proposta – 3 .....</b>	<b>pag. 15</b>
<b>Massimario di giurisprudenza del lavoro.....</b>	<b>pag. 20</b>
<b>Indice del numero.....</b>	<b>pag. 21</b>
<b>Lettura proposta.....</b>	<b>pag. 23</b>
<b>Rivista di economia agraria.....</b>	<b>pag. 30</b>
<b>Indice del numero.....</b>	<b>pag. 31</b>
<b>Lettura proposta.....</b>	<b>pag. 32</b>
<b>Artigianato e formazione (monografia) .....</b>	<b>pag. 40</b>
<b>Indice della monografia.....</b>	<b>pag. 41</b>
<b>Lettura proposta.....</b>	<b>pag. 42</b>
<b>Corriere della sera del 19/4/2011</b>	
<b>La Chiesa contro l’Urss: il secolo delle due religioni...pag.</b>	<b>46</b>
<b>Il lavoro manuale (quasi sicuro) .....</b>	<b>pag. 50</b>

# *aggiornamenti sociali*



- Federalismo, lavori in corso
- Stato e Chiesa:  
150 anni di dialogo
- La creatività  
della vita quotidiana
- Italia, un intreccio che resiste.  
Intervista a Giuseppe De Rita
- Sviluppo equo-globale per il clima

# 04




---

**Editoriale**

245-250

**Giacomo Costa S.I.**

Africa del Nord  
 Cambiamento di regime politico  
 Etica politica  
 Islamismo  
 Politica internazionale  
 Vicino e Medio Oriente

**Il mondo arabo a occhi aperti**

Le rivoluzioni in corso sull'altra sponda del Mediterraneo avviano una ripresa del confronto sul senso delle pratiche di politica internazionale e sui valori che devono guidarle. Come per il crollo di Lehman Brothers e la caduta del Muro di Berlino, vediamo venir meno convinzioni ritenute indiscutibili. L'A. evidenzia in particolare due presupposti radicalmente messi in discussione dagli eventi: la logica del primato assoluto degli interessi nazionali nelle politiche estere e l'immagine di società dominate dal fondamentalismo islamico e invincibilmente refrattarie a libertà e democrazia acriticamente imposta ai Paesi arabi. Prospettive più ampie aiuteranno il ripensamento responsabile del nostro modo di porci nel sistema internazionale, ma anche al nostro interno.

---

**Studi e ricerche**

251-261

**Floriana Cerniglia**

Costituzione  
 Decentramento  
 Ente pubblico territoriale  
 Federalismo fiscale  
 Politica fiscale

**Federalismo fiscale: quale progetto in cantiere?**

La legge delega sul federalismo fiscale (n. 42/2009) prevede complesse procedure, oltre al coinvolgimento di numerosi organi ed enti. Si spiega così, oltre che nell'arroventarsi del clima politico, il faticoso *iter* di approvazione del decreto sul federalismo municipale. La situazione di stallo potrebbe ripetersi nel prosieguo dei lavori, in particolare quando si dovranno affrontare concretamente le vere novità della riforma, che sono anche i nodi più controversi: la determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali, superando il criterio della spesa storica, e il grado di perequazione fra territori.

**Giorgio Campanini**

Cattolici e politica  
 Chiesa cattolica  
 Concilio Vaticano II  
 Costituzione  
 Rapporti Stato-Chiesa  
 Storia

**150 anni di Stato e Chiesa - Dilemmi di ieri, dialettica di oggi**

Lungo i 150 anni di storia unitaria del Paese è possibile individuare tre stagioni nei rapporti tra Stato e Chiesa: la prima, chiusa con i Patti Lateranensi del 1929, caratterizzata da una forte conflittualità; la seconda, coincidente con il periodo fascista, segnata da una apparente convergenza; l'ultima, quella dell'Italia repubblicana, contraddistinta da un separatismo collaborativo non esente da tensioni. L'A. ci accompagna in questo percorso con l'obiettivo di comprendere l'oggi passando per la riflessione sul passato.

272-280

**Giovanni Gasparini**

Affettività  
 Creatività  
 Indignazione  
 Innovazione

**La creatività: un problema strategico**

L'A. offre una riflessione a tutto campo sulla creatività, intesa come attitudine a individuare percorsi o soluzioni innovativi, e su ciò che può significare essere creativi oggi. Più facilmente presente in modo discontinuo, la creatività è favorita da alcuni fattori, quali la dimensione affettiva, l'esposizione all'ambiente naturale, la capacità a pensare in controtendenza, l'indignazione. Resta importante convincersi che la creatività non è appannaggio esclusivo di persone fuori dal comune, ma elemento normale e ordinario della vita quotidiana di ciascuno.

281 - SCHEDARIO/ LIBRO: *Indignatevi!*


---

**Dialoghi**

282-287

**Aggiornamenti Sociali**

Cultura politica  
 Identità culturale  
 Italia  
 Unificazione nazionale  
 Vita sociale  
 Welfare

**Italia in cammino - Intervista a Giuseppe De Rita**

Giuseppe De Rita, presidente del CENSIS, ripercorre a grandi linee la storia dell'Italia unita; oltre la lingua, ciò che continua a generare la nostra identità comune è aver camminato insieme. Ma «oggi il cammino è frenato»: pur essendoci la volontà di continuare ad attivare energie nel mondo del lavoro, così come nel *welfare*, stiamo assistendo a un venir meno del desiderio. Per rimettersi in cammino occorre ripartire dal basso, rivitalizzare le realtà locali valorizzando gli «intrecci» positivi presenti nella nostra società.

288 - SCHEDARIO/ FILM: *La nostra vita*

Michael Reder  
Johannes Wallacher

### Cambiamenti climatici e sviluppo - La proposta di un accordo globale

Clima  
Cooperazione allo sviluppo  
Globalizzazione  
Politica di sviluppo  
Sviluppo sostenibile

Pubblichiamo la sintesi di un progetto che ha coinvolto alcuni istituti di ricerca tedeschi, operatori della cooperazione allo sviluppo e il settore delle assicurazioni, sotto la supervisione della Scuola superiore di filosofia di Monaco. L'obiettivo del percorso (2007-2010), che ha visto un dialogo costante con i poveri del Sud del mondo, è stato di muovere da evidenze scientifiche per formulare richieste comuni verso un Accordo globale per mitigare i cambiamenti climatici, rafforzando le politiche di sviluppo e l'autonomia dei Paesi più poveri.

## Foto

297-298

Ilenia Piccioni  
Antonio Tiso

### In vasca con determinazione

Disabili  
Fotografia

Un atleta disabile si allena in piscina, per riappropriarsi del proprio corpo attraverso il nuoto. Un percorso lento e rigenerativo che gli AA. hanno fissato in uno scatto, parte di un più ampio *reportage* fotografico sulla disabilità.

## Schedario

Lessico oggi	<b>Social network</b>	299-302
Libri	<b>Quanto ci costa la camorra?/ Segnalazioni</b>	303-308
Bibbia aperta	<b>Uomini, bestie e salvezza del creato</b>	309-312
Statistiche	<b>Scenari di fame</b>	313-316

Torna all'indice

Giacomo Costa S.I. \*

## Il mondo arabo a occhi aperti

**È** il 17 dicembre 2010: Mohamed (Tarek) Bouazizi, venditore ambulante tunisino, si dà fuoco per protestare contro l'ennesima confisca del suo banco di frutta da parte della polizia, morendo due settimane più tardi: **un fatto di cronaca locale che scatena conseguenze del tutto impreviste**. Non si può dimenticare lo stupore non solo dell'opinione pubblica occidentale, ma anche degli esperti di politica internazionale, di fronte alle manifestazioni e alle proteste che hanno acceso Paesi a noi vicini, e altri che forse faticiamo a localizzare su un planisfero: Tunisia, Egitto, Libia, e poi Bahrein, Iran, Mauritania, Gibuti, Siria, Giordania, Oman. Scriveva a caldo la giornalista Marta Dassù (*La Stampa*, 31 gennaio 2011): «La crisi dell'Egitto è, per i politologi, l'equivalente di ciò che il crollo di Lehman Brothers è stato per gli economisti». Un paragone non solo ad effetto ma anche pertinente, perché aiuta a percepire immediatamente che le rivolte del mondo arabo non sono solo fenomeni locali, ma anche «pezzi» di un *puzzle* globale.

Oggi per il mondo arabo come allora per Lehman Brothers e ancor prima con la caduta del Muro di Berlino e dei regimi dell'Europa orientale, **vediamo venir meno convinzioni ritenute intoccabili e indiscutibili** su come procede il mondo. Ben prima dell'autunno 2008, alcuni (pochi) analisti avevano segnalato i rischi di un uso sconsiderato dei derivati finanziari, eppure si dava per scontato che la crescita fosse destinata a proseguire in eterno. Allo stesso modo, era noto che nel mondo arabo non mancassero i problemi: dittatori in carica da decenni sostenuti da sistemi repressivi di polizia, aumento del costo della vita e in particolare dei prodotti alimentari, disoccupazione a tassi altissimi tra i giovani ma non solo. Eppure si continuava a pensare che sarebbero rimasti al potere per sempre. Quando la realtà smentisce le nostre convinzioni, siamo tenuti a chiederci che cosa ci ha impedito di vedere e di capire.

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

## 1. Reazioni a caldo

Più forte della preoccupazione di capire che cosa succede veramente, lo sguardo sugli eventi è stato prevalentemente guidato con timore dall'analisi dei suoi effetti sul nostro Paese. Siamo invece invitati a mettere in discussione i nostri modi immediati di reagire — in parte inevitabili e comprensibili — che rapportano ingenuamente e ciecamente tutto a noi e costituiscono prospettive che oscurano più che illuminare: le **paure**, il calcolo degli **interessi**, **ma anche le categorie di comprensione occidentali** che nascono dalla cristallizzazione della nostre precedenti esperienze di crisi sociali quali il '68, la caduta del Muro di Berlino, il crollo delle Torri gemelle a New York.

**La paura è senz'altro quella dell'immigrazione**, non più «controllata» dai «gendarmi» a cui l'avevamo affidata: suggestionati anche all'enfasi mediatica, rischiamo di limitarci a leggere gli eventi in corso sulla base del numero dei barconi in viaggio o pronti a lasciare le coste libiche. Secondo i dati forniti dal ministro dell'Interno Maroni il 3 marzo scorso, ci sono tra le 100 e le 200mila persone in fuga dalla guerra e dall'instabilità dell'Africa settentrionale, ma gli spostamenti più importanti, anche se quasi ignorati dai nostri *media*, non sono certo quelli verso l'Italia o l'Europa. Senza voler minimizzare irresponsabilmente i problemi, ci sembra che mettere in primo piano (o in prima pagina) la preoccupazione di assistere allo sbarco nel nostro Paese di «orde» di rifugiati, profughi o immigrati testimoni solo la ristrettezza di vedute di chi se ne fa condizionare. Le conseguenze delle rivolte del mondo arabo saranno poi ben altre e più profonde.

**Gli interessi in pericolo sono prevalentemente di tipo economico**, evidenti in misura esponenziale nel caso della Libia: «Prezzi delle materie prime in salita, rialzo del costo del denaro e crisi nordafricana — dice Cesare Fumagalli, segretario generale della Confartigianato — potrebbero mettere a repentaglio le prospettive di rilancio del nostro sistema produttivo» (PARENTI C., «L'effetto Libia limita la ripresa», in *Il Sole 24 Ore*, 6 marzo 2011). Nel giro di pochissimi giorni la crisi libica ha dato il via a un aumento incontrollato delle quotazioni del petrolio, anche se dal Paese nordafricano proviene non più del 2% della produzione mondiale. Il rincaro del greggio fa intravedere il pericolo di un'ondata inflazionistica e di un conseguente aumento dei tassi d'interesse, che si somma ai danni derivanti dall'interruzione del commercio tra Italia e Libia, che nei primi 9 mesi del 2010 aveva assorbito tra 2 e 3 miliardi di esportazioni italiane.

Affrontare seriamente i fenomeni rivoluzionari in corso ci aiuta a renderci conto di come siamo portati a imporre **schemi di lettura legati all'esperienza dei fenomeni di cambiamento sociale nei nostri Paesi**. Lo fa notare Paul Amar, professore di Studi globali e internazionali all'Università di California (cfr «Why Mubarak is Out», in <[www.jadaliyya.com](http://www.jadaliyya.com)>), che mostra come le letture occidentali della rivoluzione egiziana — la più compiuta e significativa tra quelle in corso, peraltro differenti tra loro — siano spesso fatte sulla base di una logica binaria, «buoni contro cattivi», con un portato di entusiasmi facili e poco

realistici, ma anche di disillusioni e paure e con il risultato di una visione stereotipata del mondo arabo.

### a) Popolo contro dittatore

Questa prospettiva porta all'ingenuità liberale e al misconoscimento del ruolo attivo dei militari e delle *élite* politiche ed economiche nelle sommosse. Dal nostro punto di vista **gioca un ruolo la delusione del 1989**: alla caduta del Muro festeggiammo l'avvento di un mondo più giusto e invece ci siamo ritrovati dentro uno più largo, nel quale gli occidentali hanno perso peso. In noi si è fatto strada il pensiero tipico dei perdenti: d'ora in poi, qualsiasi cambiamento altrui peggiorerà la nostra vita. In Egitto, per una comprensione più completa, può essere utile identificare tra le parti che hanno animato la sommossa le forze armate e la polizia, con i loro conflitti interni. Caduto Mubarak, il gruppo chiamato a garantire la stabilità del Paese, pur riflettendo un cambiamento molto significativo nella direzione politica, non è altro che un «rimescolamento» del Governo. Non si potrà parlare di transizione democratica finché la vasta coalizione dei movimenti sociali locali e gli egiziani internazionalisti non irromperanno in questo circolo ristretto, riuscendo a influire nelle decisioni sulle modalità e l'agenda della transizione.

### b) Gioventù frustrata contro vecchia guardia

Queste lenti offrono uno sguardo molto suggestivo sulla protesta, che riporta l'osservatore italiano agli eventi del '68, **ma rischia di romanzarla come impeto giovanilistico, estemporaneo e tendenzialmente fallimentare**. Si tratta invece di qualcosa di ben più radicato. È cruciale ricordare infatti che questa rivolta non ha avuto origine dai Fratelli musulmani, movimento politico ispirato all'islam e contrario alla secolarizzazione, o dagli imprenditori nazionalisti, ma è cominciata gradualmente con la convergenza di due forze parallele: il movimento per i diritti dei lavoratori e quello contro la brutalità e le torture della polizia, che hanno mobilitato l'intero Paese negli ultimi tre anni, entrambi caratterizzati dalla partecipazione della massa e dalla presenza di donne di tutte le età e di giovani. In Europa è comune delegittimare i movimenti sociali sottolineando che vi partecipano solo i giovani. Al Cairo, invece, i giovani, che appartengono ad associazioni informali legate al territorio e a movimenti religiosi che operano in difesa dei quartieri, delle famiglie, delle donne e dei bambini, hanno la legittimità indispensabile per guidare le proteste e chiamare alla ribellione. «In questi giorni non c'è differenza tra islamisti, laici o “figli del popolo”; [...] appaiono tutti uniti dalla stessa rabbia, sono tutti ragazzi e ragazze che stanno rompendo una delle basi tradizionali delle società arabe, il patriarcato e la differenza di genere» (SÁNCHEZ GARCÍA J., «La rivoluzione egiziana. Giovani, politica e società», in <<http://periferiesurbanas.org>>).

### c) Laici contro islamici

Questo modello riporta alle **paure islamofobiche** riguardo il contenimento dei fondamentalisti aumentate **dopo l'11 settembre 2001**. In Egitto non ha fatto problema che sulla piazza della liberazione ci fossero dei «barbuti» appartenenti a movimenti islamici. Ma essi non hanno fatto blocco fra loro, mescolandosi invece alla folla. Questa unità è una novità, dato che fino a pochi anni fa l'accesso alla politica della dissidenza era monopolizzato dai gruppi islamici.

Il movimento dei Fratelli musulmani sembra presentare un volto diverso da quello temuto, dichiarando di rinunciare alla violenza; certo dovrà dimostrarlo coi fatti. Ci sono però anche altri movimenti ugualmente forti che vogliono **una società più neutrale e più libera anche riguardo alle tradizioni religiose**. Come dimostrano le immagini scattate al Cairo in Piazza Tahrir, cuore e simbolo della rivolta, non apparse sui nostri quotidiani (cfr ad esempio <[www.asianews.it/index.php?l=it&dos=144&size=A](http://www.asianews.it/index.php?l=it&dos=144&size=A)>), i ragazzi, i partiti laici e diversi intellettuali si sono impegnati per ricomporre i dissidi tra cristiani e musulmani, riesposi dopo il massacro alla cattedrale di Alessandria, episodio ancora oscuro in cui gli integralisti potrebbero esser stati manovrati da apparati della sicurezza. Su Facebook è partita un'iniziativa contro il settarismo e gli scontri confessionali lanciata da Amer Khaled, uno dei più influenti predicatori televisivi musulmani. È nato anche un simbolo per rappresentare l'unione tra cristiani e musulmani: una croce copta all'interno della mezzaluna. Tutto questo senza nascondere le contraddizioni manifestate dalle violenze anticristiane che continuano in molti Paesi: non si può pensare ingenuamente che incomprensioni e inimicizie secolari finiscano in pochi giorni. E che non ci siano forze che continuano ad agitarle.

## 2. Scardinare le radici

Se vogliamo scavare ancora più in profondità, ci sembra che due siano i presupposti che il nostro Paese e l'Occidente in generale hanno assunto come scontati nei confronti dei Paesi oggi in subbuglio e soprattutto dei loro dittatori, e che ci rendono ciechi ai fermenti di novità.

Il primo «dogma» è certamente la **logica del primato (assoluto) degli interessi nazionali**, teorizzata con lucidità dall'editorialista del *Corriere della Sera* Angelo Panebianco: «L'interesse nazionale resta la principale bussola per coloro che devono decidere le politiche estere». Per una ragione precisa: il mantenimento del potere richiede ai governanti democratici di ispirare le politiche estere alla tutela dell'«interesse del proprio Paese, così come esso viene definito dai gruppi interni, politici, sociali ed economici, che contano» («Tre scenari per una crisi», in *Corriere della Sera*, 7 marzo 2011). L'importanza dei valori non è misconosciuta, ma essi restano subordinati all'interesse e alla *Realpolitik*: «In politica si dà spesso uno spiacevole divario fra ciò che «è giusto» e ciò che «è utile», fra ciò che pensiamo sarebbe giusto fare alla luce dei principi che professiamo e ciò che

sappiamo essere utile per i nostri interessi. In politica internazionale, poi, quel divario è la regola» (Id., «Il giusto e l'utile», *ivi*, 27 febbraio 2011).

L'esempio più eclatante per l'Italia è quello delle **relazioni con la Libia**. Non diversamente da quanto hanno fatto la Francia con la Tunisia e gli USA con l'Egitto, per oltre quarant'anni i politici italiani nei rapporti con la Libia hanno costantemente collocato gli affari al di sopra dei principi. Mubarak e Gheddafi facevano comodo per i servizi segreti e le detenzioni illegali, gli egiziani tornavano utili per la pace fredda con Israele e i libici per il petrolio e il gas. Con l'aggravante, nella nostra storia più recente, di aver perseguito l'«interesse nazionale» assecondando le plateali stranezze del *leader* libico. In realtà il nostro «interesse nazionale» sembra piuttosto essere minacciato da troppi anni di condiscendenza — spesso supina — nei confronti di un regime dittatoriale e oppressivo.

Il secondo presupposto da scardinare è l'immagine che abbiamo acriticamente imposto a quei Paesi: **società arretrate**, indifferenziate al loro interno, dominate dal fondamentalismo islamico e di conseguenza **invincibilmente refrattarie ai valori della libertà e della democrazia**. Ci si poteva così sentire giustificati nello scendere a patti con tiranni corrotti e dittature repressive, che comunque garantivano una conveniente stabilità. Quelle che emergono oggi dalle cronache sono invece società abitate da componenti diverse, con sensibilità variegata e «moderne», un vero e proprio mosaico che smentisce le «profezie» di Oriana Fallaci, ancora oggi riprese e valorizzate, quando si chiedeva che cosa ci fosse «di civile in una civiltà che non conosce neanche il significato della parola libertà» (FALLACI O., «Il nemico che trattiamo da amico», in *Corriere della Sera*, 15 settembre 2006). Altrettanto smentita appare la teoria del politologo statunitense Samuel Huntington, espressa nel celebre saggio *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale* del 1996, che voleva la cultura islamica (chiamata «araba») totalmente incompatibile con ideali liberali, pluralisti e democratici. Se dopo l'11 settembre 2001 sembrava essere questa la *neovulgata* interpretativa occidentale, oggi ci rendiamo conto che il desiderio di libertà, di dignità e di autodeterminazione vive in culture e religioni diverse e chiede attuazione secondo traiettorie differenti da quelle seguite nei nostri Paesi e coerentemente autonome.

Sempre a partire dall'11 settembre, per presentare l'islam si sono confezionati prodotti informativi chiedendosi non quali siano le cause dei fenomeni che trattano, ma quali siano i luoghi comuni che servono agli spettatori per rafforzare la loro visione del mondo. D'ora in poi dovranno risultare inutilizzabili quelle rappresentazioni che **riducono tutti i conflitti del mondo arabo alla violenza**, al fanatismo religioso, all'irrazionalità, alla chiusura, alla subordinazione e al despotismo.

Al contrario, stiamo assistendo a una richiesta di diritti e di libertà che arriva dall'interno, da una **nuova generazione di arabi** che vedono come le loro società siano state depredate dai propri governanti. Per quanto le istituzioni della democrazia siano state negate per decenni, l'aspirazione alla libertà rimane universale e intatta. Questo è ciò che la nostra prudente politica e le analisi accademiche non



sono riuscite a capire. Nonostante tutte le ambiguità e gli eventuali fallimenti di queste rivoluzioni, il bisogno di cambiamento nella regione non sparirà nel nulla.

### 3. Allargare lo sguardo e l'azione

Renderci conto di come risposte emotive e presupposti acritici ci abbiano impedito di vedere e di prepararci a quanto stava accadendo, ci obbliga a rivedere l'ordine di priorità fra valori, interessi e prospettive antropologiche di fondo.

La politica estera di ogni Stato è condizionata da una molteplicità di fattori: la collocazione geopolitica, le tecnologie a disposizione, ma, soprattutto, la posizione all'interno del sistema internazionale. Non basta auspicare un ripensamento della nostra politica estera verso una maggiore attenzione alle aspirazioni di libertà della persona umana e ai suoi diritti: occorre **adoperarsi concretamente affinché le relazioni internazionali assumano un nuovo volto**. Inutile chiedersi quale sviluppo, per noi e per i nostri vicini, è veramente utile, oltre che giusto, senza chiamare in causa l'Unione Europea, senza lavorare per costruire una quanto mai urgente politica estera comunitaria, così come un nuovo ordine mondiale fondato su una ONU rinnovata nella sua capacità di *governance* globale.

Senza relazioni internazionali nuove, a tutti i livelli, sarà arduo candidarsi a essere interlocutori credibili dei nuovi Governi dei Paesi arabi, che ci auguriamo democratici, ed elaborare strategie per stare in contatto con i movimenti della storia. Solo un ripensamento responsabile del nostro modo di porci nel sistema internazionale potrà condurci a comprendere che scegliere di non investire in diritti e politiche di sviluppo non è senza conseguenze. Allo stesso tempo, l'apparizione in primo piano dei popoli arabi aiuta a renderci conto che essi **non hanno bisogno della tutela occidentale** per decidere della propria vita: hanno già dimostrato la loro maturità, la loro diversità, hanno alzato la voce e hanno detto «basta».

Migliori strumenti di lettura della realtà internazionale ci aiuterebbero a scoprire che gli aneliti di libertà a cui stiamo assistendo presentano **analogie con quelli che agitano altre parti del mondo** oggi, come le decine di migliaia di persone che manifestano contro i tagli agli stipendi e le limitazioni ai diritti sindacali dei dipendenti pubblici nello Stato americano del Wisconsin: non è un caso che abbiano ricevuto solidarietà proprio dai lavoratori dell'Egitto. Ciò ci permetterebbe di essere meno impreparati nel futuro: perché dovremmo pensare che questo movimento si limiterà al mondo arabo? Non potrebbe raggiungere anche la Cina? O, magari, la nostra stanca democrazia italiana, che indubbiamente sarebbe rivitalizzata da un serio dibattito pubblico su queste questioni?

La crisi finanziaria ed economica scoppiata nel 2008 ha catalizzato una **ripresa del confronto** sul senso delle pratiche economiche e sui valori che devono guidarle, sui confini e le regole del mercato. Le rivoluzioni in corso sull'altra sponda del Mediterraneo potrebbero, come auspichiamo, ottenere un analogo risultato per quanto riguarda la politica estera e il nostro modo — come italiani, europei, occidentali, sviluppati e democratici — di stare al mondo.

Torna all'indice

Floriana Cerniglia \*

## Federalismo fiscale: quale progetto in cantiere?

La scena politica dei primi mesi dell'anno è stata massicciamente occupata dalla questione dell'approvazione del decreto sul **federalismo municipale**, uno dei mattoni della riforma fiscale in senso federale prevista dalla *Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*. Viste le tensioni interne alla coalizione di governo, in particolare dopo la separazione del gruppo dell'on. Gianfranco Fini dal PDL, e l'importanza della riforma per una delle componenti della maggioranza, la Lega Nord, la questione ha assunto i contorni del banco di prova per la sopravvivenza del Governo e della legislatura, oscurando in parte gli aspetti tecnici della riforma. Ma di che si tratta esattamente? È davvero una riforma così importante e capace di «raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica», come ripetutamente ci ricordano il Ministro dell'Economia e altri esponenti della maggioranza?

Per rispondere è necessario inquadrare il punto della contesa recente, il federalismo municipale, all'interno di un **percorso verso la realizzazione di un sistema ordinato di relazioni finanziarie tra i livelli di governo** — questo è il contenuto di ciò che normalmente è definito «federalismo fiscale» — che ha avuto inizio circa vent'anni fa e ha toccato vari Paesi nel mondo. In Italia però la discussione è andata ben oltre gli aspetti tecnici, intrecciandosi con questioni «di bandiera» e con la necessità del riassetto della nostra finanza pubblica. Si sono così affrontati **strenui sostenitori e oppositori della riforma**. Per questi ultimi il federalismo fiscale finirebbe con l'aumentare enormemente il costo della pubblica amministrazione e quindi la pressione fiscale, mentre per i primi sarebbe l'unico strumento capace di ridurre gli sprechi, aumentando l'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche e la responsabilità degli eletti nei confronti degli elettori, che avrebbero più strumenti per valutarne l'operato. Ancora più acceso è stato il dibattito sul federalismo fiscale nella prospettiva

\* Professore di Economia politica nell'Università di Milano-Bicocca, <floriana.cerniglia@unimib.it>.

del **divario Nord-Sud**: per alcuni sarebbe un ulteriore elemento di disgregazione dell'unità nazionale, mentre per altri rappresenterebbe una riforma cruciale per ricomporre la frattura economica che accompagna il Paese fin dalla sua unificazione<sup>1</sup>.

Da un punto di vista normativo, il percorso del federalismo fiscale nel nostro Paese trova un punto di svolta nella **legge delega n. 42/2009**, da cui ha origine il lavoro di predisposizione dei decreti in discussione in questi mesi. Per cercare di capire a che punto siamo e che cosa ancora resta da fare, è dunque indispensabile partire dall'analisi di quella legge, rispetto sia al suo *iter* di approvazione, sia al suo contenuto.

## 1. La legge delega sul federalismo fiscale

La L. n. 42/2009 è stata approvata a otto anni di distanza dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, cui dà attuazione, dopo ripetuti richiami della Corte Costituzionale, dopo ben tre legislature, durante le quali ci sono stati tentativi di ulteriore riforma del Titolo V, e dopo tre schemi di disegno di legge delega<sup>2</sup>. Si tratta di un **testo molto lungo, articolato, complesso, contraddittorio** nell'enunciazione di alcuni principi, e peraltro oggetto di un certo consenso *bipartisan*: fu infatti approvata con il voto favorevole di tutte le forze politiche ad eccezione dell'UDC e con l'astensione del PD. Si compone di 29 articoli (cfr riquadro alla p. 253), raggruppati in dieci capi, ciascuno dei quali con un oggetto ben preciso<sup>3</sup>.

Questa legge delega, come affermato all'art. 1, c. 1, «costituisce **attuazione dell'art. 119 della Costituzione**, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzio-

<sup>1</sup> Per una discussione dei possibili effetti redistributivi della riforma fra Nord e Sud cfr AMBROSANO M. F. – BORDIGNON M. – CERNIGLIA F., «Prelievo e redistribuzione di welfare Nord/Sud. Gli effetti ipotizzabili del federalismo fiscale nel Mezzogiorno», in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3 (2010) 103-122. Alla questione Nord-Sud in termini più generali sono dedicati importanti studi recenti della Banca d'Italia: CANNARI L. (ed.), *Mezzogiorno e politiche regionali*, novembre 2009; CANNARI L. – FRANCO D. (edd.), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010 (entrambi in <[www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari\\_convegni](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni)>).

<sup>2</sup> Cfr CERNIGLIA F., «La partita aperta del federalismo fiscale», in *Aggiornamenti Sociali*, 7-8 (2009) 491-503; BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2010.

<sup>3</sup> Per un'analisi approfondita dei vari articoli cfr NICOTRA V. – PIZZETTI F. – SCOZZESE S. (edd.), *Il federalismo fiscale*, Donzelli, Roma 2009; FERRARA A. – SALERNO G. (edd.), *Il federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Jovene, Napoli 2010. Un utile riferimento è anche il *Dossier* di documentazione della legge delega predisposto nel maggio 2009 dagli Uffici studi di Camera e Senato, <[www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier\\_126.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2009/Dossier_126.pdf)>.

## Articolazione della Legge n. 42/2009

Capo	Articoli	Argomento
I	1-6	Contenuti e regole di coordinamento finanziario
II	7-10	Rapporti finanziari Stato-Regioni
III	11-14	Finanza degli enti locali
IV	15	Finanziamento delle città metropolitane
V	16	Interventi speciali
VI	17-18	Coordinamento dei diversi livelli di governo
VII	19	Patrimonio di regioni ed enti locali
VIII	20-26	Norme transitorie e finali
IX	27	Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano
X	28-29	Salvaguardia finanziaria ed abrogazioni

namento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario di Roma capitale»<sup>4</sup>.

Sulla base dell'art. 76 della Costituzione, una legge delega è lo strumento per trasferire l'esercizio della potestà legislativa dal Parlamento al Governo, che emanerà decreti legislativi con forza di legge, determinando le materie, i principi e i limiti, anche temporali, per l'esercizio della delega. Anche la L. n. 42/2009,

<sup>4</sup> Nel lessico giornalistico, politico e legislativo, la legge delega è sostanzialmente associata al federalismo fiscale, mentre un'attenta lettura dell'art. 1 condurrebbe con maggiore proprietà a parlare di attuazione del Titolo V della Parte II della Costituzione, da cui è peraltro assente il termine federalismo; per una discussione, cfr TUCCIARELLI C., «Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009», in FERRARA A. – SALERNO G. (edd.), *Il federalismo fiscale*, cit., 3-27, consultabile in <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>. Anche secondo Ugo De Siano, presidente della Corte Costituzionale, usare il termine federalismo nel caso italiano è un abuso linguistico: cfr STASIO D., «Federalismo municipale? Bestemmia», in *Il Sole 24 Ore*, 5 febbraio 2011, <[www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-02-05/federalismo-municipale-bestemmia-081119.shtml?uid=AaFfs5C](http://www.ilssole24ore.com/art/notizie/2011-02-05/federalismo-municipale-bestemmia-081119.shtml?uid=AaFfs5C)>. Nel nostro ordinamento il termine federalismo compare per la prima volta con la Legge 13 maggio 1999, n. 133, *Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*, legge delega successivamente attuata con il D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, *Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della L. 13 maggio 1999, n. 133*, che abrogava i trasferimenti sanitari e introduceva nuove forme di finanziamento per la sanità basate sulla compartecipazione all'IVA e su un fondo di perequazione. Nonostante non sia mai stato attuato, vale la pena ricordare questo decreto come antesignano della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e, sotto alcuni aspetti, di alcuni principi ora ripresi nella L. n. 42/2009 e nei relativi decreti; per un'analisi approfondita cfr GIARDA P., *L'esperienza italiana di federalismo fiscale. Una rivisitazione del decreto legislativo 56/2000*, il Mulino, Bologna 2005.

nonostante la complessità e la lunghezza, **si limita a fissare i principi generali e le linee guida** per la predisposizione dei decreti delegati, oltre a fissare i termini per la loro emanazione (12, 24 o 36 mesi a seconda delle diverse materie). Così come il Titolo V della Parte II della Costituzione, **non delinea compiutamente il modello italiano di federalismo fiscale** che si vorrà adottare<sup>5</sup>. Questo compito è affidato ai decreti delegati. Detto altrimenti, i «numeri» del federalismo fiscale in Italia ci saranno soltanto dopo l'approvazione di tutti i decreti previsti dalla legge delega e di tutti gli ulteriori atti che dovranno seguire per completare il processo. I **nodi da sciogliere** con i decreti, che determineranno la fisionomia concreta del nostro federalismo fiscale, sono essenzialmente tre: l'abbandono della spesa storica e la scelta di criteri per la stima dei «**costi standard**» per le prestazioni dei governi locali, le **fonti di finanziamento**, cioè la tipologia di tributi, dei livelli di governo decentrati e il **grado di perequazione** tra le aree del Paese.

## 2. Le procedure di esercizio della delega

Sul piano delle procedure la legge delega è invece più precisa. Innanzitutto si prevede il **coinvolgimento di ben sette organi** — alcuni già esistenti, altri di nuova creazione —, cui sono affidati compiti molto importanti sia nella fase di scrittura dei decreti, sia nella loro successiva attuazione: il riquadro a p. 255 ne fornisce l'elenco.

Un primo risultato del lavoro della Commissione tecnica paritetica si è avuto con la *Relazione sul federalismo fiscale*, presentata il 30 giugno 2010<sup>6</sup>. Si tratta di un lavoro preliminare di ricognizione delle risorse, ma **le informazioni necessarie per l'attuazione del federalismo fiscale sono ancora incomplete e frammentarie**. I veri progressi si avranno solo con i primi effetti della nuova *Legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica*, che detta le linee guida per l'armonizzazione dei bilanci pubblici dei vari livelli di governo, e con il decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili, attualmente ancora in fase di schema. La disponibilità di precise informazioni a livello quantitativo è un elemento cruciale per realizzare un sistema ordinato e coerente di relazioni finanziarie tra livelli di governo in Italia e al momento la mancanza di una banca dati nazionale completa per tutte le categorie di entrate e di spesa dei livelli territoriali, che possa permettere un confronto puntuale fra le attività dei vari enti, è l'elemento più critico per la realizzazione del federalismo fiscale.

<sup>5</sup> Per una discussione dei possibili modelli ravvisabili da una lettura attenta degli artt. 117 e 119 Cost., cfr BORDIGNON M. — CERNIGLIA F., «I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione», in *Rivista di Politica Economica*, 5 (2004) 3-86.

<sup>6</sup> *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, consultabile, con i documenti collegati, in <www.mef.gov.it/primo-piano/primo-piano.asp?ppid=24716>. Tutti i documenti sin qui prodotti dalla Commissione tecnica paritetica sono disponibili in <www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>.

## Organi coinvolti nell'attuazione del federalismo fiscale

### a) Già esistenti

**Conferenza unificata**, istituita dal *D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*; al suo interno il c. 3 dell'art. 2 della L. n. 42/2009 prevede che si raggiunga un'intesa, anche se non vincolante per il Governo, sugli schemi dei decreti legislativi.

**Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria**, istituita dall'art. 2 della *Legge 27 marzo 1976, n. 60, Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria*; l'art. 6 della L. n. 42/2009 le affida «il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili».

### b) Di nuova istituzione

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale** (art. 3), nota anche come «Bicameralina», si compone di 15 deputati e di 15 senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere su designazione dei gruppi par-

lamentari e in modo da rispecchiarne la proporzione; esprime pareri sugli schemi dei decreti legislativi e verifica lo stato di attuazione della legge delega, riferendo al Parlamento con cadenza semestrale.

**Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali** (art. 3, c. 4): ha il compito di assicurare il raccordo tra gli enti della Conferenza unificata e la Bicameralina.

**Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale** (art. 4), composta da 32 esperti: 15 designati dallo Stato, 15 dagli enti territoriali e 2 dall'ISTAT. Ha il compito di acquisire tutte le informazioni, soprattutto di tipo quantitativo, necessarie per predisporre i decreti.

**Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica** (art. 5), organo al momento non ancora esistente, a cui spetterà il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e, successivamente, di monitorare il funzionamento e la congruità del nuovo sistema di relazioni finanziarie.

**Tavolo di confronto** tra Governo e Regioni a statuto speciale e Province autonome (art. 27, c. 7), chiamato a individuare le linee guida per il concorso alla perequazione e alla solidarietà anche da parte di Regioni e Province che godono già di un elevato grado di autonomia finanziaria e che sono toccati solo marginalmente dalla legge delega (art. 1, c. 2).

Indubbiamente i due organismi assurti agli onori della cronaca in questi ultimi mesi sono stati la Conferenza unificata e la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale («Bicameralina»), a causa delle **complesse procedure** previste dalla legge delega. Per ciascuno dei decreti legislativi previsti, tocca al Consiglio dei Ministri approvare uno schema, predisposto dai Ministri competenti sulle differenti materie, che viene poi trasmesso alla Conferenza unificata. Dopo il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza uni-

ficata, lo schema passa all'esame della Bicameralina e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, ciascuna delle quali, entro 60 giorni (prorogabili a 80 su richiesta) deve esprimere il proprio parere prima della definitiva adozione da parte del Consiglio dei Ministri. Come le vicende dei decreti fin qui approvati hanno dimostrato, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata ha spesso comportato modifiche allo schema approvato in prima battuta dal Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>. E anche lo schema approvato dalla Conferenza unificata può ricevere correzioni o modifiche da parte della Bicameralina. Qualora infine lo schema riceva un parere favorevole da parte della maggioranza dei membri di tutte le Commissioni parlamentari coinvolte, esso ritorna al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva e la successiva pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* con forza di legge.

Il coinvolgimento di così numerosi organi e il complesso procedimento per l'esercizio della delega segnalano una **precisa volontà del legislatore** per l'attuazione del federalismo fiscale: innanzi tutto il desiderio di un percorso quanto più costruttivo e condiviso tra Governo e Parlamento e poi un primo passo verso l'istituzione del Senato federale, dato che, attraverso organi come la Conferenza unificata, tutte le comunità territoriali coinvolte sono chiamate a partecipare al processo di stesura e approvazione dei decreti, anche se un po' in sordina e in forma anomala.

Ma cosa succede se qualcuno di questi passaggi si inceppa? È accaduto lo scorso 3 febbraio con il voto della Bicameralina sul **decreto sul federalismo municipale**. Dopo l'uscita del gruppo dell'on. Fini dalla maggioranza, infatti, PDL e Lega non dispongono della maggioranza all'interno della Bicameralina<sup>8</sup> e l'esito di parità della votazione<sup>9</sup> (15 a 15) ha comportato un allungamento dei tempi. Sulla base dell'art. 2, c. 4, della legge delega, il Governo ha infatti riproposto il decreto, accompagnato da una relazione, a tutto il Parlamento<sup>10</sup>, che lo ha approvato<sup>11</sup>. **L'approvazione finale in Consiglio dei Ministri si è svolta il 3 marzo**<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Peraltro è anche possibile che in Conferenza unificata non si raggiunga un'intesa, ma l'iter del decreto proceda comunque.

<sup>8</sup> La composizione attuale della Commissione è la seguente: 11 componenti per il PDL, 10 per il PD, 3 per la Lega Nord, 2 per l'UDC e uno ciascuno per IDV, API, FLI e SVP. Il presidente della Commissione è un esponente del PDL, mentre PD e Lega Nord esprimono i due vicepresidenti.

<sup>9</sup> In particolare, hanno espresso parere favorevole gli esponenti di PDL, Lega Nord e SVP; parere contrario tutti gli altri.

<sup>10</sup> Si ricorderà che il Governo aveva tentato di accelerare i tempi, senza successo, interpretando il pareggio come un mancato parere della Bicameralina nei tempi stabiliti e approvando il testo nel Consiglio dei Ministri straordinario convocato lo stesso 2 febbraio, sulla base del parere favorevole espresso dalla Commissione Bilancio. Il giorno seguente il presidente Napolitano aveva però inviato al Presidente del Consiglio una lettera in cui eccepeva la mancanza delle condizioni per l'emanazione del decreto per difetto di procedura, «a garanzia della legittimità di un provvedimento di così grande rilevanza».

<sup>11</sup> Per essere certo dell'esito, alla Camera il Governo ha posto la questione di fiducia, ottenendo 314 voti favorevoli, 291 contrari e 2 astenuti.

<sup>12</sup> Alla data di chiusura del presente articolo, il decreto non è ancora stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*: non è dunque in vigore né ha ricevuto la consueta numerazione. Il testo sottoposto al Parlamento

A meno di una modifica della composizione della Bicameralina, è facile prevedere che la situazione di **stallo** potrebbe ripetersi anche per i decreti che devono ancora essere esaminati. Uno scenario alternativo è quello della formazione di un **consenso bipartisan**: almeno alcune forze politiche esterne alla maggioranza potrebbero approvare i decreti, o anche solo astenersi, soprattutto nel caso in cui fossero accettati loro emendamenti. Il lavoro attualmente in corso sul decreto relativo al fisco regionale non esclude possibili esiti di questo genere.

### 3. L'architettura del federalismo fiscale

La L. n. 42/2009 pone le basi per il ridisegno generale del sistema di finanziamento dei governi decentrati. Ne tratteggeremo ora l'**impianto essenziale** e la relativa declinazione nei decreti previsti, avvertendo che comunque la decifrazione tecnica, sia della legge delega sia dei decreti, è un'operazione complicata almeno quanto quella dell'*iter* procedurale previsto.

#### a) Dalla spesa storica al fabbisogno standard

Oggi Regioni ed enti locali sono per lo più finanziati, attraverso tributi propri e trasferimenti dal Governo centrale, sulla base delle spese sostenute negli anni precedenti (criterio della spesa storica). Questo sistema ha generato nel tempo comportamenti opportunistici e irresponsabili dei governi locali. La vera novità della legge delega è l'idea di superare tale criterio, per passare, per tutti i governi locali coinvolti ed entro cinque anni dal varo definitivo dei decreti, a livelli di spesa basati sul **fabbisogno standard**, che può essere indicato come la risultante di due fattori: il **livello di prestazione** erogato in ciascun territorio e per ciascun servizio, moltiplicato per una **stima di costo standard** associato al servizio erogato. Facciamo un esempio: per gli ospedali, che sono a carico delle Regioni, il fabbisogno *standard* risulterà dal prodotto del costo *standard* di ciascun posto letto per il numero di posti letto; analogamente, per gli asili nido, di competenza comunale, il fabbisogno *standard* dipenderà dal costo *standard* di ciascun posto e dal numero di posti che ciascun Comune deciderà di offrire.

Ma si tratta di un'operazione tutt'altro che semplice, che richiede due passaggi cruciali. Il primo è di natura tecnica, e riguarda il **calcolo del costo standard** di ogni servizio, **tanto più complesso quanto meno le prestazioni sono effettivamente standardizzabili**, come ad esempio per i servizi sociali chiamati ad affrontare casi specifici, ciascuno con le proprie peculiarità: quale può essere il costo *standard* di un percorso di recupero di un tossicodipendente o di reinserimento lavorativo di un ex detenuto? Peraltro, occorre tener conto che i costi di molti servizi dipendono anche dalle **caratteristiche dei diversi terri-**

**tori:** il costo di un trasporto in ambulanza al pronto soccorso, o del trasporto degli scolari a scuola, o della consegna dei pasti delle mense scolastiche non è lo stesso in aree urbane ad alta densità di popolazione, dove si richiedono spostamenti modesti, e in zone montuose con popolazione estremamente dispersa.

Un secondo passaggio è di natura politica, ed è relativo alla **scelta del volume di servizi offerti** in ciascun territorio. Non si tratta però di una valutazione completamente discrezionale dell'ente pubblico, in quanto la adeguata disponibilità di certi servizi **incide sulla possibilità dei cittadini di godere effettivamente dei diritti** loro garantiti dalla Costituzione o dalla legislazione vigente. Per fare ancora un esempio: il numero di alloggi popolari offerti non è indipendente dalla lunghezza dei tempi di attesa per ottenere la loro assegnazione, il che a sua volta incide sul godimento del diritto alla casa. Nel caso della sanità esistono già i LEP (**livelli essenziali delle prestazioni**) stabiliti dal legislatore, ma per tutte le altre importanti categorie di spesa di competenza dei governi locali, ad esempio l'assistenza e forse in futuro anche l'istruzione, non esiste alcun parametro già stabilito per la determinazione dei livelli essenziali di prestazione che devono essere offerti, e quindi per il calcolo del relativo fabbisogno *standard*<sup>13</sup>.

Ad ogni modo, la legge delega prevede il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard* e nuove tipologie di entrate per finanziarlo, con l'obiettivo di incentivare un uso più efficiente delle risorse, una maggiore responsabilità nel comportamento degli amministratori locali, **una più ampia opportunità per i cittadini di esercitare un controllo sull'uso delle risorse** e quindi di sanzionare con il voto eventuali comportamenti dissennati dei governanti. Per questo si prevede che nei prossimi anni i siti Internet di ogni Comune e di ogni Regione dovranno indicare la spesa *standard* per ciascun servizio, permettendo ai cittadini di valutare chi amministra entrate e spese.

#### b) Funzioni essenziali e non essenziali

Per raggiungere questo obiettivo di maggiore responsabilizzazione di amministratori e cittadini, di recente compendiate dal Governo nello slogan «Vedo,

<sup>13</sup> La macchina per la determinazione dei fabbisogni *standard* comunali si è messa in moto, tramite un censimento, partito il 31 gennaio, sulle caratteristiche e i costi di tutti i Comuni italiani, ciascuno dei quali dovrà compilare un questionario estremamente dettagliato sulle modalità operative e i costi delle proprie funzioni. Il D.Lgs. n. 216/2010 affida il compito di calcolare i fabbisogni *standard* di Comuni e Province alla Società per gli studi di settore (SOSE SpA), che fa capo a Ministero dell'Economia e Banca d'Italia, coadiuvata dalla Fondazione IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), legata all'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani). Prevede inoltre la progressiva entrata in vigore del nuovo sistema: in particolare nel 2011 «verranno determinati i fabbisogni *standard*, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali [...] con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo»; nel 2012 la determinazione del fabbisogno *standard* dovrà riguardare almeno i due terzi delle funzioni fondamentali (in vigore dal 2013) e il 100% nel 2013 (in vigore dal 2014). Per quanto riguarda le Regioni, la procedura per la determinazione dei fabbisogni *standard* è oggetto di discussione nel momento in cui scriviamo.

pago, voto», la legge introduce meccanismi e criteri diversi, ponendo innanzitutto una **distinzione netta tra finanza regionale e finanza degli enti locali** (Comuni, Province non autonome, Città metropolitane).

Una distinzione altrettanto netta è quella tra **funzioni che vanno finanziate integralmente** (chiamate essenziali nel caso delle Regioni e fondamentali nel caso degli enti locali) e **funzioni per le quali è previsto un finanziamento soltanto parziale** (chiamate non essenziali per le Regioni e non fondamentali per i Comuni). Sono funzioni essenziali delle Regioni tutte quelle tipologie di spesa ascrivibili al vincolo dell'art. 117, c. 2, lett. m) della Costituzione, e quindi connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. In sostanza sono le spese negli ambiti della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale. **Per i Comuni non esiste ancora un elenco completo delle funzioni fondamentali**<sup>14</sup>, che dovrà scaturire dal Codice delle Autonomie, la cui approvazione sarebbe dovuta avvenire in concomitanza con quella della legge delega, ma che invece ha avuto un *iter* incerto e confuso, che non è ancora terminato. In attesa di tale definizione, la legge delega stabilisce che il fabbisogno dei Comuni sarà finanziato considerando l'80% delle spese come fondamentali e il restante 20% come non fondamentali.

Accanto a queste due tipologie principali di spese, ne sono previste una terza, relativa a **interventi straordinari o per intenti solidaristici**<sup>15</sup>, e una quarta, legata al **trasporto pubblico locale**. Anche per il finanziamento di questa ultima voce si dovrà tenere conto «della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*» (art. 8, c. 1, lett. c) della L. n. 42/2009), operazione estremamente complicata vista l'eterogeneità delle possibili modalità di erogazione del servizio e delle caratteristiche orografiche e socioeconomiche dei diversi territori.

Le **funzioni essenziali e fondamentali** dovranno essere finanziate integralmente attraverso **tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e quote del fondo perequativo** a favore delle Regioni con minore capacità fiscale<sup>16</sup> per abitante (art. 9). Per quanto riguarda invece le **spese non essenziali e non fondamentali**, la legge delega stabilisce che saranno finanzia-

<sup>14</sup> Il riferimento rimane l'art. 117, c. 2, lett. p) della Costituzione.

<sup>15</sup> La previsione di queste tipologie di spese risulta ben delineata nel penultimo comma dell'art. 119 Cost.: «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

<sup>16</sup> La capacità fiscale è una misura delle potenzialità di un territorio di generare gettito tributario; si calcola applicando l'aliquota media nazionale alla base imponibile del territorio in questione. Nel caso delle imposte dirette, ad esempio, le Regioni con un reddito *pro capite* superiore alla media nazionale avranno una capacità fiscale più elevata (cioè un maggiore gettito *pro capite*) delle Regioni con reddito *pro capite* sotto la media nazionale. Lo scopo del fondo perequativo è quello di trasferire risorse dalle Regioni con maggiore capacità fiscale a quelle con minore capacità, in modo da permettere a tutte lo stesso livello di spesa *pro capite* per quanto riguarda i servizi essenziali.

te in base al **principio della capacità fiscale**, con un grado di perequazione inferiore al 100%, essendo l'obiettivo quello di ridurre, ma non di eliminare, i differenziali nella capacità di spesa dei diversi governi locali: concretamente questo significa che Regioni e Comuni con minore capacità fiscale non potranno erogare livelli di servizio analoghi a quelli dei territori più ricchi a meno che non decidano di far ricorso, ad esempio, ad aumenti di tariffe e tasse.

#### c) I tributi locali

La legge delega non enuclea analiticamente le basi imponibili o la tipologia dei potenziali tributi di cui potranno godere i governi locali, ma si limita a dichiarare che per **tributi delle Regioni** si intendono: i tributi propri derivati, istituiti o regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito alle Regioni; le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; i tributi propri istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati a imposizione erariale (art. 7, c. 1).

Meglio definita appare invece la base imponibile dei tributi di cui dovrebbero godere **Comuni** e Province. Per i primi si prevede un'**imposta sui beni immobili**, ma senza determinare se reddituale o patrimoniale, e per le **Province** si fa riferimento a un tributo «il cui presupposto è connesso al **trasporto su gomma**» (art. 12).

Infine la legge delega prevede una sorta di «**camicia di forza**» per tutto il sistema dei nuovi rapporti finanziari tra centro e periferia: prevede da un lato il **divieto di doppia imposizione** sul medesimo fatto economico, che è invece presente in molti sistemi federali<sup>17</sup>, e dall'altro la **realizzazione del federalismo senza oneri per lo Stato e a parità di pressione tributaria**. È proprio questa «camicia di forza» che sta facendo fare «acrobazie» a tutto il processo di attuazione della legge delega<sup>18</sup>.

#### 4. Un cammino irto di trappole

L'esame dell'architettura della legge delega sul federalismo fiscale e dei **vincoli procedurali e sostanziali** che essa stessa pone evidenzia una serie di difficoltà tecniche e politiche che l'*iter* di attuazione non potrà non incontrare, come il percorso già compiuto finora mostra con abbondanza, prima ancora che si sia arrivati ad affrontare concretamente il nodo più critico, la **determinazione della spesa standard**, che al contempo è la vera novità della legge delega.

Altro nodo altrettanto complesso, e non ancora affrontato, è quello della **perequazione**, la cui complessità è data dal numero di **soggetti istituzionali**

<sup>17</sup> In Svizzera o negli Stati Uniti, ad esempio, il governo centrale non può vietare a quelli locali di tassare basi imponibili già assoggettate a imposizione fiscale nazionale.

<sup>18</sup> Cfr BORDIGNON M., «Le acrobazie di una promessa impossibile», in *Il Sole 24 Ore*, 14 febbraio 2011, <www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-02-14/acrobazie-promessa-impossibile-064421.shtml?uid=AaF1o67C>.

**diversi coinvolti**: oltre a Stato, Regioni, Province e Comuni, la L. n. 42/2009 introduce anche le Città metropolitane e Roma capitale. Inoltre distingue tra Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, cui sono assimilate le Province autonome di Trento e Bolzano. A ciascuna categoria di soggetti la legge delega applica norme specifiche, in particolare per quanto riguarda le modalità di finanziamento e le tipologie di tributi di cui possono godere, mentre rimane molto magmatica e fluida la definizione sia dei **rapporti gerarchici** tra questi vari soggetti, sia dell'**effettivo alveo di competenze e funzioni** di ciascuno di essi.

In questo complesso scenario normativo, cui si deve aggiungere l'instabilità del quadro politico, aumentata dalla sensibilità di alcune componenti della maggioranza per la questione del federalismo fiscale, il processo di attuazione della legge delega si è comunque messo in moto. A oggi sono stati **approvati i primi quattro decreti legislativi delegati**: sul federalismo demaniale<sup>19</sup>, su Roma capitale<sup>20</sup>, sul processo per la determinazione dei fabbisogni *standard* di Province e Comuni<sup>21</sup> e infine sul fisco municipale, oggetto delle più recenti controversie. Sul prossimo numero esamineremo con maggiore dettaglio il loro contenuto, oltre a quello degli schemi dei decreti ancora *in itinere*, per procedere a una valutazione complessiva delle novità e delle contraddizioni di questa riforma.

<sup>19</sup> D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85, *Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*

<sup>20</sup> D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156, *Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale.*

<sup>21</sup> D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216, *Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.*

Giorgio Campanini \*

# 150 anni di Stato e Chiesa

Dilemmi di ieri, dialettica di oggi

**I**l giurista e storico italiano Arturo Carlo Jemolo (1891-1981) in un suo classico lavoro<sup>1</sup> individuava nel fallimento della strategia del pensiero cattolico-liberale<sup>2</sup> la prima causa del dramma del Risorgimento e la mancata rimozione della pietra d'inciampo che, a partire dall'avvento della modernità, aveva reso sempre più conflittuali i rapporti fra Stato e Chiesa, che tali avrebbero continuato a essere per lungo tempo.

L'opera di Jemolo attende ancora un completamento, riferito al mezzo secolo successivo al 1948, non esente da scontri, ma nel complesso assai lontano dalle durissime contrapposizioni dell'Ottocento e del primo Novecento. Non è questo lo scopo di questo contributo, che intende però offrire elementi di riflessione che, gettando un ponte tra passato e futuro, possano contribuire a meglio comprendere la situazione dei rapporti tra Stato e Chiesa.

## 1. Tre stagioni

I circa 160 anni che ci separano dalla «svolta» del 1848 hanno visto il susseguirsi — per quanto riguarda i rapporti tra Stato e Chiesa in Italia — di tre grandi stagioni, profondamente diverse, un percorso caratterizzato dapprima da un'aspra conflittualità, poi da un'apparente convergenza e infine da una fase di collaborazione, ancora segnata, in alcune occasioni, da toni aspri. In quest'ultima fase non sono stati posti in discussione i fondamenti della sana **laicità dello Stato** (affermata dalla Chiesa stessa dopo il Concilio Vaticano II), ma si è sviluppata una dialettica, spesso vivace, in ordine a una serie di questioni partico-

\* Professore f. r. di Storia delle dottrine politiche nell'Università di Parma.

<sup>1</sup> JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni (1850-1950)*, Einaudi, Torino 1963. Il volume tratta dei circa cento anni che vanno dalle rivoluzioni del 1848 alla proclamazione della Costituzione repubblicana nel 1948, con la «nuova conciliazione» tra Stato e Chiesa.

<sup>2</sup> Il pensiero cattolico-liberale vedeva nell'unità d'Italia e nel trasferimento della capitale a Roma la possibilità per la Chiesa, una volta cessato di esistere lo Stato pontificio, di staccarsi dal potere temporale e di dedicarsi maggiormente al suo ruolo di guida delle anime. Suoi esponenti di spicco furono Antonio Rosmini (1797-1855), Vincenzo Gioberti (1801-1852), Alessandro Manzoni (1785-1873) e Marco Minghetti (1818-1886).

lari, importanti ma non tali da mettere in discussione la sostanziale tenuta degli accordi Stato-Chiesa: lo statuto del matrimonio religioso e di quello civile o il trattamento fiscale dei beni ecclesiastici. Chi conosce la storia delle relazioni fra Stato e Chiesa non può che considerare scaramucce di retroguardia i conflitti che pure si sono verificati in Italia nell'ultimo trentennio e che si ripropongono periodicamente anche ai giorni nostri.

Queste tre stagioni corrispondono ad altrettanti modelli o stili di relazione fra Chiesa e Stato ben distinti tra loro.

Il primo periodo, che va dallo Statuto albertino (1848) al Concordato (1929) può essere considerato quello del **separatismo imperfetto**: nonostante lo Statuto del 1848 abbia riconosciuto quella cattolica come «sola religione dello Stato», tutta la vicenda risorgimentale è periodicamente segnata da una aspra dialettica tra Stato e Chiesa.

Il secondo periodo, dal 1929 al 1948, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, potrebbe essere definito come il **tempo del sospetto**: gli accordi tra regime fascista e istituzione ecclesiastica furono solo in apparenza cordiali. Permaneva una strisciante tensione<sup>3</sup>, spesso superata solo esteriormente grazie ad accordi parziali. Questo clima si mantenne in parte anche dopo la caduta del fascismo, per il timore di gran parte delle forze di ispirazione laicista che la Chiesa non accettasse fino in fondo le regole dello Stato democratico.

Si apriva, infine, il terzo periodo, nel quale sostanzialmente ancora viviamo, caratterizzato dal **progressivo attenuarsi dei conflitti**, culminato nel 1984 con gli Accordi di revisione del Concordato<sup>4</sup>.

La travagliata vicenda dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia potrebbe essere riassunta nella formula del progressivo **passaggio dalla conflittualità alla collaborazione**, o anche a un «separatismo collaborativo». Va letto in questa prospettiva l'art. 1 degli Accordi del 1984: «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». La formula dell'art. 7 della Costituzione — «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» — veniva così declinata non solo nel senso della distinzione, ma anche in quello della collaborazione. Terminava così una lunga stagione di conflittualità<sup>5</sup>, di cui si cercherà di ripercorrere, a grandi linee, i principali momenti.

<sup>3</sup> In particolare in occasione del conflitto con l'Azione cattolica (AC) — culminato nel 1931 con il decreto di scioglimento dell'AC che si opponeva apertamente al regime —, e della promulgazione delle leggi razziali, nel 1938.

<sup>4</sup> Gli Accordi di revisione del Concordato tra la Repubblica italiana e la Santa Sede sono stati firmati a Roma il 18 febbraio 1984 dall'allora presidente del Consiglio Bettino Craxi e dal card. Agostino Casaroli, segretario di Stato vaticano, e hanno introdotto alcune modifiche al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929.

<sup>5</sup> Luigi Sturzo insiste fortemente sulla dialettica tra Stato e Chiesa, che egli definisce una vera e propria «diarchia». Cfr STURZO L., *Chiesa e Stato*, vol. I, Zanichelli, Bologna 1958 e vol. II, Zanichelli, Bologna 1959, pubblicato precedentemente in francese nel 1937 e in inglese nel 1939.

## 2. La crisi del cattolicesimo liberale

Il periodo di duro scontro nei rapporti tra Stato e Chiesa che l'Italia ha conosciuto nell'età del Risorgimento è strettamente legato allo scacco del cattolicesimo liberale e del suo tentativo di riconciliare la Chiesa non con l'ideologia della Rivoluzione francese, ma con quella cultura dei diritti umani di cui venivano rivendicate le radici cristiane e che aveva dato i suoi frutti migliori oltre Atlantico, negli Stati Uniti<sup>6</sup>, in parte esenti dai limiti legati alle pesanti eredità dell'assolutismo statale e, insieme, dall'arroccamento ecclesiastico su antichi privilegi. Da quello scacco derivava la crisi della cultura conciliatoristica<sup>7</sup>.

Due eventi possono essere considerati il remoto punto di partenza e quello di massima fortuna del cattolicesimo liberale: il *Panegirico di Pio VII* di **Antonio Rosmini** (1823) e *Del primato morale e civile degli italiani* di **Vincenzo Gioberti** (1843)<sup>8</sup>. Nel suo scritto Rosmini ricordava ed esaltava la fiera opposizione di Pio VII alla politica ecclesiastica di Napoleone, in quanto battaglia non solo per la libertà della Chiesa, ma anche per quella della «diletta Italia», la «fatal terra» di cui lo stesso Pio VII, prima ancora di essere padre, era «figliolo», e concludeva la sua trattazione — egli che allora era ancora cittadino austriaco — con una commossa perorazione: «Onnipotente che prediligi l'Italia [...] dona ad essa il conoscimento de' suoi alti destini, unica cosa che ignora: maestra di virtù alla terra, specchio di religione, rendila avida di liberi voti e d'amore di cui sia degna, più che di tributi e di spavento»<sup>9</sup>.

Dal canto suo, Gioberti sottolineava l'antico legame tra Chiesa e nazione italiana, al punto che «se si può essere cattolico senza essere italiano [...] non si può essere perfetto italiano [...] senza essere cattolico»; evidenziava lo stretto legame fra religione e «progresso civile»; vedeva nella figura del Papa, guida spirituale dell'Italia, il possibile punto di incontro fra coloro che aspiravano all'unità<sup>10</sup>.

Su questo progetto, passato alla storia come «**neoguelfismo**» e accolto con un entusiasmo di cui le cronache dell'epoca danno ampio conto, si realizzò la convergenza di gran parte della cultura cattolica, come anche di quella liberale moderata, all'insegna di un Pio IX divenuto ben presto popolarissimo. Gli even-

<sup>6</sup> Cfr DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, UTET, Torino 2007 (ed. or. 1835-1840).

<sup>7</sup> Di «conciliatorismo» piuttosto che di cattolicesimo liberale preferiscono parlare studiosi come Francesco Traniello; cfr TRANIELLO F., *Cattolicesimo conciliatorista. Religione e cultura nella tradizione lombardo-piemontese*, Marzorati, Milano 1977; ID., *Religione cattolica e Stato nazionale. Dal Risorgimento al secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 1977.

<sup>8</sup> Lo scritto di Rosmini, apparso anonimo, fu pubblicato con il nome dell'A. solo nel 1834, presso l'editore Veladini di Lugano, per sfuggire alla censura austriaca. Per l'importanza del testo cfr CAMPANINI G., A. Rosmini fra politica ed ecclesiologia, Dehoniane, Bologna 2006, 35-44. Quanto all'opera giobertiana, la prima edizione in lingua italiana vide la luce a Bruxelles nel 1843, anche in questo caso all'estero.

<sup>9</sup> Cfr ROSMINI A., «Panegirico della santa e gloriosa memoria di Pio settimo pontefice massimo», in ID., *Opere edite e inedite*, vol. XXVIII, Pogliani, Milano 1843, 478-479. Si tratta dell'appassionata conclusione del discorso, con forti accenti nazionalistici che non sfuggirono alla censura austriaca.

<sup>10</sup> Cfr GIOBERTI V., *Del primato morale e civile degli italiani*, Malins, Bruxelles 1843, vol. I, 34-36, 223 ss., 534-535. Per il pensiero di Gioberti cfr CAMPANINI G. - NEPI P., *Cristianità e modernità. Religione e società civile nell'epoca della secolarizzazione*, AVE, Roma 1992, 35 ss.

ti successivi, tuttavia, si incaricarono ben presto di dissipare l'illusione neoguelfa e con il 1848 — anno che rappresenta anche per il cattolicesimo liberale un vero e proprio discrimine — Chiesa e processo unitario divennero due parallele destinate a non incontrarsi.

Aveva inizio allora quella tensione, divenuta vera e propria opposizione frontale in alcuni periodi storici, che dalla normale dialettica tra Stato e Chiesa transitava, e a lungo permaneva, nell'area dello scontro e della conseguente lacerazione della coscienza tanto religiosa quanto civile.

## 3. Le ragioni della conflittualità

Le ragioni di questo contrasto erano profonde e riconducibili tanto alla concezione della politica quanto alla visione della Chiesa allora dominanti. Sotto il profilo politico, si era affermata nel continente, dopo la Rivoluzione francese e soprattutto con Napoleone, una **visione per certi aspetti «totalitaria» dello Stato**, con la sua conseguente pretesa di dominare l'intera società e di assoggettare a sé anche la sfera religiosa. Sotto il profilo ecclesiologico, anche in contrapposizione a tale visione, si affermava un'idea di **corpo ecclesiale autonomo e separato**, coscienza critica del mondo, geloso tutore delle sue prerogative storiche, ancora legato all'immagine medievale della cristianità.

In Italia, data la particolare situazione dello Stato Pontificio, questa contrapposizione diventava incomunicabilità. Non si trattava soltanto — come avveniva in altri Paesi con forte presenza cattolica, quali Francia, Spagna e Austria-Ungheria — di trovare un punto di incontro e di possibile conciliazione fra coscienza religiosa e coscienza civile, fra diritti della Chiesa e diritti dello Stato, ma di fare coesistere e possibilmente conciliare **due sovranità, entrambe temporali**: quella dell'emergente Stato unitario e quella assai più antica dello Stato pontificio. Il sogno neoguelfo ipotizzava una possibile conciliazione attraverso il mantenimento di una sovranità soltanto simbolica e spirituale, ma il progetto unitario, fatto proprio da Casa Savoia e da Cavour<sup>11</sup>, che gradatamente si impose, implicava necessariamente la fine di tutte le varie sovranità esistenti sul territorio italiano, compresa quella del Papa.

La grande sconfitta del cattolicesimo liberale fu il mancato accoglimento, da parte del Papa, dell'appello alla autolimitazione della sovranità temporale sino a ridurla a una realtà poco più che simbolica; parallelamente, il grande limite dello Stato liberale fu l'estensione dell'opposizione alla Chiesa-Stato alla sfera delle relazioni fra Stato e cattolicesimo, **trasformando un contrasto politico** (sia pure di politica ecclesiastica) **in un contrasto religioso**.

<sup>11</sup> Camillo Benso, conte di Cavour (1810-1861), fu uno dei protagonisti del Risorgimento italiano. Iniziò la sua carriera politica prima dell'Unità d'Italia, nell'ambito del Regno di Sardegna, dove si distinse per le posizioni anticlericali sostenute dalla destra del parlamento. All'indomani dell'unità, Cavour divenne il primo presidente del Consiglio del Regno d'Italia, continuando a perseguire lo scopo di spingere il Pontefice a rinunciare al potere temporale.



Si veniva così a determinare la saldatura fra un duplice limite: quello di una Chiesa incapace di comprendere le ragioni della storia e scettica sulla possibilità di mantenere la propria autonomia senza il sostegno di una autorità territoriale; quello di uno Stato che dal rifiuto del «Papa-Re» era quasi irresistibilmente portato all'aggressione del fatto cattolico in sé, cosicché ogni sincero cattolico era quasi automaticamente nemico dello Stato. Sarebbe stato necessario un lungo processo di decantazione prima che potesse affermarsi il principio della reciproca sovranità. Non aver saputo affrontare la lunga fatica della mediazione, da entrambe le parti, fu il **dramma del Risorgimento**.

Non può dunque stupire che gran parte dell'Ottocento e parte non piccola del Novecento siano stati l'epoca della dura contrapposizione fra clericalismo e anticlericalismo.

#### 4. L'emergere dell'anticlericalismo

Come hanno messo in evidenza gli ormai numerosi studi sull'emergere dello «spirito laico» in campo sia scientifico e filosofico sia propriamente politico, esso non è certo un portato della modernità, ma affonda le sue radici già nella civiltà europea del **Medioevo**, durante il quale, pressoché ininterrottamente, i conflitti tra la Chiesa e i vari Stati in cui si era frantumata l'antica cristianità furono frequenti e laceranti. Il «laicismo» del Medioevo e della prima modernità, tuttavia, non assume quasi mai il carattere dell'anticlericalismo moderno, inteso come critica o addirittura rifiuto dell'istituzione Chiesa, delle sue prerogative e talora delle sue pretese. Questo, molto più radicale, assume come postulato l'irrilevanza del fatto religioso: non si trattava più soltanto di controllare, o in qualche modo di «annettere», il dato religioso nelle sue varie espressioni (dal controllo sulle nomine dei vescovi alla gestione del patrimonio ecclesiastico, nella linea dei riformatori laici del Settecento), ma di **risolvere esclusivamente nello Stato la stessa coscienza religiosa**.

Si verificava in questo modo l'insidia latente nella notissima formula di Cavour, «Libera Chiesa in libero Stato»: proprio in quell'«in» stava l'equivoco, il rischio. **La Chiesa era nello Stato ed evidentemente assoggettata a esso**, unico giudice di quanto della coscienza religiosa potesse trovare spazio nella società civile. Nonostante il solenne riconoscimento del cattolicesimo operato dallo Statuto albertino del 1848, iniziava una lunga stagione di interventi sempre più penetranti dello Stato nella vita religiosa<sup>12</sup>: emblematico è il criterio con il quale la legislazione del Regno di Sardegna operava una distinzione fra le istituzioni religiose da mantenere e quelle da sopprimere, cosicché permanevano quelle ritenute «utili» alla società ed erano invece destinate a scomparire quelle considerate «inutili», come i monasteri di clausura. Che fosse lo Stato a decidere che cosa,

<sup>12</sup> Si andò dalle «leggi Siccardi» del 1850 alle «leggi Rattazzi» del 1855, tutte in vario modo caratterizzate da un duro anticlericalismo.

nella sfera religiosa, fosse da conservare e che cosa dovesse andare incontro alla soppressione, era un punto sul quale non era possibile non entrare in conflitto<sup>13</sup>. Non era dunque in questione soltanto l'incameramento dei beni ecclesiastici o l'affidamento a mani più competenti di proprietà terriere spesso gestite con metodi arcaici, ma di **entrare nel cuore del fatto religioso**<sup>14</sup>.

Questo insieme di scelte di politica ecclesiastica non si ispirava all'autentico pensiero liberale — che ipotizza una distinzione non conflittuale tra sfera politica e sfera religiosa —, ma appariva piuttosto un **residuo dell'antico giurisdizionalismo**, cioè della pretesa dei sovrani assoluti di controllare la Chiesa, nominare i vescovi, decidere del destino dei più importanti beni ecclesiastici, ecc. Per questa via la «politica religiosa» della classe politica risorgimentale, pur con l'attenuante di trovarsi di fronte a una rigida barriera di opposizione, si collegava più alla linea degli Stati assoluti che non a quella delle democrazie liberali, come ad esempio gli Stati Uniti, cui guardavano con simpatia i maggiori esponenti del cattolicesimo liberale europeo.

In questo contesto era inevitabile che l'istituzione Chiesa reagisse, ricorrendo alle pur spuntate armi delle scomuniche e degli anatemi, per **tentare di arrestare l'ondata secolarizzatrice** che, dopo il 1860 e soprattutto dopo il 1870, si andava abbattendo sull'Italia unita.

Ne derivò l'inevitabile emarginazione delle componenti cattolico-liberali e conciliatoristiche, strette nella morsa di chi, da una parte, rivendicava la legittima autonomia dello Stato e la sua compiuta unità — ma con stile persecutorio nei confronti della Chiesa — e chi, dall'altra, evocava lo spettro di una radicale scristianizzazione della società italiana e faceva appello all'unione di tutti i cattolici contro la minaccia rappresentata dal nuovo Stato. Ne conseguiva, inevitabilmente, una **cittadinanza lacerata**, in cui i cattolici liberali erano ritenuti malfidi dagli uni come dagli altri protagonisti di questo duro confronto.

Per uno dei paradossi non infrequenti nella storia, il conflitto tra Chiesa e Stato, che lo Stato liberale si era rivelato incapace di gestire, veniva risolto, seppure in maniera parziale, con il Concordato del 1929, da uno **Stato autoritario**: toccò a Mussolini, non a Cavour o a Giolitti, sanare, anche se soltanto in superficie, quell'antica ferita.

#### 5. Il Concordato del 1929

In verità il Concordato del 1929 era stato preceduto da una serie di tentativi di conciliazione posti in opera da giovani liberali più sensibili e aperti; soprattutto, aveva alle spalle **la larga e corale partecipazione dei cattolici italiani**, al fronte e nelle retrovie, **alla Grande guerra** del 1915-1918: in un certo senso,

<sup>13</sup> Per un profilo di insieme su queste problematiche cfr CAMPANINI G., «Stato e Chiesa in Italia negli ultimi 150 anni», in *Appunti di cultura e politica*, 5 (2010) 39-44, che qui in parte riprendiamo. Per un quadro analitico cfr JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia*, cit.

<sup>14</sup> Su questo tema cfr GUASCO M., *Storia del clero in Italia dall'Ottocento a oggi*, Laterza, Roma-Bari 1997.

il conflitto apertosi nel Risorgimento era stato superato nelle trincee ancor prima che nei protocolli diplomatici, e non erano mancate, da parte della Chiesa, prudenti *avance*, a partire dalla parziale prima e totale poi abrogazione del *non expedit*, e cioè del divieto per i cattolici di partecipare alla vita politica, quasi che farlo avrebbe legittimato, si pensava da parte degli oltranzisti, le usurpazioni dello Stato liberale<sup>15</sup>.

Per certi aspetti, dunque, il superamento del conflitto fra Chiesa e Stato era ormai maturo, ma il limite della classe dirigente liberale fu di non cogliere le occasioni che ricorrentemente si presentavano, così come quello delle gerarchie ecclesiastiche fu di comprendere tardivamente quanto i cattolici lungimiranti avevano da tempo compreso: la necessità di **abbandonare definitivamente l'idea che la libertà della Chiesa fosse strettamente legata al possesso di un vero e proprio Stato territoriale**.

Non stupisce, su questo sfondo, il vasto consenso che salutò, da parte dei cattolici, la firma dei Patti Lateranensi<sup>16</sup>. Le riserve<sup>17</sup>, che pure vi furono, non riguardarono il testo degli accordi in sé, anche se alcune norme vennero, non a torto, ritenute illiberali, quanto il significato che essi oggettivamente tendevano ad assumere, anche agli occhi dell'opinione pubblica internazionale, quello cioè di una **legittimazione del regime fascista** e di un riconoscimento della sua funzione di *defensor fidei*, sino a indurre cattolici poco illuminati a vedere nel Concordato una sorta di prodromo a un futuro e auspicabile «Stato cattolico». Venne in genere sottovalutato da parte delle gerarchie ecclesiastiche e della stessa opinione pubblica cattolica il rischio di avallare la figura di uno Stato autoritario (e tendenzialmente totalitario) **solo in apparenza rispettoso dei diritti della Chiesa**, ma in realtà orientato a un uso strumentale del cattolicesimo. Il solenne riconoscimento pontificio che con il Concordato «era stata restituita a Dio l'Italia»<sup>18</sup> nascondeva una ben più preoccupante realtà, quella di un sostegno di fatto del cattolicesimo allo Stato autoritario. Lo scontro sull'Azione cattolica del 1931, le leggi razziali del 1938, l'entrata in guerra dell'Italia nel

<sup>15</sup> Il *non expedit* (dal latino «non conviene») è una disposizione della Santa Sede, emessa per la prima volta nel 1868, con la quale si consigliava ai cattolici italiani di non partecipare alle elezioni politiche del Paese. Esso fu ripreso più volte, finché nel 1919 venne abrogato definitivamente da Benedetto XV. Amplessima la letteratura sul difficile rapporto tra Stato e Chiesa nell'Ottocento: per un profilo d'insieme cfr. TRANIELLO F. – CAMPANINI G. (edd.), *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, 3 voll., Marietti, Casale Monferrato 1982-1984, con successivo *Aggiornamento. 1980-1995*, Marietti, Genova 1997.

<sup>16</sup> Sottoscritti l'11 febbraio 1929, prendono il nome dal palazzo di San Giovanni in Laterano, dove furono firmati per la Santa Sede dal segretario di Stato card. Pietro Gasparri, e per lo Stato italiano da Benito Mussolini. Erano articolati in tre documenti: il *Trattato*, con cui si riconosceva l'indipendenza e la sovranità della Santa Sede e si fondava lo Stato della Città del Vaticano, la *Convenzione finanziaria*, che regolava i problemi sorti in seguito alle spoliazioni degli enti ecclesiastici, e il *Concordato*, che definiva le relazioni tra Chiesa e Governo, in particolare sulla disciplina dei matrimoni e sul riconoscimento del cattolicesimo come religione di Stato.

<sup>17</sup> Fra le voci che espressero timori e preoccupazioni per l'evento vanno ricordati Luigi Sturzo, Alcide De Gasperi e Primo Mazzolari.

<sup>18</sup> Così l'allora pontefice Pio XI salutò la firma dei Patti lateranensi, nell'allocuzione *Vogliamo anzitutto*, del 13 febbraio 1929. Un entusiasmo che, in realtà, era destinato a spegnersi presto, come dimostrarono gli eventi immediatamente successivi.

1940 rappresentarono la fine dell'illusione di «cristianizzare», o almeno di controllare, il regime fascista.

## 6. La Costituzione repubblicana

Fra i tanti problemi che si posero al Paese dopo la caduta del regime fascista vi fu quello del mantenimento o meno del Concordato. Vi era chi lo considerava strettamente legato al passato regime e ne chiedeva, conseguentemente, l'abrogazione, e chi, invece, riteneva che, al di là del giudizio etico e politico su Mussolini, ciò che contava fosse la cessazione del lungo contrasto fra Stato e Chiesa, a partire dalla constatazione dell'inopportunità di aprire una nuova stagione di conflittualità in un Paese lacerato dalla guerra, in cui non si erano ancora spenti gli odi di parte. Si giunse così al **recepimento dei Patti lateranensi nella Costituzione repubblicana**<sup>19</sup>, con il solenne e pubblico impegno, da parte dei cattolici, di avviare in seguito procedure bilaterali per la revisione di quelle parti, soprattutto del Concordato, che apparivano in contrasto con l'insieme della nuova Costituzione e con il riconoscimento, operato anche grazie al determinante concorso dei cattolici, della laicità dello Stato, principio in seguito e più volte riaffermato dalla Corte Costituzionale.

Determinante fu, in sede di Assemblea costituente, il ruolo svolto dai rappresentanti cattolici e soprattutto da coloro che — avendo direttamente partecipato alla Resistenza ed essendo comunque rimasti fieri e tenaci oppositori del regime — potevano orgogliosamente rivendicare la **piena legittimità dell'ingresso dei cattolici nel rinato Stato democratico**. Memorabile, in questa prospettiva, fu il discorso pronunciato da Giuseppe Dossetti nell'aula della Costituente: dopo aver ricordato la sua esperienza partigiana, sottolineò come il recepimento delle intese del 1929 non rappresentasse in alcun modo un attentato alla legittima laicità dello Stato: «Nel riconoscimento della necessità di una disciplina bilaterale delle sfere di comune interesse è la vera separazione fra Chiesa e Stato, la vera indipendenza reciproca, la vera libertà di coscienza»<sup>20</sup>.

Sulla base del riconoscimento del principio di laicità, attraverso una serie di successive modificazioni e sino agli Accordi di revisione del Concordato del 1984, sono state rimosse pressoché tutte le ragioni delle antiche conflittualità, anche per effetto del profondo ripensamento della forma dei rapporti fra la Chiesa e gli Stati in generale intervenute con il **Concilio Vaticano II** e in particolare con la *Gaudium et spes* e la *Dignitatis humanae*, entrambe del 1965<sup>21</sup>. Finiva

<sup>19</sup> Nell'art. 7, che recita: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale».

<sup>20</sup> Il discorso, pronunciato il 23 marzo 1947, si trova in DOSSETTI G., *La ricerca costituente, 1945-1952*, a cura di A. Melloni, il Mulino, Bologna 1994, 267-299; sulla visione della laicità di Dossetti cfr. CAMPANINI G., *Dossetti politico*, Dehoniane, Bologna 2004.

<sup>21</sup> La Costituzione pastorale *Gaudium et spes* riguarda i rapporti tra la Chiesa e il mondo contemporaneo, mentre la *Dignitatis humanae* è una dichiarazione sulla libertà religiosa; cfr. <[www.vatican.va](http://www.vatican.va)>.

la lunga stagione dello «Stato cattolico» e, parallelamente, della cristianità costituita e si realizzava sotto certi aspetti, pur depurato di ogni tentazione sopraffattoria, il sogno di Cavour di una leale coesistenza fra un «libero Stato» e una «libera Chiesa».

Di fronte a questo insieme di nuove relazioni fra Chiesa e Stato, **le ricorrenti controversie**, che pure non mancano, **fanno parte della natura stessa delle cose**, e rientrano nella logica di quella «diarchia» che Luigi Sturzo considerava una permanente legge della storia<sup>22</sup>.

In complesso, gli anni successivi alla Seconda guerra mondiale furono, e non solo in Italia, quelli del salutare ripensamento, da entrambe le parti, dei rapporti fra potere politico e istituzione religiosa. L'avvento dei totalitarismi in quasi tutti i Paesi del continente europeo aveva posto in evidenza i rischi derivanti alla stessa società civile dall'emarginazione e talora dalla tentata esclusione dalla sfera pubblica del fattore religioso<sup>23</sup>; nello stesso tempo, quello che si era rivelato talora una sorta di «abbraccio mortale» con i totalitarismi aveva messo in guardia le Chiese, e soprattutto quella cattolica, contro i **rischi insiti in un'insufficiente distinzione delle rispettive sfere d'azione della Chiesa e dello Stato** e contro il pericolo di un uso strumentale della fede.

Si apriva così una stagione che felicemente prospettava la «traduzione salvante» di alcuni fondamentali valori religiosi nella sfera dello Stato laico, al di là di ogni tentazione di autosufficienza<sup>24</sup>. Non si tratta di «trasferire» i valori religiosi nella sfera dello Stato o nell'ambito della legislazione civile, ma di **tradurre laicamente** e dunque, nello stesso tempo, di salvare — perché si tratta di valori senza i quali lo Stato non può reggere a lungo — quei **fondamenti spirituali, etici e religiosi della vita**, a partire dagli stessi diritti umani, in assenza dei quali nessun ordinamento giuridico da solo è in grado di impedire l'assoggettamento della persona allo Stato.

Il vero nodo del contendere, ormai conclusasi la stagione della contrapposizione frontale fra Chiesa e Stato, è diventato la **persona umana** e la sua «disponibilità» o «indisponibilità». È qui che ogni Costituzione, per quanto nobile e alta, incrocia il suo «capo delle tempeste», perché inevitabilmente è assoggettata al «principio di maggioranza», che da solo non può garantire la salvaguardia dei diritti umani, come del resto insegna la lezione della storia.

È questa la **nuova frontiera dell'incontro**, ma anche della contesa, non tanto tra istituzione statale ed ecclesiastica, ma **tra coscienza laica e religiosa**.

<sup>22</sup> Cfr STURZO L., *Chiesa e Stato*, cit.

<sup>23</sup> Sull'importanza di questo fattore per la costruzione della nuova Europa, sullo sfondo di rapporti non più conflittuali fra Chiesa e Stato, cfr CANAVERO A. – DURAND J.-D., *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Unicopli, Milano 1999.

<sup>24</sup> Cfr in proposito HABERMAS J. – RATZINGER J., *Etica, religione e Stato liberale*, Morcelliana, Brescia 2005, su cui ritorna GATTI R., «Valori religiosi e valori politici. Note sulla società post-secolarizzata a partire da J. Habermas», in GENGHINI N. (ed.), *Valori politici e valori religiosi. Ethos condiviso per la società multiculturale*, Messaggero, Padova 2010, 113-143.

Proprio la vicenda dei totalitarismi, tuttavia, ha posto le premesse per una possibile convergenza, in nome della persona umana, dei suoi diritti e della sua dignità.

## 7. Stato e Chiesa oggi: quali prospettive?

Vi sono molti modi e molte forme per ricordare — o se si vuole, celebrare — i 150 anni dell'unità d'Italia e sarebbe opportuno, anche dal punto di vista storico, **rivisitare i termini generali del dibattito che su questo tema si svolse nell'Ottocento**: tra federalisti e unitari, tra conservatori e progressisti, tra evocatori della tradizione italiana e teorici dell'accettazione dei modelli sperimentati oltralpe come unica via percorribile in vista dell'unificazione e della modernizzazione del Paese.

Per quasi tutto il corso dell'Ottocento e ancora per gran parte del Novecento è stata ripetuta dagli avversari della Chiesa un'interpretazione del cristianesimo, soprattutto nella sua forma cattolica, come di un immenso macigno posto sulla strada del progresso civile della nazione italiana. Sono state frequenti, nel linguaggio del passato — e qualche volta, occorre dirlo, del presente — **le critiche alla Chiesa** come «nemica della libertà di coscienza e di pensiero» o come roccaforte dell'«oscurantismo più intollerante»<sup>25</sup>. Ora proprio questa cultura e questa mentalità — assai più che i dati oggettivi del contrasto — hanno a lungo ostacolato l'instaurazione di rapporti amicali, o almeno non conflittuali, fra Stato e Chiesa.

Non è fuori luogo domandarsi, a XXI secolo inoltrato, se l'antico bagaglio dell'anticlericalismo ottocentesco sia stato relegato in soffitta e se le pregiudiziali antiecclesiali (e non solo antiecclesiastiche) siano veramente cadute, al di là degli stessi Accordi di revisione del Concordato. Nonostante sia trascorso oltre un secolo dalle invettive degli anticlericali ottocenteschi, **la Chiesa è ancora da taluni considerata un ostacolo** al progresso, al pieno riconoscimento dei diritti umani, alla legittima laicità dello Stato. È questo il terreno sul quale si svilupperà anche in futuro la dialettica storica fra Stato e Chiesa. In questo senso la «questione romana», non nel suo significato storico ma nella sua valenza intellettuale, è ancora, per certi aspetti, davanti a noi.

Ritornare ai travagliati rapporti tra Stato e Chiesa, rimeditare su lacerazioni a lungo persistenti e su ferite apparse allora insanabili, può rappresentare **un'utile sollecitazione per la coscienza tanto civile quanto religiosa**: per la prima perché, anche grazie alla lezione della storia, riconosca il necessario ruolo pubblico, ma non di potere, del fatto religioso; per la seconda perché, rinunciando definitivamente a ogni pretesa di egemonia sulla società civile, assuma crescente consapevolezza del suo essere nella storia e del suo dovere di favorire quella «traduzione salvante», in senso secolare, dei valori evangelici, senza la quale verrebbero posti a repentaglio gli stessi fondamenti di una società democratica.

<sup>25</sup> Cfr DE ROSA G., *La crisi dello Stato liberale in Italia*, Studium, Roma 1964, 9 e 17.

3-2011

M A S S I M A R I O

# di Giurisprudenza del Lavoro

## Direttore scientifico

Antonio Vallebona

## Comitato di direzione

Riccardo Chieppa

Tullio Delogu

Giuseppe De Luca

Raffaele De Luca Tamajo

Fabrizio Fabbri

Giorgio Mannacio

Franco Modugno

Vittorio Novelli

Mattia Persiani

Pietro Rescigno

Pasquale Sandulli

Renato Scognamiglio

Vincenzo Stanchi

Salvatore Trifirò

## *si segnalano*

Cass. 5 agosto 2010, n. 18271

sui criteri distintivi per la subordinazione

Cass. 3 gennaio 2011, n. 65

Cass. 4 gennaio 2011, n. 80

sulla retroattività dell'indennità per il termine nullo

Trib. Treviso 28 settembre 2010

sulle condotte del lavoratore somministrato incompatibili con la domanda di costituzione del rapporto con l'utilizzatore

Corte giust. Ue 20 gennaio 2011, c-463/09

sulla distinzione tra appalto e trasferimento d'impresa nella giurisprudenza comunitaria

Cass. pen. Sez. 2<sup>a</sup>, 13 aprile 2010, n. 16733

sulla configurabilità del reato di estorsione

## *scritti in tema di*

tripartizione del potere direttivo; somministrazione di manodopera dopo il c.d. Collegato lavoro; lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; dirigenza sanitaria: incarichi, valutazione e responsabilità; interpretazione autentica della disciplina previdenziale degli amministratori di S.r.l. dopo le Sezioni Unite

# Indice

## Problemi e dibattiti

**Carlo Pisani:** Tripartizione del potere direttivo e qualificazione del rapporto di lavoro subordinato - *Tripartite division of management power and qualification of the employment relationship*..... 114

**Mariorosario Lamberti:** La somministrazione di manodopera dopo il c.d. Collegato lavoro: spunti di riflessione - *Temporary agency-work after the so-called collegato lavoro: preliminary remarks*..... 118

**Nicola De Marinis:** Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dalla riforma alla controriforma. Il sistema delle fonti - *The public employment: from the reform to the counter-reformation. the system of sources*..... 127

**Simona Maretta:** La dirigenza sanitaria: incarichi, valutazione e responsabilità alla luce del d. lgs. n. 150/2009 e del c.c.n.l. del 6 maggio 2010 - *Health Management: tasks, evaluations and responsibilities in light of Legislative Decree no. 150/2009 and Collective Labour Agreement dated 6 May 2010*..... 134

**Andrea Rondo:** L'interpretazione autentica della disciplina previdenziale degli amministratori di S.r.l. dopo le Sezioni Unite - *When the lawmaker interpreter betrays himself. The authentic interpretation of the rules of social security for administrators Ltd. approved after the United Sections of Supreme Court verdict*..... 186

## Note a sentenza

**Michela Somvilla:** Ordini e direttive non sono più necessari per la subordinazione? (nota a *Cass. civ. Sez. lav., 5 agosto 2010, n. 18271*)..... 155

**Cristina Tamburro:** Il cuoco contrabbandiere: giusta causa oggettiva di licenziamento (nota a *Cass. civ. Sez. lav., 2 agosto 2010, n. 17969*)..... 159

**Giada Della Rocca:** Legittimità ed efficacia del secondo licenziamento (nota a *Cass. civ. Sez. lav., 20 gennaio 2011, n. 1244*)... 165

**Antonio Vallebona:** Sulla retroattività dell'indennità per il termine nullo (nota a *Cass. civ. Sez. lav., 3 gennaio 2011, n. 65 e 4 gennaio 2011, n. 80*)..... 169

**Antonio Vallebona:** Condotte del lavoratore somministrato incompatibili con la domanda di costituzione del rapporto con l'utilizzatore (nota a *Trib. Treviso 28 settembre 2010*)..... 170

**Roberto Cosio:** La distinzione tra appalto e trasferimento d'impresa nella giurisprudenza comunitaria (nota a *Corte giust. Ue, Sez. 3ª, 20 gennaio 2011, c-463/09*)..... 176

**Fabrizio Amendola:** Successione negli appalti, obblighi di assunzione e possibili reati (nota a *Cass. pen. Sez. 2ª, 13 aprile 2010, n. 16733*)..... 197

## Indice analitico

### Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali

Patologia psicologica - Collegamento causale con il rapporto di lavoro - Necessità - Fondamento - Fattispecie (*Cass. civ. Sez. lav., 13 luglio 2010, n. 16418*) (M)..... 194

### Contratto di lavoro a tempo determinato

Disposizioni sulla indennità in caso di termine nullo - Applicabilità ai giudizi pendenti in sede di gravame - Condizione - Esistenza di un motivo di impugnazione sulla statuizione risarcitoria (*Cass. civ. Sez. lav., 3 gennaio 2011, n. 65 e 4 gennaio 2011, n. 80, con nota di Vallebona*)..... 166

### Contributi assicurativi

Prestazioni indebitamente ricevute dagli assicurati - Dolo del beneficiario - Nozione - Carattere positivo del comportamento fraudolento - Esclusione - Sbarramento inesatto di parti della domanda - Sufficienza - Fondamento (*Cass. civ. Sez. lav., 15 giugno 2010, n. 14347*) (M)..... 194

Lavoratori del settore amianto - Benefici previsti dall'art. 13, comma ottavo, legge n. 257 del 1992 - Soggetti inclusi ed esclusi - Individuazione - Criteri temporali (*Cass. civ. Sez. lav., 26 luglio 2010, n. 17519*) (M)..... 194

Sgravi contributi - Benefici contributivi all'impresa, ex art. 8, comma 4 e 4 bis, legge n. 223 del 1991 - Assunzione di lavoratori già licenziati dalla medesima impresa nell'anno precedente - Riconoscimento dell'agevolazione - Condizioni - Destinazione del lavoratore ad una diversa qualifica rispetto a quella in precedenza ricoperta - Fondamento (*Cass. civ. Sez. lav., 22 settembre 2010, n. 20005*) (M)..... 194

### Lavoro festivo

Diritto dei lavoratori turnisti al compenso per il lavoro domenicale - Attribuzione di benefici contrattuali diversi dalla erogazione di supplementi salariali - Liceità - Condizioni - Fondamento - Fattispecie (*Cass. civ. Sez. lav., 29 luglio 2010, n. 17725*) (M)..... 181

### Lavoro subordinato

Trattamento economico per servizio estero - Natura retributiva o risarcitoria degli emolumenti - Accertamento - Compito del giudice di merito - Somme erogate in riferimento alle maggiori spese o ai disagi del lavoratore - Onere probatorio a carico del lavoratore - Motivazione da parte del giudice - Contenuto - Fattispecie relativa a trattamento economico aggiuntivo per servizio svolto in Francia (*Cass. civ. Sez. lav., 22 novembre 2010, n. 23622*) (M)..... 181

### Lavoro subordinato e lavoro autonomo

Criteri distintivi - Subordinazione - Configurabilità - Prestazioni elementari, ripetitive e predeterminate - Disponibilità continua del lavoratore - Sufficienza (*Cass. civ. Sez. lav., 5 agosto 2010, n. 18271, con nota di Somvilla*)..... 153

**Licenziamento**

Licenziamento collettivo per riduzione di personale - D.m. 28 aprile 2000, n. 158 - Prevista erogazione di assegni straordinari per il sostegno al reddito e versamento della correlata contribuzione - Accesso alle provvidenze condizionato da previa rinuncia al preavviso ed alla relativa indennità sostitutiva - Interpretazione - Accettazione della risoluzione anticipata del rapporto ed acquiescenza al licenziamento - Conseguenze - Impugnazione successiva del licenziamento - Configurabilità - Esclusione (Cass. civ. Sez. lav., 28 settembre 2010, n. 20358) (M)..... 181

Licenziamento collettivo per riduzione di personale - Nozione ex legge n. 223 del 1991 - Presupposti - Conversione del licenziamento collettivo in licenziamenti individuali - Esclusione - Fondamento (Cass. civ. Sez. lav., 29 ottobre 2010, n. 22167) (M)..... 182

Licenziamento individuale - Nuovo licenziamento per motivi diversi - Efficacia condizionata alla illegittimità del primo licenziamento - Attesa di tale accertamento - Necessità - Esclusione (Cass. civ. Sez. lav., 20 gennaio 2011, n. 1244, con nota di Della Rocca)..... 163

Licenziamento individuale - Comportamenti extralavorativi lesivi della idoneità morale allo svolgimento delle mansioni - Giusta causa di licenziamento - Sussistenza (Cass. civ. Sez. lav., 2 agosto 2010, n. 17969, con nota di Tamburro)..... 158

Licenziamento individuale - Licenziamento per giustificato motivo soggettivo - Totale cessazione dell'attività imprenditoriale - Rilevanza - Mancata immediata alienazione dello stabilimento - Mantenimento in servizio di altri dipendenti per le sole pratiche necessarie alla detta cessazione - Influenza - Esclusione (Cass. civ. Sez. lav., 24 settembre 2010, n. 20232) (M)..... 182

Licenziamento individuale - Licenziamento per giustificato motivo oggettivo - Licenziamento del dirigente - Per ristrutturazione aziendale - Ammissibilità - Presupposti - Fattispecie (Cass. civ. Sez. lav., 22 ottobre 2010, n. 21748) (M)..... 182

Licenziamento individuale - Licenziamento del dirigente per ristrutturazione aziendale - Prova della giustificatezza del licenziamento - Assegnazione ad altro lavoratore delle mansioni svolte dal licenziato - Natura decisiva - Esclusione (Cass. civ. Sez. lav., 22 ottobre 2010, n. 21748) (M)..... 182

**Pubblico impiego**

Pubblico impiego privatizzato - Art. 2096 c.c. - Applicabilità - Esclusione - Fondamento - Conseguenze - Fattispecie (Cass. civ. Sez. lav., 2 agosto 2010, n. 17970) (M)..... 182

**Prevenzione infortuni**

Contravvenzioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro - Procedimento previsto dal d.lgs. n. 758 del 1994 - Obbligo

dell'organo di vigilanza di impartire la prescrizione - Esclusione (Cass. pen. Sez. 3ª, 12 luglio 2010, n. 26758) (M)..... 204

Piano di sicurezza - Mancata indicazione dei rischi - Mancanza di specifiche misure di sicurezza - Datore di lavoro dell'impresa esecutrice - Responsabilità - Sussistenza (Cass. pen. Sez. 4ª, 11 agosto 2010, n. 31679) (M)..... 204

Responsabile del servizio di prevenzione e protezione - Responsabilità (Cass. pen. Sez. 4ª, 20 agosto 2010, n. 32195) (M)..... 204

Designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione - Nomina del custode giudiziale a seguito di sequestro preventivo - Soggetto competente alla designazione (Cass. pen. Sez. 4ª, 20 agosto 2010, n. 32195) (M)..... 204

Designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione - Trasferimento di responsabilità del datore di lavoro - Esclusione - ratio (Cass. pen. Sez. 4ª, 26 agosto 2010, n. 32357) (M)..... 204

Debito di sicurezza del datore di lavoro nei confronti del lavoratore - Obbligo di informazione dei dipendenti - Specificità - Contenuto (Cass. pen. Sez. 4ª, 27 settembre 2010, n. 34771) (M)..... 204

**Reato**

Estorsione - Violenza privata - Elemento materiale - Impresa subentrante nell'appalto - Assunzione di lavoratori subordinata rinuncia pretese retributive - Insussistenza dell'obbligo a subentrare nel rapporto di lavoro - Configurabilità dei reati - Esclusione (Cass. pen. Sez. 2ª, 13 aprile 2010, n. 16733, con nota di Amendola)..... 196

**Sanzioni disciplinari**

Procedimento di contestazione - Difese del lavoratore - Audizione personale del lavoratore - Previa presentazione di espressa ed univoca richiesta scritta in tal senso - Necessità - Fondamento - Fattispecie (Cass. civ. Sez. lav., 26 ottobre 2010, n. 21899) (M)..... 183

**Somministrazione di lavoro**

Domanda del lavoratore di costituzione del rapporto con l'utilizzatore - Condotte del lavoratore incompatibili con tale domanda - Introduzione del giudizio dopo undici mesi dalla cessazione della missione - Altre richieste di costituzione del rapporto con altri utilizzatori - Sussistenza della incompatibilità - Risoluzione consensuale del rapporto per fatti concludenti (Trib. Treviso 28 settembre 2010, con nota di Vallebona)..... 170

**Trasferimento di azienda**

Cessazione di appalto di pulizie - Gestione diretta da parte del committente - Direttiva 2001/23/Ce - Inapplicabilità (Corte giust. Ue Sez. 3ª, 20 gennaio 2011, c-463/09, con nota di Cosio)..... 172

# Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: dalla riforma alla controriforma. Il sistema delle fonti

NICOLA DE MARINIS

Professore associato - Università del Molise

## 1. - La «bilateralizzazione» negata.

— Programmaticamente volto ad intervenire sull'originario *corpus* normativo posto a disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche in funzione interdittiva di prassi interpretative e gestionali lassiste, riguardate, in modo invero superficiale, quale causa determinante, se non addirittura esclusiva, della perdurante inefficienza e scarsa produttività della pubblica amministrazione l'ennesimo *restyling* della disciplina del lavoro pubblico, voluto dall'attuale ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, e definito con l'emanazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto legislativo di attuazione, n. 150 del 27 ottobre 2009, sembra aver preso la mano al suo stesso ideatore ed essere andato ben oltre il segno.

In effetti, mosso dall'intento di por mano, nella costante opera di risanamento dell'esaurita finanza pubblica, ad una razionalizzazione dell'azione e dei costi della pubblica ammini-

**Sommario: 1. - La «bilateralizzazione» negata. — 2. - La competenza ripartita tra legge e contratto. — 3. - Il primato della legge. — 4. - Dal rapporto «speciale» al rapporto «eccezionale».**

strazione, sull'onda del successo mediatico della personalissima tesi di Pietro Ichino (1), evidentemente ammantata di fascino bipartisan per provenire da un intellettuale politicamente collocato a sinistra ed essere raccolta da un governo di centro-destra, secondo cui l'insufficiente livello di produttività della macchina pubblica si deve ai comportamenti «fannulloni» del proprio personale (2), il legislatore della riforma supera ampiamente l'originaria ispirazione.

Questi va al di là del rafforzamento del sistema di controllo di gestione, perseguito attraverso la formalizzazione del processo di gestione della *performance* nonché di misurazione e valutazione della stessa, rimesse in ultima istanza ad una apposita *autho-*

*rity* indipendente, la «Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche», di nuova costituzione, non si attesta su una linea promozionale di incentivazione del personale, pure seguita con l'orientare in senso meritocratico e premiale l'utilizzo delle risorse destinate ai trattamenti accessori e alle progressioni di carriera (3), ma giunge a riappropriarsi di una funzione di governo eteronomo del sistema dei rapporti interni alla pubblica amministrazione.

Ne deriva una rimodulazione della relazione autorità/libertà che dal piano della gestione del rapporto risale ad investire lo stesso sistema di regolamentazione del medesimo fino a contraddire l'ispirazione fondamentale dell'originaria riforma, della quale quest'ultimo intervento vorrebbe porsi come semplice sia pur marcato ritocco, data dalla privatizzazione dell'impiego pubblico (4).

La privatizzazione, in effetti, non solo si poneva quale espressione di libertà relativamente al profilo della regolamentazione del rapporto,

(1) La tesi è compiutamente illustrata in P. ICHINO, *I nullafacenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della amministrazione pubblica*, Milano 2006.

(2) Vi fa riferimento lo stesso Ministro, nell'illustrazione «divulgativa» degli indirizzi della riforma in R. BRUNETTA, *Rivoluzione in corso*, Milano 2009. In sede di commento indica, non senza rilevarne l'inconsistenza sul piano della politica del diritto, nella lotta ai fannulloni l'ideologia portante dell'intervento riformatore L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Napoli 2009, 23.

(3) Su tale aspetto della riforma cfr. V. DE NITO, V. ESPOSITO, F. M. PUTATURO DONATI, *Commento agli art. 1-31 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, in G. AMOROSO, V. DI CERBO, L. FIORILLO, A. MARESCA, *Il diritto del lavoro, vol. III — Il lavoro pubblico*, Milano 2011, 1473 e ss.

(4) Di rigetto del processo riformatore culminato nel d.lgs. n. 165 del 2001 parla esplicitamente F. CARINCI, *L'accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, in «Riv. it. dir. lav.» 2009, 199.

rimessa, su un piano di parità, alle parti del medesimo e per esse alle loro rappresentanze collettive ma alle stesse apriva quegli spazi di libertà nella gestione del rapporto recuperati dall'arretramento, fino alle soglie della macro-organizzazione della pubblica funzione, del diritto amministrativo e non presidiati dal diritto comune pur a rigore concepiti come funzionali all'esercizio della discrezionalità e, quindi, dell'autorità del dirigente pubblico che, in attuazione dell'invalso principio di separazione tra poteri di indirizzo politico e poteri di gestione dell'azione amministrativa, ne era investito, con ciò implicando l'effettiva bilaterizzazione del rapporto.

È appunto quella bilaterizzazione, ovvero la libertà riconosciuta alle parti sia sul piano della regolamentazione che della gestione del rapporto, ad essere negata, decretandosi così anche la fine della *partnership* alla stessa dirigenza pubblica accordata nell'attuazione dell'originaria riforma, con pesanti riflessi sul sistema delle fonti.

2. - *La competenza ripartita tra legge e contratto.* — A questo riguardo è a dirsi come la chiave di volta del nuovo assetto delle fonti la si ritrovi nella previsione di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 150/2009, che, collocato nella sistemazione di tale atto legislativo in apertura del Titolo IV, destinato a raccogliere le disposizioni modificative del d.lgs. n. 165/2001, definisce ambito, oggetto e finalità dell'intervento di riforma rispetto alle norme di principio recate dal richiamato d.lgs. n. 165/2001. Ebbene, ivi si legge che le dispo-

sizioni successive definiscono «la ripartizione tra le materie sottoposte alla legge, nonché, sulla base di questa, ad atti organizzativi e all'autonoma responsabilità del dirigente nella gestione delle risorse umane e quelle oggetto della contrattazione collettiva», ripartizione di cui si ribadisce la necessità di assicurare il rispetto nell'art. 53 del d.lgs. n. 150/2009, a sua volta inteso a definire oggetto, ambito di applicazione e finalità dell'intervento di riforma in materia di contrattazione collettiva nazionale e integrativa.

Il termine ripartizione riporta indietro nel tempo, richiamando il sistema delle fonti a suo tempo delineato dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, la cosiddetta legge quadro sul pubblico impiego, che, nell'introdurre a livello generale una prima forma di contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, ridefiniva l'area coperta dalla riserva di legge di cui all'art. 97 Cost., per assegnare alla contrattazione collettiva uno specifico ambito di competenza regolativa afferente alle seguenti materie: il regime retributivo di attività; i criteri per l'organizzazione del lavoro; l'identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali ed alle mansioni; i criteri per la disciplina dei carichi di lavoro e le altre misure volte ad assicurare l'efficienza degli uffici; l'orario di lavoro, la sua durata e distribuzione, i procedimenti di rispetto; il lavoro straordinario; i criteri per l'attuazione degli istituti concernenti la formazione professionale e l'addestramento; le procedure relative all'attuazione delle garanzie del per-

sonale; i criteri per l'attuazione della mobilità del personale.

Senonché, nell'allora confermato regime a diritto amministrativo si trattava di competenza almeno formalmente riservata, risultando la contrattazione collettiva, per effetto del necessario recepimento del testo negoziale in un atto normativo qual'era il decreto del Presidente della Repubblica, elevata, quale fonte di diritto oggettivo, al rango della legge e restando, così, rigidamente distinti gli ambiti di intervento di ciascuna delle due fonti (5).

Una tale riserva di competenza a favore del contratto collettivo non è configurabile nell'attuale contesto di privatizzazione del lavoro pubblico inaugurato dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, ove si ripropone l'ordinario assetto gerarchico che vede la legge, unica fonte di diritto oggettivo, sovraordinata al contratto collettivo, tornato a porsi come espressione di autonomia privata.

Il che prefigura, piuttosto che una ripartizione tra legge e contrattazione collettiva degli ambiti di regolazione del rapporto di lavoro pubblico, una competenza in materia tra loro concorrente, viatico di ulteriori progressioni su quel percorso di riappropriazione di spazi regolativi del rapporto da parte della legge a scapito del contratto collettivo (6), già seguito nel decreto in commento con l'arretramento sulla linea della competenza ripartita tra contrattazione collettiva e leggi aventi ad oggetto specifico il lavoro pubblico rispetto a quella, emergente nella prospettiva della privatizzazione, sin qui perseguita della competenza

(5) A riguardo sia consentito il rinvio a N. DE MARINIS, *I modelli della rappresentanza sindacale tra lavoro privato e lavoro pubblico*, Torino 2002.

(6) Cfr. U. CARABELLI M.T. CARINCI, *Privatizzazione e contrattualizzazione dei rapporti di lavoro e nuovi assetti giuridici dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni*, in U. Carabelli M.T. Carinci (a cura di), *Il lavoro pubblico in Italia*, Bari 2010, 55, secondo i quali la riforma si attua «mediante una compressione del potere regolativo della contrattazione collettiva ed una estensione dell'area riservata alla legge nella disciplina di molteplici istituti del rapporto di lavoro pubblico». Si sofferma su tale aspetto valutando in termini positivi l'inversione della deriva pancontrattualistica che la reregolazione riequilibratrice del d.lgs. n. 150/2009 determinerebbe C. PISANI, *La vera novità sistemica della riforma «Brunetta»: il ridimensionamento dell'autonomia collettiva*, in questa rivista 2010, 142.



generale del contratto collettivo entro i limiti segnati, salvo specifiche e contenute eccezioni, delle comuni leggi sul lavoro.

3. - *Il primato della legge.* — Una simile concorrenzialità sembra programmaticamente delineata attraverso la modifica già apportata dall'art. 1 della legge delega n. 15/2009 all'art. 2, co. 2, secondo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, disposizione, quest'ultima, che, nel regolare esplicitamente l'ipotesi dell'intervento della legge, interinale o anche definitivo, sempre che così fosse stato espressamente previsto, a limitazione dell'autonomia delle parti collettive, risultava posta appunto a presidio dell'indicazione normativa a favore del contratto collettivo quale fonte privilegiata di disciplina del rapporto.

In effetti, l'intervento riformatore, nell'ammettere, con una modifica testualmente quasi impercettibile, la deroga alla legge sopravvenuta da parte del contratto collettivo e, dunque, la sua inapplicabilità *pro futuro* «solo qualora ciò sia espressamente prevista dalla legge», tende a stabilizzare l'effetto inibitorio delle scelte delle parti collettive sul piano dei contenuti regolativi del rapporto (7) e, pertanto, sul terreno della specifica materia del lavoro pubblico e non su quello generale della limitazione dell'autonomia privata nella definizione delle regole del lavoro. È evidente l'affermazione, in palese controtendenza con l'obiettivo,

dichiaratamente perseguito con la privatizzazione, di addivenire ad una sostanziale assimilazione del lavoro pubblico al lavoro privato (8), del rilievo preminente e pervasivo dell'interesse pubblico con riferimento a tale particolare tipologia di rapporto di lavoro (9), affermazione che, nel sistema a competenza ripartita formalmente delineato dal d.lgs. n. 150/2009, si traduce nella sottrazione alla competenza generale del contratto collettivo, così delineata nell'originario testo dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, «La contrattazione collettiva si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali», delle materie indicate nel testo novellato del medesimo articolo.

In effetti, se si eccettua il riferimento alle materie di cui all'art. 1, co. 2, lett. c) dell'originaria legge delega, 23 ottobre 1992, n. 421, sulla privatizzazione del pubblico impiego (relative: alle responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; agli organi, gli uffici, i modi di conferimento della titolarità dei medesimi; ai principi fondamentali di organizzazione degli uffici; ai procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ai ruoli, alle dotazioni organiche nonché alla loro consistenza complessiva; alla garanzia della libertà di insegnamento e all'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e

di ricerca; alla disciplina della responsabilità ed incompatibilità), che già limitavano l'area della privatizzazione (10), tuttavia rimettendo alla contrattazione collettiva l'intera materia dello *status* giuridico del dipendente pubblico, l'art. 40 nuovo testo nel sancire l'esclusione della competenza della contrattazione collettiva sulle «materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'art. 9, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, co. 2, 16 e 17, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali» e, nel prevedere espressamente la soggezione della contrattazione collettiva ai vincoli legali nelle materie relative «alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche» si pone come norma di definizione degli ambiti di regolazione del rapporto di lavoro pubblico recuperati dall'intervento riformatore alla fonte legale in termini ben più ampi di quanto lascerebbe desumere la disposizione viceversa attributiva di competenza alla contrattazione collettiva posta in apertura dello stesso art. 40 e formulata nel senso che «La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali» (11).

(7) Individua in tale previsione e nel rovesciamento che essa induce della regola della derogabilità della legge da parte del contratto collettivo salvo esclusione espressa un riflesso del «vero ribaltamento» che la riforma determina, ovvero la riduzione del potere sindacale, A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, in questa rivista 2010, 139.

(8) Ricollega alla novella un effetto di rilegificazione dei trattamenti normativi dei dipendenti pubblici che allontanerà sempre più il pubblico dal privato L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, cit., 30.

(9) Sottolinea tale aspetto esprimendosi in termini favorevoli a riguardo A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, cit., 132.

(10) Va segnalato come la mancata riaffermazione nella legge delega per la c.d. seconda privatizzazione delle materie escluse aveva indotto parte della dottrina a sostenere l'implicita abrogazione della norma relativa cfr. M.G. GAROFALO, *Il trasferimento di giurisdizione nel lavoro pubblico*, in «Lav. pubbl. amm.» 1999, 1, 516; TRISORIO LIUZZI, *Controversie relative ai rapporti di lavoro. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, in F. Carinci, M. D'Antona (diretto da), *Commentario*. Milano 2000, 1818.

(11) Beninteso ove si accolga la lettura della norma in base alla quale il verbo «determina» è assunto a sinonimo del verbo «regola» per la quale vedi ancora L. ZOPPOLI, *Il ruolo della legge nella disciplina del lavoro pubblico*, cit., 32.

Si delinea in sostanza un'inversione di rotta su quel percorso di progressiva privatizzazione che, dal piano della regolamentazione del rapporto di lavoro, in una con l'inclusione in quell'orizzonte del livello più elevato della dirigenza pubblica, aveva finito per investire quello dell'organizzazione degli uffici o «micro-organizzazione», con il conseguente arretramento della privatizzazione da quel fronte a quello originario ed oltre.

Non altrimenti può leggersi la circostanza che tra le materie escluse dalla competenza del contratto collettivo rientri quella dell'organizzazione degli uffici, per di più indicata *tout court*, senza distinguere tra organizzazione dell'articolazione funzionale in quanto deputata all'esercizio del relativo segmento di competenza e organizzazione del lavoro interna ad essa, ed altresì la circostanza che la legge si volga a presidiare ogni ambito regolativo idoneo a porsi come punto di interferenza e di snodo tra interesse dell'organizzazione ed interesse del lavoratore pubblico, dagli istituti della partecipazione sindacale, ora rigorosamente circoscritti, per quel che riguarda l'organizzazione degli uffici e la gestione dei rapporti di lavoro, alla mera informazione, ad esclusione di ogni altra modalità di confronto, pur in precedenza individuate nella consultazione e nella concertazione, atta ad involgere profili di codeterminazione tra dirigenza pubblica e organizzazioni sindacali, alle sanzioni disciplinari, alla valutazione dell'apporto individuale del singolo e della sua valenza sul piano delle progressioni economiche e di carriera, ad ulteriore conferma del venir meno della delega alla gestione di tali aspetti frizionali in precedenza accordata alla dirigenza pubblica, ora persino sottratta alla tutela sindacale e su tematiche sensibili quali quella della revoca degli incarichi dirigenziali.

Ed il presidio della fonte legale sugli ambiti regolativi indicati è garantita dall'espressa attribuzione del carattere imperativo alle relative disposizioni che proviene dall'integrazione in tal senso operata dal legislatore della riforma al disposto dell'art. 2, co. 2, primo periodo, del d.lgs. n. 165/2001, cui fa da corollario l'ordinaria sanzione della nullità parziale, ex art. 1419, co. 2, c.c., del contratto collettivo recante clausole in violazione di tali norme imperative e più in generale dei limiti fissati all'autonomia collettiva, con applicazione della sostituzione automatica delle clausole nulle ai sensi dell'art. 1339 c.c., questa volta, peraltro, espressamente sancita dal nuovo co. 3 *bis* del richiamato art. 2.

Ma ulteriori e ben più penetranti limiti derivano alla contrattazione collettiva dalle disposizioni di cui ai co. 3 *ter* e 3 *quater* ora aggiunti al nuovo testo dell'art. 40 in materia di contrattazione integrativa e da quelle poste dal nuovo art. 47 *bis* sulla tutela delle retribuzioni, secondo quanto si preoccupa di precisare l'inciso ora inserito al co. 3 dell'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001, che quelle disposizioni configura quali eccezioni alla regola, in precedenza incondizionata, che voleva il rapporto di lavoro pubblico ed in particolare l'attribuzione dei trattamenti economici disciplinato «mediante contratti collettivi».

In effetti, le richiamate disposizioni nell'aprire, in via stabile o formalmente interinale, spazi di intervento regolativo su materie di pertinenza del contratto collettivo all'iniziativa unilaterale della pubblica amministrazione, al suo esercizio subordinano o sospendono la competenza normativa della contrattazione collettiva. In particolare, oltre all'ulteriore vincolo stabilmente posto in materia di ripartizione delle risorse per la contrattazione decentrata da operarsi ora tenendo conto dei tre livelli di merito in cui amministrazione ed

enti pubblici verranno inseriti in relazione alla graduatoria di *performance* stilata dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (art. 40, co. 3 *quater*), si ammette che qualora non si raggiunga l'accordo per la stipulazione di un contratto collettivo integrativo, l'amministrazione interessata, al fine di assicurare la continuità e il migliore svolgimento della funzione pubblica, può provvedere, in via provvisoria, sulle materie oggetto del mancato accordo, fino alla successiva sottoscrizione (art. 40, co. 3 *ter*), ed altresì che, decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria che dispone in materia di rinnovi dei contratti collettivi per il periodo di riferimento, gli incrementi previsti per il trattamento stipendiale possono essere erogati in via provvisoria previa deliberazione dei rispettivi comitati di settore, sentite le organizzazioni sindacali rappresentative, salvo conguaglio all'atto della stipulazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 47, co. 1), norma qualificata di garanzia dell'adeguamento del trattamento economico del personale ed in questa ottica completata dalla previsione del comma successivo, secondo cui «in ogni caso a decorrere dal mese di aprile dell'anno successivo alla scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro, qualora lo stesso non sia stato rinnovato e non sia stata disposta l'erogazione di cui al co. 1, è riconosciuta ai dipendenti dei rispettivi comparti di contrattazione, nella misura e con le modalità stabilite dai contratti nazionali e comunque entro i limiti previsti dalla legge finanziaria in sede di definizione delle risorse contrattuali, una copertura economica che costituisce un'anticipazione dei benefici complessivi che saranno attribuiti all'atto del rinnovo contrattuale».

È evidente, con particolare riguardo all'art. 47, co. 1, che, per operare in relazione alla contrattazione collettiva nazionale di comparto e su materia di rilievo essenziale quale quella retributiva, assume una significativa valenza, come tali disposizioni mirino a conferire immediata efficacia normativa a quelli che, riguardate in un'ottica eminentemente negoziale, rappresentano soltanto i punti di interesse di una delle parti, finendo, con il consentirne la previa attuazione, per rafforzare la posizione della parte pubblica nel negoziato e condizionare l'esito del medesimo (12).

Si legificano così prassi di delegittimazione sindacale di recente inaugurate, ma in via meramente provocatoria, nel settore privato, in particolare durante la trattativa per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici, ma nel settore pubblico, in occasione del rinnovo del c.c.n.l. del comparto ministeri, già apertamente perseguite, facendo sponda sulla contiguità delle componenti minoritarie del sindacato confederale, che non a caso hanno finito per sottoscrivere il contratto, in funzione dissuasiva del dissenso sindacale sui contenuti del negoziato.

Ne emerge una chiara tendenza alla neutralizzazione della competenza normativa della contrattazione collettiva e, più al fondo, al disconoscimento ed alla disgregazione di un sistema di relazioni sindacali che, sin dalla prima fase di «contrattualizzazione» del pubblico impiego, le stesse istituzioni avevano inteso fondare. Ed è soprattutto su questo che si misura la distanza dall'originaria ispirazione della successiva operazione di privatizzazione volta alla

sostanziale assimilazione del lavoro pubblico al lavoro privato.

4. - *Dal rapporto «speciale» al rapporto «eccezionale».* — Sennonché, la riforma va ben oltre, non limitandosi ad accentuare il profilo di specialità del rapporto in ragione della maggiore dose di interesse pubblico travasata, anche a livello micro, nell'organizzazione della pubblica amministrazione, ma muovendo da qui verso un diritto «eccezionale» in deroga agli stessi principi di quel diritto comune cui in origine avrebbe dovuto conformarsi ed addirittura ai principi costituzionali.

Significativo in tal senso è il capitolo della riforma dedicato all'inasprimento della disciplina in materia di sanzioni disciplinari, che, per di più, il legislatore blindava, per un verso rinnovando *ad hoc* la qualificazione delle disposizioni che lo compongono come norme imperative, alla cui violazione consegue la nullità parziale del contratto e la sostituzione automatica delle clausole nulle, per l'altro, avendo cura di escludere qualsiasi sovrapposizione di regole o canali procedurali alternativi di matrice sindacale, con l'ammettere la contrattazione collettiva soltanto alla definizione di procedure di conciliazione non obbligatorie, per di più limitate ai casi che non comportino la sanzione disciplinare del licenziamento ed altresì condizionate nel loro esito dal momento che la sanzione eventualmente concordata in questa sede non può essere di specie diversa da quella prevista, dalla legge o dal contratto collettivo, per l'infrazione per la quale si procede.

Un primo scostamento dal diritto

comune, annunciato dalla stessa normativa di riforma, recante all'art. 68, co. 2, la previsione per la quale la competenza assegnata al contratto collettivo in ordine alla definizione della tipologia delle infrazioni e delle relative sanzioni è esercitata nei limiti delle regole legali contenute nel medesimo Capo IV che già dispongano in materia, si registra in relazione appunto dell'intervento della legge nella definizione del codice disciplinare, intervento, la cui pervasività si misura sul fatto che lo stesso si risolve per lo più, com'è nelle ipotesi che l'art. 55 *quater* vuole comunque assoggettate alla sanzione del licenziamento, nella riproposizione di una casistica già contemplata dalla contrattazione collettiva (13).

In questo contesto il superamento degli ordinari limiti legali si ravvisa anche con riguardo alla definizione della tipologia delle sanzioni, qui ammettendo per la prima volta la legge l'applicazione della già nota sanzione della sospensione dal lavoro e dalla retribuzione ben oltre l'ordinario limite temporale fissato dall'art. 7 st. lav. in dieci giorni, con una estensione che va dai quindici giorni fino ai tre mesi, indice di una inammissibile disattenzione per la natura alimentare del credito retributivo.

Sempre in questo ambito più marcata è la deviazione dai principi nel momento in cui, in contrasto sempre con il disposto dell'art. 7 st. lav., secondo cui la sanzione non può comportare mutamenti definitivi del rapporto di lavoro, si ammette, ai sensi dell'art. 55 *sexies*, co. 2, che, nel caso in cui il dipendente cagioni grave danno al

(12) Nello stesso senso V. TALAMO, *Gli interventi sul costo del lavoro nelle dinamiche della contrattazione nazionale e integrativa*, in «Lav. pubbl. amm.» 2009, 530, il quale osserva come il potere unilaterale riconosciuto in capo alla pubblica amministrazione funge inevitabilmente da strumento di pressione molto incisivo sulla controparte ed incide direttamente sul sistema delle fonti in materia retributiva, eliminando il presupposto della necessaria intermediazione contrattuale così come previsto dalla legge.

(13) Di norma «manifesto» che assume soprattutto la valenza psicologica di una sollecitazione a punire in modo adeguato parla espressamente F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, in L. Zoppoli (a cura di), *op. cit.*, 411.

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 il dipendente non solo viene assoggettato alla sanzione affatto peculiare della messa in disponibilità, istituto di norma afferente alla problematica della ricollocazione del personale in esubero per ragioni oggettive riguardanti l'organizzazione amministrativa, ma può vedere modificato tanto il trattamento economico, non avendo diritto durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità a percepire aumenti retributivi sopravvenuti, quanto la sua posizione funzionale, riconoscendosi al provvedimento che definisce il giudizio disciplinare la facoltà di definire, unilateralmente, le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocazione e dando, così, per la prima volta ingresso nel nostro ordinamento alla sanzione della degradazione (14).

Con riguardo alla medesima disposizione non si può poi mancare di rilevare sotto un diverso profilo come la costruzione della fattispecie sanzionatoria includa la considerazione di elementi indeterminati o ultronei rispetto a quelli proposti e richiesti dal diritto comune. Oggetto dell'iniziativa sanzionatoria è l'inefficienza o incompetenza professionale causativa di un grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, elementi, i primi, che nell'ordinario contesto normativo potevano tutt'al più risultare espressivi di un giudizio sintetico sul valore della prestazione resa dal dipendente, derivato dalla riferibilità al dipendente medesimo di specifici comportamenti inadempienti a loro

volta sanzionati, ed il secondo, il danno, di norma ritenuto irrilevante ai fini disciplinari o, al più, considerato a livello di mera aggravante. Analoghe considerazioni possono valere per la fattispecie sanzionatoria contemplata dal nuovo art. 55 *sexies*, co. 1, d.lgs. n. 165/2001. Ivi si prevede che la condanna dell'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'art. 54, comporta l'applicazione nei suoi confronti, ove 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.

Anche in questo caso per effetto dell'intervenuta condanna dell'amministrazione in sede civile si finisce per dare rilievo, da un lato, a presunti inadempimenti pregressi, prescindendo dall'attivazione in relazione ai medesimi di un procedimento disciplinare e dal tempo in cui quegli inadempimenti sarebbero intervenuti, dall'altro, al determinarsi di un danno a carico dell'amministrazione, tra l'altro, configurato quale parametro per la graduazione della gravità della sanzione.

Nello stesso senso ma in maniera più eclatante, per la palese differenza dall'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia, depone la disposizione relativa alla fattispecie dello scarso rendimento, qui non configurato come risultato di una precedente sequenza di ina-

dempimenti a loro volta sanzionati, ma punito di per sé con la sanzione massima del licenziamento, all'esito di una valutazione negativa della prestazione resa dal dipendente espressa, con riguardo ad un arco temporale non inferiore al biennio, dall'amministrazione di appartenenza, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, con riferimento alla quale la 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 di cui all'art. 54, violazione, come detto, non asseverata dalla precedente comminazione di sanzioni conservative, è destinata a costituire soltanto l'antecedente logico della valutazione medesima. Ma, al di là della rilevata discrasia con il diritto comune, emerge, nei casi da ultimo citati ed in particolare nell'opzione intesa ad elevare a presupposto dell'azione disciplinare inadempimenti in origine non formalmente sanzionati, un ben più grave *vulnus* recato al principio costituzionale, concepito dal giudice delle leggi e, perciò, imposto anche con riferimento alla fattispecie del licenziamento per mancanze, come espressione di civiltà giuridica, della garanzia del contraddittorio, nel discutibile quanto vano tentativo di veicolare nelle forme del procedimento disciplinare, strutturato sul modello necessariamente bilaterale del processo, l'esito negativo di una valutazione unilaterale della produttività della prestazione.

Ancor più clamorosa si rivela la violazione dei principi costituzionali cui il legislatore della riforma per-

(14) Esprime perplessità in ordine alla congruità complessiva della nuova norma ed in particolare sulla legittimazione accordata a sanzioni comportanti un mutamento definitivo del rapporto di lavoro F. BORGOGELLI, *La responsabilità disciplinare del dipendente pubblico*, cit., 417.

viene con l'ammettere il *bis in idem* (15), ovvero il reiterarsi a carico del medesimo soggetto e per gli stessi fatti della procedura sanzionatoria, in base alla disposizione di cui al nuovo art. 55 *ter*, co. 3, ove, una volta imposto ai precedenti commi, in caso di azione penale intentata a carico del dipendente, l'avvio in

parallelo e la conclusione anticipata rispetto al giudizio penale del procedimento disciplinare, giunge poi a prevedere, a fronte della successiva emanazione di una sentenza irrevocabile di condanna, la riapertura del procedimento disciplinare conclusosi con l'archiviazione per adeguare le determinazioni conclusive all'esi-

to del giudizio penale e la riapertura di qualsiasi procedimento che non si sia concluso con l'irrogazione della sanzione del licenziamento per l'irrogazione di quella sanzione ove dall'accertamento definitivo in sede penale discenda l'addebitabilità al dipendente di un fatto avente una tale rilevanza disciplinare.

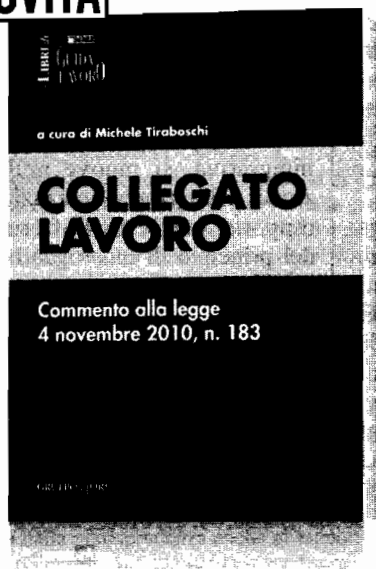
(15) Nello stesso senso vedi A. VALLEBONA, *La riforma del lavoro pubblico: il difficile risveglio da un incubo*, cit., 137.

IL LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: DALLA RIFORMA ALLA CONTRORIFORMA. IL SISTEMA DELLE FONTI. — Riassunto. *Lo scritto tende a dimostrare come il legislatore della recente riforma del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, discostandosi dall'originaria direttiva dell'armonizzazione del lavoro pubblico con il lavoro privato e ridimensionando fortemente la stessa prospettiva della contrattualizzazione del rapporto, giunga ad affermare il primato della fonte legale rispetto a quella contrattuale in funzione del ripristino, sulla base di un diritto eccezionale, tarato al di sotto degli standard di tutela del lavoro privato, di uno stato giuridico speciale del dipendente pubblico.*

THE PUBLIC EMPLOYMENT: FROM THE REFORM TO THE COUNTER-REFORMATION. THE SYSTEM OF SOURCES. — Summary. *The work is aimed to show how the legislator's recent reform of public employment, moving away from the original directive to the harmonization of public and private employment and strongly resizing the contractual relationship's perspective, has affirmed the supremacy of law rather than the contract in order to restore the special legal status of the public employee, based on a special right which is set below the standard of the private employment's protection.*

## I LIBRI DI GUIDA AL LAVORO

**NOVITÀ**



### COLLEGATO LAVORO

a cura di M. Tiraboschi

Con la pubblicazione nel *Supplemento ordinario n. 243 alla Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2010, n. 262*, si chiude il lungo iter parlamentare della legge 4 novembre 2010, n. 183, per la quale sono occorse ben sette letture, a testimonianza di uno dei più importanti provvedimenti in materia di lavoro della XVI Legislatura. La riforma del processo del lavoro con le novità in tema di conciliazione ed arbitrato, il rilancio della certificazione, le impugnazioni e le nuove decadenze per i licenziamenti, i contratti a termine e le collaborazioni, le modifiche in materia ispettiva e previdenziale, le disposizioni sul mercato del lavoro e sull'apprendistato nonché in materia di pubblico impiego. Tante e significative sono le novità introdotte dalla legge, di cui il presente volume presenta un commento utile per gli operatori del diritto e del mercato del lavoro, illustrandone il contenuto, gli ambiti di applicazione e le prime interpretazioni. Utili, al riguardo, le schede e le tabelle riepilogative che agevolano il lettore nella comprensione della legge, nonché la bibliografia ragionata sulla dottrina, la giurisprudenza e la prassi più rilevante sui temi esaminati.

Pagg. 300 – € 35,00

Il prodotto è disponibile anche nelle librerie professionali.

Trova quella più vicina all'indirizzo

[www.librerie.ilssole24ore.com](http://www.librerie.ilssole24ore.com)

GRUPPO 24 ORE

**INEA**  
ISTITUTO NAZIONALE  
DI ECONOMIA AGRARIA



# RIVISTA DI ECONOMIA AGRARIA

ANNO LXV, N. 1, MARZO 2010



Edizioni Scientifiche Italiane

# Sommario

## SAGGI E RICERCHE

GIANNI CICIA, MARCELLA CORDUAS, TERESA DEL GIUDICE, DOMENICO PICCOLO: Una nuova proposta metodologica per l'analisi delle preferenze del consumatore: una applicazione del modello CUB al consumo di caffè equo-solidale  
*A new method for valuing consumer preferences expressed through ordinal scale* 5

GABRIELE DONO, GRAZIANO MAZZAPICCHIO: Effetti della riforma Fischler e influenze dei cambiamenti climatici sull'attività di irrigazione in un'area del Mediterraneo  
*Effects of Fischler reform and influences of climate change on the irrigation activity in a Mediterranean area* 21

DOMENICO CARLUCCI, ANTONIO SECCIA: Vini varietali e vitigni autoctoni: evidenze empiriche del mercato italiano  
*Varietal wines and autochthon varieties: empirical evidences of Italian market* 43

RAFFAELE ZANOLI, DANILO GAMBELLI, FRANCESCO SOLFANELLI: Come sopravvivere nel biologico: uno studio delle aziende agro-biologiche marchigiane mediante analisi di sopravvivenza  
*How to survive into the organic sector: a survey of Marche's organic farms through survival analysis* 63

## NOTE DI RASSEGNA E DOCUMENTAZIONE

EMANUELE FONTANA: Valutazione delle aziende agricole per la concessione di credito agrario  
*The evaluation of farms for access to agricultural financing* 83

GIACOMO BRUSCHELLI, LUISA PAOLOTTI, LUCIA ROCCHI: Per una felice economia ecologica: uno stato dell'arte  
*For a happy ecological economics: a state of the art*

97

## RECENSIONI

ORNELLA WANDA MAIETTA: L'analisi dell'efficienza: tecniche di base ed estensioni recenti, di G. Zanni

121

Pubblicazioni e ricerche INEA

125

Acquisizioni alla Biblioteca INEA

127

Torna all'indice

GIANNI CICIA - MARCELLA CORDUAS  
TERESA DEL GIUDICE - DOMENICO PICCOLO

## Una nuova proposta metodologica per l'analisi delle preferenze del consumatore: una applicazione del modello CUB al consumo di caffè equo-solidale

### 1 - PREMESSA

Negli anni recenti la letteratura relativa allo studio del comportamento del consumatore ha proposto un grande numero di nuovi modelli e strumenti per l'analisi delle preferenze. Tale filone si è evoluto lungo due diverse direttrici. La prima ha prodotto approcci che hanno una più solida base economica, ma che al contempo richiedono analisi econometriche sempre più complesse. Inoltre, in tale ambito di ricerca, basato sulla teoria dell'utilità stocastica e sui *choice experiment*, un minor peso viene dato alle caratteristiche socio-economiche e a quelle psicografiche del soggetto nel processo di determinazione delle preferenze. Il secondo filone, invece, ha dato vita a numerosi metodi di analisi del comportamento del consumatore basati su approcci qualitativi quali ad esempio il *Laddering* o i *focus groups* dove le caratteristiche comportamentali e gli stili di vita hanno ritrovato nuovamente una collocazione di primaria importanza nello spiegare le scelte e i "gusti" dei soggetti analizzati.

Parallelamente la differenziazione dei prodotti, in modo particolare di quelli agro-alimentari, si è evoluta in maniera nuova ed originale. Infatti, mentre tradizionalmente la differenziazione veniva affidata soprattutto agli attributi intrinseci del prodotto, nel tempo l'attenzione è stata spostata verso le caratteristiche estrinseche del bene fino ad arrivare, negli attuali scenari competitivi, ad un ruolo strategico svolto da quegli attributi definiti in lavori recenti con l'aggettivo di intangibili

*Gianni Cicia è professore di Economia e Politica Agraria, Marcella Corduas è professore di Statistica, Teresa Del Giudice è ricercatore presso il Dipartimento di Economia e Politica Agraria, Domenico Piccolo è professore di Statistica, tutti strutturati presso l'Università degli Studi di Napoli (Federico II).*

*La ricerca del presente lavoro si è avvalsa del supporto scientifico del Centro di Portici, del contributo finanziario del progetto PRIN-2006 e, per l'utilizzo del software di riferimento, del progetto PRIN-2008 "Modelli per variabili latenti basati su dati ordinali: metodi statistici ed evidenze empiriche" nell'ambito dell'Unità di ricerca Napoli Federico II.*



(Fabris, 2004). Tali caratteristiche sono assimilabili, seguendo la teoria economica, agli attributi fiducia (Nelson, 1970) comprendendo diverse forme di certificazione dei processi produttivi (agricoltura biologica, processi equo-solidali, rispetto della biodiversità, specifica area di produzione). Come tali caratteristiche possano influire sulle preferenze dei consumatori appare, quindi, sempre più correlato non solo ai "gusti" dei soggetti ma alla sensibilità, agli stili di vita, all'approccio culturale di questi.

La percezione e le relative scelte che i consumatori operano per prodotti come i vini, i prodotti equo-solidali, i prodotti tipici dove gran parte dell'identità del bene è affidata ad attributi intangibili, mal si adattano ad essere analizzate con approcci che semplifichino eccessivamente la complessità dell'individuo.

Al fine di testare nuovi approcci per fornire un'alternativa o una integrazione alle citate metodologie di analisi, il presente lavoro propone un nuovo modello che, a priori, sembra fornire sia il rigore delle applicazioni econometriche sia la flessibilità delle tecniche qualitative. Il modello CUB che qui presentiamo, infatti, permette di legare la valutazione ordinale espressa da un soggetto su un certo bene/servizio (quindi le sue preferenze) a complesse informazioni relative a svariate caratteristiche psicometriche. In particolare, come illustrato nel caso studio, covariate del modello CUB possono essere le valutazioni date dal soggetto attraverso classiche scale Likert a gruppi diversi di items.

Nel presente studio, per indagare le potenzialità dell'approccio CUB nello spiegare le scelte dei consumatori e nel segmentare, successivamente, il mercato di riferimento, è stata condotta un'indagine sul consumo di caffè equo-solidale in un'area della Lombardia (Brianza).

Nel contesto di analisi descritto, la scelta di tale caso studio è legata non alla necessità di analizzare il mercato del prodotto in un'area specifica ma alle caratteristiche insite nel prodotto individuato. Infatti, il caffè equo-solidale è, come prima accennato, un bene la cui qualità è data da un insieme di caratteristiche intrinseche ed estrinseche. Fra queste ultime, gli attributi fiducia, quali la certificazione equo-solidale e il rispetto dei diritti umani durante il processo produttivo, occupano un ruolo fondamentale nelle preferenze e, successivamente, nelle scelte di acquisto dei consumatori. L'analisi di come la presenza di attributi intangibili interagisce con le caratteristiche psicografiche degli individui nella creazione delle preferenze rappresenta, nei moderni scenari competitivi, un elemento a crescente valenza strategica.

Infine, bisogna sottolineare che nonostante la rilevanza del commercio equo-solidale, pochi sono gli studi relativi alla domanda di tali prodotti e, in modo particolare, di caffè. I pochi lavori (European Commission, 1997; Bird, Hughes, 1997; Browne *et al.*, 2000; Loureiro; Lotade, 2005; Arnot, Boxall, Cash, 2006; Besnard, D'Alessio, Maietta, 2006; Maietta, 2004; 2005) hanno focalizzato l'attenzione sull'esistenza di una domanda segmentata di prodotti equo-solidali con particolare attenzione all'elasticità della domanda al prezzo. Il più recente di questi studi (Arnot, Boxall, Cash, 2006) ha posto in evidenza, tramite un *choice model* a scelte reali, come per i consumatori equo-solidali canadesi, l'elasticità al prezzo della domanda di caffè equo-solidale sia considerevolmente più bassa rispetto a quella relativa al prodotto convenzionale.

In questo studio siamo partiti proprio dall'indagine di Arnot, Boxall e Cash per confrontare la quantità e la qualità delle informazioni ottenute grazie all'approccio alternativo qui proposto.

Il lavoro è così organizzato. Dopo una breve introduzione al modello statistico qui utilizzato e alla sua interpretazione finalizzata agli obiettivi dello studio, nella sezione 3 viene dettagliato il piano sperimentale effettuato e nella sezione 4 vengono discussi i principali risultati sia sul piano di confronti tra clienti che in relazione alla costruzione di covariate latenti. Alcune riflessioni finali concludono l'articolo.

## 2 - IL MODELLO CUB

La valutazione espressa da un soggetto su un certo bene/servizio, mediante una prefissata scala Likert consistente in  $m$  categorie ordinali, può essere concepita come la realizzazione di una variabile casuale (v.c.)  $R$ , la cui distribuzione di probabilità è:

$$(1) \quad \Pr (R = r) = \pi \binom{m-1}{r-1} (1-\xi)^{r-1} \xi^{m-r} + (1-\pi) \frac{1}{m}; \quad r = 1, 2, \dots, m,$$

dove  $\xi \in [0, 1]$ ,  $\pi \in (0, 1]$ . Generalmente, si conviene che al valore 1 corrisponde la valutazione peggiore e al valore  $m$  quella ottima. È stato dimostrato che il vincolo  $m > 3$  assicura la identificabilità di tale modello (Iannario, 2010).

Tale modello, proposto da Piccolo (2003) e D'Elia e Piccolo (2005), si propone di formalizzare il meccanismo psicologico mediante il quale un soggetto effettua la scelta del punteggio da attribuire al bene/servizio da valutare. In sostanza, gli Autori fanno derivare la scelta discreta da

due componenti latenti, opportunamente pesate, che nel modello vengono collegate a parametri stimabili dai dati.

La prima componente è specificata dalla v.c. Binomiale traslata, con peso  $\pi$ , ed è connessa alla convinzione profonda del soggetto che esprime il giudizio ovvero all'attrazione (repulsione) che il soggetto prova verso l'oggetto della valutazione (Piccolo, 2006). La seconda componente descrive, invece, l'incertezza che ciascun soggetto apporta alla scelta laddove deve tradurre una propria convinzione (che certamente è un costrutto mentale con molte sfaccettature) in un punteggio predefinito. Tale incertezza è descritta dalla v.c. Uniforme discreta, con peso  $(1 - \pi)$ .

Si noti che, a differenza dei modelli che esplicitamente introducono variabili latenti – e che dai dati stimano i valori di troncamento che trasformano una variabile non osservabile in una discreta (come avviene per i *proportional odds models*, nell'ambito dei modelli lineari generalizzati: Agresti, 2002; McCullagh, 1980; McCullagh, Nelder, 1989) – questa impostazione coinvolge le variabili latenti solo a livello concettuale e formalizza la struttura probabilistica delle valutazioni espresse mediante due soli parametri: il che, a parità di adattamento, ne aumenta in modo notevole la parsimonia.

Da un punto di vista statistico, i modelli CUB sono molto flessibili poiché sono in grado di descrivere distribuzioni dalle forme molto diverse in termini di asimmetria, curtosi e posizione della moda. In particolare, Piccolo (2003) ha derivato il coefficiente di asimmetria e curtosi della v.c.  $R$  in funzione dei parametri della distribuzione, dimostrando che:  $Asim(\pi, \xi) = 0$ , per  $\xi = 0.5$ . Inoltre, per ogni  $\pi \in (0,1)$ ,  $Asim(\pi, \xi) = -Asim(\pi, 1 - \xi)$ . Pertanto, per  $\xi < 0.5$ , la distribuzione di  $R$  è asimmetrica negativa e la probabilità che i soggetti esprimano un'opinione positiva rispetto all'oggetto della valutazione aumenta al decrescere di  $\xi$ . Per  $\xi > 0.5$ , la distribuzione è asimmetrica positiva e la probabilità che i soggetti esprimano un'opinione negativa aumenta al crescere di  $\xi$ . Inoltre, per  $\pi$  fissato, la curtosi cresce a mano a mano che  $\xi$  si avvicina agli estremi dello spazio parametrico e  $Kurt(\pi, \xi) = Kurt(\pi, 1 - \xi)$ .

Successivamente, Piccolo (2006) e Piccolo e D'Elia (2008) hanno ampliato tale modello collegando i due parametri ( $\pi, \xi$ ) a variabili esplicative (covariate) relative ai soggetti che esprimono la valutazione. In tal modo, il diverso comportamento dei soggetti viene spiegato attraverso le caratteristiche ad essi associate<sup>1</sup>. In particolare, se  $r$  è la valu-

tazione espressa dall' $i$ -esimo soggetto, allora il modello CUB ( $p, q$ ) assume la forma:

$$\Pr(R = r | y_i, w_i) = \pi_i \binom{m-1}{r-1} (1 - \xi_i)^{r-1} \xi_i^{m-r} + (1 - \pi_i) \frac{1}{m};$$

dove, stavolta, i parametri sono funzioni delle covariate del soggetto  $i$ -esimo mediante una relazione di tipo logistico (che garantisce che la v.c. sia sempre ben definita per ogni valore reale delle covariate):

$$(2) \quad \pi_i = \frac{1}{1 + \exp(-\mathbf{y}_i \boldsymbol{\beta})}, \quad \xi_i = \frac{1}{1 + \exp(-\mathbf{w}_i \boldsymbol{\gamma})};$$

dove  $\mathbf{y}_i = (1, y_{i1}, y_{i2}, \dots, y_{ip})'$  e  $\mathbf{w}_i = (1, w_{i1}, w_{i2}, \dots, w_{iq})'$  costituiscono le osservazioni relative alle covariate per l' $i$ -esimo soggetto ed utilizzate per spiegare  $\pi$  e  $\xi$ , rispettivamente; infine,  $\boldsymbol{\beta} = (\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_p)'$  e  $\boldsymbol{\gamma} = (\gamma_0, \gamma_1, \dots, \gamma_q)'$  sono i vettori di parametri.

Tale classe di modelli è completamente generale nel senso che include i casi in cui la dipendenza dalle covariate può essere limitata a nessuno/uno/entrambi i parametri; per questo, si è introdotta notazione per tali modelli distinguendo tra modelli  $CUB(p, 0)$ ,  $CUB(0, q)$ ,  $CUB(p, q)$ . La formulazione (1) sarà coerentemente denominata  $CUB(0, 0)$ . Va altresì aggiunto che i modelli CUB con covariate per  $\xi$  consentono di adattare distribuzioni che possiedono più mode (per esempio, nei casi in cui il gradimento varia con il genere, il titolo di studio, la regione di residenza, e così via), il che amplifica ulteriormente la già citata malleabilità e parsimonia della struttura. Una circostanza del genere, in effetti, si verifica anche nel nostro lavoro, come sarà ben evidente dai commenti alla successiva figura 2.

Dato un campione di osservazioni  $(\mathbf{r}_i, \mathbf{y}_i, \mathbf{w}_i)'$  per  $i = 1, 2, \dots, n$ , la funzione di log-verosimiglianza per stimare  $\boldsymbol{\theta} = (\boldsymbol{\beta}', \boldsymbol{\gamma}')$  in un modello  $CUB(p, q)$  è data da:

$$(3) \quad l(\boldsymbol{\theta}) = \sum_{i=1}^n \ln \left[ \frac{1}{1 + \exp(-\mathbf{y}_i \boldsymbol{\beta})} \left\{ \binom{m-1}{r-1} \frac{\exp(-\mathbf{w}_i \boldsymbol{\gamma}(\eta-1))}{(1 + \exp(-\mathbf{w}_i \boldsymbol{\gamma}))^{m-1}} - \frac{1}{m} \right\} + \frac{1}{m} \right]$$

La stima<sup>2</sup> viene effettuata con il metodo della massima verosimiglianza mediante algoritmi di tipo EM (Piccolo, 2006) e le procedure

<sup>1</sup> In effetti, è da tale formulazione che deriva l'acronimo C(ovariates) U(niform) B(inomial).

<sup>2</sup> Le procedure inferenziali sui modelli CUB sono implementati in R tramite un programma reperibile dal sito: [www.dipstat.unina.it](http://www.dipstat.unina.it) (Iannario, Piccolo, 2009).

inferenziali connesse sono basate sulle proprietà asintotiche dei corrispondenti stimatori.

Per agevolare l'interpretazione dei risultati dello studio, è opportuno illustrare nel caso di un modello  $CUB(0,1)$ , le due situazioni tipiche determinate dalla natura delle covariate:

- a) se la covariata  $W$  è discreta ed è caratterizzata da  $k$  valori, sostituendo nella (2) le stime dei parametri  $(\hat{\pi}, \hat{\gamma})$  otterremo  $k$  distribuzioni di probabilità stimate al variare dei possibili valori assunti da  $W$ . Ad esempio, se  $W$  è una variabile dicotomica che rappresenta il genere dei soggetti si perverrà a due distribuzioni di probabilità per uomini e donne, rispettivamente;
- b) se la covariata  $W$  è continua, è conveniente prendere in esame il valor medio,  $E(R|W = w)$ , al variare dei valori  $w$  nel relativo supporto, oppure studiare la relazione  $\xi = \xi(w)$ , al variare di  $w$ .

A differenza dell'approccio basato sulla logica dei Modelli Lineari Generalizzati (che trasforma le probabilità cumulate delle risposte), in tale classe di modelli si esplicita in forma diretta il legame tra la probabilità che sia effettuata una scelta su una scala discreta e le covariate del soggetto. Inoltre, ciò avviene senza restringere la classe dei modelli alla sola famiglia esponenziale e senza vincolare il legame probabilità-covariate al valore medio delle risposte (il che, in presenza di incertezza, può indurre in distorsioni). Infine, la possibilità di legare parametri caratteristici del modello alle covariate del soggetto consente una più immediata interpretazione delle classi latenti (selettività ed incertezza) che guidano la scelta di un punteggio e, quindi, la valutazione del prodotto da parte del consumatore.

Ovviamente, nella impostazione qui prescelta, i modelli  $CUB$  sono costruiti per le v.c. marginali mentre le usuali indagini puntano a trattare gli items in modo congiunto, e non singolarmente. Al momento, la ricerca sul tema è diretta a studiare opportune generalizzazioni della modellistica  $CUB$ . Pur restando alle analisi marginali, va segnalato come tale modellistica sia particolarmente efficace per rappresentare nello spazio parametrico i singoli modelli stimati e verificare similarità, vicinanza, atipicità, raggruppamenti, modifiche territoriali e/o temporali, e così via. Questo approccio considera gli items singolarmente, anche in presenza di indagini complesse. La metodologia è stata applicata con successo in diversi ambiti, come discusso nei lavori di Corduas, Iannario, Piccolo (2009), Iannario (2007), Iannario, Piccolo (2008; 2009; 2010) e Piccolo, Iannario (2010).

### 3 - IL QUESTIONARIO ED IL CAMPIONE

Il questionario utilizzato per l'indagine è stato strutturato in 4 sezioni. La prima di carattere introduttivo ha come principale obiettivo quello di definire la reclutabilità, per gli scopi dell'indagine, dell'intervistato. Infatti, sono stati esclusi coloro che hanno dichiarato di non essere responsabili di acquisto del proprio nucleo familiare e coloro che non consumano caffè.

La seconda sezione indaga la struttura della domanda individuale di caffè, la frequenza di acquisto, i prodotti preferiti, la frequenza di consumo, la modalità di consumo, e particolarmente rilevante per l'indagine, quante confezioni di caffè, fra le ultime 10 acquistate, siano di provenienza equo-solidale. La sezione termina con la valutazione, tramite scala Likert 1-7, (dove 1 indicava del tutto privo di importanza e 7 estremamente importante) di 16 attributi del prodotto caffè: a) gusto; b) aroma; c) cremosità; d) miscela; e) paese di produzione; f) varietà utilizzata; g) percentuale di caffeina; h) certificazioni (bio, equo-solidale, di origine geografica); i) prezzo; l) marca; m) modalità confezione (carta, alluminio, plastica, ecc.); n) confezione biodegradabile/reciclabile; o) utilizzo di tecniche di produzioni biologiche; p) impiego di manodopera femminile nella filiera produttiva; q) utilizzo di manodopera giustamente remunerata; r) modalità di trasporto che minimizzano le emissioni di  $CO_2$ .

La terza sezione ha l'obiettivo di indagare lo stile di vita dell'intervistato mediante l'assegnazione di un punteggio da 1 a 7 (dove 1 indica del tutto in disaccordo e 7 fortemente in accordo) ad 11 affermazioni che iniziano tutte con «io mi sento una persona...» alle quali fa seguito: a) attenta alla salute; b) con uno stile di vita attivo; c) concentrata sulla famiglia; d) che tiene alle tradizioni; e) attenta all'ambiente; f) che fa molta attenzione alla qualità dei generi alimentari che acquista; g) che fa molta attenzione al paese di provenienza dei generi alimentari che acquista; h) sensibile alle sperequazioni sociali; i) che si impegna personalmente in azioni che possono migliorare la qualità dell'ambiente; l) che adotta azioni che possono portare ad un mondo più giusto.

La quarta sezione è dedicata alla raccolta di un insieme di dati socio-demografici relativi alla famiglia dell'intervistato, utili per l'indagine.

Il questionario è stato sottoposto, durante la primavera del 2008, ad un campione di 250 consumatori, distribuito presso quattro botteghe di commercio equo e solidale (Botteghe del Mondo) della Brianza, area geografica che comprende comuni della provincia di Milano e di Como.

Dei 250 questionari raccolti, 28 sono stati eliminati perché incompleti. Quindi, l'indagine statistica si basa sui risultati raccolti su un campione di 222 responsabili di acquisto.

Da una prima analisi dei dati socio-demografici emerge che il campione è costituito per la maggior parte da donne (65%), con un livello di istruzione complessivamente elevato e decisamente al di sopra della media regionale, avendo solo l'11% completato la scuola d'obbligo, il 53% ha conseguito il diploma di scuola superiore, il 26% ha conseguito un titolo universitario e ben il 10% possiede un titolo di studio post-universitario.

La gran parte degli intervistati si colloca in una fascia di età compresa tra 31 e 45 anni. Circa la metà ha una famiglia con uno o più figli. Le figure professionali prevalenti sono quella impiegatizia e dei liberi professionisti o con attività in proprio, seguiti ad una certa distanza da operai ed insegnanti. La distribuzione del reddito familiare mensile netto ha un picco modale tra 1.000 e 2.000 euro. Infatti, poco meno della metà del campione dichiara tale reddito, decisamente basso rispetto al titolo di studio medio dello stesso campione ed alla media regionale.

Tutti gli intervistati acquistano il caffè equo-solidale, anche se il 56% ha dichiarato di acquistarlo raramente.

#### 4 - I RISULTATI

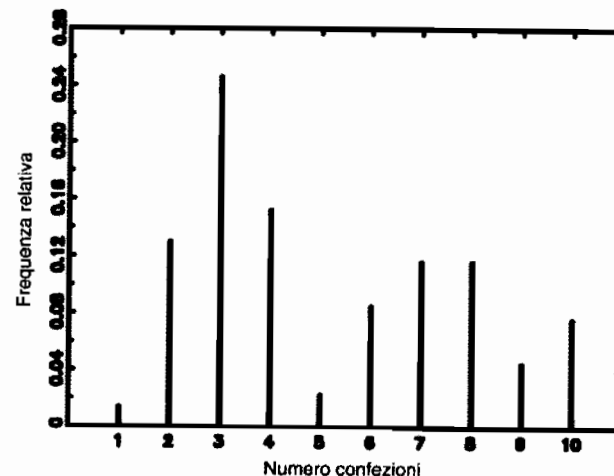
La distribuzione di frequenza del "numero di confezioni di caffè equo-solidale su 10 acquisti effettuati" mostra la presenza di due gruppi di consumatori ben caratterizzati a seconda che i loro acquisti superino (o meno) le 4 confezioni.

Coerentemente con gli obiettivi dell'indagine, l'attenzione è stata concentrata sull'analisi dell'importanza che gli intervistati attribuiscono al Prezzo nella scelta del caffè equo-solidale. La stima del modello CUB(0,0) ha prodotto i seguenti risultati (in parentesi è indicato l'errore standard, mentre  $l_{00}$  indica il valore della log-verosimiglianza nel punto di massimo):

$$\hat{\pi} = 0.630 (0.083); \hat{\xi} = 0.359(0.026); l_{00} = l(\hat{\theta}) = -408.613.$$

Tale modello migliora sensibilmente, introducendo una variabile dicotomica che tiene conto dei diversi livelli di acquisto degli intervistati per spiegare il parametro  $\xi$ . Infatti, è stato stimato il modello CUB(0,1) così specificato:

FIG. 1. - Distribuzione di frequenza del "Numero di confezioni acquistate su 10 acquisti"



$$(4) \quad \Pr(R=r|w_i) = \pi \binom{m-1}{r-1} (1-\xi_i)^{r-1} \xi_i^{m-r} + (1-\pi) \frac{1}{m}, \text{ con}$$

$$\xi_i = [1 + \exp(-\gamma_0 - w_i \gamma_1)]^{-1};$$

dove la covariata del soggetto  $i$ -esimo  $p$  definita in modo dicotomico mediante:

$$(5) \quad w_i = \begin{cases} 1, & \text{se } C_i \leq 4; \\ 0, & \text{altrimenti;} \end{cases}$$

essendo  $C_i$  il numero di confezioni acquistate dall' $i$ -esimo soggetto.

Di seguito, riportiamo i risultati della stima:

$$\hat{\pi} = 0.908 (0.046); \hat{\gamma}_0 = 0.302 (0.09,6);$$

$$\hat{\gamma}_1 = -1.385 (0.143); l_{00} = l(\hat{\theta}) = -360.569.$$

L'elevata capacità esplicativa di tale modello è confermata dal *likelihood ratio test* che, nel caso in esame, è asintoticamente distribuito come una v.c.  $\chi^2_{(1)}$ ; in particolare:  $2(l_{01} - l_{00}) = 94.088$  risulta ampiamente significativo.

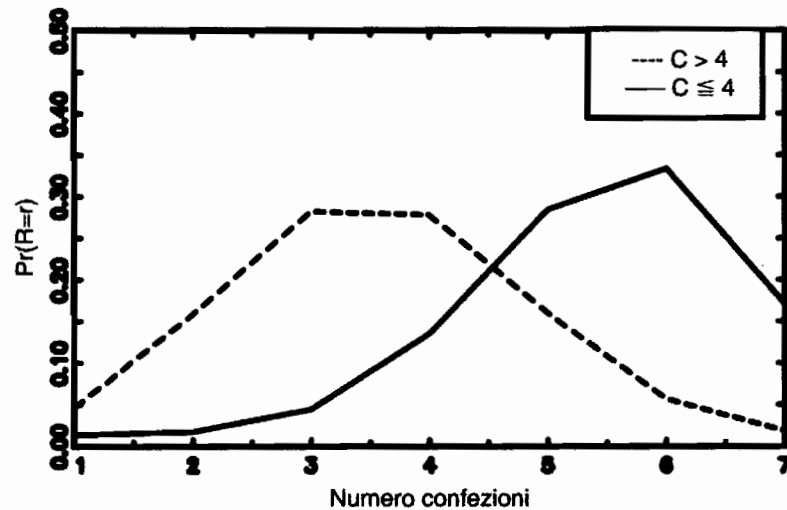
Sostituendo nella (4), si perviene alla stima del parametro  $\xi_i$  condizionato al valore assunto dalla covariata nell' $i$ -esimo soggetto:  $(\xi_i | w_i = 1) = 0.252$  e  $(\xi_i | w_i = 0) = 0.575$ . Si osservi che, come già evidenziato in precedenza, il parametro  $\xi$  è legato alla asimmetria della

distribuzione di probabilità e, pertanto, valori più vicini allo zero indicano una asimmetria negativa ovvero una distribuzione in cui maggiore probabilità è attribuita ai punteggi più elevati. Il valor medio stimato dell'importanza che i consumatori attribuiscono al Prezzo varia in funzione del gruppo di appartenenza, in particolare:

$$E(R|w=1)=5.35; \quad E(R|w=0)=3.59;$$

poiché le corrispondenti medie campionarie sono pari a 5.36 e 3.64 rispettivamente, esse risultano ben approssimate dal valor medio della distribuzione CUB stimata.

FIG. 2. - Grado di importanza attribuito al Prezzo



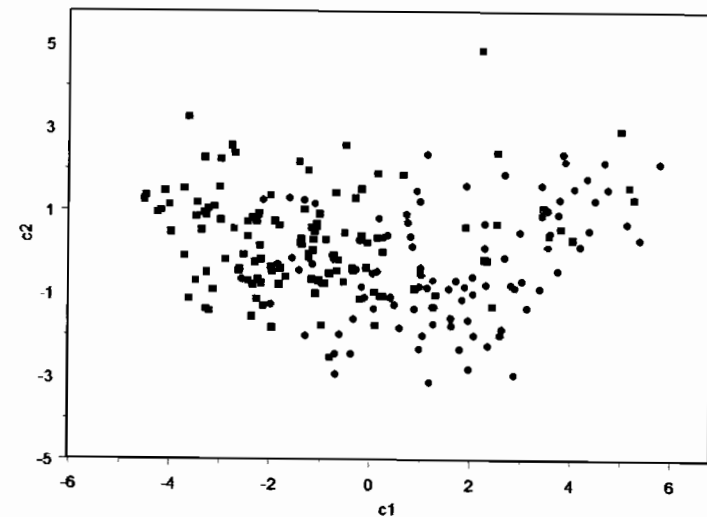
Nella figura 2 sono presentate le distribuzioni di probabilità stimate mediante il modello CUB<sup>3</sup>. Appare evidente che, tendenzialmente, la distribuzione di probabilità delle valutazioni espresse dai soggetti "consumatori frequenti" è spostata verso destra rispetto a quella dei soggetti "consumatori occasionali". In altre parole, questi ultimi sono in genere più sensibili al Prezzo di quanto non siano gli appartenenti all'altro gruppo.

<sup>3</sup> Si noti che, nonostante si tratti di v.c. discrete, per evidenziare la forma della distribuzione è stata usata il tratto continuo.

Nello studio del grado di importanza che i consumatori attribuiscono al Prezzo, un'ulteriore analisi è stata condotta per tener conto delle variabili associate allo stile di vita degli intervistati ricavate dalle valutazioni espresse nella terza sezione del questionario e di alcuni indicatori socio-demografici (età, numero di componenti del nucleo familiare, reddito e livello di istruzione), allo scopo di migliorare così la valenza interpretativa del modello proposto.

Per sintetizzare tali variabili in un unico fattore è stata considerata la matrice delle distanze Euclidee tra i profili degli intervistati (avendo standardizzato le variabili) e si è applicata una tecnica di scaling metrico (Mardia, Kent, Bibby, 1979). Nella figura 3 è illustrata la mappa in due dimensioni derivata dallo scaling, ove i soggetti sono stati indicati con due diversi simboli a seconda del livello di consumo che essi dichiarano.

FIG. 3. - MDS-rappresentazione dei soggetti (■ basso consumo ■ alto consumo)

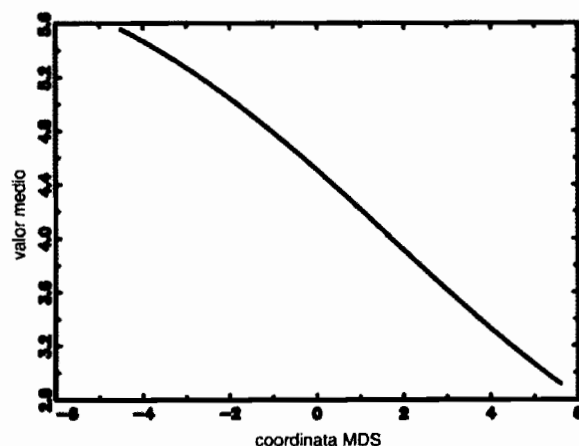


Il primo asse, che spiega il 40% circa della variabilità complessiva, fornisce una indicazione della "taglia" dell'intervistato in termini delle variabili considerate. Esso fornisce l'ordinamento dei soggetti che si dispongono, da sinistra a destra, a mano a mano che essi si sentono più rappresentati dalle affermazioni sullo stile di vita proposte nell'indagine e del possesso di un più elevato livello di istruzione e di reddito. L'età

e la numerosità del nucleo familiare non sono rilevanti nella determinazione di tale asse.

Pertanto, le coordinate dei soggetti ottenuti dalla proiezione sul primo asse della rappresentazione MDS sono state utilizzate per definire una covariata che sintetizzasse gli aspetti fondamentali del profilo di ciascun soggetto. Tale variabile continua è stata poi inserita in un modello  $CUB(0,1)$  per spiegare il parametro  $\xi$ . Il grafico seguente mostra il valor medio condizionato del grado di importanza attribuito al Prezzo data la posizione che un soggetto occupa sull'asse MDS.

FIG. 4. - Valor medio condizionato del grado di importanza attribuita al Prezzo



Viene confermato che a mano a mano che i soggetti attribuiscono maggior rilievo allo stile di vita e posseggono un maggior livello di istruzione e di reddito, essi attribuiscono anche un grado di importanza al Prezzo in media più basso, con uno scarto tra il valor medio del punteggio espresso dal consumatore con il profilo "minimo" e quello espresso dal consumatore con il profilo "massimo" pari a 2.65.

## 5 - RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Lo studio condotto sui consumatori di caffè equo-solidale della Brianza, tramite la classe dei modelli CUB, ha fornito spunti di riflessione sia in riferimento al modello statistico utilizzato sia in relazione alle preferenze indagate.

Per quanto riguarda l'analisi statistica, l'approccio qui esemplificato si è mostrato particolarmente efficace nell'analizzare le preferenze dei consumatori registrate attraverso scale Likert. Il modello proposto nasce dalla descrizione concettuale del meccanismo psicologico con cui un soggetto effettua la scelta del punteggio da attribuire ad un item. Vengono prese in esame due componenti: la prima componente si riferisce alla forza e profondità della convinzione che il soggetto esprime e che lo induce ad una valutazione positiva ovvero negativa nei confronti dell'item: tale componente è descritta dalla v.c. Binomiale traslata (capace di assumere sul supporto idoneo varie forme); la seconda componente, invece, descrive l'incertezza che ciascun soggetto apporta alla scelta laddove deve tradurre una propria convinzione utilizzando una scala discreta di valori (nella mistura, tale ruolo è ricoperto dalla ponderazione rispetto alla scelta estrema consistente in una v.c. Uniforme).

Tale approccio innovativo si differenzia dall'approccio classico (basato sulla logica dei Modelli Lineari Generalizzati, che in ambito econometrico vengono spesso formulati tramite la teoria dell'utilità casuale: Amemyia, 1981; Train, 2003), in quanto il modello CUB esplicita in forma diretta il legame tra la probabilità di una scelta ordinale (rating, valutazione, voto) e le covariate del soggetto. Inoltre, non è necessario restringere l'attenzione alla sola famiglia esponenziale come accade per i modelli tradizionali. Infine, la possibilità di legare parametri caratteristici del modello alle covariate del soggetto (senza l'obbligo di riferimento ai soli valori medi) consente una più immediata interpretazione delle variabili latenti (selettività ed incertezza) che guidano la scelta di un punteggio e quindi il giudizio. Recenti esperienze, perseguite da Corduas (2008), mostrano che le valutazioni espresse dai soggetti su vari items possono poi essere confrontate tramite questi modelli utilizzando tecniche multivariate (come la *cluster analysis*, per esempio) allo scopo di individuare sottogruppi omogenei.

Per quanto attiene all'analisi delle preferenze qui discussa, benché il campione abbia una rappresentatività limitata, i risultati hanno evidenziato l'esistenza di una spiccata segmentazione della domanda soprattutto in relazione al prezzo. La scarsa elasticità rispetto a questa variabile, già evidenziata da altre ricerche (Bird, Hughes, 1997; Browne *et al.*, 2000; Arnot, Boxall, Cash, 2006; Besnard, D'Alessio, Maietta, 2006; Maietta, 2004; 2005), caratterizza, nell'indagine condotta, esclusivamente il segmento di consumatori con grado di istruzione e reddito elevati ma soprattutto una visione fortemente etica ed altruista della vita nel suo complesso, dal sociale alla sfera interna degli affetti.

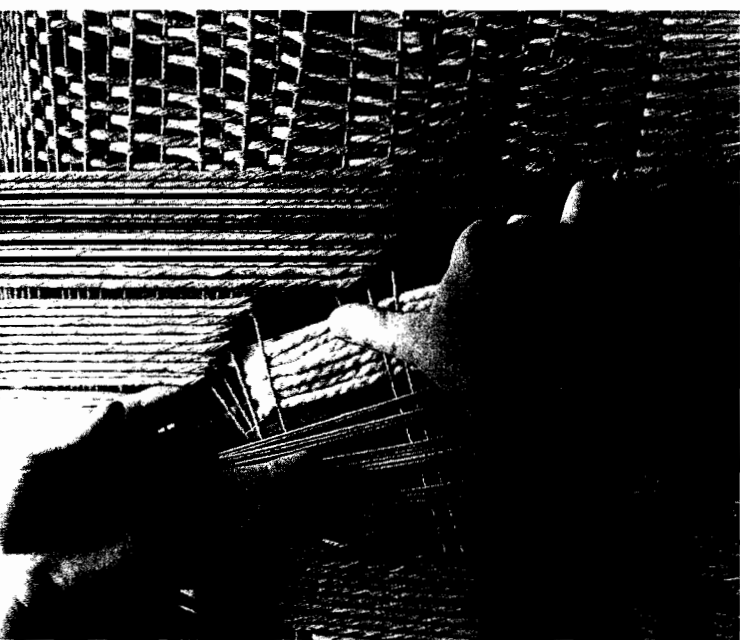
Al contrario, i consumatori che si discostano da tali caratteristiche sono risultati sensibili al prezzo e conseguentemente mostrano un'incidenza decisamente più bassa degli acquisti equo sulla spesa complessiva di caffè.

Tali risultati, se confermati da future ricerche a livello nazionale, evidenziano la necessità di pensare a politiche di marketing differenziate e basate su una migliore conoscenza della domanda di prodotti equo-solidali, condizioni queste fondamentali nel momento in cui tali prodotti si apprestano ad uscire dalla nicchia per approdare alla grande distribuzione.

### Riferimenti bibliografici

- AGRESTI A. (2002): *Categorical data analysis*, 2nd ed., New York, J.Wiley and Sons.
- AMEMIYA T. (1981): Qualitative response models: a survey, *Journal of Economic Literature*, XIX.
- ARNOT C. - BOXALL P.C. - CASH S.B. (2006): Do Ethical Consumers Care About Price? Revealed Preference Analysis of Fair Trade Coffee Purchases, *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 54.
- BESNARD F. - D'ALESSIO M. - MAIETTA O.W. (2006): Le motivazioni all'acquisto dei prodotti del Commercio Equo e Solidale: un'analisi comparata sui consumatori delle botteghe del mondo in Emilia Romagna e in Campania, *Economia Agro-Alimentare*, n. 2.
- BIRD K. - HUGHES D.R. (1997): Ethical consumerism: The case of "fairly-traded" coffee, *Business Ethics: A European Review*, 6.
- BROWNE A.W. et al. (2000): Organic production and ethical trade: Definition, practice and links, *Food Policy*, 25.
- CORDUAS M. (2008): Clustering CUB models by Kullback-Liebler divergence, *Proceedings of SCF-CLAFAG Meeting*, Napoli, ESI.
- CORDUAS M. - IANNARIO M. - PICCOLO D. (2009): A class of statistical models for evaluating services and performances, in: M. Bini et al. (eds.), *Statistical methods for the evaluation of educational services and quality of products*, Contributions to Statistics, Springer.
- D'ELIA A. - PICCOLO D. (2005): A mixture model for preference data analysis. *Computational Statistics & Data Analysis*, 49.
- EUROPEAN COMMISSION (1997): The Common Agricultural Policy. Attitudes of EU Consumers to Fair Trade Bananas.
- FABRIS G.P. (2004): *Il nuovo consumatore verso il postmoderno*, Miano, Franco Angeli.
- IANNARIO M. (2007): A statistical approach for modelling Urban Audit Perception Surveys, *Quaderni di Statistica*, 9.
- IANNARIO M. (2010): On the identifiability of a mixture model for ordinal data, *Metron*, LXVIII.
- IANNARIO M. - PICCOLO D.: University teaching and students' perception: models

- and evidences of the evaluation process, *Proceedings of DIVAGO Meeting*, University of Palermo, 10-12 July 2008 (forthcoming).
- IANNARIO M. - PICCOLO D.: A package in R for CUB models inference, Version 2.0, Sept. 2009. (available at [www.dipstat.unina.it](http://www.dipstat.unina.it))
- IANNARIO M. - PICCOLO D. (2010): A new statistical model for the analysis of customer satisfaction, *Quality Technology and Quantitative Management*, 7.
- LOUREIRO M.L. - LOTADE J. (2005): Do fair trade and eco-labels in coffee wake up the consumer conscience?, *Ecological Economics*, 53.
- MAIETTA O.W. (2004): Le preferenze dei consumatori italiani di caffè: un'indagine su dati scannerizzati con particolare attenzione ai prodotti del commercio equo e solidale, in E. DeFrancesco (a cura di), *La liberalizzazione degli scambi dei prodotti agricoli tra conflitti e accordi*, Milano, Franco Angeli.
- MAIETTA O.W. (2005): The hedonic price of fair trade coffee for the Italian consumer, *Cahiers Options Méditerranéennes*, 64.
- MARDIA K.V. - KENT J.T., - BIBBY J.M. (1979): *Multivariate analysis*, New York, Academic Press.
- MCCULLAGH P. (1980): Regression models for ordinal data, *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, 42.
- MCCULLAGH P. - NELDER J.A. (1989): *Generalized Linear Models*, London, Chapman & Hall.
- NELSON P. (1970): Information and Consumer Behavior, *Journal of Political Economy* 78, 2.
- PICCOLO D. (2003): On the moments of a mixture of Uniform and shifted Binomial random variables, *Quaderni di Statistica*, 5.
- PICCOLO D. (2006): Observed information matrix for MUB models, *Quaderni di Statistica*, 8.
- PICCOLO D. - D'ELIA A. (2008): A new approach for modelling consumers' preferences, *Food Quality and Preference*, 19.
- PICCOLO D. - IANNARIO M.: A class of models for interpreting consumer preferences by sensorial data, *Proceedings of the 11<sup>th</sup> European Symposium of Statistical Models for the Food Industry*, Benevento, 25 febbraio 2010.
- TRAIN K.E. (2003): *Discrete choice methods with simulation*, Cambridge, Cambridge University Press.



# ARTIGIANATO E FORMAZIONE DALLE TRADIZIONI AL FUTURO



Prefazione

Premessa

## **1. LE ADESIONI..... pag.12**

Perchè il Fondo

Le adesioni nel 2010

Le adesioni dal 2004 al 2010

Le aziende aderenti: settori di attività

## **2. LA FORMAZIONE..... pag.30**

Gli inviti pubblicati

Progetti di formazione e attività 2004/2009: presentati e finanziati

Piani formativi: il lavoro delle Parti Sociali

La formazione: i contenuti e le ore

I protagonisti: lavoratori e imprese

Le risorse finanziarie: inviti 2004/2009

## **3. FOCUS SUL 2008..... pag.46**

Progetti di formazione presentati e finanziati: riepiloghi generali

Le priorità regionali

Le aree di intervento

I settori

Il mezzogiorno

Il voucher

Micro imprese

Reti territoriali

Utenti, imprese, contenuti formativi

## **4. LE PERFORMANCE REGIONALI E SETTORIALI.....pag.60**

Focus 2004/2009

Il caso: adesioni - formazione - progetti realizzati anno 2008

## **5. UNO SGUARDO SUL FUTURO..... pag.100**

La formazione e lo sviluppo locale (Giorgio Bozzeda)

La formazione e la certificazione delle competenze acquisite (Miranda Bassoli)

Il tessuto economico produttivo, l'occupazione e la formazione continua (Marco Carcano)

Il caso Toscana: l'integrazione delle politiche della formazione e del lavoro (Gianfranco Simoncini)

Gestione delle attività e semplificazione delle procedure (Bruno Panariello)

L'esperienza del Fondo e le nuove piste di lavoro (Tiziana Baracchi)

## **6. RIEPILOGHI GENERALI E CONCLUSIONI..... pag.122**

Le risorse deliberate, i piani, i progetti di formazione, i soggetti coinvolti:

riepilogo gennaio 2005/marzo 2010

E adesso: quali altre sfide da vincere?

## PREMESSA

*Se insegni, insegna anche a dubitare di ciò che insegni.*

(J. Ortega y Gasset)

Dal Rapporto sulla Formazione Continua al Parlamento 2009 si evince che nel corso del 2008, circa 376 mila imprese hanno effettuato corsi di formazione per i propri dipendenti, erogandoli direttamente o acquistandoli sul mercato da fornitori esterni. Contemporaneamente lo stesso documento riporta anche l'alta percentuale di lavoratori privati ed autonomi (circa il 44%) che dichiara di non "dovere né aggiornare né acquisire nuove competenze e conoscenze per svolgere al meglio il proprio lavoro".

E' da questi due dati che voglio avviare la mia premessa.

"Ciò che oggi scriviamo sulla lavagna, domani lo cancelleremo" ammonisce il Galileo di Brecht nel 1936. Fuori dalla piece teatrale, giorno dopo giorno il suo monito viene reso attuale da riflessioni in merito all'andamento del progresso: i cambiamenti tempestivi, l'innovazione organizzativa, i nuovi traguardi economici di efficienza, efficacia e etica. Ciò che è attualmente conveniente e fecondo, domani sarà infruttifero e magari controproducente. Solamente principi e valori hanno l'esigenza e l'ambizione della stabilità, mentre tecniche, procedimenti e soluzioni sono in continuo rinnovamento e inesorabilmente il loro mutamento potrà essere destabilizzante o benefico per le imprese.

Per essere proattivi e gestire al meglio la metamorfosi dei tempi, e per essere così vincenti nell'imprenditorialità e nel contributo sociale, è indispensabile interpretare la formazione come un diritto e un dovere.

Questo libro ambisce a risaltare la necessità di una cultura della formazione e vuole precisare il ruolo che Fondartigianato ha interpretato e continua ad assumersi per l'integrale promozione del lavoro nell'artigianato. Gli artigiani sono stati fra i primi a credere nel potere della formazione; per definizione e tradizione essi esercitano mestieri le cui conoscenze e competenze non sono del tutto codificate e codificabili, ma spesso consegnate, rivelate e confidate dopo esperienze di apprendimento nel fare.

Sin dalla sua nascita, il Fondo ha ritenuto indispensabile domandarsi quali fossero le caratteristiche e le prerogative della formazione continua e, dopo cinque anni di operato in cui la formazione è stata promossa e facilitata, queste sono le sue risposte.

La formazione è un processo, e si propone come un'evoluzione continua.

Le imprese Artigiane e le Piccole Medie imprese che aderiscono al Fondo, possono avvalersi di piani formativi individuali, aziendali, territoriali, settoriali, regionali, interregionali e nazionali. Tramite questi, esse iniziano un percorso di rinnovamento continuativo che consente loro di stare al passo con l'evoluzione professionale e manageriale, si inseriscono in una crescita cognitiva parallela alla crescita dell'attività imprenditoriale, e si proiettano nel mondo del lavoro con il più recente aggiornamento.

La formazione è la fibra del lavoro, la sua salute e la sua energia, al giorno d'oggi così come la è sempre stata nella storia del lavoro artigiano, fatto di manualità, ma anche creatività e applicazione intellettuale.

Questo perché nel momento formativo, il lavoratore apprende nuove metodologie, viene sollecitato alla creatività, a pensare in modo diverso, viene educato e preparato all'elasticità mentale che i tempi richiedono, viene messo nelle condizioni di inserirsi nel dialogo aziendale e di sentirsi libero di agire. La formazione consente di svecchiare i processi di produzione, di inventare una originale produttività, e incoraggia la nascita di idee attuali e personali. Inoltre, durante la formazione, il lavoratore viene inserito, con colleghi conosciuti e non, in un contesto per lui inedito e, in questo, verrà aiutato tanto ad apprendere e elaborare nuove pratiche e tecnicismi, quanto a sviluppare meccanismi di reciprocità, solidarietà e stima.

La formazione è decisiva per raggiungere certi risultati.

Tramite percorsi di formazione, tutto il tessuto aziendale tende a migliorarsi: la cultura all'interno dell'impresa viene rafforzata e le risorse umane valorizzate. L'organizzazione si salda su un terreno sociale dove le aspettative sono benigne e costruttive, e le competenze sono pratiche e risolutive. E' il mezzo con cui si arriva all'eccellenza delle performance e a un output coerente con la soddisfazione del lavoratore e le richieste dei clienti. La formazione è infatti essenziale affinché i beni o servizi prodotti dall'impresa siano conformi alla mission di quest'ultima e contemporaneamente capaci di competere nel mercato di riferimento.

La formazione è fondamentale per la libertà di agire.

Un'impresa dotata di lavoratori formati, coraggiosi e collaborativi, tolleranti incertezza e differenze sociali, è un'impresa che positivamente si aggiudica il suo spazio nell'arena del mercato di riferimento; un imprenditore è tanto più lungimirante quanto più sceglie di ricorrere a strumenti formativi per porre i propri dipendenti nella condizione di crescere e migliorarsi continuamente. La formazione genera libertà poiché, essendo finalizzata all'evoluzione professionale dei lavoratori, fa sì che essi arrivino a rafforzare e suscitare attendibilità, sapienza, sicurezza, e fiducia. La qualità delle interdipendenze aziendali viene migliorata quando titolare e dipendenti sono informati e qualificati, e i singoli sanno condurre meglio situazioni in cui è richiesta maggiore autonomia.

La formazione è un diritto e un dovere.

Cambiare il modo di vivere e di lavorare, assumere scelte professionali coerenti e responsabili,

avere una solida presenza sul mercato, creare soluzioni innovative e sostenibili, sono alcune delle sfide cui l'economia moderna ci pone davanti ogni giorno, e, in questo scenario, da cinque anni il Fondo offre nuove opportunità per imparare, confrontarsi, dibattere, decidere, operare. Un'azienda che aderisce a Fondartigianato si preannuncia lungimirante; la decisione di intraprendere (o di fare intraprendere) un corso di formazione funzionante e produttore o, ancora meglio, foderare l'attività lavorativa con periodici cicli di formazione, diviene la più efficace delle leve strategiche.

Il compimento del quinto anno ci è parso una buona occasione per rendere noto il nostro effettivo operato. Interpretare i risultati in maniera pubblica e rendere così partecipi della nostra attività anche coloro che hanno aderito al Fondo, coloro che non lo hanno ancora fatto e coloro che forse non lo faranno, ci permette, di unire e materializzare alcuni dei valori che fanno da fondamenta al nostro agire.

In primis la trasparenza. Il voler comprendere e valutare ciò che finora è stato fatto viene gestito in modo manifesto, affinché possa essere di pubblico dominio la buona riuscita di quest'istituzione.

Secondariamente, la volontà di avvicinarsi al più vasto numero di persone.

In fase di progettazione era intuizione diffusa quella di avvalersi di un libro per supportare esternamente i dati del Fondo. Sposando la tesi de "il mezzo è il messaggio" (McLuhan), il libro ci appariva la vettura più semplice: facile da consultare, immediato, chiaro nella struttura, autonomo (non sono necessari altri strumenti per sfogliarlo) e trasportabile.

Continuando, il libro non presenta solo numeri, osservazioni e riflessioni, ci sono anche le foto: le foto di tutto quel mondo artigiano italiano che quotidianamente coopera alla vita economica del Paese e al benessere sociale dei suoi cittadini.

Chi si occupa di formazione, si occupa del potenziamento professionale delle persone, del loro miglioramento continuo; chi si occupa di formazione, si preoccupa di definire il personale aziendale "risorse umane". Proprio alle risorse umane abbiamo voluto dedicare uno spazio che non fosse solo abitato dai numeri, ma dai loro volti, dalle loro espressioni, dalla loro abilità manuale, dal loro essere indispensabili.

Da ultimo, il desiderio di confermare un forte tratto della nostra mission.

Tutti i capitoli che seguono sono permeati dall'elemento chiave della mission del Fondo, cioè il darsi da fare affinché la cultura della formazione venga uniformemente riconosciuta e accolta fra le varie categorie artigiane, e diventi centrale nella forma mentis delle imprese Artigiane e delle Piccole Medie imprese italiane.

Ritengo si debba andare fieri per quanto è stato portato a termine in questi cinque anni, sia sotto il profilo qualitativo sia quantitativo. Nonostante ciò, continueremo a fortificarci e, tan-

to all'interno quanto all'esterno, collaboreremo per essere pronti e qualificati per migliorare le nostre performance di servizio e supporto ad aziende e lavoratori. Il sostegno della competitività e l'occupabilità delle persone permangono guida del nostro operato.  
Vi auguro una buona lettura.

*Roberta Mazzoni*

[Torna all'indice](#)

**Il saggio** Philippe Chenaux ripercorre i rapporti tra Santa Sede e Cremlino

**Il dibattito** Non prevalse la tendenza a identificare comunismo ed ebrei

# La Chiesa contro l'Urss: il secolo delle due religioni

*Ma i Papi evitarono la tentazione della crociata*

di PAOLO MIELI



**N**el settembre del 1925, a meno di due anni dalla morte di Lenin, John Maynard Keynes fece un viaggio in Russia, di cui diede poi conto in un brillante saggio (in Italia lo ha pub-

blicato Adelphi all'interno del libro *Sono un liberale?*, con prefazione di Giorgio La Malfa). In questo saggio scrisse: «Il leninismo è la combinazione di due cose che per secoli gli europei hanno tenuto in diversi compartimenti dello spirito: la religione e gli affari. Noi siamo sconcertati perché è un nuovo tipo di religione, e sprezzanti perché gli affari, essendo subordinati alla religione anziché viceversa, sono tutt'altro che redditizi». Fin da quando ha mosso i suoi primi passi sulla scena pubblica mondiale, il comunismo è stato considerato da molti come una religione. Ciò nonostante, pochi hanno approfondito i complessi rapporti che il movimento ispirato a Karl Marx ha avuto, dal 1917 al 1989, con la Chiesa cattolica. Chi volesse orientarsi in questo campo può leggere il fondamentale libro di Hans Jakob Stehle sulla politica orientale del Vaticano dal 1917 alla metà degli anni Settanta (mai tradotto, però, dal tedesco), quello di Andrea Riccardi, *Il Vaticano e Mosca 1940-1990* (Laterza), e quello di Pietro Neglie, *La stagione del disgelo. Il Vaticano, l'Unione Sovietica e la politica di centro-sinistra in Italia* (Cantagalli). Adesso, per merito dell'editore Carocci, viene pubblicato *L'ultima eresia. La Chiesa cattolica e il comunismo in Europa da Lenin a Giovanni Paolo II* di Philippe Chenaux, importante soprattutto per l'analisi dei rapporti tra le «due religioni» nella prima metà del Novecento.

All'inizio, subito dopo la Rivoluzione d'Ottobre, la Chiesa considerò (in modo ostile) il comunismo come se fosse una costola dell'ebraismo. Secondo la rivista dei gesuiti, «La Civiltà Cattolica» (che tra il 1917 e il 1925 dedicò un centinaio di articoli alla rivoluzione leninista), quel

che accadeva in Russia era da mettere nel conto, appunto, della «giudaicità internazionale». La circostanza che, su 21 membri del Consiglio dei commissari del popolo (il governo bolscevico), 17 fossero ebrei fu considerata decisiva da gran parte degli osservatori cattolici. In un dispaccio della nunziatura di Monaco dell'aprile del 1918 si può leggere il seguente grido di allarme: «I capi in tutti i ministeri sono ebrei. Solo

posti meno importanti sono occupati da operai intelligenti e di buona volontà. A questi operai però sono date a fianco giovani fanciulle ebreiche che li dominano... L'amica di un ministro ha detto ad un agente segreto che la rivoluzione russa è opera principalmente degli ebrei e che è fondata sull'idea di un governo mondiale giudaico». In seguito la presenza israelitica nella rivoluzione spartachista in Germania e in quella ungherese di Béla Kun rafforzarono nel mondo cattolico la convinzione di un legame indissolubile tra giudaismo e comunismo. E della necessità di una politica di contrasto indirizzata principalmente contro gli ebrei. In Francia, il settimanale «La Documentation Catholique», fondato nel 1919 da padre Salvien, fu uno dei primi giornali europei a pubblicare nel 1920 un estratto dei *Protocolli dei savi di Sion*. In Italia uno dei più convinti sostenitori della necessità di reagire alla rivoluzione russa con una campagna antisemita fu monsignor Umberto Benigni. Ma nel 1921 papa Benedetto XV sciolse l'associazione di Benigni «Sodalitium Pianum» e questo può essere considerato un segnale di svolta nella politica della Chiesa. Il successore di Benedetto XV, Achille Ratti, divenuto Papa nel febbraio del 1922 con il nome di Pio XI, manifestò immediatamente la propria ostilità alle tesi più marcatamente antisemite. Ratti, che pure da nunzio in Polonia si era pronunciato contro il «pericolo giudaico» insito nella Rivoluzione russa, aveva però studiato e insegnato l'ebraico al seminario di Milano e aveva allacciato buoni rapporti con il rabbino capo, Alessandro di Fano, che sarà da lui ricevuto in Vaticano nel 1931. Già all'inizio

del suo pontificato, Pio XI concesse spazio al cardinale redentorista olandese Willem M. van Rossum, che nell'aprile del 1922 incontrò il capo del movimento sionista Chaim Weizmann e appoggiò pubblicamente Francisca Maria van Leer, anche lei olandese, che si era impegnata a far accettare la causa del sionismo dal mondo cattolico. L'associazione della van Leer, che a un anno dalla fondazione poteva contare sull'adesione di ben 18 cardinali, duecento tra arcivescovi e vescovi e duemila sacerdoti, verrà poi sciolta nel gennaio del 1928. Ma in sei anni aveva fatto un grande lavoro.

Nella fase finale del pontificato di Benedetto XV e in quella iniziale di Pio XI, ad una relativa attenuazione della pressione antisemita si accompagnò un atteggiamento più aperturista nei confronti dell'Urss. Benedetto XV nominò Ratti, che come si è detto era nunzio in Polonia, «visitatore apostolico» nel Paese dei soviet, nonostante che questi si mostrasse assai allarmato di quel che stava accadendo nel «nuovo mondo» comunista. Allarme peraltro condiviso dai religiosi che erano rimasti in Russia. Monsignor Silvestre, arcivescovo di Omsk, in un telegramma al Pontefice del febbraio del '19 scriveva: «Dove regna il potere dei bolscevichi, la Chiesa cristiana è perseguitata con maggior ferocia che nei primi tre secoli della cristianità». Il cardinale Pietro Gasparri chiese direttamente a Lenin di far cessare le vessazioni contro i religiosi. Il commissario del popolo per gli Affari Esteri, Georgij Cicerin, gli rispose con parole irriverenti, quasi sprezzanti. Il testo dei due telegrammi fu pubblicato dall'«Osservatore Romano». A sottolineare che le responsabilità del mancato dialogo erano riconducibili esclusivamente ai russi.

Nell'estate del 1921 l'Unione Sovietica fu colpita da una grave carestia, che offrì a Benedetto XV l'occasione per riprendere le fila del suo intervento. Tra la fine di quell'anno e l'inizio di quello successivo si incontrarono in più occasioni un emissario del Pontefice, monsignor Giuseppe Pizzardo, e uno di Lenin, Klavav Vorovskij; tali incontri portarono al primo e unico accordo mai siglato tra la Santa Sede e l'Unione

Sovietica. L'intesa doveva aprire i confini russi ad un intervento umanitario proveniente dalla Santa Sede: era poco, ma in Vaticano si cominciò a sperare. E sull'onda di quella speranza, un anno dopo essere stato nominato Papa, Pio XI affidò a Eugenio Pacelli, nunzio apostolico in Germania, il compito di riprendere a tessere la tela del dialogo. Era questo un periodo in cui la dirigenza bolscevica aveva fatto terra bruciata attorno alla Chiesa in Russia. L'ultimo pastore a lasciare il Paese era stato l'amministratore apostolico di Mogilev monsignor Johannes Cieplak, che, arrestato e condannato a morte per attività controrivoluzionaria (si era soltanto opposto alla confisca dei beni ecclesiastici), fu poi liberato e mandato in esilio, nell'aprile del 1924. Poteva andare peggio: il suo vicario, monsignor Konstantin Budkiewicz, di origini polacche, fu accusato di aver sostenuto la politica antisovietica della Polonia e giustiziato. Ma, osserva Chenaux, anche se in privato molti cardinali manifestavano più di un dubbio sulla politica della Santa Sede, «Pio XI e i suoi più stretti collaboratori (il cardinale Pietro Gasparri e monsignor Giuseppe Pizzardo) rimasero dell'idea che la sola via praticabile fosse la ricerca di un *modus vivendi* con le autorità sovietiche». Ed è in quel contesto che Pacelli, nunzio a Berlino, riceverà l'ordine di aprire negoziati con i diplomatici russi di stanza nella capitale tedesca. Pacelli (il futuro Pio XII) manifesterà la sua totale disistima per quello che definiva «l'abominevole regime bolscevico», ma disciplinatamente porterà avanti, dal giugno del 1924 al dicembre del 1927, la trattativa per consentire una qualche forma di libertà religiosa in Russia. I negoziati — come era ovvio che fosse — fallirono.

Dopo questo fallimento, racconta Chenaux, la Chiesa si pose il problema del rapporto da avere con i primi movimenti anticomunisti. E fu la «tentazione Aubert». Nel giugno del 1924 era nata a Parigi l'Intesa contro la Terza Internazionale, guidata dall'avvocato e uomo politico di Ginevra Théodore Aubert. Stabilita a Ginevra, «dove poteva contare sul sostegno delle élite della città e della stampa locale, la Ligue Aubert era riuscita a realizzare un'importante rete di corrispondenti e di sezioni, in Svizzera e all'estero. La rete era finalizzata a raccogliere informazioni sulla politica dell'Unione Sovietica e a contrastare ogni tentativo di riavvicinamento al comunismo, attraverso un'azione di *lobbying* discreta ma efficace presso i centri di potere politico ed economico». Importanti ambienti cattolici, soprattutto in Germania, furono permeati dalle idee dell'avvocato ginevrino. Fino alla sua morte, nel gennaio del 1926, il cardinale Désiré Mercier simpatizzò esplicitamente per il movimento. Aubert fu poi grande amico di Gonzague de Reynold, presidente dell'Union catholique d'études internationales, anch'egli impegnato in un'esplicita battaglia contro il comunismo. Nell'aprile del 1928 la nunziatura di Berna trasmise una nota del movimento di Aubert, intitolata «considerazioni attuali contro il bolscevismo», e la indirizzò a tutti i governi. Altri documenti simili furono inviati direttamente in Vaticano. «Non si può sfuggire a questo conflitto», scriveva Aubert direttamente a Pacelli nel gennaio del 1931; «occorre dunque affrontarlo e adottare le opportune misure». Ma, sottolinea Chenaux, «nonostante le premesse non si instaurò nessuna collaborazione con la Ligue Aubert, dal momento che la Santa Sede non voleva in alcun modo mostrare di essere legata ad un'organizzazione politicizzata, che, nella sua lotta contro il bolscevismo, non "teneva sufficientemente conto del fattore religioso"».

## 1921-22

In seguito alla terribile carestia esplosa in Russia, viene raggiunto il primo e unico accordo tra la Santa Sede e il potere sovietico per un intervento umanitario in favore delle popolazioni colpite

Nel 1926 Pio XI ordinò di procedere «senza indugio» alla riorganizzazione religiosa in Russia «nella misura in cui le circostanze lo consentono», vale a dire abbandonando gradualmente la via delle trattative ufficiali e procedendo nella massima segretezza. E fu il tentativo di costruzione del «sistema d'Herbigny». Il gesuita franco-belga Michel d'Herbigny, all'epoca quarantaseienne, aveva già compiuto una ricognizione in Russia nell'autunno del '25. Nel febbraio del '26 suggerì che nel Paese dei soviet ci si muovesse «con discrezione», «senza fare rumore», procedendo a consacrare nuovi vescovi «silenziosamente», con una cerimonia che doveva apparire come una «normale funzione religiosa». Il mese successivo il Papa lo nominò delegato pontificio in Russia con il titolo di vescovo di Ilion e gli conferì tutti i poteri necessari alla realizzazione della sua missione. Nell'aprile e maggio di quello stesso anno, d'Herbigny si recò nuovamente in Russia. Il governo francese gli aveva fornito un passaporto diplomatico e ufficialmente avrebbe dovuto limitarsi a compiere un viaggio di ispezione ai beni ecclesiastici nazionalizzati dai bolscevichi. Ma, una volta in Russia, d'Herbigny fece dell'altro, molto altro. Il 21 aprile, nella chiesa di Saint Louis des Français, consacrò vescovo padre Pie Neveu, al quale contestualmente dal Vaticano venne il conferimento della carica di amministratore apostolico a Mosca. Qualche settimana dopo, in quella stessa chiesa, d'Herbigny celebrò altre due consacrazioni episcopali: quella di monsignor Alexandre Frison, che sarebbe stato amministratore apostolico di Odessa; e quella di monsignor Boleslas Sloskans, che avrebbe avuto lo stesso ruolo a Minsk. Rientrato a Roma, conferì in un lungo colloquio con il Papa. Ai primi di agosto ripartì alla volta di Mosca, dove consacrò un nuovo vescovo. Poi decise di celebrare messa indossando tutti i simboli della dignità episcopale. Risultato: ai primi di settembre le autorità sovietiche lo definirono «persona non grata» e lo espulsero.

Pio XI invece, per quella missione, lo premiò. Già aveva creato in suo favore una Commissione per la Russia alla quale, nel febbraio del '27, furono estese le competenze per «tutte le questioni» riguardanti il Paese (cosa che provocò l'irritazione della Congregazione per la Chiesa

### Cautela di Pacelli

Nonostante ripetute pressioni Pio XII si astenne dall'appoggiare l'invasione tedesca dell'Urss

orientale, che si vedeva privata della giurisdizione sulle diocesi latine della Russia). Nel '30 poi il Pontefice fece di più: separò del tutto la Commissione di d'Herbigny dalla Congregazione orientale, sottoponendola alla sua diretta autorità e affidandone la guida al gesuita. Da quel momento per d'Herbigny ai «nemici russi» se ne aggiunsero altri, e molti, dentro le mura vaticane.

## 1937

Il 19 marzo 1937 il papa Pio XI pubblica l'enciclica «Divini Redemptoris», in cui condanna il comunismo ateo, definito come «un sistema contrastante sia con la ragione sia con la rivelazione divina»

ne. Nel 1932 l'incidente. Un suo stretto collaboratore, padre Alexandre Deubner, viene accusato di spionaggio a favore dei sovietici per aver incontrato a Berlino, in occasione di un viaggio in Polonia, Clara Zetkin, l'esponente comunista tedesca membro della dirigenza del Comintern. Esponenti del clero polacco accusarono Deubner di doppio gioco e d'Herbigny di mancanza di cautela. Nel 1933, Pio XI, nonostante glielo avesse promesso, non lo nominò cardinale e poi, a poco a poco, lo allontanò da Roma. Nel luglio del '36 monsignor Neveu fu costretto a lasciare Mosca, nel giugno del '37 monsignor Frison fu giustiziato. I vescovi consacrati da d'Herbigny uscivano di scena. E lui li accompagnava in un destino meno cruento ma sostanzialmente identico. Sulla Russia si abbattava nuovamente una cappa buia. Scriveva da Leningrado padre Michel Florent, in un rapporto alla Santa Sede datato novembre 1937: «Gli orizzonti sono chiusi e il cielo è così pesante sulle nostre teste che, dicono i nostri poveri, la preghiera non può più attraversarlo per raggiungere Dio».

Fu in questo clima che si registrò in Francia lo «scandalo Terre Nouvelle». Nata nel marzo del 1935, la rivista «Terre Nouvelle» guidata da Maurice Laudrain, «organo dei cristiani rivoluzionari», si proponeva esplicitamente di «conciliare marxismo e cristianesimo». Fece clamore una copertina con una grande croce rossa sbrata da una falce e martello. E mentre in Russia si abbattava la persecuzione contro la Chiesa, nel febbraio del '36, dopo mesi di indecisione, il Consiglio di vigilanza dell'Arcivescovado di Parigi pubblicò un comunicato dal titolo «Communisme et catholicisme» nel quale si diceva che quella rivista non poteva in alcun modo essere considerata una «pubblicazione cattolica». Qualche giorno dopo, nel corso di un'udienza concessa a padre Jean-Baptiste Frey, rettore del seminario francese di Roma, Pio XI mostrò preoccupazione per la penetrazione del comunismo tra i cattolici: «Non è possibile nessuna alleanza tra Dio e il male», disse, «e il bolscevismo è il regno del male, il regno di Satana; esso sembra veramente l'Anticristo». Poi, con un quasi esplicito riferimento a «Terre Nouvelle», aggiunse: «Queste riviste sono lette e diffondono il loro veleno». Ma il gruppo che faceva capo alla rivista non si perse d'animo e alle elezioni del 1936 diede indicazione di «votare rosso», cioè per il Fronte popolare con dentro i comunisti. Nella primavera del '36 i cardinali della Congregazione del Sant'Uffizio decisero di mettere all'indice «Terre Nouvelle» richiamando «l'attenzione» anche su altri periodici: «Esprit», «L'Aube», «Vendredi», «Sept». In quegli stessi giorni padre Wladimir Ledochowski scrisse al Papa esortandolo a mettere a punto un'enciclica di esplicita condanna del comunismo. Chenaux fa notare come l'iniziativa partisse dai gesuiti, consapevoli che il Pontefice aveva in mente di scrivere un'altra enciclica, contro il nazionalsocialismo pagano. Dopo il concordato tra la Santa Sede e il Reich, firmato nel luglio del '33, all'indomani dell'ascesa al potere di Adolf Hitler, nel febbraio del

'34 la Chiesa aveva messo all'indice i testi base della propaganda nazista di Alfred Rosenberg e Ernst Bergmann. Fu una prima forma di condanna del nazionalsocialismo. Nell'ottobre dello stesso anno, la Congregazione del Sant'Uffizio discusse un rapporto inviato dal vescovo austriaco Alois Hudal, rettore dal 1923 del collegio tedesco di Santa Maria dell'Anima, il quale, nonostante fosse simpatizzante del regime nazista, denunciava i pericoli insiti nel razzismo, nel nazionalismo radicale e nel totalitarismo di Stato, chiedendo la censura di queste «tre eresie moderne» con una enciclica e con un Sillabo come quello di Pio IX.

Tre teologi della Compagnia di Gesù compilarono un documento in forma di catalogo di proposizioni da riprovare. Riguardavano il nazionalismo (8 proposizioni), il culto della razza (24 proposizioni) e il totalitarismo (15 proposizioni). Ma il 20 aprile 1936, monsignor Domenico Tardini sostenne l'opportunità di affiancare una condanna del comunismo a quella del nazismo. Anche perché, specificò, «tutti e due (comunismo e nazismo, ndr) hanno molteplici punti di contatto». Così alla fine di quel mese fu creata una nuova commissione, che si riunì sette volte tra maggio e giugno del '36 e mise a punto un documento con la doppia condanna. Documento che però non fu mai pubblicato. Il 14 marzo del 1937 fu data alle stampe l'enciclica antihitleriana *Mit brennender Sorge*. Il 19 marzo, cinque giorni dopo, uscì invece l'enciclica *Divini Redemptoris*, che imputava al comunismo di essere «intrinsecamente perverso». In Francia la stampa del Fronte popolare si scagliò con violenza contro la *Divini Redemptoris*, al punto da costringere il presidente del Consiglio, Léon Blum, a porgere le proprie scuse al nunzio di Parigi, Valerio Valeri.

Cosa aveva provocato questo cambiamento di strategia da parte della Chiesa? Probabilmente fu la guerra civile spagnola che spinse la Santa Sede verso un più pronunciato impegno antico-



◆ Nel 1926 Pio XI inviò in Russia il gesuita franco-belga Michel d'Herbigny (nella foto al centro) con l'incarico di riorganizzare la presenza della Chiesa cattolica. In Urss d'Herbigny consacrò vescovo padre Pie Neveu (nella foto piccola più in basso). Nel 1933 d'Herbigny cadde in disgrazia per una vicenda legata a un suo collaboratore accusato di spionaggio



## Prelati

◆ Tra gli esponenti della Chiesa più risoluti nel condannare da subito il regime sovietico ci fu monsignor Umberto Benigni (nella foto più in alto), che identificava ebraismo e bolscevismo. Ma la sua associazione antisemita «Sodalitium Pianum» venne sciolta da papa Benedetto XV nel 1921



munista. La sollevazione militare del luglio 1936 appariva ai cattolici spagnoli come una «giusta» rivolta contro la «Spagna empia e rivoluzionaria» dei comunisti e degli anarchici. «Esteriormente», scriveva il vescovo di Salamanca Enrique Pla y Deniel il 30 settembre del '36, «essa ha la forma di una guerra civile, in realtà è invece una crociata». E alcuni mesi più tardi il cardinale Tomas Isidore y Goma, dopo un colloquio con Francisco Franco, spiegò, a nome dell'intero episcopato spagnolo, che l'iniziativa franchista era pienamente legittimata dalla dottrina tomista sul diritto di resistenza all'oppressore. Contro questi atteggiamenti si schierò Jacques Maritain (ma lo fecero anche François Mauriac e Luigi Sturzo). La posizione di Maritain fu impopolare nella gerarchia cattolica, ma con qualche eccezione. Monsignor Bruno de Solages, rettore dell'Istituto cattolico di Tolosa, in missione a Roma, così relazionò alla Santa Sede a proposito di un suo incontro con Maritain: «Il signor Maritain non è né ebreo né comunista. Definirlo comunista non ha più valenza obiettiva che dire, come accade in certi ambienti, che il Papa è comunista. La sua più grande preoccupazione è di impedire che, nell'opinione pubblica, si associno il cristianesimo e il modo di agire spesso poco cristiano dei nazionalisti spagnoli». Avendo compreso l'importanza della presa di posizione di Maritain, nell'ottobre del '37 il segretario del Partito comunista francese, Maurice Thorez, lanciò la politica della «mano tesa» verso i cattolici che, sia pure con qualche cautela, venne intercettata dallo stesso Pontefice. Anche se, il 29 dicembre del 1937, il direttore dell'«Osservatore Romano», Giuseppe Dalla Torre, personalmente a stretto contatto con Pio XI, specificò che ogni intesa con i comunisti era impossibile.

Nel maggio del 1938 il Vaticano riconobbe ufficialmente il governo di Franco, nominando un nunzio apostolico a Madrid nella persona di monsignor Gaetano Cicognani. Ma quando erano state bombardate Durango e Guernica, la Santa Sede aveva fatto pervenire allo stesso Franco le proprie rimostranze per le sofferenze inflitte alla popolazione basca. Poi fu la volta di una dura polemica contro lo scrittore Georges Bernanos, al quale «L'Osservatore Romano» rimproverò di vedere il male solo dalla parte dei franchisti. L'importante però, secondo Chenaux, è che il Vaticano, malgrado le sollecitazioni di una parte consistente del mondo cattolico, decise di non benedire l'impresa franchista come se si trattasse di una crociata.

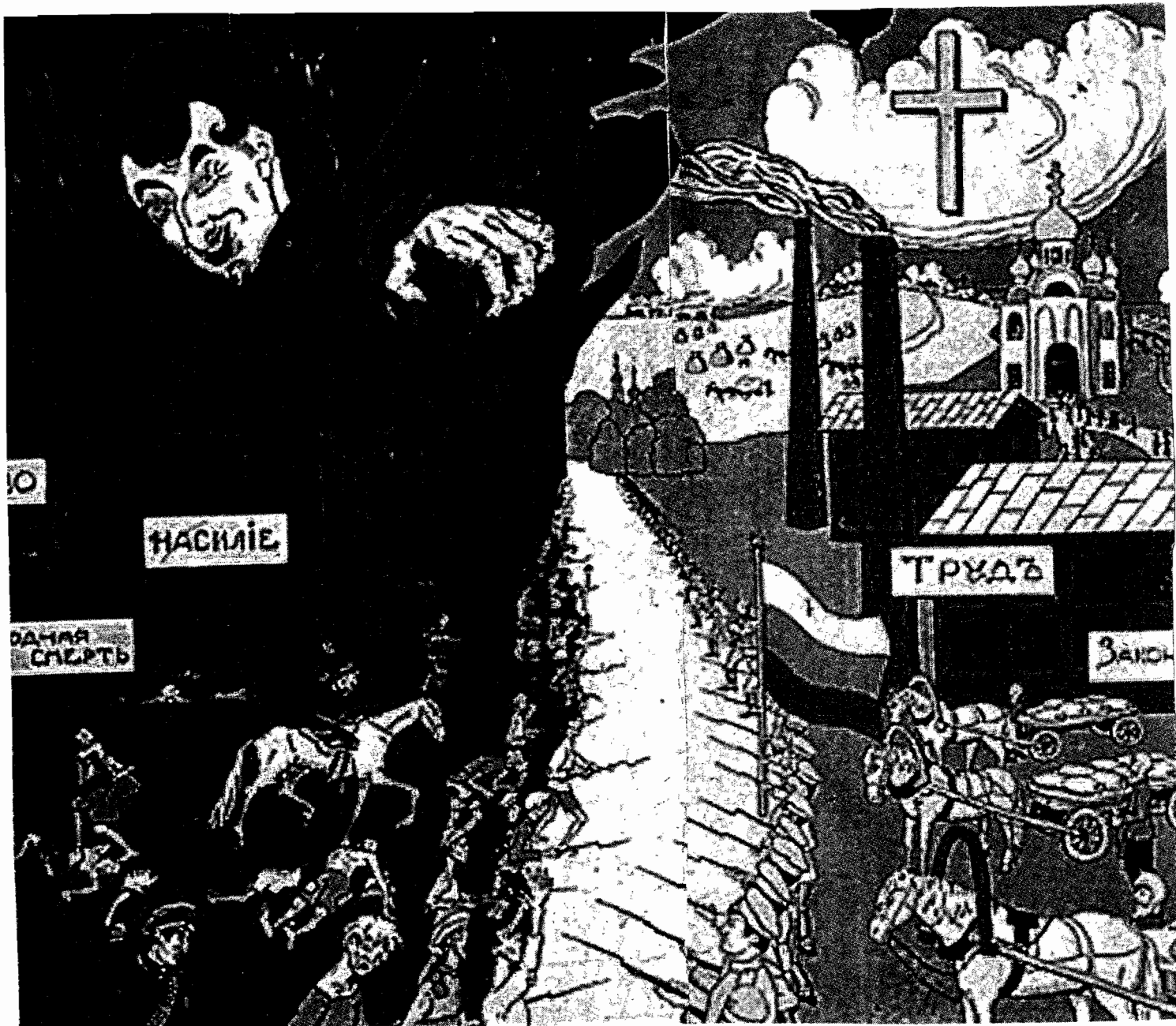
Così come è importante che Pio XII, allo scoppio della Seconda guerra mondiale, accettò — non senza qualche esitazione — di fare da intermediario tra la resistenza tedesca e la Gran Bretagna per un complotto che mirava alla deposizione di Hitler. «Mai nella storia», ha scritto lo studioso inglese Owen Chadwick, «un Papa è stato coinvolto in modo così delicato in una cospirazione volta a rovesciare un tiranno con la forza». E non è tutto. Nell'estate del '41, quando Hitler attaccò l'Unione Sovietica, «non mancarono», sottolinea Chenaux «le sollecitazioni al capo della cristianità, anche da parte di eminenti dignitari della Chiesa, perché benedicesse con la sua autorità la crociata delle forze dell'Asse contro la Russia bolscevica». In Francia il rettore dell'Istituto cattolico di Parigi, il cardinale Alfred Baudrillart, accettò nel dicembre del '41 di patrocinare la Legione dei volontari francesi contro il bolscevismo. Ma il vescovo di Mosca (in esilio), monsignor Neveu, respinse l'invito dei tedeschi a prendere un'iniziativa analoga. Domenico Tardini, con un esplicito riferimento al nazismo, specificò che il comunismo non era «l'unico» nemico della Chiesa. E Pio XII accantonò sì l'idea di una nuova enciclica contro il na-

## Bibliografia

### Il Vaticano a confronto con l'ateismo di Stato

Esce in libreria giovedì 28 aprile il saggio di Philippe Chenaux *L'ultima eresia. La Chiesa cattolica e il comunismo in Europa da Lenin a Giovanni Paolo II* (Carocci, pp. 348, € 25). Su questi temi sono usciti contributi importanti, come il libro di Andrea Riccardi *Il Vaticano e Mosca 1940-1990* (Laterza, 1992) e quello di Pietro Neglie *La stagione del disgelo. Il Vaticano, l'Unione Sovietica e la politica di centrosinistra in Italia* (Cantagalli, 2009) con prefazione di Giorgio Galli. Sempre sui rapporti tra cristianesimo e potere sovietico, ma in riferimento alla Chiesa ortodossa, è appena uscito il saggio di Adriano Roccucci *Stalin e il patriarca. La Chiesa ortodossa e il potere sovietico 1917-1958* (Einaudi, pp. 509, € 36).



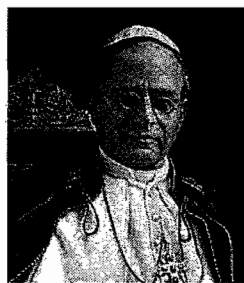


zional-socialismo, ma respinse l'esortazione che veniva dal suo mondo a pronunciare una nuova solenne condanna del comunismo. Tutte cose che i suoi successivi detrattori tenderanno a valorizzare poco. Molto poco.

[paolo.mieli@rcs.it](mailto:paolo.mieli@rcs.it)

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Intransigenza



Qui sopra: Achille Ratti (1857-1939) fu eletto Papa nel 1922 con il nome di Pio XI.<sup>11</sup>

In alto: un manifesto antibolscevico dei russi bianchi, che rappresenta il regime sovietico come il regno del demonio e la lotta al comunismo come una crociata

# Formazione e immigrazione

## La nuova formazione

*Dopo le parole di Tremonti il governo punta sull'apprendistato*

# IL LAVORO MANUALE (QUASI SICURO)

ROMA — Apparentemente ci sono alcune questioni che non tornano. Si dice: gli italiani non vogliono fare i lavori manuali e per questo servono gli immigrati. Poi, però, si prende la tabella Istat sugli occupati per posizione professionale e si scopre che la qualifica più diffusa in Italia è ancora quella di operaio: su 23 milioni di lavoratori sono infatti 8 milioni gli operai, quasi uno su 3. Del resto siamo ancora un Paese che basa sulla manifattura il successo del made in Italy. Ma un conto è lo stock, la storia, e un altro le tendenze. Il fatto è che quando gli operai vanno in pensione vengono spesso sostituiti da immigrati, in particolare nell'edilizia, nella siderurgia, nelle concerie, cioè dove il lavoro è gravoso e pagato poco, anche per la stessa massiccia presenza di extracomunitari. Si dice ancora: i giovani dovrebbero riscoprire i lavori manuali e non inseguire solo gli studi universitari. Poi, però, si prende ancora l'annuario Istat, e si vede che, su 23 milioni di occupati, i laureati sono solo 3,9 milioni. Dati che vedono l'Italia agli ultimi posti in Europa. Se a questo si aggiunge che in genere i laureati trovano lavoro prima e guadagnano di più, sembra imprudente spingere i giovani a lasciar perdere gli studi per lanciarsi in un mestiere.

### Il valore degli istituti professionali

È anche vero, però, che non tutti sono destinati o intendono arrivare alla laurea. Molti si fermano al diploma. Per costoro torna utile quanto si legge ancora nell'annuario Istat, dove si spiega (pagina 181) che, dopo tre anni dal diploma, la percentuale maggiore di chi ha trovato lavoro si trova tra coloro che hanno fatto un istituto professionale (75,5%) o tecnico (62,7%) «mentre quella minima si riscontra tra i diplomati dei licei (26,8%)». Prima conclusione, dun-

que: se non si ha intenzione di andare all'Università, meglio lasciar perdere col liceo e scegliere invece un istituto tecnico professionale. Del resto, anche nei lavori manuali, la differenza oggi la fa il livello di formazione. Per lavorare in un ristorante di alta classe o in un albergo a cinque stelle, per esempio, una buona preparazione scolastica è indispensabile, per non parlare delle officine meccaniche, dove ormai bisogna essere quasi degli ingegneri elettronici, o dell'artigianato, dove un sarto, un falegname o un restauratore possono guadagnare più di tanti laureati. E il segretario della Cisl, Raffaele Bonanni, non ha dubbi: per rilanciare il lavoro manuale «bisogna pagarli di più», non basta dire, come ha fatto il ministro dell'Economia Giulio Tremonti, che ci sono 4 milioni di stranieri che fanno i lavori che noi non vogliamo fare.

Il governo risponde che ha puntato sul riordino della formazione tecnica e con il ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, sul nuovo apprendistato, nelle tre forme previste dalla riforma (base, professionalizzante e per l'alta formazione), con l'obiettivo di far diventare questo il contratto principale di ingresso dei giovani a un lavoro di qualità. Al momento però, siamo molto lontani. Gli apprendisti, infatti, sono appena 213 mila (dati 2009), lo 0,9% degli occupati. Contemporaneamente le imprese denunciano che non riescono a trovare diverse professionalità e i lavoratori stranieri avanzano.

### I lavori disagiati agli stranieri

Secondo l'indagine Unioncamere-Excelsior, i lavoratori manuali più difficili da reperire nel 2010 sono stati: muratori, elettricisti, idraulici, meccanici, camionisti, conduttori di macchine movimento terra, operatori di macchinari per confezionamen-

to, addetti alle pulizie e facchini. Parte di questi mestieri vengono ormai coperti da immigrati. In base alle elaborazioni del Censis, più della metà dei lavoratori delle pulizie (il 52,1%) sono stranieri. E così il 30,5% dei muratori, il 10% dei camionisti e dei piastrellisti, l'8,8% degli operai agricoli e l'8% dei meccanici. Non c'è da stupirsi quindi se oggi il 19% dei lavoratori manuali sono stranieri, quasi il doppio rispetto a 5 anni fa. «Indubbiamente c'è un effetto sostituzione — commenta Giuseppe Roma, direttore del Censis —. Gli immigrati fanno lavori, in particolare manuali, per i quali le aziende non trovano italiani. Soprattutto al Nord». Per non parlare poi delle badanti, quasi tutte straniere. Servirebbe, secondo Roma, anche «un cambio culturale: da noi ancora



**Il 75% dei diplomati dei «professionali» trova lavoro in tre anni**

vale che è meglio un impiego qualunque che il meccanico».

### Lo stock e le tendenze

L'aumento dei lavoratori stranieri è «ineluttabile», sottolinea Natale Forlani, direttore generale dell'Immigrazione al ministero del Lavoro. Sono i trend demografici a dirlo. L'invecchiamento della popolazione determinerà una domanda di lavoro che gli italiani da soli non saranno in grado di soddisfare. «Si esaurisce l'apporto dei baby boomers, la generazione nata dopo la guerra», prosegue Forlani. Fino al 2000 c'erano molti più giovani pronti a rimpiazzare chi

andava in pensione, poi il rapporto si è invertito e nel 2008 i potenziali ingressi al lavoro erano di quasi un milione inferiori alle uscite. «A questi spazi vuoti di lavoro — si legge nel rapporto sull'immigrazione del ministero — si è fatto fronte con la maggiore partecipazione delle donne e della popolazione più anziana e con il flusso di lavoratori stranieri».

Negli anni Novanta gli stranieri in Italia erano mezzo milione. Oggi sono circa 4,3 milioni e contribuiscono al Pil per quasi il 12%. Tra il 2008 e il 2010, con la crisi, gli occupati italiani sono diminuiti del 4% (-863mila) mentre quelli stranieri sono aumentati del 17,7% (+309mila), superando i 2 milioni. E il rapporto del Lavoro stima che nel periodo 2011-2015 serviranno 100mila lavoratori stranieri all'anno che diventeranno circa 260 mila nel quinquennio 2016-2020. Insomma: in dieci anni circa 1,8 milioni di immigrati per far fronte al fabbisogno di manodopera. Che non sarà solo per attività manuali di scarso valore. Già ora, infatti, i figli degli stranieri, scolarizzati, ben preparati e carichi di aspettative, si affacciano al mondo delle professioni.

**Enrico Marro**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

### Prime 6 professioni manuali

■ % DI STRANIERI IN OGNI PROFESSIONE



Fonte: Censis

CDS

### Dall'estero

L'aumento dei lavoratori stranieri è «ineluttabile» per Natale Forlani (foto), direttore generale dell'Immigrazione al ministero del Lavoro. Sono i trend



demografici a dirlo. L'invecchiamento della popolazione determinerà una domanda di lavoro che gli italiani da soli non saranno in grado di soddisfare. «Si esaurisce l'apporto dei baby boomers, la generazione nata dopo la guerra», prosegue Forlani.

## Studio e occupazione

### Il tasso di abbandono

Stato formativo dei giovani 14-17enni del 2008/2009

VALORE ASSOLUTO	TOTALE	TOTALE %
Iscritti nei licei	735.683	31,6
Iscritti negli istituti tecnici	645.466	27,8
Iscritti negli istituti professionali	382.069	16,4
Iscritti nell'istruzione magistrale *	169.920	7,3
Iscritti nell'istruzione artistica **	71.713	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	93.129	4,0
Iscritti alle agenzie formative	95.816	4,1
Apprendisti in formazione	6.649	0,3
Fuori da percorsi formativi	125.853	5,4
<b>Totale popolazione 14-17enne</b>	<b>2.326.298</b>	<b>100</b>

\* Licei ed istituti pedagogici e dei servizi rivolti alla persona

\*\* Istituti d'arte e licei artistici

Fonte: ISFOL

### Gli stranieri in Europa

Valori assoluti in migliaia

PAESE	POPOLAZIONE STRANIERI	VARIAZIONE % 08-09	% STRANIERI SU TOT. POPOLAZIONE 2000	% 2009
Germania	7.186	-1	8,9	8,8
Spagna	5.651	7,4	2,0	12,3
UK	4.214	4,8	4,1	6,8
Italia	<b>3.891</b>	<b>13,4</b>	2,2	8,5
Francia	3.738	1,7	6,2	5,8
Belgio	1.103	13,5	8,8	10,3
Grecia	930	2,6	3,7	8,3
Austria	871	4,3	8,7	10,4
Paesi Bassi	719	4,5	4,1	4,4
Irlanda	512	-7,5	3,3	11,5
Area euro (16)	25.672	4,3	5,3	7,8
UE (27)	32.116	4,3	4,9	6,4

Fonte: Ministero del Welfare

### La storia

«Io, idraulico con la passione per il liceo»

MILANO — Andrea Ferraro ha 24 anni, una moglie, un figlio e una vita ad Abbiategrasso, provincia di Milano. Il suo racconto parte da un desiderio rimasto irrealizzato: «Alla fine della terza media sognavo di andare al liceo». E si conclude con un sogno divenuto realtà: «Sette mesi fa sono diventato padre». In mezzo ci sono un diploma come elettricista, nove anni di lavoro come idraulico, un

mutuo di oltre 400 euro per la casa che assorbe circa un terzo del suo stipendio, e la consapevolezza che «alcune scelte, anche se felici, sono obbligate». «Alla fine della terza media mi sono detto che mi sarebbe piaciuto andare avanti a studiare, andare al liceo», si racconta Andrea (nella foto). Poi però «da pagella non proprio brillante», «da voglia di indipendenza» e «il quartiere popolare dove la

strada di un ragazzo è segnata», hanno fatto il resto. «Mi sono iscritto a un corso professionale di due anni per elettricista. Nel giugno 2002 mi sono diplomato e lo stesso mese ho trovato lavoro come



idraulico. Le mie referenze? La voglia di usare le mani». Qualche mese da apprendista e Andrea ha imparato il mestiere. «A fare l'idraulico, a installare caldaie, impianti di climatizzazione. Lavoro nella stessa ditta da nove anni e al liceo non penso più». A suo

modo lui si sente un privilegiato. «Gli amici che hanno studiato, quando sono stati fortunati, hanno dovuto passare da un posto all'altro. Sempre con un contratto a tempo determinato. Io faccio un lavoro che mi piace. E ho la mia famiglia». Certo, lo

stipendio non è alto, gli assegni familiari sono niente. «E con uno stipendio solo si fatica ad arrivare a fine mese». Guai così a dirgli che i giovani non hanno voglia di lavorare: «Mia moglie, prima di restare incinta, stava cercando un impiego ma niente di

niente». Poi aggiunge: «Diciamo che certi lavori i giovani non li vogliono fare. Un esempio: la maggior parte degli stagisti che arrivano anche da noi sono stranieri. La maggior parte, però, non tutti».

**A. Ma.**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

» **La Fondazione Cologni** L'esperienza del direttore Alberto Cavalli

## «Il vero problema? I giovani non conoscono

## i vecchi mestieri»

MILANO — «L'Italia compete con la genialità dei suoi creativi, ma anche con la bravura e le competenze dei suoi maestri d'arte, con la manualità dei suoi artigiani. Molte di queste figure, però, stanno scomparendo. E la loro estinzione mette a rischio il nostro Made in Italy», valuta Alberto Cavalli, 35 anni, direttore della Fondazione Cologni dei Mestieri d'Arte.

Prendiamo la moda. Non ci sono soltanto gli stilisti. «Per fare una giacca da uomo su misura sono necessarie centinaia di operazioni, ma quanti ne sono a conoscenza?», chiede Cavalli. E fa un esempio recente. In occasione delle sfilate donna di Milano a febbraio, la Fondazione Cologni ha organizzato una mostra in onore di Pino Grasso. «Grasso era un ricamatore straordinario, un punto di riferimento per molti nomi dell'haute couture e del prêt-à-porter, ha fatto tutta la moda di Valentino. Pochi lo conoscono ma la mostra ha avuto un successo di pubblico straordinario», afferma Cavalli. Eppure a quanti oggi verrebbe in mente di diventare ricamatore? «Milano è considerata la capitale della moda e del design, ma quando si parla ai giovani non sanno nemmeno che certi mestieri esistono».

E il discorso vale per tante professioni, dalla nautica alla gioielleria, dalla moda al design, tutte attività in cui il Made in Italy eccelle. Però si fa fatica a trovare bravi sarti, tanto che Brioni ha creato una scuola di sartoria all'interno dell'azienda a Penna, vicino a Pescara. E mancano non soltanto ebanisti, ma anche giovani falegnami; scarseggiano maestri orologiai; non bastano i tagliatori di pietre e gli incastatori; c'è bisogno perfino di giardinieri. Il punto è che «tanti giovani non si avvicinano ai mestieri d'arte perché non li conoscono. E

### Ebanisti e incastatori

Mancano ebanisti, falegnami, maestri orologiai, tagliatori di pietre e incastatori

### Orientamento

Bisognerebbe fare opera di orientamento già nelle scuole medie e affascinare i ragazzi



Modello di Pino Grasso per Versace

perché tante famiglie ostacolano certe scelte. Ma deve essere chiaro che sono necessari impegno, fatica e costanza oltre a un po' di talento», ammette Cavalli.

Per favorire una nuova generazione di artigiani e maestri d'arte bisogna «sensibilizzare» le persone, soprattutto i giovani. La Fondazione che porta il nome di Franco Cologni, ex presidente di Cartier International, sta provando a dare il suo contributo. «Bisognerebbe fare opera di orientamento già nelle scuole medie, ma bisogna riuscire ad affascinare i ragazzi. Non è troppo tardi. E ben venga la riforma del contratto di apprendistato» auspicata dal ministro del Welfare Sacconi, se favorirà l'ingresso dei giovani nei laboratori artigiani, visto che «da che mondo è mondo il mestiere si impara in bottega».

**Giuliana Ferraino**

© RIPRODUZIONE RISERVATA