

Biblioteca Centrale Cisl

Via Labicana, 24/26 – 00184 Roma

mail: biblioteca@cisl.it



Piccole letture e segnalazioni - 3/A

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

1 Giugno 2011

Nota

Visto il positivo apprezzamento anche della seconda uscita di questa rassegna di letture essenziali, siamo lieti di immettere in rete un terzo numero con nuove proposte e indicazioni, che, essendo più voluminoso, abbiamo dovuto suddividere in due parti (3A e 3B). Si ringraziano le varie testate e gli autori per la gratuità dell'uso strettamente sindacale di questi materiali.

Roma, 1 Giugno 2011

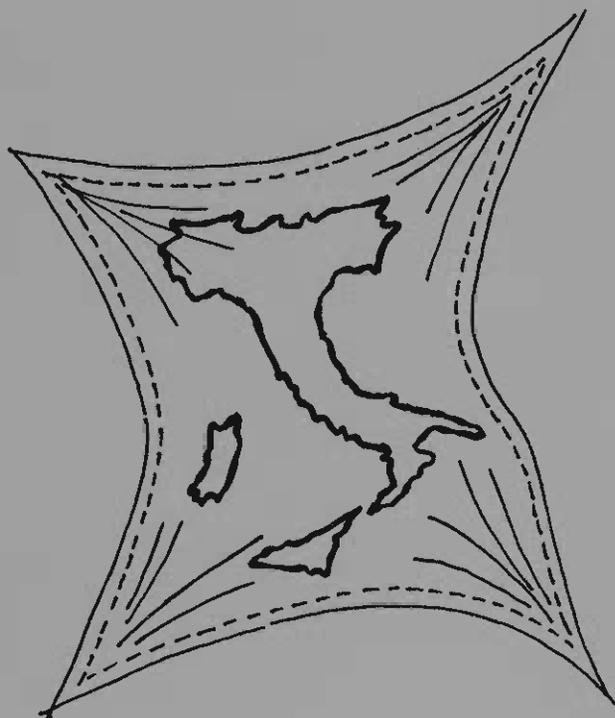
**Ivo Camerini
(Responsabile Biblioteca Centrale Cisl)**

Sommario

<u>Aggiornamenti sociali</u>	pag. 5
Indice del numero.....	pag. 6
Lettura proposta: <i>Il multiculturalismo è finito?</i> di Maurizio Ambrosini	pag. 7
Lettura proposta: <i>Giuseppe Lazzati: uno stile ancora attuale</i> di Stefano Bittasi	pag. 15
<u>Bollettino mensile Banca Centrale Europea</u>	pag. 17
Indice del numero.....	pag. 18
Lettura proposta: <i>Editoriale</i>	pag. 19
<u>Il Regno</u>	pag. 23
Indice del numero.....	pag. 24
Lettura proposta: <i>Un nuovo tempo. Note sulla rivolta egiziana</i> di Daniele Cantini	pag. 25
Lettura proposta: <i>La guerra e l'incertezza. Dalla Libia alla Siria</i> di Gianfranco Brunelli e Maria Elisabetta Gandolfi.....	pag. 28
<u>Il Regno</u>	pag. 31
Indice del numero.....	pag. 32
Lettura proposta: <i>Dal Risorgimento al Concilio</i>	pag. 33
<u>Rivista italiana di diritto del lavoro</u>	pag. 38
Indice del numero.....	pag. 39
Lettura proposta: <i>A quarant'anni dallo statuto dei lavoratori</i> di Tiziano Treu	pag. 42
Lettura proposta: <i>Lo statuto dei lavoratori tra garantismo e competitività</i> di Paolo Tosi.....	pag. 46

Rivista degli infortuni e delle malattie professionali.....pag. 59
Indice del numero.....pag. 60
Lettura proposta: *Il delitto di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche nella giurisprudenza della corte di cassazione* di Raffaele Guariniello.....pag. 63
Lettura proposta: *Il rischio biologico: dalla gestione “ordinaria” alla risposta alle emergenze in eventi CBRN* di L. Frusteri, R. Mugavero.....pag. 72

aggiornamenti sociali

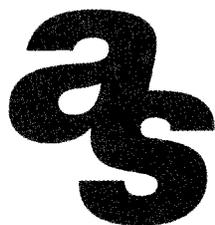


- Federalismo alla prova dei decreti
- Che fine ha fatto il multiculturalismo in Europa?
- Pakistan: quando la religione divide
- La laicità nelle parole di Giuseppe Lazzati

05

maggio 2011

Torna all'indice



Editoriale

325-330

Giacomo Costa S.I.

Etica sociale
Migrante
Politiche sociali
Sacra Scrittura
Solidarietà

Sbarchi: fare finta di niente o farsi prossimi?

I continui sbarchi di immigrati interpellano la nostra coscienza, come cittadini e come Paese. La parabola evangelica del buon samaritano offre spunti per illuminare la nostra situazione. La dinamica, profondamente umana, del «farsi prossimo» rivela l'esigenza di un percorso di formazione della coscienza, personale e sociale, che renda capaci di riconoscere la dignità umana da tutelare e di trovare, con intelligenza creativa, i mezzi per farlo. La risposta alle situazioni di emergenza rivela l'orientamento profondo della nostra vita e della nostra società.

Studi e ricerche

331-341

Floriana Cerniglia

Autonomia finanziaria
Decentramento
Ente locale
Federalismo fiscale
Finanza pubblica

Verso un minifederalismo

L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, n. 42/2009, secondo il programma previsto dal Governo, prevede l'emanazione di otto decreti delegati. L'articolo presenta il contenuto dei cinque già approvati e delle bozze dei tre ancora *in itinere*, discutendo le principali innovazioni della riforma. Il quadro risulta tuttavia largamente incompleto, poiché molte determinazioni concrete sono ulteriormente demandate a disposizioni ancora da emanare. Manca dunque certezza sulle risorse a disposizione degli enti territoriali e resta l'impressione che gli effettivi margini di manovra di cui questi potranno godere resteranno assai ridotti.

342 - SCHEDARIO/ WEB: Federalismo in rete

343-354

Maurizio Ambrosini

Europa
Integrazione dei migranti
Migrazione
Pluralismo culturale
Questioni sociali

Il multiculturalismo è finito? - Le esperienze europee di integrazione degli immigrati

Negli ultimi mesi alcuni *leader* politici europei hanno preso le distanze dall'approccio multiculturalista nei confronti degli immigrati; per tale ragione l'A. si propone l'obiettivo di fare il punto sullo stato del multiculturalismo in Europa, distinguendo le politiche dichiarate da quelle praticate a livello nazionale e locale. Inoltre, approfondendo il concetto di «integrazione», solitamente contrapposto al multiculturalismo, si mostra come nei fatti le due istanze non sono alternative, ma si mescolano e si richiamano vicendevolmente.

355 - SCHEDARIO/ FILM: *Biutiful*

Fatti e commenti

356-361

Gulshan Barkat OMI

Gruppo religioso
Islam
Laicità dello Stato
Libertà di religione
Pakistan

Pakistan: Stato e religione in un Paese islamico

La condanna a morte di Aasia Bibi, cristiana pakistana accusata di blasfemia contro il fondatore dell'islam, e i successivi omicidi per mano di estremisti islamici di Salman Taseer, governatore del Punjab, e di Shahbaz Bhatti, ministro per le minoranze religiose, entrambi intervenuti in sua difesa e fautori dell'abolizione della legge contro la blasfemia, segnalano che il Pakistan ha bisogno di uscire dalla spirale del fanatismo e ritrovare l'anelito alla convivenza pacifica tra le religioni che sta alle origini della sua storia.

362 - SCHEDARIO/ GEO: Pakistan

363-365

Stefano Bittasi S.I.

Cattolici e politica
Concilio Vaticano II
Giuseppe Lazzati
Laicità
Rapporto Stato-Chiesa

Giuseppe Lazzati: uno stile ancora attuale

Il 18 maggio ricorrono 25 anni dalla morte di Giuseppe Lazzati. Riproponendo ai lettori l'articolo che egli aveva inviato alla nostra rivista nel 1985, pochi mesi cioè prima di morire, vogliamo anche sottolineare l'importanza dello stile di Lazzati come uomo capace di incarnare e attualizzare la riflessione conciliare sul ruolo dei laici nella Chiesa e nel mondo. La sua biografia mostra bene come egli abbia sempre cercato la giustizia del regno di Dio nel mondo sapendo mettere a frutto le proprie ricche competenze, con il coraggio di agire con quell'autonomia che il Concilio chiede al cristiano che vuole costruire la città dell'uomo insieme a tutti gli altri cittadini.

Giuseppe Lazzati

Cattolici e politica
Chiesa cattolica
Laicità
Magistero
Rapporto Chiesa e società

**La Chiesa nella comunità politica -
Riflessioni sui modi di una presenza**

Nella prima parte (paragrafi 1-4) del testo di Giuseppe Lazzati, che riproponiamo per ricordarne il venticinquesimo anniversario della morte (18 maggio 1986), viene delineata una accurata sintesi della dottrina sui rapporti tra Chiesa e realtà temporali e sul ruolo primario del laicato cattolico nella animazione di tali realtà; nella seconda parte (paragrafo 5), l'A. offre importanti riflessioni personali sulla presenza dei cristiani nella comunità politica, che si inseriscono nel dibattito all'epoca in corso all'interno del mondo cattolico.

Foto

379-380

Thomas Pagani

Città
Esclusione sociale

Untitled

L'immagine di questo mese è parte di un viaggio nel buio, nei luoghi, rassicuranti di giorno, che di notte diventano rifugio di quell'umanità non gradita, che le Amministrazioni pubbliche tendono ad allontanare dalla vista. Uno sguardo sui margini della società, dove le persone diventano solo ombre, fugaci presenze che nessuno si sofferma a guardare.

Schedario

Lessico oggi	Wiki	381-384
Libri	L'ospitalità come etica globale/ Segnalazioni	385-390
Bibbia aperta	Decime	391-394
Statistiche	Adolescenti: adulti di domani	395-398

Maurizio Ambrosini *

Il multiculturalismo è finito?

Le esperienze europee
di integrazione degli immigrati

Nell'ottobre 2010 la cancelliera tedesca Angela Merkel prende posizione sul multiculturalismo, affermando che l'approccio multiculturale del «viviamo fianco a fianco e ne siamo felici è fallito, completamente fallito». E se è vero che la Germania ha bisogno degli immigrati per sostenere il sistema produttivo, questi «si devono integrare e devono adottare la cultura e i valori tedeschi»¹.

Il pronunciamento della cancelliera tedesca segue peraltro quelli di diversi altri *leader* politici ed è ripreso qualche mese dopo dal nuovo *premier* inglese Cameron: **più o meno tutti, in Europa, hanno preso le distanze dall'approccio multiculturalista** che per un periodo abbastanza lungo, tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, aveva rappresentato una sorta di ortodossia nel discorso pubblico e intellettuale intorno al trattamento delle minoranze immigrate nelle società occidentali. Si può affermare che il nuovo secolo, dopo gli attentati terroristici e la crescente reattività del corpo elettorale rispetto alla questione delle migrazioni, ha riportato in auge istanze assimilazionistiche. La maggior parte dei *leader* politici oggi sostengono, pur con diverse sfumature, che gli immigrati devono dimostrare di volersi integrare nella società di cui sono entrati a far parte.

Obiettivo di questo articolo è anzitutto quello di fare il punto sullo **stato del multiculturalismo nell'Europa contemporanea**, distinguendo politiche dichiarate e politiche praticate, livello nazionale e livello locale. Nella seconda parte, prenderemo invece in considerazione il **concetto di «integrazione»**, solitamente contrapposto al multiculturalismo, e vedremo che nei fatti le due istanze non sono alternative, ma si mescolano e si richiamano vicendevolmente.

* Professore di Sociologia dei processi migratori nell'Università di Milano, direttore della rivista «Mondi migranti», <maurizio.ambrosini@unimi.it>.

¹ TAINO D., «La Merkel dichiara fallito il modello multiculturale», in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2010.

1. Modelli multiculturali e assimilativi

Non molti anni fa un influente sociologo americano come Nathan Glazer poteva proclamare, nel titolo di un suo libro, «We are all multiculturalists now»² (Ora siamo tutti multiculturalisti). Va precisato però che **il multiculturalismo non ha mai costituito un fenomeno organico e unitario**: al suo interno è possibile distinguere approcci più radicali e altri più moderati, come pure una dimensione analitica (l'osservazione dell'insediamento sul territorio di gruppi con riferimenti culturali diversi da quelli della popolazione nativa) e una componente normativa (le proposte volte a istituzionalizzare e tutelare i gruppi culturalmente minoritari).

Le molteplici accezioni assunte dal concetto di multiculturalismo hanno fatto sì che sotto la sua etichetta potesse essere collocato **ogni sorta di intervento a favore degli immigrati** come pure, negli ultimi anni, che ad esso venissero attribuite le più gravi responsabilità rispetto al *deficit* di integrazione delle popolazioni straniere, a partire dalla segregazione urbana e sociale delle minoranze, alla formazione di comunità parallele, alla volontà di introdurre nei sistemi normativi occidentali istituti giuridici lesivi dei diritti individuali, come la poligamia o il diritto familiare islamico, o altri principi che configurino uno statuto di inferiorità per le donne: di qui il famoso libro della filosofa politica e femminista americana Susan Moller Okin, che nel 1999 divenne quasi uno slogan: *Il multiculturalismo fa male alle donne?*³.

Senza addentrarci in un'analisi compiuta dei diversi approcci e interventi multiculturali, richiamiamo la classificazione proposta da due studiosi di scienza politica canadesi, Keith Banting e Will Kymlicka⁴, che hanno individuato **otto tipi di politiche multiculturali**: 1) l'affermazione del multiculturalismo a livello di assemblee legislative; 2) la sua adozione nelle politiche scolastiche; 3) l'inclusione di rappresentanze o di sensibilità alla differenza etnica nel mandato dei *mass media* di emanazione pubblica; 4) le esenzioni dai codici di abbigliamento laddove previsti (negli ospedali, nei corpi di polizia, ecc.) o dalla chiusura domenicale degli esercizi; 5) la concessione della doppia cittadinanza; 6) il finanziamento delle attività culturali delle organizzazioni legate ai gruppi etnici; 7) il finanziamento dell'educazione bilinguistica o nella lingua madre; 8) le azioni positive (sistemi delle quote e simili) a tutela delle minoranze etniche⁵.

² GLAZER N., *We are all multiculturalists now*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1997.

³ Cfr MOLLER OKIN S., *Is multiculturalism bad for women?*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 1999 (tr. it. *Diritti delle donne e multiculturalismo*, Raffaello Cortina, Milano 2007).

⁴ Cfr BANTING K. - KYMLICKA W., «Do Multiculturalism Policies Erode The Welfare State?», in *Cultural Diversity versus Economic Solidarity. Proceedings of the Seventh Francqui Colloquium. Brussels, 28 February-1 March 2003*, De Boeck&Larcier, Bruxelles 2004, 227-290.

⁵ Questi autori hanno classificato i Paesi dell'area OCSE su una scala che può raggiungere un punteggio massimo di 8 quando in un Paese sono adottate tutte le politiche elencate. In testa alla graduatoria figurano Canada e Australia, con sei punti, definiti Paesi con forti politiche multiculturali; segue un gruppo di Paesi con politiche modeste (punteggio di 5,5), in cui rientrano Belgio, Nuova Zelanda, Olanda, Portogallo, Regno Unito,

a) Il superamento dei modelli nazionali

Gli approcci multiculturalisti sono dunque stati recepiti in modo diverso dai sistemi politici e dalle politiche europee nei confronti di immigrati e minoranze etniche. Malgrado il primato occupato nel dibattito per buona parte del periodo considerato, la loro concreta attuazione ha dovuto fare i conti con **retaggi storici**, tradizioni e strutture giuridiche, visioni ideologiche della nazione e della cittadinanza, convenienze politiche ed elettorali, e anche nei casi più avanzati si è trattato di un primato relativo, limitato ad alcune materie e mescolato con norme e pratiche operative che riflettono istanze di altra natura.

Con il volgere del XXI secolo **sono riemerse altre preoccupazioni, in realtà sempre presenti nel trattamento di minoranze immigrate** che si insediano entro i confini di uno Stato nazionale. La paura dell'immigrazione come minaccia per la sicurezza e il benessere delle società occidentali ha posto sotto accusa gli approcci multiculturalisti, accusati di produrre separatezza e frammentazione sociale, attraverso l'istituzionalizzazione di comunità autoreferenziali. Ad esempio, un Paese-guida delle politiche multiculturali in Europa come l'Olanda è stato il primo a introdurre corsi di lingua e integrazione culturale rivolti ai nuovi arrivati, rapidamente seguito da altri Governi europei, in forme più o meno vincolanti. Proprio il caso olandese mostra però che, se l'epoca di maggior fulgore degli approcci multiculturalisti non ha prodotto grandi effetti sul piano delle realizzazioni, la attuale perdita di consenso del multiculturalismo non si traduce in profondi cambiamenti delle politiche in uso, salvo l'introduzione di alcune innovazioni simbolicamente esemplari.

In questo senso si può affermare che si assiste al **ritorno, specialmente in Europa, di un neoassimilazionismo** più o meno leggero, attraverso l'introduzione di requisiti di conoscenza linguistica al momento della concessione del permesso di soggiorno o dell'accesso ad altri diritti di residenza, oppure tramite l'innalzamento del livello di competenza richiesto, l'introduzione correlata di verifiche di conoscenza della storia, della cultura e delle leggi nazionali fondamentali, l'assunzione di impegni pubblici o giuramenti, riproposti in forme più solenni e cerimoniali che nel passato, soprattutto al momento della concessione della cittadinanza, in cui i nuovi cittadini si impegnano a rispettare la Costituzione e le norme fondamentali del Paese che li accoglie⁶.

Un altro aspetto problematico del dibattito attuale consiste nella tendenza a **riconduurre i problemi strutturali** di discriminazione degli immigrati o delle minoranze etniche a **problemi di diversità culturale**, cosicché gli immigrati stessi diventano responsabili della loro concentrazione in aree urbane degradate. In realtà, la discriminazione strutturale e una duratura emarginazione urbana

Svezia, Stati Uniti; infine, l'ultimo gruppo, con politiche deboli, comprende Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Italia, Norvegia, Spagna, Svizzera.

⁶ Cfr ZINCONI G., «Introduzione. Il passaggio al primo piano», in Id. (ed.), *Immigrazione: segnali di integrazione. Sanità, scuola e casa*, il Mulino, Bologna 2009, 7-67.

favoriscono il recupero reattivo delle diversità culturali; i due fattori, combinandosi, tendono a produrre le **comunità separate**, arroccate nella loro identità e diffidenti verso una società ricevente percepita come prevenuta e ostile. È stato relativamente facile addossare alle politiche multiculturali, in Gran Bretagna o in Olanda, la responsabilità del fallimento del progetto di costruzione di una società più accogliente e reciprocamente tollerante. Bisognerebbe però mettere in conto il fatto che le componenti più deboli delle popolazioni immigrate si ripiegano su stesse e si oppongono all'integrazione soprattutto quando restano confinate ai margini della società: allora può manifestarsi la tendenza a razionalizzare l'esclusione in termini di scelta oppositiva e di affermazione identitaria polemica e non negoziabile.

b) Politiche di immigrazione e processi di integrazione

Non vanno confuse, in altri termini, le politiche di trattamento dell'immigrazione (e specificamente delle diversità culturali) con i **processi effettivi di integrazione degli immigrati**, tributari degli andamenti economici, del funzionamento dei mercati del lavoro, della ricezione dell'immigrazione da parte delle società riceventi, di politiche più complessive come quelle di *welfare*⁷. In certi casi, come quello tedesco, l'integrazione degli immigrati è stata favorita da politiche e dispositivi diversi, che riguardavano la popolazione in generale, come il robusto e universalistico sistema di *welfare*, divaricandosi dagli intenti perseguiti dalle politiche migratorie. In altri, l'enfasi su alcune misure od orientamenti multiculturalisti⁸ non ha saputo contrastare la marginalità strutturale degli immigrati.

Questi riferimenti possono essere riepilogati in un assunto: se non si guarda al livello delle retoriche pubbliche, ma a quello delle **politiche effettive**, si può notare una tendenza verso l'attenuazione e il superamento, nei fatti, della canonica contrapposizione dei modelli nazionali di politiche migratorie, ossia dei modelli multiculturalisti (rappresentati da Paesi come Olanda o Gran Bretagna) rispetto ai modelli assimilazionisti (il cui esempio più citato è quello francese).

Prendiamo un altro esempio. Tanto lo Stato tedesco, a dispetto della recente presa di distanza dall'approccio multiculturalista, quanto lo Stato francese, campione della laicità, hanno iniziato da alcuni anni a finanziare con denaro pubblico la **formazione dei leader religiosi musulmani** sui rispettivi territori. Ci si può chiedere se si tratti di politiche assimilative, in quanto puntano a formare dei responsabili comunitari nella lingua e nella cultura del Paese ospitante, oppure di politiche multiculturaliste, giacché di fatto riconoscono e rafforza-

⁷ Cfr AMBROSINI M., *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna 2008.

⁸ In genere su aspetti leggeri, in termini di costi e di impatto sociale, come il sostegno ad attività culturali o formazioni associative delle minoranze etniche, o alcuni emendamenti di programmi di insegnamento e libri di testo.

no il ruolo delle minoranze religiose organizzate come strutture intermedie dell'integrazione degli immigrati.

Confrontando il caso francese con un caso apparentemente antitetico come quello britannico, si nota uno scarto tra le «filosofie nazionali» e le effettive risposte politiche alla presenza di immigrati e minoranze etniche⁹. **Ogni Paese devia nei fatti dal modello di integrazione proclamato a livello ideologico**, cosicché, analizzando il fenomeno in maniera empirica anziché normativa, l'idea stessa di un «modello» viene relativizzata¹⁰. Nei fatti si nota una convergenza tra Francia e Regno Unito perché simili sono le sfide da affrontare: dare una cittadinanza effettiva a minoranze spesso trattate come componenti sociali di seconda classe, mentre le preoccupazioni legate alla sicurezza tendono a individuare le diversità religiose e culturali come minacce nei confronti dei «valori condivisi» e dell'identità nazionale.

I modelli riescono sempre meno a cogliere l'insieme spesso farraginoso delle politiche e degli interventi concreti, stratificati nel tempo e legati a preoccupazioni e obiettivi diversi; **i casi nazionali con il passare degli anni si sono evoluti**, uscendo dalle coordinate dei modelli originari; differenti categorie di immigrati (come i rifugiati, i lavoratori stagionali, i discendenti di antichi emigranti, ecc.) ricevono trattamenti diversi da quelli previsti dal modello generale; le politiche locali si discostano sempre più da quelle previste dal modello nazionale¹¹.

2. La dimensione locale delle politiche per gli immigrati

Quest'ultimo punto merita un approfondimento. Alla luce delle notevoli distanze tra retoriche nazionali e politiche locali, si può affermare che **un territorio**, con le sue istituzioni, le sue scelte politiche, il suo tessuto associativo, **può esercitare un ruolo attivo** nel configurare forme più avanzate (o al contrario, arretrate) di inclusione dei migranti nella comunità locale e nel promuovere rapporti pacifici e reciprocamente benefici tra vecchi e nuovi residenti. Si può quindi parlare di una dimensione locale dell'integrazione e della cittadinanza degli immigrati.

Se le stesse istanze relative alle differenze culturali, difficilmente accolte a livello di legislazioni nazionali, possono trovare a livello locale maggiori possibilità di ricezione, è vero anche il fenomeno opposto: **in ambito locale sorgono anche movimenti di opposizione** all'insediamento di strutture o servizi destinati a popolazioni immigrate, oppure — fatto ancora più interessante — di edifici che rivelano sul piano simbolico la trasformazione della società in senso multi-etnico e multireligioso¹², a dispetto del diritto alla libertà di culto sancita

⁹ Cfr BERTOSI C., *French and British models of integration. Public philosophies, policies and state institutions*, ESRC Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper N. 46, University of Oxford, Oxford 2007.

¹⁰ Cfr MARTINIELLO M., *Le società multi-etniche*, il Mulino, Bologna 2000.

¹¹ Cfr ZINCONI G., «Introduzione. Il passaggio al primo piano», cit.

¹² Si pensi al voto referendario svizzero contro l'erezione di minareti: non di per sé contro l'edificazione di luoghi di culto da parte delle minoranze musulmane, ma di segni architettonici visibili che alterino quello che potremmo definire il «paesaggio simbolico» delle città elvetiche.

dalle carte costituzionali. Il caso più tipico e frequente è ovviamente quello dei luoghi di culto delle minoranze islamiche.

Nel nostro Paese, i governi di varie località dell'Italia settentrionale si sono posti in evidenza per misure di politica municipale, spesso inefficaci o revocate per intervento di altre autorità, tendenti a marcare i confini, a distinguere cittadini e immigrati, a negare o limitare benefici, opportunità, diritti a loro favore. Anche quando si tratta di diritti sanciti da norme nazionali, dalle carte costituzionali o da dichiarazioni delle istituzioni internazionali sottoscritte dai Governi, la loro fruizione effettiva passa sovente attraverso la cruna dell'ago delle decisioni assunte in ambito locale, come nel caso del rilascio delle concessioni edilizie per l'edificazione di luoghi di culto o delle autorizzazioni necessarie per aprire scuole o centri culturali. Soprattutto a livello locale, si coglie l'influenza esercitata nei processi di *governance*¹³ da **diversi attori delle società civili**, compresi i movimenti e le associazioni e promossi dagli immigrati o i comitati locali che si oppongono a determinati provvedimenti, come l'allestimento di servizi di accoglienza per rifugiati o minoranze rom e sinti: che siano favorevoli o contrari all'inclusione degli immigrati nella comunità locale, questi attori **incidono sulle scelte delle istituzioni** e sulla loro attuazione effettiva. È sempre a livello locale che ci si misura con le implicazioni e le istanze che scaturiscono dalla modificazione in senso multi-etnico della composizione della popolazione, con l'accresciuto pluralismo degli stili di vita e dei rapporti sociali che ne deriva.

Come abbiamo ricordato, **le politiche locali si discostano sovente dai modelli nazionali** (dichiarati), a volte cercando di compensarne carenze e contraddizioni. Per esempio, in Germania diversi *Land* a guida socialdemocratica hanno istituito da tempo servizi per l'integrazione degli immigrati, in contrasto con il modello del lavoratore-ospite. In Francia, molte amministrazioni locali e regionali hanno introdotto interventi di mediazione e iniziative multiculturali, in contrasto con l'ideologia repubblicana di indifferenza verso le diversità etniche e culturali. In altri casi, sono invece le politiche nazionali a spingere amministrazioni locali riluttanti verso l'attuazione di misure di inclusione.

A livello locale l'attivazione delle istituzioni pubbliche e delle società civili mescola elementi assimilativi (come i corsi di lingua, le politiche per il lavoro o per l'alloggio) con elementi multiculturali (come il sostegno alle associazioni, alle domande relative al culto o alle produzioni culturali degli immigrati). **Il vero spartiacque contrappone governi locali inerti**, poco sensibili o programmaticamente ostili all'integrazione degli immigrati e **governi locali disposti a investire risorse** e a rischiare emorragie di consensi elettorali per sostenere misure volte all'accoglienza delle popolazioni straniere e alla promozione di società locali più integrate e inclusive; così come nella società civile si con-

¹³ Ossia nei processi effettivi di costruzione e attuazione delle politiche pubbliche, in cui esercitano un'influenza spesso importante vari attori e forze, dagli apparati amministrativi, agli interessi economici, alle organizzazioni professionali e sindacali, ai soggetti della solidarietà organizzata.

trappongono costruttori di iniziative di integrazione (tanto assimilative quanto volte a promuovere le culture minoritarie) e mobilitazioni contro gli immigrati.

Una ricerca su alcune città italiane ha inoltre posto in luce la **dipendenza delle politiche locali dal loro percorso politico precedente**, che si traduce in uno scarto tra la dimensione delle politiche dichiarate, con il loro apparato retorico, e quella delle politiche in uso, che si riferisce ai comportamenti effettivi¹⁴. Può dunque accadere che a determinati pronunciamenti politici non seguano scelte congruenti, o che queste si limitino ad aspetti simbolici volti a impressionare l'opinione pubblica, anche attraverso le polemiche che suscitano (pensiamo al caso del velo); oppure che a cambiamenti di maggioranza al governo delle città, malgrado le dichiarazioni, non corrispondano cambiamenti profondi nelle politiche destinate agli immigrati, giacché la dimensione organizzativa e la dipendenza dai modelli di intervento ormai consolidati vincolano le politiche in uso. In altri termini, parecchie amministrazioni locali si comportano meglio di quanto lascerebbero pensare i discorsi dei loro amministratori.

Assume rilievo in proposito anche un altro aspetto importante quanto trascurato: **governi e amministrazioni locali, come quelli nazionali, non sono blocchi monolitici**, ma hanno al loro interno settori, uffici e funzionari che possono seguire visioni diverse del fenomeno migratorio. Il ruolo degli operatori pubblici, sindacali o del terzo settore, con gli intrecci di relazioni e scambi cooperativi costruiti nell'interazione, rappresenta uno dei fattori esplicativi sia della continuità delle politiche in uso, sia degli scostamenti rispetto alle politiche dichiarate.

Il dibattito richiamato aiuta infine a formulare una riflessione più ampia sulle politiche nei confronti degli immigrati. La questione dell'integrazione non può essere disgiunta dal **dibattito sulla cittadinanza**. L'insediamento stabile di popolazioni immigrate pone in rilievo, infatti, i limiti della classica concezione che collegava diritti politici (il voto) e diritti sociali (i servizi di *welfare*), avendo come presupposto l'appartenenza alla comunità nazionale. Si configura il rischio della scissione degli abitanti di un determinato territorio in due gruppi: i cittadini a pieno titolo, abilitati a concorrere alle decisioni pubbliche mediante il voto, e i nuovi meteci, lavoratori accolti in quanto utili, ma privi del diritto a concorrere alle scelte del territorio in cui risiedono¹⁵. Questa disuguaglianza erige una barriera che contrasta con le domande di integrazione a carico degli immigrati. La questione del trattamento dell'immigrazione rivela così la sua natura più profonda e autentica: si tratta in effetti di **pensare l'integrazione della società nel suo complesso**, in presenza di un crescente pluralismo etnico e culturale della popolazione.

¹⁴ Cfr CAMPOMORI F., «Il ruolo di policy making svolto dagli operatori dei servizi per gli immigrati», in *Mondi migranti*, 3 (2007) 83-106; ID., *Immigrazione e cittadinanza locale. La governance dell'integrazione in Italia*, Carocci, Roma 2008.

¹⁵ Cfr WALZER M., *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, Milano 1987.

3. L'integrazione, tema controverso

Le questioni poste richiamano inevitabilmente un altro tema controverso del dibattito sui rapporti tra immigrati e società riceventi: quello dell'integrazione dei nuovi arrivati nelle società in cui hanno scelto di stabilirsi. Vale la pena di richiamare il dibattito sull'argomento per cercare di pervenire a una precisazione sul modo di intendere il concetto e quindi di delineare politiche appropriate.

a) L'integrazione nel paradigma assimilazionista

Una prima visione, ampiamente circolante nell'opinione comune e nel discorso pubblico, è quella che riprende il paradigma assimilazionista del passato, in cui **l'immigrazione è vista come un fattore di turbamento dell'ordine sociale**. I migranti, per essere accettati, devono quindi conformarsi ai modi di vivere e alle pratiche sociali delle società in cui risiedono: devono lasciarsi assimilare, abbandonando o nascondendo il più possibile nella sfera privata i tratti culturali che li differenziano dalla maggioranza.

Sul piano delle politiche pubbliche, soprattutto dopo gli attentati del settembre 2001, queste preoccupazioni si sono tradotte, come già accennato, in un ritorno alla **richiesta di adesione e conformità alla società ricevente** e alle sue istituzioni, da verificare al momento dell'ingresso o in altri passaggi salienti, come la naturalizzazione: di qui la nuova importanza attribuita alla conoscenza della lingua, misurata mediante apposite prove, e i tentativi più controversi e per forza di cose limitati di valutare la lealtà politica dei nuovi arrivati, anche ricorrendo a corsi e appositi «contratti di integrazione».

Va osservato al riguardo che gli impedimenti che gli Stati democratici incontrano nel sondare atteggiamenti e convinzioni degli stranieri residenti si traducono in un'accentuazione degli sforzi di **monitoraggio della sfera cognitiva**: gli Stati riceventi tendono a chiedere di più ai nuovi arrivati, in termini di conoscenze linguistiche e normative, ricodificando la cittadinanza come una relazione contrattuale. Rispetto alla posizione liberale, che vede la cittadinanza come un veicolo di integrazione, si torna almeno parzialmente verso una concezione più conservatrice e restrittiva della cittadinanza come premio all'integrazione.

Una visione più ampia dell'integrazione consente invece di individuare almeno quattro aspetti-obiettivo delle politiche pubbliche in materia di integrazione degli immigrati¹⁶. Il primo consiste nel **massimizzare l'utilità dell'immigrazione** per il Paese di arrivo, contenendone gli effetti negativi. Ne discende la sorveglianza della mobilità attraverso le frontiere, la selettività nei confronti dei candidati all'ingresso, il ritorno a forme di immigrazione temporanea o, come oggi si preferisce dire, «circolare». Il secondo aspetto riguarda la **tutela del benessere** e dell'integrità delle persone e comunità immigrate, attraverso la

concessione di diritti e l'erogazione di servizi correlati. Rientra in quest'ambito la tutela della dignità culturale dei gruppi minoritari, che richiede il contrasto di retoriche pubbliche offensive, che però non siano lesive del benessere dei nazionali, una potenziale tensione che ha dato luogo a conflitti di intensità accresciuta. Il terzo aspetto delle politiche di integrazione richiama questo problema, puntando a **realizzare un'interazione positiva**, o almeno a basso conflitto, tra minoranze immigrate e maggioranze e minoranze nazionali. Trova qui collocazione la promozione del dialogo interculturale, insieme allo scambio quotidiano tra persone e gruppi di origine diversa. Il quarto aspetto riguarda la capacità, se non di produrre benefici, almeno di **evitare danni «transnazionali»**, ossia riferiti ai Paesi d'origine o a Paesi terzi. In questo caso, l'attenzione si focalizza sul *brain drain* (il drenaggio dei cervelli) e sull'emergente fenomeno del *care drain* (il drenaggio di risorse di cura), attraverso un'importazione di manodopera femminile che destabilizza famiglie e sistemi di accudimento nelle società di provenienza.

Le politiche di integrazione, che ponevano inizialmente l'accento sul primo aspetto-obiettivo (l'impatto positivo sulle società riceventi), si sono poi spostate verso il secondo (l'integrità delle comunità immigrate), passando negli ultimi anni a privilegiare il terzo (l'interazione a basso conflitto), recuperando nello stesso tempo anche il primo. Continua invece a restare trascurato il quarto, che sta a cuore soprattutto ai Paesi di provenienza.

Questo dibattito pone in rilievo il fatto che **l'integrazione è un processo**, che può essere attivamente promosso e perseguito da adeguate politiche. Gli Stati riceventi si attribuiscono oggi soprattutto un ruolo di verifica e sorveglianza dei risultati ottenuti, con un minor accento su una funzione promozionale. Lasciano trapelare un pessimismo maggiore del passato sulla spontaneità e il successo del processo, traducendo in norme una sensibilità indubbiamente diffusa nell'opinione pubblica, e tendono a imputare la principale responsabilità degli esiti ai migranti stessi, alla loro volontà e capacità di inserirsi nel nuovo contesto di vita.

L'approccio assimilazionista che ricalca l'impostazione del passato si discosta da **una seconda posizione**, che ha largo seguito nel dibattito d'oltreoceano, **definibile come neoassimilazionista**. Secondo questa corrente, l'assimilazione, una volta liberata dal sovraccarico ideologico del vecchio impianto etnocentrico da cui era scaturita, mantiene una fondamentale pertinenza: avviene sempre e comunque, se non nella prima, quanto meno nella seconda o nella terza generazione¹⁷. In questa linea di pensiero, vi è una visione dell'assimilazione come processo inevitabile: continua ad avvenire, indipendentemente dalla volontà dei soggetti coinvolti, e riguarda ambiti come l'apprendimento linguistico, il superamento nel tempo delle nicchie occupazionali connotate etnicamente, la crescita

¹⁷ Cfr AMBROSINI M., «Figli dell'immigrazione. Difficoltà e risorse», in *Aggiornamenti Sociali*, 11 (2009) 662-673.

¹⁶ Cfr ZINCONI G., «Introduzione. Il passaggio al primo piano», cit.

dei matrimoni misti. A lungo termine sul piano culturale le identità minoritarie tendono a scomparire o a ridursi ad elementi simbolici, assorbite dalla cultura maggioritaria¹⁸.

b) «Integrazione» o «interazione»?

Il concetto di integrazione ha incontrato invece varie **critiche da posizioni che rimandano alle suggestioni multiculturaliste**. L'enfasi sulla pari dignità delle culture, sulla critica alla pretesa superiorità occidentale, sullo scambio e la comunicazione paritaria, conduce a porre al centro dell'attenzione l'idea di «interazione»: l'accettazione reciproca, lo scambio paritario e la comunicazione aperta sono aspetti decisivi dell'inclusione di minoranze etnico-culturali. Qualcosa di simile avviene quando si adotta il concetto di «convivenza».

Gli **elementi di debolezza di questo approccio**, quando tende a contrapporre convivenza e integrazione, riguardano anzitutto il concetto di interazione, che può evocare relazioni asimmetriche (di dominazione, discriminazione, ecc.) o conflittuali (di scontro, contrapposizione, ecc.), e va dunque qualificato per assumere significati positivi. L'interazione — la convivenza «buona» — presuppone poi un minimo di integrazione per poter cominciare, a partire dal possesso di codici linguistici comuni che consentano di comunicare. Prolungandosi e rafforzandosi nel tempo, produce conoscenza, frequentazione e amicizia, ossia, propriamente, integrazione sociale. Da ultimo, va rilevato che il concetto di integrazione tiene conto della dimensione strutturale, ossia del benessere e dell'integrità delle persone e delle comunità immigrate¹⁹, nonché del trattamento egualitario e delle opportunità di accesso a servizi, istituzioni, posizioni lavorative non solo marginali. Se si parla di interazione, o di convivenza, l'accento viene invece posto sulla dimensione comunicativa e culturale, trascurando gli aspetti strutturali. In altri termini, si può interagire o convivere anche in contesti di dura discriminazione razziale. Nei regimi coloniali o schiavisti, dominatori e dominati interagivano e convivevano, ma non in condizioni di equità e di opportunità di vita buona per tutti.

L'**interazione rientra dunque nel concetto di integrazione come processo**, certamente lo qualifica, **ma non lo sostituisce** né tanto meno vi si contrappone. Stimola a evitare, anche implicitamente, di proporre una gerarchia tra una cultura dominante, quella maggioritaria, e delle culture subalterne, quelle minoritarie. Spinge a porre in rilievo ambiti e occasioni di comunicazione paritaria. Malgrado le lodevoli intenzioni, non sembra tuttavia poter rappresentare un'alternativa soddisfacente al vecchio concetto.

¹⁸ Cfr ALBA R. – NEE V., «Rethinking assimilation theory for a new era of immigration», in *International Migration Review*, 4 (1997) 826-874.

¹⁹ Cfr ZINCONI G., «Introduzione. Il passaggio al primo piano», cit.

c) I processi di identificazione

Uno sguardo in parte diverso proviene dal **filone degli studi culturali**, in cui il fuoco dell'analisi si sposta verso i processi di identificazione. Da questo versante proviene una critica all'idea delle «culture» come contenitori omogenei, compatti, tendenzialmente chiusi, e soprattutto da preservare nella loro presunta autenticità, verso cui si orienta una parte del variopinto fronte delle posizioni multiculturaliste. La visione di cultura proposta è molto più fluida e sfrangiata, continuamente reinterpretata e negoziata a seconda delle situazioni e dei contesti di interazione. Gli individui di volta in volta, consapevolmente o meno, adottano atteggiamenti, rappresentazioni, pratiche sociali, retoriche, che possono rimandare a tradizioni culturali più o meno autentiche, a modelli appresi nella società ricevente, a ibridazioni e rielaborazioni soggettive degli uni e degli altri. I giovani, più flessibili e capaci di apprendere, sono in prima linea in questa incessante ridefinizione dei profili identitari e delle logiche di azione²⁰. I giovani «sempre più negoziano e definiscono spazi di riconoscimento, modelli di comunicazione e forme di identificazione, che sono dissociate dalla cittadinanza etnica e culturale», senza però assumere acriticamente i modelli delle società riceventi. Si tende quindi a vedere le seconde generazioni come «luoghi di formazione di nuovi codici, forme di azione e di identificazione che anticipano tendenze più generali verso l'elaborazione di nuove idee di cittadinanza»²¹.

4. Ridefinire l'integrazione

Il **concetto di integrazione**, pur sollevando dubbi e critiche, resta difficilmente sostituibile nello studio dell'inserimento sociale dei giovani di origine immigrata. Certamente **va interpretato in modo accurato**; proponiamo pertanto alcuni elementi di caratterizzazione del concetto.

L'integrazione va concepita anzitutto come un **processo che si distende nel tempo**, dipende da una pluralità di fattori (il mercato del lavoro, l'accettazione degli immigrati, il sistema complessivo di *welfare*), non discende meccanicamente dalle politiche, anche se evidentemente è favorito da quelle più aperte nei confronti dell'inclusione paritaria degli immigrati nelle società riceventi.

L'integrazione è inoltre un **percorso sfaccettato e multidimensionale**, che può essere più avanzato in alcuni ambiti e meno in altri; può essere maggiormente richiesta e promossa in alcune aree, soprattutto quelle di rilevanza pubblica (ad es. la conoscenza della lingua della società ricevente), e lasciata invece alla libera determinazione dei soggetti in altre, attinenti alla sfera privata. L'aspetto più rilevante in proposito è la libertà religiosa.

²⁰ Cfr AMBROSINI M., *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia, come e perché*, Il Saggiatore, Milano 2010.

²¹ Cfr COLOMBO E. – DOMANESCHI L. – MARCHETTI C., *Una nuova generazione di italiani. L'idea di cittadinanza tra i giovani figli di immigrati*, FrancoAngeli, Milano 2009, 24-25.

Non comporta una progressione lineare di stampo evolucionistico, da stili di vita «tradizionali» e determinati dall'appartenenza etnica a stili di vita «moderni», individualistici, secolarizzati, conformi alle pratiche sociali prevalenti nella società ricevente: può prevedere diverse articolazioni tra dimensione individuale e collettiva, tra appartenenze che rimandano a legami etnici o religiosi e comportamenti orientati alla fruizione delle opportunità offerte dalla società ricevente. Non contrappone il riferimento a elementi culturali ascrittivi all'acquisizione di competenze e abilità funzionali all'inserimento sociale.

Riveste un carattere locale e contestuale: **l'integrazione avviene in luoghi specifici**, in sistemi di relazioni situati nel tempo e nello spazio, non in un'astratta «società italiana». Privilegia di fatto la dimensione micro (i rapporti interpersonali) o meso (le attività associative o di gruppo), in cui si sperimentano occasioni di socialità e forme di apprendimento. Nello stesso tempo, comporta la consapevolezza che non tutte le frequentazioni e le pratiche apprese nella società ospitante sono vantaggiose ai fini dell'accettazione, dell'inserimento, della mobilità sociale. Del pari, la partecipazione a gruppi di coetnici può sia produrre una socialità ristretta e oppositiva, sia rafforzare l'adesione a sistemi normativi in grado di proteggere gli individui da derive anomiche, un aspetto di particolare importanza per le giovani generazioni.

Chiama in causa in vario modo la società ricevente e le sue istituzioni: nelle normative sulla cittadinanza, nel discorso pubblico sugli immigrati, nel clima di accettazione, pregiudizio o rifiuto di determinate categorie di residenti stranieri, nell'impostazione e attuazione di politiche educative e sociali che influenzano le condizioni di vita dei migranti e nelle risorse investite in esse, nelle possibilità concrete di incontro nella vita quotidiana.

Per concludere, non serve ed è anzi poco produttivo continuare a discutere di «modelli» di inclusione degli immigrati, contrapponendo integrazione e multiculturalismo. Ancora meno condivisibile è l'attuale processo a una versione fantasmatica del multiculturalismo, da cui si fa discendere o una chiusura di fatto nei confronti dell'accoglienza degli immigrati, o un ritorno al vecchio assimilazionismo, con le sue pretese di conformismo, omogeneità, invisibilità delle differenze culturali. Abbiamo invece **bisogno di politiche pragmatiche, che accompagnino con saggezza una trasformazione della società in senso multi-etnico** che sta già avvenendo ogni giorno, sotto i nostri occhi, spesso con la collaborazione di noi stessi. È il multiculturalismo quotidiano²². Assumere un'assistente domiciliare per curare i nostri anziani oppure mangiare un *kebab* o un piatto di *sushi* sono già azioni quotidiane che parlano di come stiamo agendo per la costruzione di una società più eterogenea e plurale di quella che abbiamo conosciuto nel passato e che forse vorremmo conservare.

²² Cfr COLOMBO E. – SEMI G. (edd.), *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, FrancoAngeli, Milano 2007.

Stefano Bittasi S.I. *

Giuseppe Lazzati: uno stile ancora attuale

Ricorre in questo mese il venticinquesimo anniversario della morte di Giuseppe Lazzati, avvenuta il 18 maggio 1986. Ci è sembrato importante riproporre (alle pp. 366-378) il saggio che egli inviò nel 1985 ad *Aggiornamenti Sociali*, e che la nostra Rivista pubblicò nel numero 7-8 di quell'anno, perché esso mise bene in evidenza la sua visione della presenza della Chiesa nella comunità politica. Di fatto, possiamo considerare quelle pagine, scritte pochi mesi prima di morire, una sorta di «testamento». L'intervento di Lazzati si inseriva nel pieno del dibattito sul **ruolo dei laici nella Chiesa e nel mondo** caratteristico di quel momento storico ed è interessante vedere che, sebbene gli anni passino, alcune tematiche rimangono quanto mai attuali. Siamo andati sempre più incontro, in tempi recenti, ai rischi soggiacenti sia alle tendenze di «laicizzazione» di interventi clericali, sia alle tendenze di «clericalizzazione» di interventi laicali, che hanno non poco intorbidito dibattiti e riflessioni, amplificati dall'esplosione degli strumenti comunicativi di quest'ultimo ventennio.

Ci si è infatti molto allontanati, a volte colpevolmente, dalla riflessione e dall'orizzonte forniti dal Concilio Vaticano II, di cui Giuseppe Lazzati è stato attento studioso, infaticabile divulgatore e strenuo difensore. È quanto mai necessario ricordare che, per la legge canonica¹, **i decreti di un concilio ecumenico**, una volta promulgati e approvati dai vescovi e dal Sommo Pontefice, **hanno forza obbligatoria per tutta la Chiesa**: non sono semplici affermazioni ecclesiali e culturali da contestualizzare storicamente, come vorrebbero invece alcune opinioni oggi. Per questo, l'orizzonte fornito dalla riflessione conciliare sulla natura e la missione dei laici nella Chiesa e nel mondo va continuamente riproposto e riaffermato nella necessità di trovare le forme storiche della sua attualizzazione nel corso delle mutevoli circostanze sociali e politiche.

* di «*Aggiornamenti Sociali*», <bittasi.s@gesuiti.it>.

¹ Cfr Codice di diritto canonico, cann. 337-341, disponibile in <www.vatican.va>, dove si trovano anche tutti i documenti conciliari citati nel testo.

Profilo biografico di Giuseppe Lazzati

- 1909 Nasce a Milano il 22 giugno.
- 1931 Si laurea con lode in lettere Classiche all'Università cattolica di padre Agostino Gemelli.
- 1934-45 Presidente diocesano della GIAC, il settore giovanile dell'Azione cattolica.
- 1939 Docente incaricato di Letteratura cristiana antica presso l'Università cattolica di Milano. Nello stesso anno fonda l'organizzazione di laici consacrati «Milites Christi» che diventerà, nel 1969, l'istituto secolare «Cristo Re».
- 1943 Tenente del 5° Reggimento Alpini a Merano, dopo l'8 settembre è arrestato e internato in *Lager* nazisti.
- 1946 Con Amintore Fanfani, Giuseppe Dossetti e Giorgio La Pira (i cosiddetti «professorini»), fonda l'associazione «Civitas Humana» e fa parte della dirigenza della Democrazia cristiana.
- 1946-1948 Eletto all'Assemblea Costituente.
- 1948-1953 Parlamentare della I Legislatura della Repubblica Italiana.
- Dal 1954 Chiamato a vari incarichi diocesani dall'arcivescovo di Milano Giovanni Battista Montini, tra cui la direzione del quotidiano cattolico *L'Italia*.
- 1958-1968 Ordinario della cattedra di Letteratura cristiana antica presso l'Università cattolica di Milano.
- 1968-1983 Rettore della medesima università.
- 1984 Fonda l'associazione «Città dell'uomo», per il rilancio di una formazione politica «alta» all'interno del mondo cattolico.
- 1986 Muore il 18 maggio all'età di 77 anni.

Vale così la pena riportare qui un ampio stralcio della riflessione sui laici della *Lumen gentium*, il documento dogmatico conciliare sulla Chiesa, che era all'origine del pensiero di Lazzati e al quale egli rimase particolarmente affezionato lungo tutta la sua vita: «Il carattere secolare è proprio e peculiare dei laici. Infatti, i membri dell'ordine sacro, sebbene talora possano essere impegnati nelle cose del secolo, anche esercitando una professione secolare, tuttavia per la loro speciale vocazione sono destinati principalmente e propriamente al sacro ministero, mentre i religiosi col loro stato testimoniano in modo splendido ed esimio che il mondo non può essere trasfigurato e offerto a Dio senza lo spirito delle beatitudini. **Per loro vocazione è proprio dei laici cercare il regno di Dio trattando le cose temporali e ordinandole secondo Dio.** Vivono nel secolo, cioè implicati in tutti i diversi doveri e lavori del mondo e nelle ordinarie condizioni della vita familiare e sociale, di cui la loro esistenza è come intessuta. Ivi sono da Dio chiamati a contribuire, quasi dall'interno a modo di fermento, alla santificazione del mondo esercitando il proprio ufficio sotto la guida dello spirito evangelico, e in questo modo a manifestare Cristo agli altri principalmente con la testimonianza della loro stessa vita e col fulgore della loro fede, della loro speranza e carità. A loro quindi particolarmente spetta di illuminare e ordinare tutte le cose temporali, alle quali sono strettamente legati,

in modo che siano fatte e crescano costantemente secondo il Cristo e siano di lode al Creatore e Redentore»².

Ecco perché il Concilio aggiunge che «i laici devono assumere il rinnovamento dell'ordine temporale come compito proprio e in esso, guidati dalla luce del Vangelo e dal pensiero della Chiesa e mossi dalla carità cristiana, operare direttamente e in modo concreto; **come cittadini devono cooperare con gli altri cittadini secondo la specifica competenza e sotto la propria responsabilità**; dappertutto e in ogni cosa devono cercare la giustizia del regno di Dio»³.

La riflessione teoretica e la vita di Lazzati sono state sempre orientate all'assunzione più autentica di quell'operare diretto nel mondo, «secondo la propria specifica competenza e sotto la propria responsabilità». E questo è stato vero in tutti gli ambiti ai quali, come laico cristiano, lo hanno chiamato la vita personale (si ricordino gli anni trascorsi nei *Lager* nazisti, in conseguenza della scelta compiuta dopo l'8 settembre 1943), l'esperienza civile e politica (prima nell'amministrazione di Milano, poi nell'esperienza della Costituente e infine in Parlamento, fino al 1953), la competenza culturale (culminata nella dirigenza dell'Università cattolica, di cui è stato rettore dal 1968 al 1983) e la vocazione ecclesiale (nell'Azione cattolica, nella diocesi di Milano e, soprattutto, nell'istituto secolare «Cristo Re»). Un tipo di assunzione di responsabilità laicale, la sua, che può ancora oggi essere modello per molti.

Torna all'indice

² CONCILIO VATICANO II, costituzione dogmatica *Lumen gentium*, 1965, n. 31.

³ Id., decreto *Apostolicam actuositatem*, 1965, n. 7.



BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

01 | 2011

02 | 2011

03 | 2011

04 | 2011

05 | 2011

06 | 2011

07 | 2011

08 | 2011

09 | 2011

10 | 2011

11 | 2011

12 | 2011

**BOLLETTINO MENSILE
APRILE**



[Torna all'indice](#)

INDICE

EDITORIALE

ANDAMENTI ECONOMICI E MONETARI

Il contesto esterno all'area dell'euro

Gli andamenti monetari e finanziari

Prezzi e costi

La produzione, la domanda
e il mercato del lavoro

Riquadri:

- | | | |
|---|---|----|
| 1 | Tensioni politiche in Medio Oriente e Nord Africa: implicazioni economiche per l'area dell'euro | 15 |
| 2 | L'impiego dei crediti commerciali da parte delle imprese non finanziarie dell'area dell'euro | 24 |
| 3 | Variazioni metodologiche nella compilazione dello IAPC e relativo impatto sui dati più recenti | 39 |
| 4 | Andamenti recenti del mercato immobiliare nell'area dell'euro | 46 |
| 5 | Le revisioni della crescita del PIL nell'area dell'euro | 51 |
| 6 | Gli andamenti dell'occupazione delle ore lavorate per settore nell'area dell'euro | 57 |

ARTICOLI

La sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area dell'euro

63

L'utilizzo delle banconote in euro: risultati di due indagini presso le famiglie e le imprese

81

5 STATISTICHE DELL'AREA DELL'EURO

ALLEGATI

9 Cronologia delle misure di politica monetaria dell'Eurosistema

18 Pubblicazioni prodotte dalla Banca centrale europea

38

Glossario

50

SI

I

V

VII

EDITORIALE

Nella riunione del 7 aprile, sulla base della consueta analisi economica e monetaria il Consiglio direttivo ha deciso di innalzare di 25 punti base i tassi d'interesse di riferimento della BCE, dopo averli mantenuti invariati per quasi due anni su livelli storicamente bassi. La necessità di adeguare l'orientamento di politica monetaria, attualmente molto accomodante, emerge alla luce dei rischi al rialzo per la stabilità dei prezzi che sono stati evidenziati dall'analisi economica. Se da un lato l'analisi monetaria indica che il ritmo dell'espansione monetaria di fondo resta moderato, dall'altro la liquidità monetaria è tuttora abbondante e potrebbe agevolare l'accomodamento delle pressioni sui prezzi. Nel complesso è essenziale che la recente evoluzione dei prezzi non produca pressioni inflazionistiche generalizzate nel medio periodo. La decisione assunta dal Consiglio direttivo aiuterà a preservare il saldo ancoraggio delle aspettative di inflazione nell'area dell'euro in linea con l'obiettivo di mantenere i tassi di inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio termine. L'ancoraggio di tali aspettative costituisce un presupposto necessario affinché la politica monetaria contribuisca alla crescita economica nell'area. Allo stesso tempo i tassi di interesse continuano a essere modesti su tutte le scadenze. Pertanto, l'orientamento di politica monetaria resta accomodante, seguitando a sostenere in misura considerevole l'attività economica e la creazione di posti di lavoro. I recenti dati economici confermano il perdurare della positiva dinamica di fondo dell'attività, a fronte di un livello di incertezza che rimane elevato. Il Consiglio direttivo continuerà a seguire con molta attenzione tutti gli sviluppi relativi ai rischi al rialzo per la stabilità dei prezzi.

Come dichiarato in precedenti occasioni, anche l'offerta di liquidità e le modalità di aggiudicazione degli importi nelle operazioni di rifinanziamento saranno adeguate al momento opportuno, tenendo presente che tutte le misure non convenzionali adottate nel periodo di acute tensioni finanziarie sono, per come strutturate, di natura temporanea.

Il Consiglio direttivo continuerà dunque a seguire con molta attenzione tutti gli andamenti nel prossimo periodo.

Per quanto concerne l'analisi economica, dopo l'incremento dello 0,3 per cento sul periodo precedente registrato dal PIL in termini reali dell'area dell'euro nel quarto trimestre del 2010, i recenti dati statistici e gli indicatori basati sulle indagini congiunturali segnalano una dinamica di fondo persistentemente positiva dell'attività economica nell'area agli inizi di quest'anno. Le esportazioni dell'area dell'euro dovrebbero essere sostenute dalla ripresa economica in atto a livello mondiale. Al tempo stesso, dato il grado di fiducia relativamente elevato delle imprese nell'area, la domanda interna del settore privato dovrebbe fornire un contributo sempre più consistente alla crescita economica, beneficiando dell'orientamento accomodante della politica monetaria e delle misure adottate per migliorare il funzionamento del sistema finanziario. Ci si attende tuttavia che la ripresa dell'attività sia in certa misura frenata dal processo di aggiustamento dei bilanci in diversi comparti.

Secondo la valutazione del Consiglio direttivo i rischi per queste prospettive economiche restano sostanzialmente bilanciati, in un contesto di elevata incertezza. Da un lato, il commercio mondiale potrebbe continuare a crescere più rapidamente rispetto alle attese, sostenendo le esportazioni dell'area dell'euro; inoltre, il perdurare del positivo clima di fiducia delle imprese potrebbe contribuire all'attività interna dell'area più di quanto ci si aspetti al momento. Dall'altro lato, i rischi al ribasso riguardano le tensioni in atto in alcuni segmenti dei mercati finanziari che si potrebbero propagare all'economia reale dell'area dell'euro; sono altresì connessi a ulteriori rincari dell'energia, in particolare per effetto delle attuali tensioni geopolitiche, alle spinte protezionistiche e a una possibile correzione disordinata degli squilibri internazionali. Esistono infine potenziali rischi concernenti l'impatto economico, sull'area

dell'euro e altre regioni del mondo, del recente disastro naturale e nucleare che ha colpito il Giappone.

Quanto ai prezzi, la stima rapida dell'Eurostat indica che nell'area dell'euro l'inflazione sui dodici mesi misurata sullo IAPC è stata pari al 2,6 per cento in marzo, dopo il 2,4 per cento di febbraio. L'incremento dei tassi di inflazione registrato agli inizi dell'anno è ampiamente riconducibile alla componente delle materie prime. La pressione derivante dai bruschi rincari dei beni energetici e alimentari è ravvisabile anche nelle prime fasi del processo produttivo. È indispensabile che l'aumento dell'inflazione armonizzata non provochi effetti di secondo impatto nel processo di formazione di salari e prezzi, dando luogo a spinte inflazionistiche generalizzate in un orizzonte di medio termine. Le aspettative di inflazione devono rimanere saldamente ancorate in linea con l'obiettivo del Consiglio direttivo di mantenere i tassi di inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio periodo.

I rischi per le prospettive a medio termine sull'evoluzione dei prezzi restano orientati verso l'alto; in particolare riguardano aumenti dei corsi dell'energia più elevati di quanto ipotizzato, anche alla luce delle tensioni politiche in atto nell'Africa settentrionale e in Medio Oriente. Più in generale, la vigorosa crescita economica dei mercati emergenti, sostenuta dalla liquidità abbondante su scala mondiale, potrebbe ulteriormente alimentare i rincari delle materie prime. Inoltre, gli incrementi delle imposte indirette e dei prezzi amministrati potrebbero superare le ipotesi correnti, data l'esigenza di risanare i conti pubblici nei prossimi anni. Infine, i rischi sono connessi anche a pressioni interne sui prezzi più accentuate rispetto alle attese, a fronte della ripresa economica in corso.

Passando all'analisi monetaria, in febbraio il tasso di crescita sui dodici mesi di M3 è salito al 2,0 per cento, dall'1,5 di gennaio. Al di là della recente volatilità delle sue dinamiche,

riconducibile a fattori straordinari, l'aggregato ampio M3 ha continuato ad accelerare negli ultimi mesi. Anche il tasso di variazione sui dodici mesi dei prestiti al settore privato ha registrato un ulteriore incremento in febbraio, portandosi al 2,6 per cento dal 2,4 del mese precedente. Pertanto, il ritmo dell'espansione monetaria di fondo risulta in graduale aumento, pur restando moderato. Al tempo stesso, la liquidità monetaria accumulata prima del periodo di tensioni finanziarie rimane abbondante e potrebbe agevolare l'accomodamento delle pressioni sui prezzi nell'area dell'euro.

Per quanto riguarda le componenti di M3, la crescita sui dodici mesi di M1 si è ulteriormente ridotta, collocandosi in febbraio al 2,9 per cento, mentre è aumentata quella degli altri depositi a breve termine e degli strumenti negoziabili. Questo aggiustamento all'interno di M3 è ascrivibile all'impatto esercitato dal recente accentuarsi dell'inclinazione della curva dei rendimenti sulla remunerazione di diverse attività monetarie. Tuttavia, la maggiore inclinazione della curva implica anche un effetto frenante sull'espansione complessiva di M3, poiché riduce l'appetibilità delle attività monetarie rispetto agli strumenti a più lungo termine, meglio remunerati, non compresi in tale aggregato.

Dal lato delle contropartite, l'ulteriore aumento del tasso di espansione sui dodici mesi registrato in febbraio dai prestiti bancari al settore privato è in parte riconducibile a un nuovo lieve rafforzamento della crescita dei prestiti alle società non finanziarie, che si è portata allo 0,6 per cento dopo lo 0,5 di gennaio. I prestiti alle famiglie sono incrementati in febbraio del 3,0 per cento, rispetto al 3,1 di gennaio. Complessivamente, agli inizi del 2011 il flusso positivo dei prestiti al settore privato non finanziario ha investito in modo più generalizzato i settori delle famiglie e delle società non finanziarie.

Gli ultimi dati confermano che le banche hanno ulteriormente accresciuto i prestiti a favore del settore privato, mentre le dimensioni complessive dei loro bilanci sono rimaste

sostanzialmente invariate. È importante che le banche continuino ad ampliare l'offerta di credito a tale settore, a fronte dell'aumento della domanda. Ove necessario, per raccogliere questa sfida le banche devono senza meno trattenere gli utili, ricorrere al mercato per rafforzare ulteriormente la propria componente patrimoniale, oppure sfruttare appieno le misure di sostegno pubblico a favore della ricapitalizzazione. In particolare, le banche che al momento hanno un accesso limitato al finanziamento sul mercato devono incrementare con urgenza il proprio capitale e il proprio livello di efficienza.

In sintesi, il Consiglio direttivo ha deciso di innalzare di 25 punti base i tassi d'interesse di riferimento della BCE. La necessità di adeguare l'orientamento di politica monetaria, attualmente molto accomodante, emerge alla luce dei rischi al rialzo per la stabilità dei prezzi che sono stati evidenziati dall'analisi economica. Da una verifica incrociata con le indicazioni dell'analisi monetaria scaturisce che se, da un lato, il ritmo dell'espansione monetaria di fondo resta moderato, dall'altro la liquidità monetaria è tuttora abbondante e potrebbe agevolare l'accomodamento delle pressioni sui prezzi. Nel complesso è essenziale che la recente evoluzione dei prezzi non produca pressioni inflazionistiche generalizzate nel medio periodo. La decisione assunta dal Consiglio direttivo aiuterà a preservare il saldo ancoraggio delle aspettative di inflazione nell'area dell'euro in linea con l'obiettivo di mantenere i tassi di inflazione su livelli inferiori ma prossimi al 2 per cento nel medio termine. L'ancoraggio di tali aspettative costituisce un presupposto necessario affinché la politica monetaria contribuisca alla crescita economica nell'area. Allo stesso tempo i tassi di interesse continuano a essere modesti su tutte le scadenze. Pertanto, l'orientamento di politica monetaria resta accomodante, seguendo a sostenere in misura considerevole l'attività economica e la creazione di posti di lavoro. I recenti dati economici confermano il perdurare della positiva dinamica di fondo dell'attività, a fronte di un livello di incertez-

za che rimane elevato. Il Consiglio direttivo continuerà a seguire con molta attenzione tutti gli sviluppi relativi ai rischi al rialzo per la stabilità dei prezzi.

Per quanto concerne le politiche di bilancio, è essenziale che tutti i governi conseguano gli obiettivi di risanamento che hanno annunciato per il 2011. Inoltre, la comunicazione di misure di risanamento specificate nel dettaglio per il 2012 e oltre aiuterebbe a persuadere gli operatori di mercato e il pubblico in generale riguardo alla natura durevole delle politiche correttive. Il consolidamento della fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche è fondamentale, poiché in questo modo diminuiranno i premi per il rischio di interesse e miglioreranno le condizioni per una crescita solida e durevole.

Al tempo stesso è indispensabile che nell'area dell'euro siano attuate con urgenza riforme strutturali consistenti e di ampia portata, per rafforzarne il potenziale di crescita, la competitività e la flessibilità. Nei mercati dei beni e servizi dovrebbero essere ulteriormente perseguite, in particolare, politiche di stimolo alla concorrenza e all'innovazione per accelerare il processo di ristrutturazione e favorire gli incrementi di produttività. Sul fronte del mercato del lavoro, la priorità va accordata al potenziamento della flessibilità salariale e degli incentivi all'occupazione, nonché all'eliminazione delle rigidità di mercato.

Infine il Consiglio direttivo ritiene che il pacchetto di sei proposte legislative sulla *governance* economica, adottato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, permetta di realizzare alcuni progressi nella sorveglianza economica e di bilancio nell'area dell'euro. A parere del Consiglio direttivo, le proposte non consentono tuttavia di compiere quel salto di qualità in materia di sorveglianza che servirebbe nell'area dell'euro per assicurare il regolare funzionamento dell'Unione economica e monetaria. Pertanto, in linea con il parere adottato dalla BCE il 17 febbraio su tali proposte, il Consiglio direttivo esorta il Consiglio Ecofin, il Parlamento europeo e

la Commissione a concordare, nel contesto del dialogo a tre, requisiti più stringenti, una maggiore automaticità delle procedure e una più chiara attenzione ai paesi più vulnerabili che registrano perdite di competitività. Tutto ciò contribuirebbe ad assicurare l'efficacia del nuovo quadro di riferimento nel lungo periodo.

Questo numero del Bollettino contiene due articoli. Il primo esamina i rischi e le sfide per quanto concerne la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area dell'euro; il secondo descrive i principali risultati di due indagini, condotte presso le famiglie e le imprese, sull'uso delle banconote in euro.

[Torna all'indice](#)

il Regno

2011

quindicinale di attualità e documenti

6

Attualità

145 150°. Cattolici dopo il mondo cattolico

149 Il Medio Oriente e la guerra di Libia

171 I papi in TV

191 Il crocifisso, l'Europa e le sentenze

203 **Studio del Mese**
Crisi economica, mercato e governo
La visione di Tommaso Padoa-Schioppa

Torna all'indice





Caro lettore,

con questo comunicato, l'amministratore delegato del Centro Editoriale Dehoniano (CED), p. Alberto Breda, ha dato il 14 marzo scorso notizia di alcuni cambiamenti decisi all'interno della nostra azienda (cf. qui a p. 157).

«Per il Centro Editoriale Dehoniano di Bologna è tempo di avvicendamenti. Si tratta di un rinnovamento che avviene nel segno della continuità di una storia autorevole per la Congregazione dei sacerdoti del sacro cuore e per la Chiesa italiana, che l'azienda intende custodire e proseguire.

Dopo molti anni alla direzione della casa editrice Edizioni Dehonianie Bologna (EDB), p. Alfio Filippi lascia l'incarico. Gli subentra nel ruolo di direttore p. Pier Luigi Cabri, attualmente responsabile di EDB Scuola. P. Alfio Filippi, dapprima direttore della rivista Il Regno, poi dal 1991 direttore delle EDB, rimane in qualità di direttore emerito alla casa editrice, mettendo a servizio dell'azienda la sua preziosa competenza.

Un avvicendamento importante riguarda anche la rivista Il Regno, la cui direzione passa da p. Lorenzo Prezzi a Gianfranco Brunelli, attuale vicedirettore e caporedattore per la sezione Attualità.

P. Lorenzo Prezzi, già direttore de Il Regno dal 1993, assume ora la direzione della rivista Settimana, in sostituzione di p. Mauro Pizzighini.

Il Consiglio di amministrazione del Centro Editoriale Dehoniano spa ha deciso questi cambiamenti nell'ambito di un articolato programma di rinnovamento di tutta l'azienda, che riguarderà in un prossimo futuro anche altri settori. Il Consiglio di amministrazione del CED ringrazia singolarmente p. Alfio Filippi, p. Pier Luigi Cabri, p. Lorenzo Prezzi, Gianfranco Brunelli e p. Mauro Pizzighini per il lavoro svolto, per la dedizione dimostrata in questi anni e per la nuova disponibilità offerta».

145 (G. Brunelli)
 Italia 1861-2011 - I cattolici dopo il mondo cattolico
 { La Chiesa e le celebrazioni del 150° dell'unità }

147 (D. Sala)
 Libano - Il nuovo patriarca
 { Béchara Rai patriarca di Antiochia e di tutto l'Oriente }

Pakistan: L'umanità sofferente (D. S.)

149 (D. Cantini)
 Mondo arabo - Un nuovo tempo
 { Note sulla rivolta egiziana }

152 (G. Brunelli, M.E. Gandolfi)
 Mondo arabo - La guerra e l'incertezza
 { Dalla Libia alla Siria }

155 (M. Bernardoni)
 Sinodo dei vescovi - Lineamenta
 Come trasmettere la fede

156 (K. Appel)
 Austria - La Chiesa ufficio
 { Uscire da un'immagine e dai suoi effetti }

157 (L. Prezzi, G. Brunelli)
 Cambio di direzione

158 (D. S.)
 Austria - Povertà
 Vietato mendicare

158 (D. S.)
 Giappone - Terremoto
 La pena e la preghiera

159 (M.E. Gandolfi)
 USA-Irlanda - Di fronte al perdono
 { Le celebrazioni penitenziali come luogo di rielaborazione delle colpe }

162 (D. Albarello)
 Teologia - Il Vangelo e l'umano
 { Il convegno della Facoltà teologica dell'Italia settentrionale }

165 (P. Stefani)
 Francia - Dal disprezzo al riconoscimento
 { Il Comitato di collegamento ebraico-cristiano e il futuro del dialogo }

167 (A. Ivereigh)
 Santa Sede - Caritas internationalis
 Via la Knight, arriva una riforma

168 (M. Castagnaro)
 Perú - Teologia della rigenerazione
 { Intervista a p. Carlos Castillo }

170 (M. C.)
 Brasile - Conferenza episcopale
 Fraternità e vita sul pianeta

Libri del mese

171 (E. Rossi)
 Un quotidiano discorso sul prossimo
 { Il ruolo dei cattolici nello sviluppo della televisione italiana }
 Dentro la TV: Benedetto e gli altri (G. Mc.)

175
 Schede (a cura di M.E. Gandolfi)

Segnalazioni

188 (D. Segna)
 R. RUSCONI, Santo padre

188 (L. Truzzi)
 P. MATVEJEVIĆ, Pane nostro

189 (M.C. Rioli)
 P. MARCELLO, La bocca del lupo

190 (L. Truzzi)
 M. REVELLI, Poveri, noi

191 (S. Ferrari)
 Dibattito - Sul crocifisso e su molto altro
 { Le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo }
 Crocifisso nelle scuole: può rimanere (M. B.)

201 (D. Sala)
 Diario ecumenico

202 (L. Accattoli)
 Agenda vaticana

Studio del mese

{ La visione di Tommaso Padoa-Schioppa }

203 (T. Padoa-Schioppa)
 Crisi economica: un mercato senza governo

212 (P. Stefani)
 Parole delle religioni
 Noi non taceremo

214
 I lettori ci scrivono

215 (L. Accattoli)
 Io non mi vergogno del Vangelo
 Aiuto: un testimone di Geova è entrato nel mio blog

Un nuovo tempo

Note sulla rivolta egiziana

Gli avvenimenti d'inizio anno in Tunisia, estesi poi all'Egitto e ad altri paesi del mondo arabo (cf. *Regno-att.* 2,2011, 12s; 4,2011,85ss), sono stati quasi immediatamente paragonati a un nuovo 1989, indicando in questo modo il carattere regionale di rivolte contro l'ordine costituito e contro la repressione sistematica di (quasi) ogni dissenso, che sembrava essere l'unica politica possibile, a partire dagli anni Settanta.

Rivoluzioni incomplete

Siamo ancora in pieno svolgimento della crisi e al momento di stendere queste note la rivolta ha avuto successo nell'allontanare Ben Ali in Tunisia e Mubarak in Egitto, ma è stata in qualche modo controllata in Marocco, Algeria, Siria, Giordania, Iran; in Bahrein e in Libia si assiste al tentativo da parte dei regimi di mantenere il potere, anche se la situazione nel paese nordafricano è sicuramente molto più grave (cf. *qui* alle pp. 152ss).

Il carattere regionale di tali rivolte è quindi messo in discussione e sembra, anzi, che le forze conservatrici possano alla fine prevalere, fornendo magari alcune concessioni, anche nei due paesi nei quali la rivolta di piazza ha raccolto successi.

Credo sia quindi più appropriato mantenere una lettura meno trionfalistica,¹ rassegnandosi a non poter applicare generalizzazioni – la situazione in Tunisia e in Egitto è alquanto differente da quella in Libia o in Bahrein, e cercherò di mostrare perché –

e mettendo in discussione il fatto che si tratti di vere e proprie rivoluzioni.

Se si paragonano queste manifestazioni popolari alla repressione del dissenso politico portata avanti negli ultimi decenni, può essere spontaneo parlare di rivoluzioni, perché i tunisini e gli egiziani sono scesi in piazza in numeri decisamente impressionanti, senza precedenti nel mondo arabo, e hanno coinvolto strati della popolazione molto diversi tra loro. Ciononostante, una rivoluzione dovrebbe sovvertire l'ordine costituito e modificare alla radice le logiche del potere politico ed economico, ma questo sembra essere un obiettivo lontano, la cui realizzazione è ostacolata dal fatto che, sia in Tunisia sia in Egitto, le basi del potere, essenzialmente di natura militare, non sono state intaccate dalle rivolte; anzi, si può forse affermare che ne abbiano addirittura tratto beneficio.

Non intendo con questo sminuire in alcun modo la portata di tali avvenimenti, soprattutto da un punto di vista teorico, basti pensare alle innumerevoli dissertazioni sulla presunta incompatibilità della religione musulmana con la democrazia o sulla necessità «orientale» di avere un sultano per il mantenimento dell'ordine; ma anche da un punto di vista geopolitico, con l'evidente necessità da parte dell'Europa e degli Stati Uniti di rivoluzionare il modo di fare politica estera con questa regione del mondo. Mi pare tuttavia necessario constatare che, allo stato attuale delle cose, non sono all'orizzonte delle modifiche radicali del quadro geopolitico, economico, culturale.

Il caso egiziano

Partendo dall'esperienza personale,² mi soffermerò in particolare sull'Egitto, paese centrale – geopoliticamente, demograficamente, storicamente – per tutti gli equilibri nella regione, spesso all'avanguardia nella cultura e nelle nuove tendenze religiose e sociali, al fine di entrare più nello specifico di quanto è avvenuto tra il 25 gennaio (data dell'inizio delle manifestazioni in piazza Tahrir e altrove) e l'11 febbraio, data nella quale il *ra'is* Mubarak ha rassegnato le dimissioni, dopo una presidenza trentennale.

A posteriori è sempre facile individuare le cause scatenanti un evento che rimane comunque in sé profondamente poco spiegabile, o almeno poco spiegabile nelle circostanze concrete del suo svolgimento. Per chi osservava il paese con uno sguardo non eccessivamente orientato ai temi di ricerca più tipicamente di stampo occidentale – la democratizzazione, il *revival* islamico e così via – era sempre più evidente che in Egitto la maggior parte dei cittadini vivesse piuttosto male, con tassi crescenti di povertà, un analfabetismo ancora imponente, un sistema politico bloccato dall'inizio degli anni Ottanta e un sistema economico cristallizzato a partire dai primi interventi del Fondo monetario internazionale e dagli aiuti militari degli Stati Uniti, ottenuti in cambio della «pace fredda» con Israele.

Nel 2005 era stato fondato il movimento *Kifaya* («Basta»), laico e prevalentemente di sinistra, composto da intellettuali e persone che lavorano nel-

la produzione culturale, le cui denunce sono state alla base delle rivendicazioni del movimento «25 gennaio» (*haraka 25 janair*). Nonostante *Kifaya* non avesse avuto vita facile e fosse, di fatto, finito entro il 2008, aveva comunque generato qualcosa. Parallelamente, ampi strati della società avevano cominciato a manifestare, in particolare i lavoratori organizzati; per tutto il 2009 e il 2010 ci sono state manifestazioni quasi quotidiane in molte aree del paese.

Anche il mondo della cultura aveva preso parte, in qualche modo, ai vari movimenti. Libri come *Palazzo Yacoubian* (uno dei maggiori successi letterari in Egitto e all'estero), o film come *Il caos* di Chahine avevano denunciato in maniera molto aperta la crescente corruzione, ormai arrivata a penetrare ogni strato della società e della burocrazia, e la politica, ridotta a base esclusiva per fare affari alle spalle del pubblico. A questo proposito si può citare, come altro esempio, la novella *Dhat* di Sonallah Ibrahim (1992), che affronta il tema del nesso tra il blocco del sistema politico e la contemporanea avanzata dell'islamismo militante nei settori dell'educazione e dell'assistenza, l'ipocrisia della classe dirigente e lo scandalo dell'accumulo di ricchezze da parte di élite corrotte *versus* una povertà crescente, con una crescente gerarchizzazione della società.

I brogli delle elezioni erano ormai talmente riconosciuti – basti ricordare che prima delle elezioni presidenziali del 2005, nelle quali c'era stata una parvenza di competizione, il candidato più minaccioso per il regime, Ayman Nur, leader del partito *al-Ghad* («Domani»), era stato imprigionato per qualche mese – da essere entrati in alcune delle battute egiziane più diffuse. Arresti di giornalisti erano all'ordine del giorno e le forze dell'*Amn al-Dawla*, la polizia di stato, erano associate al terrore, poiché, protette dalla legge marziale, hanno detenuto, torturato e a volte ucciso molti cittadini, quasi sempre senza accuse formali a loro carico.

Le proteste del 25 gennaio hanno avuto origine da un gruppo chiamato «6 aprile», data in cui, nel 2008, c'era stato uno sciopero generale nel paese



per protestare contro le condizioni di vita e i salari sempre meno equiparati al costo della vita. Lo sciopero generale era fallito, ma nella mente degli organizzatori delle ultime recenti proteste era chiaro ed evidente il collegamento con quelle che si erano succedute negli anni precedenti.

Il movimento «25 gennaio»

Com'è possibile allora che la rivolta del 25 gennaio abbia avuto successo, laddove quelle precedenti avevano fallito, soffocate nella repressione? Gli eventi tunisini hanno avuto sicuramente un peso decisivo, così come una certa internazionalizzazione di alcune strategie per portare avanti una lotta politica: la necessità della non violenza per evitare di dare adito alla repressione, un grande autocontrollo delle emozioni e un'efficiente organizzazione. Un video, pubblicato su *al-Jazeera*, mostra chiaramente dei rappresentanti del movimento studentesco che si oppone a Milošević dare lezioni ad alcuni dei capofila delle proteste in piazza Tahrir e nel resto del paese.³

La rivolta è stata definita la rivoluzione dei giovani, la rivoluzione di Facebook, sottolineando così sia la sua natura essenzialmente spontanea, non organizzata da partiti politici o religiosi, né pilotata dall'esterno, sia il fatto che il nucleo organizzativo del movimento «6 aprile», rapidamente divenuto «25 gennaio», fosse composto soprattutto da giovani con un buon livello

educativo, quasi tutti laureati, spesso in università prestigiose come quella americana presente a Il Cairo dal 1919. È il caso, ad esempio, di Wael Ghonim, uno dei volti della rivolta, *editor* di Google a Dubai.

Questa caratterizzazione è, da un lato, corretta, perché l'Egitto, come altri paesi arabi, ha una popolazione giovane e molti laureati spesso disoccupati o sottoccupati (come nel caso del giovane tunisino che, dandosi fuoco, ha originato le proteste in Tunisia). È sicuramente vero anche il fatto che senza l'ausilio dei nuovi mezzi di comunicazione – in particolare di Internet, dato che la rete dei telefoni cellulari è stata rapidamente messa fuori uso dalle autorità – probabilmente la protesta sarebbe stata bloccata. Allo stesso tempo, però, è importante sottolineare come la partecipazione alle proteste sia stata ampia, e come, di fatto, sia stata la popolazione egiziana, rappresentata quasi in ogni suo segmento, a rivoltarsi contro un regime opprimente.

Gli elementi decisivi nel determinare il successo della rivolta sono stati quindi principalmente due: l'enorme partecipazione popolare, da una parte, che ha di fatto impedito al regime di limitarsi a sopprimere le proteste con la violenza,⁴ supportata da mezzi di comunicazione, come i social network, e dai canali satellitari, come *al-Jazeera* (i quali hanno informato i cittadini, a differenza ovviamente dei

canali televisivi nazionali controllati dal potere); e dall'altra, il sentimento provato dalla maggior parte delle persone presenti nelle piazze, consapevoli di non aver più molto da perdere, poiché la crisi della cittadinanza aveva ormai raggiunto livelli così profondi da non permettere alcuna ripresa della vita ordinaria.

Non è questa la sede per fare una cronistoria della rivolta, culminata l'11 febbraio con l'annuncio delle dimissioni di Mubarak, ma è necessario sottolineare che per 18 giorni e 18 notti centinaia di migliaia di persone, a volte anche milioni, hanno mantenuto il controllo di piazza Tahrir, hanno resistito alla tensione e alla fatica, hanno rifiutato atti di vandalismo e si sono organizzati in modo da permettere la partecipazione alle manifestazioni di tutti gli strati della popolazione: giovani e anziani, ricchi e poveri, educati e analfabeti, uomini e donne, cristiani e musulmani, uniti nel domandare essenzialmente un trattamento dignitoso da parte delle autorità. «Il popolo vuole cambiare il sistema», uno degli *slogan* più ricorrenti nelle manifestazioni, alludeva proprio a questa necessità di potersi sentire cittadini nel proprio paese.

Un'evoluzione incerta

Che ruolo hanno avuto i vari partiti politici o religiosi nelle proteste? È documentato che nei primi giorni della protesta né i Fratelli musulmani né i principali partiti politici d'opposizione, sia di sinistra sia liberali, si sono schierati a favore dei manifestanti. Il papa Shenouda III aveva esplicitamente sconsigliato ai copti di manifestare, sostenendo la bontà del regime di Mubarak, e i tanto temuti salafiti, gli islamisti più radicali, non si sono mai espressi contro il governo. Dopo qualche giorno, però, a mano a mano che le proteste guadagnavano consensi, si sono uniti anche loro, con l'eccezione dei salafiti, e si è potuto così assistere alla prima messa copta celebrata in piazza Tahrir con la protezione dei musulmani, alle preghiere dei musulmani con i cristiani al loro fianco, e in generale a scene di dichiarata unità del popolo egiziano contro ogni tentativo di dividerlo.

Il problema che si pone oggi è sa-

pere quale direzione prenderà questo paese chiave all'interno della regione, e quindi quali direzioni saranno prese dagli altri.

Tra le principali richieste della piazza, il cambiamento di sistema, o in altri termini il compimento di una vera e propria rivoluzione, è sicuramente l'obiettivo che appare meno raggiungibile e le ultime decisioni della giunta militare – tra le quali il rilascio di alcuni prigionieri politici, ma anche il fermo di alcuni manifestanti – non sembrano certo andare in questa direzione.

Allo stesso tempo, il fronte unitario della rivoluzione comincia a dividersi, come inevitabile: i salafiti riprendono voce e chiedono l'istituzione di uno stato islamico, anche se documenti trafugati da stazioni di polizia sembrerebbero provare la loro complicità col regime;³ i Fratelli musulmani, apparentemente più moderati, cercheranno di avere un ruolo determinante nella battaglia per la modifica della Costituzione e in particolare dell'articolo 2, modificato da Sadat per fare della *shari'a* la fonte principale del diritto positivo in Egitto; la Chiesa copta, in crisi da anni e al cui interno è presente un forte movimento di scontento laico, cercherà di gestire un nuovo accordo con il potere che si costituirà sulla base dei precedenti. È presumibile che l'esercito manterrà il ruolo egemone che ha sempre avuto dalla rivoluzione del 1952, anche per non alterare gli equilibri della regione.

Ci sono però anche molti cittadini, non ultimi quelli che hanno dato inizio alle proteste, che chiedono uno stato democratico, non confessionale, laico, la cui economia non sia predeterminata da vincoli economici decisi dall'estero. Queste persone rifiutano lo schema interpretativo utilizzato negli ultimi anni anche in Occidente, che vede necessaria un'opposizione tra fondamentalismo religioso e dominio dell'autorità militare, e cercano nuove soluzioni per un concetto di cittadinanza che possa essere più inclusivo.

La differenza principale tra l'Egitto e la Tunisia, da un lato, e altri paesi come la Libia, dall'altro, sta a mio avviso proprio nella presenza consistente di una classe educata a principi di libertà dell'individuo che nutre se-

rie aspirazioni a una vita migliore, anche se talvolta non perfettamente coincidenti con quelle della teoria politica occidentale. È proprio nella presenza di questa classe, non necessariamente occidentalizzata, ma con aspirazioni condivisibili, che si ripone la speranza di un Egitto e di una regione finalmente più indipendente.

Daniele Cantini*

* Daniele Cantini è docente di Antropologia politica del Medio Oriente e di Etnologia dell'Africa e del Mediterraneo presso la Facoltà di lettere e filosofia dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Dal 2011 è post-dottorando presso l'Università di Halle-Wittenberg (Germania).

¹ Non mancano, però, riferimenti di segno opposto. Se la definizione «l'89 arabo» è maggiormente usata in Occidente, il canale satellitare *al-Jazeera*, il cui ruolo nel documentare le rivolte e in qualche modo nel sostenerle non può essere sottovalutato, parla di «rivoluzione del popolo» (*thawrat al-sha'ab*).

² L'autore ha vissuto tre anni in Egitto, da febbraio 2007 a luglio 2010, come antropologo e ricercatore affiliato al centro studi francese CEDEJ, portando avanti ricerche sull'educazione superiore, sulle migrazioni, sul rapporto tra cristiani e musulmani e sui problemi della cittadinanza in Egitto.

³ È importante sottolineare come le proteste siano state portate avanti in tutto l'Egitto, non solamente in piazza Tahrir. Si sono registrate anche in altri quartieri de Il Cairo, ad Alessandria, a Suez, in altri centri e persino in alcuni villaggi, anche se i mass media non sono riusciti a documentare tutto. I dimostranti, però, hanno sempre avuto l'impressione di non essere soli.

⁴ L'enfasi sul fatto che le rivolte in Egitto sono state pacifiche, che è un dato di fatto, soprattutto se paragonato alla situazione in altri paesi arabi, non può nascondere le repressioni dei primi giorni, culminate nel «venerdì della collera», il 28 gennaio, nel quale sono stati uccisi alcune centinaia di manifestanti disarmati.

⁵ La legittimità internazionale del precedente regime era fondata essenzialmente sul mantenimento della pace con Israele e sul ruolo di contenimento del fondamentalismo islamico. Sembrerebbe ora che parte del fondamentalismo più radicale, compresi gli organizzatori dell'attentato alla chiesa d'Alessandria dello scorso dicembre, sia stata sostenuta dal regime.

La guerra e l'incertezza

Dalla Libia alla Siria

Dalla Libia alla Siria. Dopo Egitto e Tunisia il vento della protesta e della rivolta ha percorso altre aree significative dell'Africa del Nord e del Medio Oriente. La dinamica tuttavia non è la stessa, anche se la macchina mediatica tende ad assimilare le diverse situazioni. Ne è un esempio chiaro il caso libico, dove il 19 marzo si è avviata una azione di guerra nella quale sono coinvolte alcune potenze occidentali, e che non è mai stato assimilabile alle altre situazioni dell'area (cf. *Regno-att.* 4,2011,85).

Il ruolo pro-democratico dei media

Il ruolo propulsore dei *social network* nella primissima stagione delle rivolte ha subito una duplice battuta d'arresto: innanzitutto nei paesi (Tunisia, Egitto) dove le rivolte sono sorte per prime e sono state reali, perché ci si è resi conto che il «popolo di Facebook o di Twitter» è in grado di mettere all'ordine del giorno istanze di democratizzazione, ma manca poi – per struttura stessa del mezzo – di luoghi dove dare loro forma politica e soprattutto *leadership*. Senza luoghi e strumenti politici, il semplice movimentismo digitale non sedimenta alcun risultato. In Tunisia come in Egitto è probabile che la rivolta appoggi definitivamente al semplice cambio del clan al potere, ma che la struttura dello stato rimanga la stessa, garantita dall'esercito, magari con qualche margine di libertà in più.

Nel caso della Libia, si è prodotta almeno nella fase iniziale una generale disinformazione. La forzatura di informa-

zioni non controllate sul campo ha trasformato le aspettative in notizia. Il caso emblematico è quello del bombardamento aereo dei manifestanti a Tripoli, informazione che, una volta partita, è diventata vera senza riscontri, anche perché i giornalisti erano banditi da Tripoli. Una delle voci dissonanti è stata quella del vicario apostolico della città, mons. Martinelli, che sin dall'inizio ha negato le uccisioni di massa nella capitale e l'uso degli aerei contro i civili.

La potenza – ma anche l'aleatorietà – del mezzo non sempre consente di pilotarne l'esito. Una scommessa tentata dal segretario di stato USA, H. Clinton, che a metà febbraio indicava come priorità a tutti i propri ambasciatori la libertà informatica e contemporaneamente chiedeva ai consiglieri della Casa Bianca di cercare d'individuare e anticipare i sommovimenti che correvano in rete.

Senza l'Europa, in ordine sparso

All'esplosione del caso libico è seguita una politica, da parte dei diversi soggetti internazionali, in ordine sparso. Innesco il *refrain* «violazione dei diritti umani», che nascondeva la – seria – preoccupazione che un Gheddafi vincente o ancora relativamente forte potesse ridiscutere il precarissimo quadro che le rivolte del mondo arabo stavano disegnando, ogni attore ha messo in campo tutta la forza della propria debolezza senza riuscire ad arrivare a una posizione comune *viabile*. La volontà anglo-francese d'avviare in proprio un intervento militare e di mettere il cappello sul futuro della Libia e delle sue risorse, il ri-

trarsi dei tedeschi, la confusa posizione dell'Italia, la politica delle dichiarazioni di Obama hanno in una prima fase consentito a un Gheddafi minaccioso di riprendere l'iniziativa.

La risoluzione ONU n. 1973 (di per sé un buon compromesso) non ha risolto le contraddizioni politiche iniziali – ne è prova lo scontro durissimo tra gli occidentali sulla catena di comando delle operazioni – oggi passato in parte alla NATO, soprattutto per azione della Turchia –, mentre sia la Lega araba sia l'Unione africana si sono defilate, dopo l'avvio dei primi, massicci bombardamenti.

È chiaro che oggi l'obiettivo politico della decisione ONU è diventato la fine del regime di Gheddafi e la sua defenestrazione. Senza sapere i tempi e le conseguenze interne umane, politiche ed economiche.

Ancora oscuri sono i riflessi di questa vicenda – e in generale della vicenda delle rivolte – sui sommovimenti che stanno interessando anche la penisola arabica e che, passando per la Giordania e per la storica manifestazione che in Libano ha visto decine di migliaia di persone chiedere l'abolizione del sistema confessionale, è arrivata sino in Siria.

Il fattore religioso

Il primo tempo delle rivolte aveva mostrato che per cristianesimo e islam la convivenza era possibile anche grazie a una maggiore laicità delle istituzioni, oltre che per una più convinta promozione del dialogo. In questo secondo tempo abbiamo invece assistito, ad esempio, in Egitto a un andamento ondivago: a risorgenti contrapposizioni, frutto di me-

morie lunghe e ataviche (cf. anche *qui* a p. 149), sono seguite azioni distensive, anche se sinora non sufficientemente supportate da gesti simbolici forti da parte dei vertici delle rispettive gerarchie: Al-Azhar ha continuato a dirsi contraria al dialogo, pur avendo inviato nuovamente l'Egitto la propria ambasciatrice presso la Santa Sede.

Altrove abbiamo assistito a significativi incontri. Mons. Martinelli ha riferito che il segretario generale dell'organismo islamico libico che promuove il dialogo interreligioso – la World Islamic Call Society – «ci ha ringraziato per la presenza cattolica in Libia e in particolare per il servizio delle religiose nei diversi ospedali». E mons. Fouad Twal, patriarca latino di Gerusalemme, il 22 marzo è andato in visita da Abdullah II, principe di Giordania.

Sarebbe stata anche auspicabile, con lo scoppio della guerra, la ricerca di una posizione comune tra cristiani e musulmani a rafforzare l'idea che lo scontro non insisteva su contrapposizioni di tipo religioso.

La posizione della Santa Sede e della Conferenza episcopale italiana si è poi precisata un po' alla volta. Dopo una settimana di bombardamenti occidentali, la Chiesa cattolica, con Benedetto XVI, all'*Angelus* di domenica 27 marzo, ha preso posizione chiedendo alle forze in campo «l'immediato avvio di un dialogo che sospenda l'uso delle armi», cioè il cessate il fuoco e una trattativa.

Apprendo i lavori del Consiglio permanente della CEI, il giorno dopo, il presidente, card. A. Bagnasco, con un testo evidentemente concordato con la Segreteria di stato, ha parlato di un immediato cessate il fuoco e del «superamento della fase cruenta». Bagnasco condanna Gheddafi, ma definisce «improvviso» l'intervento alleato. E conclude: «Noi crediamo che la strada della diplomazia sia la via giusta e possibile, forse tuttora desiderata dalle parti in causa, premessa e condizione per individuare una via africana verso il futuro invocato soprattutto dai giovani. Ma anche per evitare possibili spinte estremistiche che avrebbero esiti imprevedibili e gravi».

La linea è chiara: nessuno schieramento della Chiesa a favore dell'intervento armato così come esso è stato gestito; cercare d'impedire nell'opinione pubblica musulmana il cortocircuito tra

le posizioni vaticane e quelle occidentali; non lasciare isolate le comunità cristiane dell'area, espressione tradizionale, autoctona e legittima del cristianesimo in quelle terre e non *enclave* culturale dell'Occidente.

Stesso canone quello dei vescovi della piccola Chiesa dell'Africa del Nord – già intervenuti all'inizio della crisi (*Regno-att.* 4,2011,87) –, che hanno ribadito per bocca di mons. V. Landel, arcivescovo di Rabat (Marocco), che nei recenti avvenimenti che si sono verificati in Maghreb vi è «una rivendicazione legittima di libertà, di giustizia e di dignità, in particolare da parte delle giovani generazioni. (...) Oggi – dice Landel – questo vento di cambiamento attraversa la Libia».

L'intervento armato, tuttavia, segna uno spartiacque: «Sappiamo che la guerra non risolve niente e, quando scoppia, è altrettanto incontrollabile quanto l'esplosione di un reattore nucleare! Le prime vittime sono sempre i più poveri e i più svantaggiati. Inoltre, che lo si voglia o no, la guerra nel Vicino Oriente, e ora nel Maghreb, sarà sempre interpretata come "una crociata". E questo avrà conseguenze inevitabili sulle relazioni conviviali che cristiani e musulmani hanno intrecciato e continuano a intrecciare nel quotidiano».

Diario della rivolta

21 febbraio – Libia: Nel giorno in cui alcune fonti affermano che Gheddafi colpisce con elicotteri una manifestazione di oppositori a Tripoli provocando centinaia di morti, il vicario apostolico della città, mons. Vincenzo Martinelli dichiara all'agenzia *Fides*: «Dal luogo nel quale mi trovo non constato niente, la città è silenziosa ed è ferma. Non c'è niente che faccia pensare a scontri, anche se ho avuto notizie di scontri e saccheggi avvenuti nella notte».

22.2 – Yemen: scontri a Sanaa tra sostenitori e oppositori del regime. 5 morti.

– *Tunisia:* arrestato il presunto assassino di padre Rybinski, ucciso il 18.2: un falegname che collaborava con la scuola gestita dal religioso.

– *Libia:* in diretta televisiva, Gheddafi si dichiara pronto a morire da «martire» esortando popolazione e militari a riprendere il controllo del paese.

– *Algeria:* il governo ritira dopo 19

anni lo stato di emergenza e vara un pacchetto di riforme contro la disoccupazione.

23.2 – USA: il Consiglio di sicurezza dell'ONU adotta una dichiarazione contro l'uso della violenza da parte della Libia sui manifestanti. L'ambasciatore libico all'ONU nega ogni violenza anche se dichiara che il governo ha perso il controllo dell'Est del paese. La Lega araba sospende la partecipazione all'organismo della Libia. Il presidente USA Obama «condanna fermamente» la violenta repressione dei manifestanti da parte del governo libico e dichiara che gli USA stanno valutando come reagire. Il 25 imporrà sanzioni unilaterali alla Libia.

23.2 – Siria: piccola manifestazione violentemente repressa a Damasco. Numerose testimonianze parlano del potenziamento del controllo delle comunicazioni, dell'aumento di detenzioni e di sparizioni improvvise di oppositori.

24.2 – Egitto: ad Assiut (350 km a sud del Cairo) viene ritrovato il cadavere, accoltellato e decapitato, del sacerdote copto Daoud Boustros.

– *Yemen:* a Taiz decine di migliaia di manifestanti in piazza. Ad Aden 10 morti tra i manifestanti.

– *Svizzera:* Il portavoce dell'Alto commissariato ONU per i rifugiati, M. Fleming chiede che la comunità internazionale «fornisca assistenza umanitaria» a Tunisia ed Egitto che stanno tenendo aperte le frontiere con la Libia per accogliere i rifugiati. L'agenzia ONU ha aperto un centro in Egitto e due in Tunisia: in questi ultimi dal 20.2 sono transitati più di 22.000 rifugiati (tunisini, egiziani, turchi, marocchini, cinesi e africani). Pochi i libici: «temiamo che sia loro impedito di fuggire» – conclude Fleming.

26.2 – USA: Il Consiglio di sicurezza dell'ONU vota all'unanimità la risoluzione n. 1970 che condanna «le flagranti e sistematiche violazioni dei diritti umani, in particolare la repressione contro i manifestanti». Ritenendo che le azioni contro i civili siano un crimine contro l'umanità, la risoluzione prevede il ricorso alla Corte penale internazionale, un embargo sulle armi, il divieto di viaggiare all'estero e il blocco dei beni dei membri del governo libico.

– *Libia*: un comunicato della nunciatura dice che «le comunità religiose che operano nei due vicariati apostolici di Tripoli e Bengasi continuano a essere pienamente al servizio della popolazione e dei fedeli».

– *Egitto*: l'imam di Al-Azhar, Ahmad El Tayeb ingiunge ai soldati libici di non uccidere i civili e afferma che il regime libico ha perso ogni legittimazione.

27.2 – *Tunisia*: si dimette M. Ghannouchi come chiesto ripetutamente dalla piazza. Gli subentra Béji Caïd Essebsi, già ministro di H. Bourghiba.

– *Libia*: mons. Martinelli dichiara a *Il Giornale* che Gheddafi «è pronto a dare il sangue per il suo paese». Quanto ai bombardamenti dei civili a Tripoli, «sono state diffuse delle notizie totalmente false e dannose. (...) Comunicare queste storie al mondo (...) significa alimentare paura e tensione».

– *Oman*: scontri a Salalah (2 morti) e a Sohar. Il giorno successivo a Muscat.

– *Città del Vaticano*: all'*Angelus* il papa chiede per la Libia e per tutto il Medio Oriente «l'immediato avvio di un dialogo, che sospenda l'uso delle armi»

28.2 – *Egitto*: 5 leader copti e 7 islamici stendono un comunicato congiunto di condanna dell'uccisione di p. Boustros e degli scontri avvenuti ad Assiut definendoli un danno per la rivoluzione egiziana.

– *Arabia Saudita*: appare sul web una lettera aperta al re Abdallah firmata da 119 tra accademici, attivisti e uomini d'affari sauditi nella quale si chiede una monarchia costituzionale, una migliore distribuzione della ricchezza e che venga preso in seria considerazione lo scontento giovanile.

– *USA*: il segretario di stato H. Clinton dichiara che si sta prendendo «in seria considerazione» la possibilità d'imporre una *no fly zone* in Libia.

1° marzo – *Yemen*: a Sanaa manifestazione contro la proposta di un governo di unità nazionale fatta dal presidente Saleh, che accusa Israele e USA d'essere i mandanti delle rivolte del mondo arabo.

2.3 – *Libia*: Gheddafi incita i suoi a combattere al suo fianco «fino all'ultimo uomo». Le sue truppe riguadagnano terreno verso Brega e Ajdabiya.

– *Algeria*: per mons. Bader, arcive-

sco di Algeri, le rivolte nel mondo arabo sono una «sfida e un augurio» affinché una nuova generazione possa «creare una società nuova» che dia spazio al dialogo tra cristiani e musulmani.

– *Egitto*: 10.000 copti protestano a Minya (250 km a sud del Cairo) contro il governatore a causa della demolizione di un centro sociale della Chiesa.

– *Olanda*: all'Aia il procuratore generale della Corte penale internazionale, L. Moreno Ocampo, apre un'inchiesta per crimini contro l'umanità contro Gheddafi su istanza del Consiglio di sicurezza dell'ONU.

4.3 – *Libia*: mons. Martinelli dichiara a *Fides* che l'«embargo e le minacce da parte internazionale difficilmente convinceranno le autorità libiche a cedere».

5.3 – *Libia*: le truppe di Gheddafi proseguono la riconquista verso Est.

6.3 – *Libano*: migliaia di cristiani e musulmani manifestano a Beirut contro il sistema politico di tipo confessionale.

– *Città del Vaticano*: Benedetto XVI all'*Angelus* afferma di seguire «continuamente e con grande apprensione le tensioni che, in questi giorni, si registrano in diversi paesi dell'Africa e dell'Asia».

7.3 – *Emirati arabi*: le monarchie arabe del Golfo si dichiarano favorevoli a una *no fly zone* in Libia «per proteggere i civili».

8.3 – *Libia*: «Penso che non sia opportuno intervenire con la forza, perché vi sarebbe altro spargimento di sangue», dice a *Fides* mons. Martinelli.

– *USA*: L'alto commissario ONU per i rifugiati si dice preoccupato per le violenze e le discriminazioni verso gli africani subsahariani in Libia.

– *Egitto*: l'imam di Al-Azhar condanna la distruzione di una chiesa ad Atfih e il capo dell'esercito ne promette la ricostruzione in risposta a una violenta manifestazione di protesta di copti al Cairo. 10 i morti, di cui 6 copti.

9.3 – *Marocco*: Mohammed VI annuncia una «riforma costituzionale globale» che sarà sottoposta a referendum. Punti salienti: riconoscimento della componente berbera della popolazione; rafforzamento dei poteri del primo ministro; un potere giudiziario indipendente.

10.3 – *Bruxelles*: si aprono il vertice NATO che discute della situazione libica e quello dei ministri degli esteri dell'UE.

– *Francia*: Parigi riconosce il Consiglio nazionale di transizione come unico legittimo rappresentante del popolo libico.

12.3 – *Yemen*: violenta repressione dei manifestanti sciiti da parte di militari sauditi, intervenuti nell'ambito del Consiglio di cooperazione del Golfo. 7 morti. I militari occupano gli ospedali.

– *Egitto*: La Lega araba chiede all'ONU l'imposizione di una *no fly zone* a protezione dei civili libici.

16.3 – *Libia*: le truppe di Gheddafi si preparano ad attaccare Bengasi.

17.3 – *USA*: Il Consiglio di sicurezza dell'ONU approva la risoluzione n. 1973 (astenuti: Germania, Cina, Russia, Brasile e India) che prevede l'istituzione di una *no fly zone* in Libia e il ricorso a «tutte le misure necessarie» per fermare gli attacchi ai civili. La risoluzione riconosce il ruolo della Lega araba per «il mantenimento della pace internazionale e la sicurezza nella regione». Chiede un immediato cessate il fuoco e riconosce «la necessità d'intensificare gli sforzi per trovare una soluzione alla crisi al fine di rispondere alle legittime domande del popolo libico».

18.3 – *Libia*: dichiara mons. Martinelli: «Noi intendiamo rimanere».

19.3 – *Libia*: aerei militari francesi danno inizio all'operazione «Odissea all'alba» bombardando dispositivi antiaerei libici.

20.3 – *Città del Vaticano*: il papa all'*Angelus* rivolge «un pressante appello a quanti hanno responsabilità politiche e militari, perché abbiano a cuore, anzitutto, l'incolumità e la sicurezza dei cittadini e garantiscano l'accesso ai soccorsi umanitari».

21.3 – *Siria*: dimostranti a Dara'a danno fuoco alla sede del partito Baath e ad altri edifici governativi. La polizia spara sulla folla. Gli scontri proseguiranno per tutta la settimana. 61 morti accertati. Il presidente Assad promette il rilascio di 200 prigionieri politici, l'incriminazione di chi ha sparato sulla folla, la cessazione dello stato d'emergenza che dura da 48 anni, l'aumento delle libertà.

Gianfranco Brunelli,
Maria Elisabetta Gandolfi

il Regno

2011

quindicinale di attualità e documenti

7

Documenti

193 Chiesa, unità d'Italia e bene comune

I testi del papa e del card. Bagnasco per il 150° dell'unità d'Italia e il documento conclusivo della XLVI Settimana sociale dei cattolici italiani.

224 Irlanda: lamento per le vittime

La Chiesa di Dublino conclude con una liturgia penitenziale la visita apostolica disposta a causa delle violenze su minori da parte di sacerdoti.

233 Sul crocifisso: sentenza definitiva

La Grande camera della Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata a favore dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche in Italia.

249 La «primavera araba» e i cristiani

Christiansen sui recenti avvenimenti in Nord Africa e in Medio Oriente: le speranze degli arabi, le politiche occidentali, le preoccupazioni per i cristiani.

Torna all'indice





Caro lettore,

con questo comunicato l'amministratore delegato del Centro Editoriale Dehoniano (CED), p. Alberto Breda, ha dato il 14 marzo scorso notizia di alcuni cambiamenti decisi all'interno della nostra azienda (cf. anche Regno-att. 6,2011,157).

«Per il Centro Editoriale Dehoniano di Bologna è tempo di avvicendamenti. Si tratta di un rinnovamento che avviene nel segno della continuità di una storia autorevole per la Congregazione dei sacerdoti del sacro cuore e per la Chiesa italiana, che l'azienda intende custodire e proseguire. Dopo molti anni alla direzione della casa editrice Edizioni Dehonianie Bologna (EDB), p. Alfio Filippi lascia l'incarico. Gli subentra nel ruolo di direttore p. Pier Luigi Cabri, attualmente responsabile di EDB Scuola. P. Alfio Filippi, dapprima direttore della rivista Il Regno, poi dal 1991 direttore delle EDB, rimane in qualità di direttore emerito alla casa editrice, mettendo a servizio dell'azienda la sua preziosa competenza. Un avvicendamento importante riguarda anche la rivista Il Regno, la cui direzione passa da p. Lorenzo Prezzi a Gianfranco Brunelli, attuale vicedirettore e caporedattore per la sezione Attualità. P. Lorenzo Prezzi, già direttore de Il Regno dal 1993, assume ora la direzione della rivista Settimana, in sostituzione di p. Mauro Pizzighini. Il Consiglio di amministrazione del Centro Editoriale Dehoniano spa ha deciso questi cambiamenti nell'ambito di un articolato programma di rinnovamento di tutta l'azienda, che riguarderà in un prossimo futuro anche altri settori. Il Consiglio di amministrazione del CED ringrazia singolarmente p. Alfio Filippi, p. Pier Luigi Cabri, p. Lorenzo Prezzi, Gianfranco Brunelli e p. Mauro Pizzighini per il lavoro svolto, per la dedizione dimostrata in questi anni e per la nuova disponibilità offerta».

R

Benedetto XVI

193

Dal Risorgimento al Concilio
{ La Chiesa cattolica
e l'unità d'Italia }

Per i 150 anni dell'unità d'Italia
{ Messaggio di Benedetto XVI
Nei disegni della Provvidenza...
(Giovanni XXIII, Paolo VI)
Napolitano: la Chiesa, oggi un
punto di forza (G. Napolitano)
Per i 140 anni di Roma capitale
{ Omaggio e preghiera del card.
Bertone }

Chiesa in Italia

198

Identità e lievito
{ Omelia del card. Bagnasco
per il 150° anniversario
dell'unità d'Italia }

200

Parole umili e ferme
{ CEI - Consiglio permanente
(28-30.3.2011).
Comunicato finale }
Dalla prolusione del card.
Bagnasco (A. Bagnasco)

205

Un cammino che continua...
dopo Reggio Calabria
{ Documento conclusivo
della XLVI Settimana sociale
dei cattolici italiani }

Chiese nel mondo

220

Una collegialità più ricca
{ Lettera del card. Péter Erdö
per i 40 anni del Consiglio delle
conferenze episcopali d'Europa }
40 anni di CCEE:
le risposte dei vescovi
(A. Bagnasco, F. Komarica,
A. Stres, R. Mirdita)

224

Cristo nelle vittime
{ Diocesi di Dublino (Irlanda) }
Liturgia del lamento penitenziale
Solo l'altro può perdonare
{ Omelia di
mons. Diarmuid Martin }
O'Malley: «A nome del santo
padre» (S. O'Malley)

Archivio del presente

230

Il ministero sacerdotale e la croce
{ Joseph Ratzinger,
28 maggio 1970 }

Società

233

Sul crocifisso
nelle aule scolastiche
{ Lautsi contro Italia.
Sentenza definitiva
della Corte europea
dei diritti dell'uomo }

Studi e commenti

249

Speranza per il Medio Oriente
{ Drew Christiansen sulla
«primavera araba»
in Tunisia e in Egitto }
Una pace onorevole
(Benedetto XVI, V. Landel)

Dal Risorgimento al Concilio

La Chiesa cattolica
e l'unità d'Italia

«L'unità d'Italia ... ha potuto aver luogo non come artificiosa costruzione politica di identità diverse, ma come naturale sbocco politico di un'identità nazionale forte e radicata, ... al cui modellamento il cristianesimo e la Chiesa hanno dato un contributo fondamentale». È la tesi di fondo del messaggio che Benedetto XVI, nel solco dei suoi predecessori (cf. riquadro a p. 195), ha inviato il 16 marzo scorso al presidente della Repubblica Italiana, G. Napolitano (cf. riquadro a p. 197), per la ricorrenza del 150° anniversario dell'unità d'Italia. Il papa prosegue indicando la «conciliazione» del 1929 (avvenuta «tra le istituzioni, non nel corpo sociale, dove fede e cittadinanza non erano in conflitto»; cf. anche, a p. 197, le parole del card. Bertone nel 140° di Roma capitale), l'apporto dei cattolici all'elaborazione della Costituzione repubblicana e l'Accordo di revisione del Concordato lateranense (1984), che recepisce l'insegnamento del concilio Vaticano II sui rapporti tra Chiesa e comunità politica, come le successive tappe di un processo in cui «la Chiesa e i cattolici» sono rimasti «impegnati in vario modo» a favore «della promozione dell'uomo e del bene del paese» (cf. ampiamente *Regno-att.* 6,2011,145).

Stampe (21.3.2011) da sito web www.vatican.va.

Per i 150 anni dell'unità d'Italia

Messaggio di Benedetto XVI

Illustrissimo signore on. Giorgio Napolitano, presidente della Repubblica italiana.

Il 150° anniversario dell'unificazione politica dell'Italia mi offre la felice occasione per riflettere sulla storia di questo amato paese, la cui capitale è Roma, città in cui la divina Provvidenza ha posto la sede del successore dell'apostolo Pietro. Pertanto, nel formulare a lei e all'intera nazione i miei più fervidi voti augurali, sono lieto di parteciparle, in segno dei profondi vincoli di amicizia e di collaborazione che legano l'Italia e la Santa Sede, queste mie considerazioni.

Il processo di unificazione avvenuto in Italia nel corso del XIX secolo, e passato alla storia con il nome di Risorgimento, costituì il naturale sbocco di uno sviluppo identitario nazionale iniziato molto tempo prima. In effetti, la nazione italiana, come comunità di persone unite dalla lingua, dalla cultura, dai sentimenti di una medesima appartenenza, seppure nella pluralità di comunità politiche articolate sulla penisola, comincia a formarsi nell'età medievale. Il cristianesimo ha contribuito in maniera fondamentale alla costruzione dell'identità italiana attraverso l'opera della Chiesa, delle sue istituzioni educative e assistenziali, fissando modelli di comportamento, configurazioni istituzionali, rapporti sociali; ma anche mediante una ricchissima attività artistica: la letteratura, la pittura, la scultura, l'architettura, la musica. Dante, Giotto, Petrarca, Michelangelo, Raffaello, Pierluigi da Palestrina, Caravaggio, Scarlatti, Bernini e Borromini sono solo alcuni nomi di una filiera di grandi artisti che, nei secoli, hanno dato un apporto fondamentale alla formazione dell'identità italiana.

Anche le esperienze di santità, che numerose hanno costellato la storia dell'Italia, contribuirono fortemente a costruire tale identità, non solo sotto lo specifico profilo di una peculiare realizzazione del messaggio evangelico,

che ha marcato nel tempo l'esperienza religiosa e la spiritualità degli italiani (si pensi alle grandi e molteplici espressioni della pietà popolare), ma pure sotto il profilo culturale e persino politico. San Francesco d'Assisi, ad esempio, si segnala anche per il contributo a forgiare la lingua nazionale; santa Caterina da Siena offre, seppure semplice popolana, uno stimolo formidabile all'elaborazione di un pensiero politico e giuridico italiano.

L'apporto della Chiesa e dei credenti al processo di formazione e di consolidamento dell'identità nazionale continua nell'età moderna e contemporanea. Anche quando parti della penisola furono assoggettate alla sovranità di potenze straniere, fu proprio grazie a tale identità ormai netta e forte che, nonostante il perdurare nel tempo della frammentazione geopolitica, la nazione italiana poté continuare a sussistere e a essere consapevole di sé. Perciò, l'unità d'Italia, realizzatasi nella seconda metà dell'Ottocento, ha potuto aver luogo non come artificiosa costruzione politica di identità diverse, ma come naturale sbocco politico di un'identità nazionale forte e radicata, sussistente da tempo. La comunità politica unitaria nascente a conclusione del ciclo risorgimentale ha avuto, in definitiva, come collante che teneva unite le pur sussistenti diversità locali, proprio la preesistente identità nazionale, al cui modellamento il cristianesimo e la Chiesa hanno dato un contributo fondamentale.

Per ragioni storiche, culturali e politiche complesse, il Risorgimento è passato come un moto contrario alla

Chiesa, al cattolicesimo, talora anche alla religione in generale. Senza negare il ruolo di tradizioni di pensiero diverse, alcune marcate da venature giurisdizionaliste o laiciste, non si può sottacere l'apporto di pensiero – e talora di azione – dei cattolici alla formazione dello stato unitario. Dal punto di vista del pensiero politico basterebbe ricordare tutta la vicenda del neoguelfismo che conobbe in Vincenzo Gioberti un illustre rappresentante; ovvero pensare agli orientamenti cattolico-liberali di Cesare Balbo, Massimo d'Azeglio, Raffaele Lambruschini. Per il pensiero filosofico, politico e anche giuridico risalta la grande figura di Antonio Rosmini, la cui influenza si è dispiegata nel tempo, fino a informare punti significativi della vigente Costituzione italiana. E per quella letteratura che tanto ha contribuito a «fare gli italiani», cioè a dare loro il senso dell'appartenenza alla nuova comunità politica che il processo risorgimentale veniva plasmando, come non ricordare Alessandro Manzoni, fedele interprete della fede e della morale cattolica; o Silvio Pellico, che con la sua opera autobiografica sulle dolorose vicissitudini di un patriota seppe testimoniare la conciliabilità dell'amor di patria con una fede adamantina. E di nuovo figure di santi, come san Giovanni Bosco, spinto dalla preoccupazione pedagogica a comporre manuali di storia patria, che modellarono l'appartenenza all'istituto da lui fondato su un paradigma coerente con una sana concezione liberale: «Cittadini di fronte allo stato e religiosi di fronte alla Chiesa».

La costruzione politico-istituzionale dello stato unitario coinvolse diverse personalità del mondo politico, diplomatico e militare, tra cui anche esponenti del mondo cattolico. Questo processo, in quanto dovette inevitabilmente misurarsi col problema della sovranità temporale dei papi (ma anche perché portava a estendere ai territori via via acquisiti una legislazione in materia ecclesiastica di orientamento fortemente laicista), ebbe effetti dilaceranti nella coscienza individuale e collettiva dei cattolici italiani, divisi tra gli opposti sentimenti di fedeltà nascenti dalla cittadinanza da un lato e dall'appartenenza ecclesiale dall'altro. Ma si deve riconoscere che, se fu il processo di unificazione politico-istituzionale a produrre quel conflitto tra stato e Chiesa che è passato alla storia col nome di «questione romana», suscitando di conseguenza l'aspettativa di una formale «conciliazione», nessun conflitto si verificò nel corpo sociale, segnato da una profonda amicizia tra comunità civile e comunità ecclesiale. L'identità nazionale degli italiani, così fortemente radicata nelle tradizioni cattoliche, costituì in verità la base più solida della conquistata unità politica.

In definitiva, la conciliazione doveva avvenire fra le istituzioni, non nel corpo sociale, dove fede e cittadinanza non erano in conflitto. Anche negli anni della dilacerazione i cattolici hanno lavorato all'unità del paese. L'astensione dalla vita politica, seguente il «*non expedit*», rivolse le realtà del mondo cattolico verso una grande assunzione di responsabilità nel sociale: educazione, istruzione, assistenza, sanità, cooperazione, economia sociale, furono ambiti di impegno che fecero crescere una società solidale e fortemente coesa. La vertenza

Fernando Uribe

La Regola di san Francesco

Lettera e Spirito

La Regola di san Francesco è un documento spirituale orientato ad animare la vita ordinaria dei frati attraverso un linguaggio esortativo. Lo studio si iscrive tra i commenti «del nuovo corso», che escono dagli schemi giuridici delle spiegazioni tradizionali per utilizzare nuovi parametri (storico, biblico, teologico, spirituale) che permettano di meglio scoprire il significato del testo e le intenzioni del legislatore.

«Teologia spirituale»
pp. 368 - € 32,00



Dello stesso autore:

Itinerari francescani

Visita ai luoghi dove visse san Francesco
pp. 200 - € 17,20

EDB Edizioni
Dehoniane
Bologna

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

Nei disegni della Provvidenza...

Tra i più significativi precedenti dei testi di Benedetto XVI e del card. Bertone pubblicati in queste pagine si annoverano il discorso rivolto da Giovanni XXIII all'allora presidente del Consiglio A. Fanfani, in visita ufficiale in Vaticano nel centenario dell'unità (1961), e la lettera inviata da Paolo VI all'allora presidente della Repubblica G. Saragat per il centenario di Roma capitale (1970). Ne riportiamo ampi stralci.

Giovanni XXIII a Fanfani (1961)

Signor presidente,

(...) la ricorrenza che in questi mesi è motivo di sincera esultanza per l'Italia, il centenario della sua unità, ci trova, sulle due rive del Tevere, partecipi di uno stesso sentimento di riconoscenza alla Provvidenza del Signore, che pur attraverso variazioni e contrasti, talora accesi, come accade in tutti i tempi, ha guidato questa porzione elettissima d'Europa verso una sistemazione di rispetto e di onore nel concerto delle nazioni grazie a Dio depositarie, sì, oggi ancora, della civiltà che da Cristo prende nome e vita.

A osservare con attenzione serena il corso degli avvenimenti del passato, più o meno lontano, torna bene il motto: la storia tutto vela e tutto svela. Ai figli d'Italia, per cui negli anni più accesi del movimento per l'unità nazionale certa letteratura, alquanto scapigliata, fu motivo di turbamento, non può sfuggire che astro benefico e segno luminoso, invitante al trionfo del magnifico ideale, fu papa Pio IX, che lo colse nella sua significazione più nobile e, da parte sua, lo vivificò come palpito della sua grande anima così retta e pura.

Tutto il resto di quel periodo storico fu nei disegni della Provvidenza preparazione alle pagine vittoriose e pacifiche dei Patti lateranensi, che la saggezza di un altro Pio, dal motto felicissimo «*Pax Christi in regno Christi*», avrebbe segnato a indicazione di un orizzonte nuovo, che si dischiudeva a celebrazione finale della vera e perfetta unità di stirpe, di lingua e di religione, che era stato il sospiro degli italiani migliori. (...) «*Religionis integritas et patriae securitas*». Qui sta, invero, la sostanza dei Patti lateranensi: esercizio della religione libero e rispettato; ispirazione cristiana della scuola; nozze sacre; espansione di apostolato per la verità, per la giustizia, per la pace.

11 aprile 1961.

GIOVANNI XXIII

Paolo VI a Saragat (1970)

Signor presidente!

La ricorrenza centenaria che l'Italia si appresta a celebrare non ci trova, com'è ovvio pensare, né immemori, né indifferenti, ma essa riempie il nostro animo di ricordi, di esperienze e di presagi. L'eccezionale importanza di quell'avvenimento non può certo

sfuggire alla nostra riflessione specialmente per i suoi due aspetti storici principali: la fine del potere temporale dei papi su gli «Stati pontifici», e l'annessione di Roma all'Italia, che consolida in essa la sua unità e vi fissa la sua capitale. Ci consenta, signor presidente, di aprirle il nostro cuore con sincera semplicità. Il triste dissidio fra Chiesa e stato, prodottosi allora per quell'avvenimento, la famosa «questione romana» cioè, che tenne divisi tanto aspramente e lungamente gli animi degli italiani, è stata con libero e mutuo accordo conclusa. Ci asteniamo perciò di proposito da ogni retrospettiva valutazione storica, giuridica, politica e sentimentale. Fermiamo al presente la nostra attenzione, e consideriamo con limpida e pastorale benevolenza il secondo aspetto di quello stesso avvenimento nelle sue felici risultanze per l'Italia, per questo paese, che non possiamo non amare con particolare e intensa dilezione. (...)

Molti e diversi giudizi potranno essere fatti sul papato nei riguardi di questa singolare e secolare città; ma nessuno, noi pensiamo, vorrà disconoscere la stima e l'amore che i papi portarono all'Urbe e al suo retaggio culturale. Noi siamo sicuri che l'Italia, sovrana a Roma ed erede del suo incomparabile patrimonio di civiltà umana e cristiana (...), ne sarà sempre premurosa e geniale custode (...). Di ciò noi siamo sinceramente lieti, e formiamo per ciò auspici felicissimi e cordialissimi, quali noi, osiamo dire, non meno d'alcun altro possiamo esprimere. Perché, signor presidente, noi ancora siamo romani, e tali restiamo per inestinguibile titolo, quello a noi proprio di vescovo di questa diletta Urbe, e per ciò stesso capo della Chiesa cattolica. Siamo dunque tuttora profondamente legati a questa eterna Città e, per quanto ci riguarda, solo solleciti di quella libertà e di quella indipendenza, che consentano alle nostre spirituali funzioni, nell'Urbe e nel mondo, il loro normale esercizio, sempre convinti, anzi curanti, che questa nostra dimora romana per nulla contrasti alla sovranità e alla libera espansione della vita civile italiana (...).

Esiste oggi una onorata e pacifica condizione di rapporti fra l'Italia e la sede apostolica; un delicato e prezioso equilibrio fra stato e Chiesa è stato raggiunto, com'è ben noto, mediante quei Patti lateranensi, dei quali la Costituzione italiana, con sagace e lungimirante visione, ha voluto, mediante particolare, solenne garanzia, assicurare la validità. A noi pare che questi Patti, il Trattato, cioè, così come il Concordato (...) possano essere ricordati con gratitudine a Dio e a onore del popolo italiano nella menzionata ricorrenza centenaria di quel contrastato avvenimento come suo provvido coronamento giuridico e come suo felice epilogo morale e spirituale, non solo locale e temporaneo, ma generale e perpetuo. (...)

Dal Vaticano, 18 settembre 1970.

PAOLO VI

apertasi tra stato e Chiesa con la proclamazione di Roma capitale d'Italia e con la fine dello Stato pontificio, era particolarmente complessa. Si trattava indubbiamente di un caso tutto italiano, nella misura in cui solo l'Italia ha la singolarità di ospitare la sede del papato. D'altra parte, la questione aveva un'indubbia rilevanza anche internazionale. Si deve notare che, finito il potere temporale, la Santa Sede, pur reclamando la più

piena libertà e la sovranità che le spetta nell'ordine suo, ha sempre rifiutato la possibilità di una soluzione della «questione romana» attraverso imposizioni dall'esterno, confidando nei sentimenti del popolo italiano e nel senso di responsabilità e giustizia dello stato italiano. La firma dei Patti lateranensi, l'11 febbraio 1929, segnò la definitiva soluzione del problema. A proposito della fine degli Stati pontifici, nel ricordo del beato papa Pio IX e dei

successori, riprendo le parole del cardinale Giovanni Battista Montini, nel suo discorso tenuto in Campidoglio il 10 ottobre 1962: «Il papato riprese con inusitato vigore le sue funzioni di maestro di vita e di testimoniaio del Vangelo, così da salire a tanta altezza nel governo spirituale della Chiesa e nell'irradiazione sul mondo, come prima non mai».

L'apporto fondamentale dei cattolici italiani alla elaborazione della Costituzione repubblicana del 1947 è ben noto. Se il testo costituzionale fu il positivo frutto di un incontro e di una collaborazione tra diverse tradizioni di pensiero, non c'è alcun dubbio che solo i costituenti cattolici si presentarono allo storico appuntamento con un preciso progetto sulla legge fondamentale del nuovo stato italiano; un progetto maturato all'interno dell'Azione cattolica, in particolare della FUCI e del Movimento laureati, e dell'Università cattolica del Sacro Cuore, e oggetto di riflessione e di elaborazione nel *Codice di Camaldoli* del 1945 e nella XIX Settimana sociale dei cattolici italiani dello stesso anno, dedicata al tema «Costituzione e Costituente». Da lì prese l'avvio un impegno molto significativo dei cattolici italiani nella politica, nell'attività sindacale, nelle istituzioni pubbliche, nelle realtà economiche, nelle espressioni della società civile, offrendo così un contributo assai rilevante alla crescita del paese, con dimostrazione di assoluta fedeltà allo stato e di dedizione al bene comune e collocando l'Italia in proiezione europea. Negli anni dolorosi e oscuri del terrorismo, poi, i cattolici hanno dato la loro testimonianza di sangue: come non ricordare, tra le varie figure, quelle dell'on. Aldo Moro e del prof. Vittorio Bachelet?

Dal canto suo la Chiesa, grazie anche alla larga libertà assicurata dal *Concordato lateranense* del 1929, ha continuato, con le proprie istituzioni e attività, a fornire un fattivo contributo al bene comune, intervenendo in particolare a sostegno delle persone più emarginate e sofferenti, e soprattutto proseguendo ad alimentare il corpo sociale di quei valori morali che sono essenziali per la vita di una società democratica, giusta, ordinata. Il bene del paese, integralmente inteso, è stato sempre perseguito e particolarmente espresso in momenti di alto significato, come nella «grande preghiera per l'Italia» indetta dal venerabile Giovanni Paolo II il 10 gennaio 1994.

La conclusione dell'*Accordo di revisione del Concordato lateranense*, firmato il 18 febbraio 1984, ha segnato il passaggio a una nuova fase dei rapporti tra Chiesa e stato in Italia. Tale passaggio fu chiaramente avvertito dal mio predecessore, il quale, nel discorso pronunciato il 3 giugno 1985, all'atto dello scambio degli strumenti di ratifica dell'*Accordo*, notava che, come «strumento di concordia e collaborazione, il *Concordato* si situa ora in una società caratterizzata dalla libera competizione delle idee e dalla pluralistica articolazione delle diverse componenti sociali: esso può e deve costituire un fattore di promozione e di crescita, favorendo la profonda unità di ideali e di sentimenti, per la quale tutti gli italiani si sentono fratelli in una stessa patria». E aggiungeva che nell'esercizio della sua diaconia per l'uomo «la Chiesa intende operare nel pieno rispetto

dell'autonomia dell'ordine politico e della sovranità dello stato. Parimenti, essa è attenta alla salvaguardia della libertà di tutti, condizione indispensabile alla costruzione di un mondo degno dell'uomo, che solo nella libertà può ricercare con pienezza la verità e aderirvi sinceramente, trovandovi motivo e ispirazione per l'impegno solidale e unitario al bene comune».

L'*Accordo*, che ha contribuito largamente alla delimitazione di quella sana laicità che denota lo stato italiano e il suo ordinamento giuridico, ha evidenziato i due principi supremi che sono chiamati a presiedere alle relazioni fra Chiesa e comunità politica: quello della distinzione di ambiti e quello della collaborazione. Una collaborazione motivata dal fatto che, come ha insegnato il concilio Vaticano II, entrambe, cioè la Chiesa e la comunità politica, «anche se a titolo diverso, sono a servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane» (cost. past. *Gaudium et spes*, n. 76; EV 1/1581). L'esperienza maturata negli anni di vigenza delle nuove disposizioni pattizie ha visto, ancora una volta, la Chiesa e i cattolici impegnati in vario modo a favore di quella «promozione dell'uomo e del bene del paese» che, nel rispetto della reciproca indipendenza e sovranità, costituisce principio ispiratore e orientante del Concordato in vigore (art. 1; *ECEI* 3/2973).

La Chiesa è consapevole non solo del contributo che essa offre alla società civile per il bene comune, ma anche di ciò che riceve dalla società civile, come afferma il concilio Vaticano II: «Chiunque promuove la comunità umana nell'ordine della famiglia, della cultura, della vita economica e sociale, come pure della politica, sia nazionale che internazionale, porta anche non poco aiuto, secondo il disegno di Dio, alla comunità della Chiesa, nella misura in cui questa dipende da fattori esterni» (*Gaudium et spes*, n. 44; EV 1/1462).

Nel guardare al lungo divenire della storia, bisogna riconoscere che la nazione italiana ha sempre avvertito l'onere, ma al tempo stesso il singolare privilegio, dato dalla situazione peculiare per la quale è in Italia, a Roma, la sede del successore di Pietro e quindi il centro della cattolicità. E la comunità nazionale ha sempre risposto a questa consapevolezza esprimendo vicinanza affettiva, solidarietà, aiuto alla sede apostolica per la sua libertà e per assecondare la realizzazione delle condizioni favorevoli all'esercizio del ministero spirituale nel mondo da parte del successore di Pietro, che è vescovo di Roma e primate d'Italia. Passate le turbolenze causate dalla «questione romana», giunti all'auspicata conciliazione, anche lo stato italiano ha offerto e continua a offrire una collaborazione preziosa, di cui la Santa Sede fruisce e di cui è consapevolmente grata.

Nel presentare a lei, signor presidente, queste riflessioni, invoco di cuore sul popolo italiano l'abbondanza dei doni celesti, affinché sia sempre guidato dalla luce della fede, sorgente di speranza e di perseverante impegno per la libertà, la giustizia e la pace.

Dal Vaticano, 17 marzo 2011.

BENEDETTO XVI

Napolitano: la Chiesa, oggi un punto di forza

Nel discorso pronunciato al Parlamento durante la cerimonia celebrativa del 150° anniversario dell'unità d'Italia, il 17 marzo 2011, il presidente della Repubblica Napolitano ha così rievocato i rapporti tra lo stato unitario e la Chiesa cattolica (<http://centocinquanta.camera.it>).

Una prova di straordinaria difficoltà e importanza l'Italia unita ha superato affrontando e via via sciogliendo il conflitto con la Chiesa cattolica. Dopo il 1861, l'obiettivo della piena unificazione nazionale fu perseguito e raggiunto anche con la Terza guerra d'indipendenza, nel 1866, e a conclusione della guerra 1915-1918, ma irrinunciabile era l'obiettivo di dare in tempi non lunghi al nascente stato italiano Roma come capitale, la cui conquista per via militare – fallito ogni tentativo negoziale – fece precipitare inevitabilmente il conflitto con il papato e la Chiesa. Ma esso fu avviato a soluzione con un'intelligenza, moderazione e capacità di mediazione, di cui già lo stato liberale diede il segno con la legge delle guarentigie nel 1871 e che – sottoscritti nel 1929 e infine recepiti in Costituzione i Patti lateranensi – sfociò in tempi recenti nella revisione del Concordato.

Si ebbe di mira da parte italiana il fine della laicità dello stato e

della libertà religiosa e insieme il graduale superamento di ogni separazione e contrapposizione tra laici e cattolici nella vita sociale e nella vita pubblica. Un fine e un traguardo perseguiti e pienamente garantiti dalla Costituzione repubblicana e proiettatisi sempre di più in un rapporto altamente costruttivo e in «una collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese», anche attraverso il riconoscimento del ruolo sociale e pubblico della Chiesa cattolica e, insieme, nella garanzia del pluralismo religioso. Questo rapporto si manifesta oggi come uno dei punti di forza su cui possiamo far leva per il consolidamento della coesione e unità nazionale. Ce ne ha dato la più alta testimonianza il messaggio augurale indirizzato per l'odierno anniversario – e lo ringrazio – dal papa Benedetto XVI, un messaggio che sapientemente richiama il contributo fondamentale del cristianesimo alla formazione nei secoli dell'identità italiana, così come il coinvolgimento di esponenti del mondo cattolico nella costruzione dello stato unitario, fino all'incancellabile apporto dei cattolici e della loro scuola di pensiero all'elaborazione della Costituzione repubblicana e al loro successivo affermarsi nella vita politica, sociale e civile nazionale.

GIORGIO NAPOLITANO,
presidente della Repubblica

Per i 140 anni di Roma capitale

Omaggio e preghiera del card. Bertone

In questa città di Roma – capitale d'Italia e sede del pastore della Chiesa universale, vescovo di quest'alma Urbe – siamo raccolti in un luogo altamente simbolico per compiere un atto di omaggio verso coloro che qui caddero e per raccogliere il messaggio che ci ha lasciato la «breccia di Porta Pia».

Dal loro sacrificio e dal crogiuolo di tribolazioni, di tensione spirituale e morale, che quell'evento suscitò, è sorta però una prospettiva nuova, grazie alla quale ormai da vari decenni Roma è l'indiscussa capitale dello stato italiano, il cui prestigio e la cui capacità di attrarre sono mirabilmente accresciuti dall'essere altresì il centro al quale guarda tutta la Chiesa cattolica; anzi, tutta la famiglia dei popoli.

Alla vigilia del 150° dell'unità d'Italia, possiamo riconoscere che, nel reciproco rispetto della loro natura e delle loro funzioni, la comunità civile e quella ecclesiale desiderano praticare in questo paese una vasta collaborazione a vantaggio della persona umana e a beneficio dell'intera società.

In questo luogo e in quest'ora carichi di memorie e di significati, il nostro sguardo interiore si eleva dalle concrete vicende terrene, oggi ricordate, alla dimensione dell'eternità, e la nostra parola si trasforma in preghiera.

Dio onnipotente ed eterno, / a te salga la lode e il ringraziamento perché sempre guidi gli eventi della storia degli uomini / verso traguardi di salvezza e di pace. / Noi contempliamo l'opera della tua Provvidenza / che si è dispiegata mirabilmente / anche in questa città e in questa terra d'Italia / per ridonare concordia di intenti / dove aveva prevalso il contrasto.

In quest'Urbe, dove per tua disposizione predicò e morì l'apostolo Pietro, / il suo successore possa continuare a svolgere / in piena libertà la sua missione universale. / Tu che hai dato agli abitanti d'Italia il grande dono della fede in Cristo Gesù, / conserva e accresci questa preziosa eredità per le generazioni future.

Riecheggia nei nostri cuori l'invocazione del beato pontefice Pio IX: / «Gran Dio, benedite l'Italia!»: / sì, Signore, benedici oggi e sempre questa nazione; / assisti e illumina i suoi governanti / affinché operino instancabilmente per il bene comune. / Dona l'eterna pace a quanti qui caddero / e a tutti coloro che, nei secoli, hanno sacrificato la vita / per il bene della patria e dell'umanità. / Questa città, questa nazione e il mondo intero / godano sempre della tua protezione e del tuo aiuto, / affinché il corso della storia si realizzi in conformità ai tuoi voleri, sotto la guida dello Spirito, fino alla pienezza dei tempi annunciata da Cristo Signore.

Amen.

Roma, breccia di Porta Pia, 20 settembre 2010.

card. TARCISIO BERTONE,
segretario di stato

RIVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Fondata da ALDO CESSARI, già diretta da GIUSEPPE PERA e da PIETRO ICHINO

Direttore responsabile
RAFFAELE DE LUCA TAMAJO



Direttore
LUIGI MONTUSCHI

Comitato scientifico

CARLO CESTER - MAURIZIO CINELLI - RICCARDO DEL PUNTA
GIUSEPPE FERRARO - EDOARDO GHERA - MARIO GRANDI
PIETRO ICHINO - ORONZO MAZZOTTA - FRANCESCO SANTONI
RENATO SCOGNAMIGLIO - GIUSEPPE SUPPIEJ - PATRIZIA TULLINI

In questo numero, tra l'altro:

I - Saggi: I QUARANT'ANNI DELLO STATUTO DEI LAVORATORI (T. Treu; P. Tosi; L. Mariucci; E. Ales; V. Ferrante; A. Occhino; M. Corti; R. Lattanzi).

II - Giurisprudenza: LA SOMMINISTRAZIONE A TEMPO INDETERMINATO (R. Romei); VIDEOSORVEGLIANZA A SCOPI DIFENSIVI E UTILIZZO DELLE PROVE DI REATO COMMESSO DAL DIPENDENTE (P. Tullini); IL TRATTENIMENTO IN SERVIZIO DEI DIPENDENTI PUBBLICI E DEI PROFESSORI UNIVERSITARI IN PARTICOLARE (C. Di Carluccio).

III - GLI ACCORDI PER LE NEW CO. FIAT (R. De Luca Tamajo); LE NOVITÀ IN TEMA DI RISCOSSIONE COATTIVA DEI CREDITI INPS (D. Buoncristiani).



GIUFFRÈ EDITORE

1

INDICE SOMMARIO

<i>Ricordo di Mario Grandi</i> , di EDOARDO GHERA	1
40 years of workers' statute.	

PARTE SECONDA

DOTTRINA

TIZIANO TREU, <i>A quarant'anni dallo Statuto dei lavoratori</i>	7
40 years of Workers' Statute.	
PAOLO TOSI, <i>Lo Statuto dei lavoratori (40 anni dopo) tra garantismo e competitività</i>	15
Forty years after the Workers' Statute to balance individual labour protection and flexibility.	
LUIGI MARIUCCI, <i>Le libertà individuali e collettive dei lavoratori</i>	39
Individual and collective right of workers.	
EDOARDO ALES, <i>L'articolo 9 Statuto dei lavoratori alla luce della legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo?</i> .	57
Article 9 Workers' Statute in the light of the most recent legislation on health and safety: participation or control?	
VINCENZO FERRANTE, <i>Controllo sui lavoratori, difesa della loro dignità e potere disciplinare, a quarant'anni dallo Statuto</i>	73
Surveillance on workers, protection of their dignity and disciplinary sanctions forty years after the Statute.	
ANTONELLA OCCHINO, <i>La questione dell'eguaglianza nel diritto del lavoro</i> . . .	95
Issue about equality in labour law.	
MATTEO CORTI, <i>Dalla tutela della professionalità e del posto di lavoro alla formazione continua e ai servizi per l'impiego. I 40 anni degli artt. 13 e 18 St. lav.</i>	125
From the protection of employee's profession and job stability to the continuous vocational training and employment services. 40 years of artt. 13 and 18 of Workers' Statute.	

- ROBERTO LATTANZI, *Dallo Statuto dei lavoratori alla disciplina di protezione dei dati personali*. 151
From the Workers' Statute to the data protection law.

PARTE SECONDA

NOTE A SENTENZA

Rapporto di lavoro

- FEDERICO D'AIUTO, *Impossibilità sopravvenuta assoluta della prestazione nel settore della navigazione: risoluzione di diritto o recesso unilaterale?*. 3
- NICOLETTA DE ANGELIS, *La Corte costituzionale esclude il diritto all'indennità di maternità per il padre libero professionista*. 12
- LUIGI DI PAOLA, *Puntualizzazioni in ordine all'audizione del lavoratore nell'ambito del procedimento disciplinare e interrogativi su altre antiche e recenti questioni*. 23
- FEDERICO FUSCO, *Il pomo della discordia: il badge come strumento di controllo a distanza?*. 31
- ENRICO RAIMONDI, *La Cassazione conferma la natura temporanea delle causali giustificative del termine*. 41
- ROBERTO ROMEI, *Somministrazioni a tempo indeterminato e dintorni: le tendenze creative dalla giurisprudenza*. 70
- DARIO SCIMÈ, *Per la Cassazione il diritto del lavoro, almeno per la fattispecie del licenziamento, è ancora un hortus conclusus*. 80
- PATRIZIA TULLINI, *Videosorveglianza a scopi difensivi e utilizzo delle prove di reato commesso dal dipendente*. 86

Pubblico impiego

- ALBERTO ASTENGO, *Concorsi interni e giurisdizione: una nuova pronuncia delle Sezioni Unite*. 93
- STEFANO CALIANDRO, *Concorso nel pubblico impiego e potestà legislativa concorrente*. 99
- GIOVANNI MAMMONE, *La sospensione disciplinare di magistrato lavoratrice madre tra specialità del rapporto di servizio e tutela della maternità*. 128
- MAURA RANIERI, *Tutela della maternità e concorso pubblico: un caso evidente di discriminazione*. 140
- ALBERTO TAMPIERI, *L'equivalenza delle mansioni nel lavoro pubblico*. 149

Diritto sindacale

- GIULIA PICARELLA, *Sulla nozione di dirigente sindacale e sulla nozione di trasferimento ai fini e per gli effetti dell'art. 22 St. lav.*. 156

Diritto della previdenza sociale

- LUIGI FIORILLO, *Obbligo contributivo sui compensi derivanti dalla cessione del diritto di immagine: un nuovo orientamento della giurisprudenza di merito*. 165
- ANNA ROTA, *In tema di decorrenza del termine di decadenza entro il quale proporre la domanda per la corresponsione dell'assegno continuativo speciale*. 173

Diritto comunitario del lavoro

- VALERIA CAPUANO, *La libera circolazione dei calciatori nell'Unione europea tra vecchie questioni e nuovi scenari: il caso Bernard*. 189
- FEDERICO SIOTTO, *Giocatori «promessa» e libera circolazione dei calciatori professionisti: la Corte di giustizia europea riconosce un indennizzo per la formazione*. 197
- ELENA DE GREGORIO, *Sui limiti della garanzia retributiva spettante alla lavoratrice madre adibita ad altre mansioni per la tutela della salute e della sicurezza sua e del bambino*. 202

Focus

- CARMEN DI CARLUCCIO, *Il trattenimento in servizio dei dipendenti pubblici (e dei professori universitari in particolare): l'applicazione giurisprudenziale dopo il d.l. n. 112/2008*. 235

PARTE TERZA

OSSERVATORIO

Legislazione in materia di lavoro

- La presentazione alle parti sociali del d.d.l. sullo Statuto dei lavori. Miscellanea (di M. CORTI e A. SARTORI). 3
- Il cd. Collegato lavoro: clausole generali, certificazione, conciliazione e arbitrato (di M. CORTI). 7
- Il cd. Collegato lavoro: regime delle decadenze, sanzioni per i contratti a termine, disposizioni sul mercato del lavoro, deleghe vecchie e nuove (di A. SARTORI). 29

Legislazione previdenziale

- Il cd. Mille proroghe, tra la legge di stabilità e i segnali di crisi, non solo economica, nel rapporto Censis (di M. CINELLI e C.A. NICOLINI) 49
- L'avviso di addebito: un nuovo titolo esecutivo per l'Inps. Le novità in tema di riscossione coattiva (di D. BUONCRISTIANI) 65

Diritto comunitario e comparato

- Il divieto di discriminazione per motivi di razza e origine etnica: problemi di effettività (di F. SAVINO) 89

Contrattazione collettiva

- *I quattro accordi collettivi del gruppo Fiat: una prima ricognizione*. . . . 113

Il Punto su

- L'intesa tra governo, regioni, province autonome e parti sociali per il rilancio dell'apprendistato (di I. ALVINO) 127

- Libri ricevuti** (a cura di R. DE LUCA TAMAJO e L. TEBANO) 137

ERRATA CORRIGE

Nel saggio di MARIELLA MAGNANI, *Il salario minimo legale*, q.Riv., 2010, I, 792, par. 14, alla 6^a riga, prima delle parole « è, allo stato, preclusa dall'art. 36 Cost. » aggiungere l'avverbio « non ».

DOTTRINA

TIZIANO TREU

Ordinario di diritto del lavoro nell'Università Cattolica di Milano

A QUARANT'ANNI DALLO STATUTO DEI LAVORATORI (*)

SOMMARIO: 1. L'attualità dei principi e valori espressi dallo Statuto dei lavoratori. — 2. Le insufficienze della regolazione: la necessità di transitare dallo Statuto dei lavoratori a uno Statuto dei lavori. — 3. Riscrivere la disciplina promozionale: nuove regole per la rappresentanza e la partecipazione.

1. *L'attualità dei principi e valori espressi dallo Statuto dei lavoratori.* — Nei suoi quarant'anni di vita lo Statuto dei lavoratori non ha cessato di stimolare riflessioni e controversie: particolarmente diffuse in occasione dei decennali, come è questo. Anche nel quarantesimo di vita dello Statuto i commenti, specie degli addetti ai lavori, oscillano dalla celebrazione, alla riaffermazione della sua persistente utilità, alla semplice nostalgia, al *de profundis*, sia quello recitato con rimpianto, sia quello compiaciuto di chi da tempo ha auspicato l'azzeramento della legge.

La legge merita, se non altro per la sua importanza storica, un'analisi ragionata che la collochi nel tempo presente, segnalandone il significato attuale, i motivi di persistente utilità, come i limiti.

Questa analisi deve servire non solo ai cultori della materia, per discutere fra loro, ma ai lavoratori oggi attivi per evitare che la lontananza nel tempo significhi solo oblio e indifferenza.

Il giudizio deve distinguere anzitutto i principi/valori affermati nello Statuto dalle norme di regolazione specifica. Molte di queste sono invecchiate (ad esempio gli artt. 2, 3, 4, 6); altre sono

(*) Il saggio riproduce la relazione tenuta nell'Università Cattolica di Milano il 3 maggio 2010, nell'ambito del ciclo di seminari su *Lo Statuto dei lavoratori 40 anni dopo*.

del tutto superate (collocamento), oppure interpolate da disposizioni successive così da risultare irriconecibili (artt. 13, 15, 19, 26). Per questo si è detto che lo Statuto dei lavoratori non è più la stessa legge emanata quarant'anni fa, tanto più che le trasformazioni intervenute nelle forme del lavoro e dell'impresa hanno eroso il campo di applicazione della normativa allora pensato per i lavoratori standard della grande fabbrica, riducendolo a settori minoritari dei lavoratori presenti nell'attuale economia terziarizzata.

Ma lo Statuto contiene principi, quelli del titolo I, che hanno impressi i tratti salienti della normativa costituzionale e traggono legittimazione dai valori che esprimono: libertà, dignità del lavoratore, eguaglianza e giustizia sociale. Sono principi sanciti nelle convenzioni internazionali, nelle carte dei diritti universali e in quella europea di recente approvata a Lisbona, principi «ai quali la modernità non sembra disposta a rinunciare» nonostante le pressioni delle tecnologie e della globalizzazione.

Il valore di questi principi e delle norme statutarie non è solo evocativo, né solo storico.

La prima parte della legge, il titolo I, costituisce ancora la piattaforma dei diritti fondamentali civili e sociali della persona, che lo statuto fece entrare dentro i cancelli della fabbrica. Non sono norme scontate come pensa qualcuno, ma ancora esposte al rischio di essere aggirate se non abrogate. Questa parte dello Statuto, ispirata all'impostazione garantistica e costituzionale risalente alla tradizione europea continentale, è servita a «costituzionalizzare» i poteri dell'imprenditore, rimuovendo le strutture di conduzione autoritaria allora prevalenti nell'industria italiana. La sua funzione è tuttora attuale, se non altro perché la normativa costituisce una remora a possibili involuzioni delle prassi di gestione del personale e possono essere favorite dall'attuale contesto organizzativo di forte pressione competitiva e di debolezza del potere sindacale.

Una norma come l'art. 15, sul divieto di discriminazioni, ha assunto un valore profetico e di apripista per successive previsioni che hanno allargato la normativa antidiscriminatoria fino a farla diventare il cuore del diritto del lavoro, «al pari di quello che è per le imprese il principio di non concorrenza».

La seconda parte dello Statuto, quella direttamente ispirata da

GIUGNI secondo le indicazioni del *New deal* nordamericano degli anni '30, ha prodotto risultati che si sono rivelati perduranti nel tempo. Ha favorito una presenza capillare del sindacato nelle imprese medio grandi, rispettando l'autonomia e il pluralismo sindacale; in seguito è servita a mantenere e consolidare un tessuto di rappresentanza collettiva anche nei periodi di difficoltà e di crisi economica e sindacale.

2. *Le insufficienze della regolazione: la necessità di transitare dallo Statuto dei lavoratori a uno Statuto dei lavori.* — Nonostante la rilevanza storica dello Statuto la sua capacità di incidenza rispetto agli obiettivi proposti si è rivelata parziale ed è andata via via diminuendo. I diritti individuali e collettivi sanciti dalla legge hanno ridotto, ma non cancellato, l'asimmetria di potere e di informazioni che caratterizza i rapporti di lavoro, anche quelli stabili, e che limita la stessa efficacia delle rappresentanze collettive.

Soprattutto, ed è questo il rilievo più frequente, la normativa di allora è diventata progressivamente incompleta e quindi insufficiente a fronteggiare i problemi sorti dalle profonde trasformazioni del mondo del lavoro e della produzione intervenute in questi 40 anni.

La criticità più evidente consiste nella diversificazione dei lavori e nei conseguenti dualismi manifestatasi fra le regole applicabili ai lavoratori inclusi nel recinto della fabbrica fordista e la moltitudine di lavoratori atipici, precari o semplicemente esternalizzati, nelle varie forme dell'impresa flessibile e globalizzata. Questi lavoratori non sono raggiunti dalle regole dello statuto e non sono neppure sempre raggiungibili con le tecniche di regolazione proprie di questa legge.

Serve un approccio nuovo. L'idea di base dello Statuto, quella dei diritti fondamentali, è ancora utile. Per questo nel ricercare forme di regolazione nuova si riprende la formula dello «Statuto» dei lavori. Ma la regolazione dei nuovi lavori deve tenere conto sia delle specificità in cui si manifestano sia delle aspettative e dei bisogni delle persone che li svolgono, che sono diversi culturalmente ed esistenzialmente dai loro padri che beneficiarono dello Statuto storico.

Questa è l'impostazione proposta da molti, anche da chi scrive,

sia pure con varianti. Si tratta di riscrivere una carta dei diritti e delle tutele che non trascuri le diversità esistenti nel mondo del lavoro, ma che articoli le strategie di tutela e di valorizzazione delle persone in rapporto ai diversi ambiti e modalità in cui si esplica la loro attività lavorativa. Questa ricerca deve peraltro identificare una base di regolazione comune delle principali condizioni di lavoro, uno zoccolo sociale riguardante tutte le forme di rapporti, da quelli subordinati a quelli economicamente dipendenti, fino ai lavoratori autonomi. È con questa base comune di diritti che si può perseguire quella ricomposizione delle condizioni di lavoro che una volta era garantita dal diritto del lavoro inderogabile e dalla contrattazione collettiva di massa. Questo zoccolo sociale dovrebbe comprendere non solo tutele attinenti ai rapporti di lavoro individuale, ma anche istituti del *welfare* universale. Nelle proposte più compiute tale base riguarda i fondamentali diritti individuali e collettivi dei lavoratori, tutele universali del reddito nei casi di inattività e di disoccupazione, accompagnate da politiche attive per sostenere la mobilità del lavoro e da una formazione professionale mirata, un salario minimo fissato secondo parametri negoziati, ma sancito per legge, capace di tutelare i *working poors*, non coperti dalla contrattazione collettiva, fino al reddito sociale minimo di inserimento sostenuto da politiche di attivazione, e a pensioni di base comuni per tutti i cittadini, cui aggiungere ulteriori pensioni contributive e complementari.

Come si vede, questo zoccolo sociale riguarda insieme garanzie attinenti ai rapporti di lavoro, tutele sul mercato del lavoro e bisogni dei lavoratori come cittadini, anche al di fuori di condizioni di lavoro. Appunto qui si manifesta la stretta connessione esistente fra le aree del *welfare* e delle politiche del lavoro, che erano tradizionalmente distinte. Tale connessione è importante perché solo simili tutele di base comuni possono realizzare un'effettiva tutela dei singoli nel rapporto e nel mercato del lavoro e rendere socialmente sostenibile la flessibilità; mentre per altro verso le tutele si rafforzano, in quanto si estendano a soddisfare le esigenze del lavoratore cittadino nelle diverse circostanze della vita personale e familiare, secondo i principi del *welfare* universale sopra richiamati.

Anche per questo aspetto si riscontra l'esigenza di integrare la logica dello Statuto. La tutela del lavoratore nel rapporto di lavoro

in fabbrica propria della legge 300, deve allargarsi per considerare le sue posizioni sul mercato del lavoro e la sua condizione di cittadino.

Regole e diritti sono chiamati a misurarsi con una inedita variabilità dei lavori e dei rischi di precarietà, sviluppando tutele non ristrette al posto di lavoro, ma efficaci sui diversi mercati. Le tutele non possono essere solo normative, ma devono essere sostenute da forti investimenti in politiche attive, servizi all'impiego, formazione professionale, e forme di previdenza e assistenza che soddisfino i bisogni di sicurezza e di cura dei vari soggetti e insieme ne promuovano le opportunità di occupazione e di mobilità sociale. Questi obiettivi vanno estesi oltre l'ambito tradizionale del lavoro subordinato, al variabile mondo dei lavori autonomi e professionali.

Si tratta di trovare un nuovo equilibrio fra le diverse tutele nel rapporto e nel mercato del lavoro. L'equilibrio è difficile perché non c'è nessuna correlazione automatica, come alcuni sostengono, fra la riduzione delle tutele nel rapporto di lavoro e il rafforzamento della stabilità sul mercato del lavoro (né per gli *insiders* né per gli *outsiders*). Le condizioni di stabilità sul mercato vanno costruite per entrambi con politiche di indennizzo, di servizio e di sostegno ai lavoratori, da verificare nel tempo, come hanno fatto per decenni i paesi nordici. Solo la capacità di queste politiche di realizzare un mercato del lavoro ben funzionante rende conveniente e affidabile il *trade off* fra i diversi tipi di sicurezza, nel rapporto e sul mercato.

3. *Riscrivere la disciplina promozionale: nuove regole di rappresentanza e partecipazione.* — Un analogo ripensamento è necessario per la parte promozionale dello Statuto. Questa promozione si è realizzata con successo nel 1970 sostenendo la presenza sindacale in azienda, come contropotere diretto a controllare l'esercizio dei poteri datoriali. Tale bilanciamento di poteri si rivela inadeguato se è limitato all'interno della fabbrica, perché le decisioni imprenditoriali, incidenti anche sulle sorti del lavoro, spesso si attuano al di fuori dei singoli rapporti, nella configurazione dell'impresa, nelle esternalizzazioni e nella scelta dei tipi negoziali.

Per questo la promozione dell'azione sindacale deve estendersi al di fuori della fabbrica, ai rapporti che intercorrono sul mercato

del lavoro, con le istituzioni che ne determinano il funzionamento e con tutti gli attori, pubblici e privati, che interagiscono nelle trasformazioni economiche e produttive influenti sulle condizioni di lavoro. Si tratta di un ambito nuovo di promozione dell'attività sindacale, frequentato da tempo in altri Paesi: un ambito per il quale si dimostra più produttiva la logica della partecipazione rispetto a quella del conflitto, e che conferma gli stretti nessi delle tutele riguardanti il rapporto di lavoro con le varie forme di *welfare*.

In questa prospettiva un punto critico rimasto aperto nel dopo statuto riguarda la disciplina della rappresentanza sindacale. La criticità si manifesta sia nello svolgimento della contrattazione e nella gestione dei contratti, sia nei rapporti fra sindacato e suoi rappresentanti. Il tema è stato finora esorcizzato dai protagonisti e dagli stessi studiosi; ma è diventato sempre meno eludibile con l'aggravarsi delle divisioni fra i sindacati. Queste divisioni rendono difficile il formarsi di una regolazione della materia concordata fra i sindacati, come fu per il pubblico impiego, cui il legislatore ha finora deciso di attenersi. Ma il protrarsi dell'incertezza e la crisi dei sindacati, stanno convincendo anche i più convinti sostenitori della legislazione contrattata a ritenere improcrastinabile una iniziativa del legislatore in materia, anche senza l'avallo sindacale (unitario). Non è detto che una regolazione della rappresentanza ispirata ai principi della democrazia sia sufficiente a curare la crisi del sindacato che ha cause più profonde. Ma potrebbe ridurre l'incertezza nei rapporti collettivi e rafforzerebbe la legittimazione del sindacato come soggetto della *governance* sociale, tanto più se fosse seguita dalla attribuzione di efficacia generale ai contratti collettivi.

Un'altra area non considerata dallo Statuto è quella dei diritti di partecipazione nell'impresa. L'orizzonte della legge è la fabbrica; non considera l'impresa, né si è preoccupata di rendere i lavoratori meno estranei ad essa. Anche la contrattazione, che pure può essere un metodo di partecipazione, è rimasta largamente estranea all'impresa. Ha avuto per lo più carattere rivendicativo e si è poco interessata a verificare le compatibilità aziendali, né eventuali obiettivi comuni fra le parti, quali da esempio il miglioramento delle *performances* qualitative/quantitative della produzione, anche al fine di distribuire i risultati della produttività

secondo criteri concordati. Le resistenze ad avviare esperimenti di partecipazione dei lavoratori nell'impresa, ancora più che nelle istituzioni dell'economia, sono radicate in tutta la nostra storia; ma le trasformazioni in atto nel tessuto economico sociale e nella composizione socio-culturale del lavoro dipendente inducono a superare tali resistenze in direzioni e secondo formule già sperimentate.

Una simile prospettiva segna un possibile arricchimento sia dell'autonomia collettiva, sia delle altre componenti del diritto del lavoro, compresa quella garantistica individuale. Il motivo è che la protezione del singolo nei confronti del mutevole contesto dell'impresa e del mercato può affidarsi sempre meno alla mera sanzione di diritti individuali o a norme generali rigide, ma abbisogna di procedure di partecipazione e di controllo privato e pubblico sui processi di cambiamento. Una simile prospettiva implica il superamento dei confini fra strumenti tradizionali di intervento del diritto del lavoro; implica cioè un *continuum* ed una integrazione reciproca fra strumenti diversi: dalla legislazione protettiva, a quella di sostegno e di incentivo, dalla informazione, alla consultazione, alla partecipazione negli organi dell'impresa, alla concertazione fra le parti, sostenuta dal potere pubblico, rispetto alle scelte socio-economiche. Comporta altresì un allargamento degli obiettivi del diritto del lavoro sia nell'area tradizionale della distribuzione, come in quella più nuova dell'occupazione, della produzione e del *welfare*.

Rivitalizzare lo Statuto e non dimenticarlo richiede di avventurarsi oltre i suoi confini, in ambiti nuovi, non attuali quarant'anni fa, ma da praticare oggi se si vuole continuare l'opera informatrice di quella grande legge nel tormentato contesto dell'economia globale terziarizzata.

A QUARANT'ANNI DALLO STATUTO DEI LAVORATORI. — Riassunto. *L'intervento riflette sull'attualità dello Statuto dei lavoratori. L'autore afferma la persistente centralità dei principi e valori espressi dallo Statuto, ma ritiene che le disposizioni di dettaglio necessitano di essere riscritte nella direzione di uno Statuto dei lavori e di nuove regole per la rappresentanza e la partecipazione dei lavoratori.*

40 YEARS OF WORKERS' STATUTE. — Summary. *The article reflects on the present relevance of Workers' Statute. The author affirms that values and principles of the Statute are still crucial for the world of work, but he thinks that the single dispositions need to be re-written in the direction of a statute of the types of work (Statuto dei lavori) and new rules for the representation and the participation of employees.*

PAOLO TOSI

Ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Torino

LO STATUTO DEI LAVORATORI (40 ANNI DOPO)
TRA GARANTISMO E COMPETITIVITÀ (*)

SOMMARIO: 1. Premessa: *attualizzazione e contestualizzazione* dello Statuto. — 2. Sostegno al sindacato e garanzie individuali. — 3. L'art. 19 St. lav.: il collegamento tra soggettività sindacale e titolarità contrattuale. — 4. La «stabilizzazione» referendaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale. — 5. Informalità del sistema e tensioni disgregative. — 6. L'art. 18 St. lav.: il garantismo individuale e la sua «esportazione». — 7. Il lavoro subordinato cd. precario. — 8. Il lavoro parasubordinato. — 9. Le proposte di riforma.

1. *Premessa: attualizzazione e contestualizzazione dello Statuto.* — Preliminarmente, una avvertenza di metodo che è anche una indicazione di programma.

Volendo lasciare sullo sfondo il significato storico e riflettere preferibilmente circa l'attualità della legge n. 300 del 1970 occorre attualizzarla e contestualizzarla.

Attualizzarla significa vedere anzitutto quale oggi si presenta per effetto delle modificazioni ed integrazioni apportate da fonti successive (la fonte legislativa, anzitutto; le fonti paralegislative, cioè quelle che non sono tali nella Costituzione formale ma lo sono divenute nella Costituzione materiale, cioè la Corte costituzionale e il *referendum* popolare) ed altresì come vive nell'applicazione giurisprudenziale (la cd. fonte extra-legislativa).

Contestualizzarla significa collocarla nell'ordinamento giuslavo-

(*) Il saggio è destinato agli studi in onore di Tiziano TREU. E esso rielabora la relazione tenuta nell'Università Cattolica di Milano il 3 maggio 2010, nell'ambito del ciclo di seminari su *Lo Statuto dei lavoratori 40 anni dopo*.

ristico di cui fa parte e dal quale viene individuato il suo ambito di efficacia anzitutto attraverso la delimitazione dell'area del lavoro subordinato e poi attraverso specifiche previsioni relative all'applicabilità di singole norme.

Beninteso, avvertenza e indicazione di programma possono valere per qualunque legge. Ma valgono certamente in modo accentuato per un testo composito, che tocca direttamente o indirettamente tutti i profili tematici del diritto del lavoro (così, ad esempio, sebbene lo Statuto non si occupi della retribuzione, l'art. 13 influisce sui sistemi di inquadramento dei lavoratori attraverso i quali la retribuzione viene governata) e che è provvisto di una carica simbolica non più forte come negli anni settanta ma tuttora robusta. Lo comprova il dibattito continuo che lo investe in tutte le sedi, da quella scientifica a quella politico-sindacale a quella, più in generale, mediatica, anche dall'angolazione della sua attualità e delle esigenze di una sua manutenzione.

Contestualizzare la legge n. 300 richiede altresì di collocare una normativa che ha segnato i fasti del diritto del lavoro italiano all'interno della assai diversa e più ampia cornice del diritto sociale europeo, con le inevitabili implicazioni sul terreno dello scontro tra quel che oggi resta del garantismo individuale e il principio di libera concorrenza (1). Sbrigativamente, potrebbe tuttavia dirsi che tra la normativa europea e lo Statuto dei lavoratori la distanza è tuttora incolmabile sia per i vuoti di competenza di cui tuttora risente la prima sia per la vocazione essenzialmente privatistica del secondo: alla stregua dell'art. 153 punto 5 del TFUE (2) le disposizioni che prevedono la possibilità per il Consiglio di deliberare (a

(1) La libera concorrenza viene considerata il tramite privilegiato di espressione della logica mercantile del Trattato, suscettibile, come è più volte avvenuto, di entrare in conflitto con l'anima sociale del Trattato, impressagli dalla lunga e tormentata evoluzione sfociata nelle innovazioni di Maastricht (1992), di Amsterdam (1998), da ultimo di Lisbona (2007). Sulla potenziale «tensione» tra tutela della concorrenza e diritto del lavoro v. le considerazioni di M. MAGNANI, *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche del diritto del lavoro*, Cedam, 2006, 101 ss.; M. PALLINI, *Il rapporto problematico tra diritto della concorrenza e autonomia collettiva nell'ordinamento comunitario e nazionale*, q. Riv., 2000, II, spec. 229 ss.

(2) Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea nella riscrittura operata dal Trattato di Lisbona del dicembre 2007 ed entrato in vigore in Italia dal 1° gennaio 2009.

maggioranza qualificata o all'unanimità) «non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata» (3).

2. *Sostegno al sindacato e garanzie individuali.* — Lo Statuto gravita attorno a due blocchi di norme distinti, quelle di sostegno sindacale e quelle di limitazione dei poteri del datore di lavoro. Si tratta di blocchi che esprimono due diverse opzioni di politica del diritto emerse nella riflessione dottrinale degli anni sessanta, rimaste fondamentalmente separate anche all'interno dello Statuto.

A tavolino li si è poi coniugati nella logica di un filo conduttore costituito dalla preoccupazione della effettività della tutela: tutelando i singoli nel rapporto individuale di lavoro si rafforza la presenza effettiva del sindacato, rafforzando la presenza effettiva del sindacato si accresce la probabilità di una effettiva applicazione della normativa di tutela dei singoli (4).

(3) Cfr. F. LUNARDON, *Il quadro europeo*, di prossima pubblicazione in *Quad ADL*, numero monografico dedicato al tema *Lo shock di Pomigliano*. La mancanza di competenza non ha però impedito alla Corte di Giustizia di intervenire in materia di diritto sindacale: nella sentenza *Albany* (21 settembre 1999, causa C-67/96) essa si è trovata ad esaminare la compatibilità di un regime pensionistico (quello olandese), che rendeva *erga omnes* il contratto collettivo istitutivo di un fondo di previdenza complementare, con le norme comunitarie in materia di concorrenza (artt. 85, 96 e 90 del Trattato, vecchia numerazione). La Corte, dimostrando una sensibilità fino ad allora sconosciuta, ha escluso dal campo di applicazione della disciplina della concorrenza i contratti collettivi «quando siano finalizzati a migliorare il trattamento dei lavoratori» nonostante gli effetti restrittivi della concorrenza che da essi possono derivare. La sentenza può essere letta in q. Riv., 2000, II, 209 ss. Si vedano in proposito i contributi di A. ALLAMPRESE, *Diritto comunitario della concorrenza e contratti collettivi di lavoro*, LG, 2000, 22; e di F. FERRARO, *Obbligatorietà dell'iscrizione ad un fondo pensione e regole comunitarie (il caso Albany)*, in *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, a cura di G. FERRARO, Giuffrè, 2000, 913. Diversamente, nei casi *Laval* (sent. 18 dicembre 2007, causa C-341/05) e *Viking*, sent. 11 dicembre 2007, causa C-438/05) la Corte ha sostenuto la tesi che i diritti sociali fondamentali devono sempre ritenersi passibili di un'operazione di bilanciamento con le libertà economiche garantite dal Trattato.

(4) In proposito cfr. le osservazioni di F. CARINCI, *Se quarant'anni vi sembrano pochi: dallo Statuto dei lavoratori all'accordo di Pomigliano*, ADL, 2010, 581 ss., secondo cui lo Statuto porterebbe nel suo stesso DNA due anime: l'una costituzionalista (titolo I e II), l'altra promozionale (titolo III), proiettate originariamente verso una virtuosa relazione sinergica, ma presto ed in concreto destinate ad una coabitazione coatta. Parla di «scommessa» sul delicato equilibrio tra garanzie individuali e promozione sindacale O. MAZZOTTA, *Le molte eredità dello Statuto dei lavoratori*, in *Buon giorno, Statuto*, LD, 2010, 34.

Tuttora l'art. 19 e l'art. 18, quest'ultimo insieme ma assai più dell'art. 13, restano simbolicamente, e non solo nell'immaginario dottrinale, i cardini dello Statuto, per tali intendendosi i nuclei normativi caratterizzati dalla maggiore centralità nel diritto del lavoro e da persistente vitalità.

Alcune norme sono scomparse (ad es., gli articoli 33 e 34 sul collocamento), altre sono desuete (ad es., gli articoli 2 e 3 sul personale di vigilanza e le guardie giurate), altre ancora assorbite in testi legislativi complessi (ad es., gli articoli 5 e 9 ed anche l'articolo 37 per effetto della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico) (5).

3. *L'art. 19 St. lav.: il collegamento tra soggettività sindacale e titolarità contrattuale.* — Sul terreno del diritto sindacale la riforma più importante è intervenuta nel 1995, ad integrazione e modificazione dell'art. 19, baricentro della legislazione di sostegno sindacale, per la via di un *referendum* popolare.

Nella versione prerreferendaria, l'art. 19 era stato oggetto di un'applicazione giurisprudenziale che aveva favorito la divaricazione dei criteri selettivi contenuti rispettivamente nella lettera a) e nella lettera b), comunemente intese come espressione di una «rappresentatività presunta», la prima, e di una «rappresentatività effettiva», la seconda.

Siccome ad inverare il requisito della lettera a) la giurisprudenza perlopiù reputava prevalente se non sufficiente il mero dato formale, consistente nella vocazione alla intercategorialità o alla rappresentatività generale dichiarata quale obiettivo negli Statuti delle OO.SS. (6) (sulla falsariga del resto di quanto avveniva sul

(5) Sul «destino» delle diverse disposizioni statutarie v. L. GAETA, *Che cosa è oggi lo Statuto dei lavoratori?*, in *Buon giorno, Statuto* cit., 49 ss.

(6) È sottolineato in dottrina che la giurisprudenza ha a poco a poco allentato l'originario rigore selettivo della lettera a) dell'art. 19 iniziando con il precisare che il concetto di maggiore rappresentatività «non richiede una comparazione tra più sindacati ma postula un giudizio assoluto condotto con riferimento esclusivo al sindacato in questione» (la citazione è da G. TAMBURRINO, *Ancora sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori: concetto di rappresentatività e strutture della rappresentanza*, *MGL*, 1977, 347) ed in seguito utilizzando gli stessi parametri di rappresentatività elaborati dalla giurisprudenza amministrativa (non solo il numero degli iscritti, ma anche l'ampiezza e la diffusione delle strutture organizza-

piano del requisito della nazionalità in sede di individuazione della legittimazione attiva ai sensi dell'art. 28 St. lav. (7)), il ruolo della lettera b) risultava secondario e sfocato, tanto da indurre a ritenere marginale nello Statuto la prospettiva del soggetto sindacale come contraente collettivo.

L'esito referendario, con la soppressione della lettera a) e la manipolazione (solo apparentemente estensiva) (8) della lettera b), seppure in contrasto con l'obbiettivo perseguito dai promotori, ha (ri)accorpato titolarità dei diritti sindacali e titolarità contrattuale, consacrando per questa via la centralità nel diritto sindacale dei soggetti del contratto collettivo, con conseguente loro rafforzamento a scapito dei sindacati esclusi (nonostante la loro assunzione per via giudiziaria nell'area della maggiore rappresentatività) dal patto di reciproco riconoscimento tra datori di lavoro e controparti

tive, la diffusione dei conflitti). In tal modo sono state riconosciute come maggiormente rappresentative «alcune confederazioni che non hanno nel panorama delle relazioni collettive un peso analogo a quello delle maggiori confederazioni»: cfr. Cass. 18 febbraio 1986, n. 1418, *q. Riv.*, 1985, 395; Cass. 25 luglio 1987, n. 6473, *RGL*, 1987, II, 88; Cass. 1 marzo 1986, n. 1320 (per la Cisl); Cass. 28 luglio 1984, n. 4212 (sulla Confsal). I giudici hanno così spostato l'attenzione «dall'accertamento della maggiore rappresentatività al riconoscimento della mera rappresentatività ritenuta sufficiente ai fini del godimento dei diritti sindacali in azienda». Da qui la teorizzazione della maggiore rappresentatività come «porta aperta» che si traduce nella utilizzazione dell'art. 19 lettera a) come «equivalente funzionale ... della registrazione sindacale prevista dall'art. 39 Cost. per l'acquisto della personalità giuridica»: M. NAPOLI, *I sindacati maggiormente rappresentativi: rigidità del modello e tendenze della prassi applicativa*, *QDLRI*, 1989, n. 5, 7 ss., qui 36.

(7) Sul versante dell'art. 28 cfr., quali esempi, T. Milano 6 marzo 1993, *DPL*, 1993, 2222 ss., secondo cui «per la sussistenza del requisito della nazionalità di cui all'art. 28 St. lav. è sufficiente che statutariamente l'associazione sindacale si proponga quale stabile polo di aggregazione nazionale di strutture e di attività sindacali e che nei fatti si comporti in maniera coerente rispetto a tale previsione statutaria»; Cass., S.U., 21 dicembre 2005, n. 28269, secondo cui la previsione statutaria indicativa dell'attitudine alla nazionalità resta necessaria e sufficiente, se non contraddetta.

(8) In quanto già precedentemente sindacati provvisti del potere di imporsi come interlocutori in sede aziendale mostravano con ciò stesso di avere la forza per conseguire i diritti sindacali in sede negoziale. Ciò a prescindere dalla rigida impostazione della Cassazione (sentenze nn. 783 e 1913 del 1986) che aveva considerato nulle, per illiceità dell'oggetto, le pattuizioni concernenti la concessione di permessi retribuiti a dirigenti di rsa non rientranti tra quelle definite nell'art. 19 St. lav., e cioè costituite al di fuori della lettera a) e della lettera b).

sindacali; patto che costituisce fin dalle origini il cardine del nostro ordinamento privatistico dell'autonomia collettiva (9).

La riforma del 1995 ha in tal modo obiettivamente suggellato il riassetto in senso coesivo delle relazioni industriali operato dal Protocollo del luglio 1993 attraverso la valorizzazione dei soggetti della contrattazione collettiva ed il rafforzamento della loro cerniera con le rappresentanze sindacali nelle aziende, grazie anche alla adozione di un modello di tali rappresentanze, la rsu, più aperto sotto il profilo della sua composizione ma al contempo saldamente ancorato al requisito della titolarità contrattuale (10).

Questo risultato avrebbe potuto essere ulteriormente corroborato (anche qui in contrasto con l'obiettivo perseguito dai promotori) dall'esito del coevo referendum relativo all'art. 26 grazie all'abrogazione del secondo e terzo comma sulla cui base la giurisprudenza aveva esteso indiscriminatamente l'obbligo di riscossione dei contributi sindacali dai contratti collettivi previsto solo in favore dei sindacati stipulanti (11). Quindi la cerniera tra titolarità contrattuale e diritti sindacali avrebbe potuto ricomporsi anche sul versante delle deleghe. Ciò non si è però verificato giacché la successiva giurisprudenza ha ritenuto di poter fondare sul diritto comune (cessione del credito *ex art. 1260 ss. c.c.* (12)) il diritto

(9) Patto che per F. CARINCI, *Riparlando di concertazione*, intervento svolto al Convegno *Il nuovo volto del diritto italiano del lavoro*, Accademia nazionale dei Lincei, Roma, 13-14 dicembre 2004, *ADL*, 2005, 491, caratterizza lo spazio di «relativa autonomia e autosufficienza» in cui si muovono i soggetti collettivi, ritagliato all'interno di un contesto parlamento-centrico e definito da GIUGNI «ordinamento intersindacale».

(10) Sebbene consenta la presentazione di liste elettorali a qualsiasi associazione purché accompagnate dalla sottoscrizione di almeno il 5 per cento dei lavoratori dell'azienda, il Protocollo del luglio 1993 riserva un terzo dei membri della rsu ai sindacati stipulanti il CCNL e attribuisce la «legittimazione a negoziare al secondo livello le materie oggetto di rinvio da parte del CCNL alle rsu ed alle organizzazioni sindacali territoriali dei lavoratori aderenti alle organizzazioni stipulanti il medesimo CCNL, secondo le modalità determinate dal CCNL» (punto 2, *sub Rappresentanze sindacali*, lettera e).

(11) Cfr. P. Milano 6 gennaio 1983, *OGL*, 1983, 568; P. Bari 14 agosto 1986, secondo cui il diritto va riconosciuto anche alle associazioni sindacali non firmatarie di contratti collettivi; Cass. 9 settembre 1991, n. 9470, *NGL*, 1992, 169. *Contra*, Cass. 6 giugno 1986, n. 3778 (che ha negato al Siquadri il diritto a percepire tramite ritenuta i contributi sindacali).

(12) Cass. 16 marzo 2001, n. 3813, *MGL*, 2001, 552, nt. PAPALEONI; Cass. 26 febbraio 2004, n. 3917, *RGL*, 2005, II, 139. In ragione del diverso orientamento di

individuale ad imporre al datore di lavoro la trattenuta a favore del sindacato prescelto indipendentemente da qualsiasi criterio selettivo.

Resta comunque che l'esito del referendum sull'art.19 ha determinato il recupero della ispirazione originaria dello Statuto quale legge di promozione dei grandi e tradizionali soggetti sindacali, artefici e partecipi del sistema di contrattazione collettiva, come testimoniato dal dibattito politico, sindacale, dottrinale dei primi anni settanta.

4. *La «stabilizzazione» referendaria nella giurisprudenza della Corte costituzionale.* — Questa lettura trova riscontro nella sequenza di pronunce in cui la Corte costituzionale si è occupata della legittimità dell'art. 19, a fronte delle censure volta a volta avanzate con riferimento agli artt. 3 e 39 Cost., dapprima teorizzando la maggiore rappresentatività quale *quid pluris* «ragionevolmente» richiesto al sindacato per l'accesso alla legislazione di sostegno (sentenza n. 54 del 1974), poi con il riconoscimento della maggiore rappresentatività solo in capo ai sindacati storici, *strutturalmente intercategoriale* (sentenza n. 334 del 1988 (13)), infine con l'attribuzione all'art. 19 di una valenza precettiva, preclusiva

alcune pronunce, sono intervenute le Sezioni Unite (21 dicembre 2005, n. 28269): «i lavoratori possono richiedere al datore di lavoro di trattenere sulla retribuzione i contributi sindacali ... attraverso lo strumento della *cessione del credito*, che non richiede, in via generale, il consenso del debitore, a meno che la stessa cessione non comporti, in concreto, a carico del datore di lavoro, un nuovo onere aggiuntivo insostenibile in rapporto alla sua organizzazione aziendale e perciò inammissibile *ex artt. 1374 e 1375 c.c.*». Conf., poi, Cass. 6 giugno 2006, n. 13250. La tesi opposta qualificava il negozio quale *delegazione di pagamento*, con la conseguenza che il terzo delegato (il datore) non poteva considerarsi tenuto ad accettare l'incarico: Cass. 3 giugno 2004, n. 10616; Cass. 3 febbraio 2004, n. 1968; T. Milano 12 ottobre 1999. In dottrina cfr. AA.VV., *Rappresentanze e contributi sindacali dopo i referendum*, a cura di G. SANTORO-PASSARELLI, *NLCC*, 1996, 723.

(13) «Il legislatore statutario ha inteso da un lato favorire un processo di aggregazione e di coordinamento degli interessi dei vari gruppi professionali, anche al fine di ricomporre, ove possibile, le spinte particolaristiche in un quadro unitario; dall'altro, nel dotare le organizzazioni sindacali di strumenti idonei a pervenire ad una sintesi tra istanze rivendicative di tipo microeconomico e di tipo macroeconomico» (...). «Questa concezione corrisponde al ruolo tradizionalmente svolto dal movimento sindacale italiano» che a sua volta implica la «valorizzazione, in funzione solidaristica, del modello intercategoriale».

dell'accesso collaterale pattizio di organizzazioni sindacali provviste dei requisiti richiesti dalla legge (sentenza n. 30 del 1990).

Con l'innesto referendario della rappresentatività sulla titolarità contrattuale, quest'ultima nella fondamentale sentenza sulla legittimità costituzionale del nuovo art. 19 è letta quale referente rigoroso della effettiva capacità rappresentativa del sindacato: «L'esigenza di oggettività del criterio legale di selezione comporta un'interpretazione rigorosa della fattispecie dell'art. 19, tale da far coincidere il criterio con la capacità del sindacato di imporsi al datore di lavoro come controparte contrattuale. Non è perciò sufficiente la mera adesione formale a un contratto negoziato da altri sindacati, ma occorre una partecipazione attiva al processo di formazione del contratto; nemmeno è sufficiente la stipulazione di un contratto qualsiasi, ma deve trattarsi di un contratto normativo che regoli in modo organico i rapporti di lavoro, almeno per un settore o un istituto importante della loro disciplina, anche in via integrativa, a livello aziendale, di un contratto nazionale o provinciale già applicato nella stessa unità produttiva» (sentenza n. 244 del 1996, redattore MENGONI).

La «stabilizzazione» referendaria supportata dalle operazioni interpretative del giudice delle leggi ha in tal modo contribuito ad una riscrittura dell'ordinamento privatistico intersindacale in grado di tenere conto del nuovo scenario politico-economico e dei problemi via via suscitati dal mercato e dalla globalizzazione. Tutto ciò in un'ottica di ricomposizione quasi spontanea delle molteplici antinomie (duplicità di modelli: rsa e rsu; di schemi: civilistico e sindacale; di fonti: legale e contrattuale; di dimensioni: collettivo e individuale); antinomie che quindi nella seconda metà degli anni novanta hanno sì talora frenato ma non impedito la reattività della contrattazione collettiva rispetto alle pressanti sollecitazioni sul versante della competitività provenienti dal sistema economico-produttivo.

5. *Informalità del sistema e tensioni disgregative.* — Il sistema contrattuale non è però riuscito a procedere lungo il percorso dell'autoregolazione oltre l'assetto del Protocollo del 1993. I suggerimenti offerti nel 1997 dalla Commissione GIUGNI non hanno

avuto seguito. Le parti sociali (14) non sono riuscite ad affrontare e risolvere le questioni nodali delle modalità di formazione della volontà delle rsu e degli strumenti di composizione dei conflitti intersindacali specie sul terreno dell'attività negoziale.

La logica strutturalmente e funzionalmente unitaria delle rsu è stata messa a dura prova dai tentativi dei gruppi dissenzienti di recuperare, entro la cornice di esse, la logica frazionistica delle vecchie rsa attraverso la pretesa dei loro aderenti di avere voce autonoma e autonomi diritti in qualità di membri rsu. Tentativi che hanno trovato in giurisprudenza risposte oscillanti, perlopiù favorevoli in materia di diritti d'informazione e sfavorevoli in materia di convocazione dell'assemblea (15).

Ancor più la logica unitaria delle rsu è stata ovviamente compromessa nelle situazioni aziendali in cui il dissenso ha coinvolto componenti di esse facenti capo a qualcuno dei tradizionali agenti della contrattazione collettiva (16).

Sul piano negoziale, più in generale, la rottura dell'unità degli agenti contrattuali, sfociata spesso in una vera e propria disarticolazione interna delle relazioni sindacali (17), ha condotto alla

(14) Parti sociali che pur tentarono, con il cd. Patto di Natale del 1998, di formalizzare l'impianto concertativo delle nostre relazioni industriali. Sugli andamenti evolutivi della concertazione cfr. la *Relazione finale* della Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 1993, in G. GIUGNI, *La lunga marcia della concertazione*, il Mulino, 2003, 131, nonché la relazione di F. CARINCI, *Riparlato di concertazione* cit.

(15) In proposito la giurisprudenza è copiosa. Cfr. la rassegna della Cassazione *RSU e titolarità del diritto di assemblea*, *DPL*, 2005, n. 33, in particolare da ultimo Cass. 30 agosto 2010, n. 18838, nel senso che i sindacati hanno diritto solo a tre ore di permessi annui per assemblea a prescindere da quante siano le sigle che hanno stipulato il contratto collettivo nazionale. In generale, sulle questioni relative alla fruizione dei diritti sindacali da parte delle rsu v. il recente volume di M. MEUCCI, *Le rappresentanze e i diritti sindacali in azienda*, Ediesse, 2010.

(16) Cfr. P. Rieti 14 ottobre 1988, *q. Riv.*, 1989, II, 197; P. Bologna 5 maggio 1992, *GC*, 1993, I, 533 (che hanno dichiarato l'antisindacalità dell'applicazione generalizzata di accordi collettivi sottoscritti dalle OO.SS. minoritarie). Nel senso invece dell'antisindacalità dell'*erga omnes* del contratto separato per il dissenso delle associazioni minoritarie P. Milano 30 marzo 1995, *OGL*, 1995, 541, nt. LIEBMAN.

(17) Di cui ho dato conto nella relazione *Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo*, svolta il 16 ottobre 2010, di prossima pubblicazione in *ADL*, n. 3/2010. Per una considerazione sistematica di questo accordo v. R. DE LUCA TAMAJO, *Relazione svolta nel medesimo convegno*, in via di pubblicazione *ivi*; T. TREU, *Le lezioni di Pomigliano*, in *ItalianiEuropei*, 2010.

stipulazione di contratti collettivi cd. separati, di cui si danno ormai numerosi esempi ai diversi livelli di contrattazione, a partire da quello interconfederale (accordo 27/4/2001 sui contratti a termine (18); «patto per l'Italia» del 2002, accordo quadro 22/1/2009 e intese di attuazione sulla riforma del sistema contrattuale (19)), per scendere al nazionale (contratto dei metalmeccanici del 1999, del 2004 e del 2009 (20)) e all'aziendale (molti lungo gli anni; paradigmatici, oggi, gli accordi Fiat di Pomigliano del giugno e di Mirafiori del dicembre 2010).

La questione dell'efficacia del contratto separato continua ad essere alimentata dalla contraddizione, da cui la giurisprudenza non riesce a liberarsi, che vede il nostro ordinamento sindacale privatistico incardinato, volta a volta ma talora anche simultaneamente, vuoi sul principio di autonomia del potere negoziale del sindacato, fondamento di un contratto collettivo che regola i contratti individuali dall'esterno (a guisa di fonte, senza incorporarsi in essi), vuoi sull'antico principio-archetipo della rappresentanza di volontà secondo cui l'efficacia del contratto collettivo si fonda sulla derivazione del potere sindacale dai mandati individuali (21).

(18) Si tratta dell'accordo interconfederale del 28 aprile 2001 non sottoscritto dalla CIGL.

(19) In proposito cfr. F. CARINCI, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, CSDLE, n. 86/2009.; M. MAGNANI, *I nodi attuali del sistema di relazioni industriali e l'accordo quadro del 22 gennaio 2009*, ADL, 2009, 1278 ss.; M. RICCI, *L'accordo quadro e l'accordo interconfederale del 2009: contenuti, criticità e modelli di relazioni industriali*, q. Riv., 2009, I, 353 ss.

(20) Per l'applicabilità del contratto collettivo dei metalmeccanici non sottoscritto dalla federazione che rappresenta il maggior numero di lavoratori della categoria (la FIOM-CGIL) cfr. T. Roma 12 luglio 2000, ADL, 2000, 819.

(21) Questa contraddizione emerge con chiarezza in una sentenza della Corte d'Appello di Brescia del 7 marzo 2009 (FI, 2010, I, 623) in una pagina della quale sta scritto che «è del resto principio generale del nostro ordinamento che l'esercizio dell'autonomia collettiva non si basi affatto sul conferimento di un potere di rappresentanza da parte dei singoli lavoratori» mentre nella pagina seguente sta scritto che l'efficacia del contratto collettivo «va collocata nel nostro sistema giuridico (segnatamente di diritto sindacale), che resta fondato, esclusivamente, su principi privatistici e, per quel che qui interessa, sulla rappresentanza negoziale, e non già legale o istituzionale, delle organizzazioni sindacali». Cfr. altresì Cass. 28 maggio 2004, n. 10353 su cui la mia relazione, senza titolo, ma *La coppia individuale-collettivo nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, ADL, 2010, 21 ss.; nonché più in generale G. SANTORO-PASSARELLI, *Efficacia*

Devo ripetermi nel sottolineare che il «nodo può essere sciolto solo abbandonando l'idea che il principio-archetipo abbia la sua linfa nella libertà sindacale sancita dall'art. 39, primo comma, Cost.». In realtà il singolo esercita tale libertà nel momento in cui accetta che il rapporto sia disciplinato dalla contrattazione collettiva. Su questo terreno, «ogni sindacato che abbia una genuina e apprezzabile rappresentatività ha una capacità negoziale quale requisito di fattispecie e, nell'ordinamento privatistico fondato sul reciproco riconoscimento, acquista la legittimazione ad esprimerla quando riesce ad imporsi come interlocutore della controparte. Quando ciò accade, ogni sindacato va riguardato come un soggetto a pieno titolo nel sistema contrattuale» e il contratto da lui stipulato esplica la sua efficacia nei confronti delle parti le quali abbiano accettato di assoggettare il rapporto individuale alla fonte collettiva (sia esplicitamente tramite il rinvio inserito nel contratto individuale sia implicitamente con la protratta applicazione di tale fonte) (22).

Le incertezze generate dal panorama giurisprudenziale inducono ricorrentemente, e con particolare insistenza in relazione alle recenti vicende, gran parte della dottrina (e dei *media*) a sollecitare l'intervento del legislatore.

È in particolare diffusa l'opinione favorevole all'adozione, previa revisione dell'art. 39 Cost., del principio di maggioranza (già adottato senza grande successo anche nei regolamenti che disciplinano il funzionamento di determinate rsu (23) e dall'art. 43 del d.lgs. n. 165/2001 (24)); principio che nella Carta fondamentale

soggettiva del contratto collettivo: accordi separati, dissenso individuale e clausola di rinvio, q. Riv., 2010, I, 487 ss. e A. MARESCA, *Accordi collettivi separati: tra libertà contrattuale e democrazia sindacale*, *ivi*, 2010, 29 ss.

(22) P. TOSI, *Lo shock di Pomigliano sul diritto del lavoro: il sistema collettivo* cit.

(23) Sulla base del punto n. 8 dell'Accordo quadro del 7 agosto 1998 che corrisponde in larga misura al punto n. 7 dell'Accordo interconfederale del 20 dicembre 1993. Il richiamato punto 8, distinguendo tra «attività della rsu» e «attività negoziale» (distinzione non presente nel punto 7 che regola il settore privato), prevede che le decisioni relative alla prima vengano «assunte a maggioranza», mentre quelle relative alla seconda «in base a criteri previsti in sede di contratti collettivi nazionali di comparto».

(24) Questa disposizione, proprio per tentare di risolvere eventuali conflitti intersindacali, prevede che l'ARAN sottoscriva il contratto con le OO.SS. che raggiungano almeno il 51 per cento come media tra dato associativo e elettorale

informa l'ordinamento istituzionale ma nell'ordinamento autonomo intersindacale ha sempre dovuto cedere il passo al principio di pariteticità (dal Patto di Roma del 1944 al Patto federativo del 1972 alla concreta gestione della ripartizione dei membri di rsu all'interno del terzo riservato ai soggetti del contratto collettivo).

Resta comunque dubbio che l'auspicato intervento eteronomo possa sciogliere le tensioni tra i livelli contrattuali, le quali duplicano le tensioni registrabili tra i soggetti della contrattazione, esaltando le une gli effetti destabilizzanti delle altre.

Scontata la minor flessibilità dell'intervento eteronomo rispetto a quello autoregolativo, è in particolare dubbio che il primo possa rispondere, nel contesto di una disciplina unitaria, a due esigenze contrastanti ma imprescindibili: l'esigenza che il contratto aziendale possa derogare anche *in peius* al contratto di categoria, onde farsi carico delle sollecitazioni provenienti dalla competizione sul mercato, e l'esigenza che il contratto di categoria possa svolgere una funzione di calmiera delle spinte (locali ed aziendali) al ribasso ma anche, in determinati frangenti, al rialzo.

Occorre infatti rammentare che a partire dalla metà degli anni settanta le medesime questioni intorno alle tensioni tra livelli contrattuali si sono poste in termini per così dire bidirezionali. Si è cioè discusso non solo della facoltà, per i livelli inferiori, di derogare liberamente ai livelli superiori, ma anche della capacità del sistema contrattuale di evitare lievitazioni aziendali e di dare coesione e coerenza al sistema. Anzi, fino ai primi anni novanta erano più pressanti, come si è visto prima, le istanze verso un sistema contrattuale coeso, capace di contenere le spinte centrifughe, specie in alcuni settori.

Le considerazioni che precedono valgono, credo, a spiegare perché, anche a valle di una revisione costituzionale, non sia immaginabile un intervento eteronomo che generalizzi la rigida disciplina «unidirezionale» (art. 40, d.lgs. n. 165/2001) adottata per l'ordinamento contrattuale del lavoro pubblico privatizzato (25).

nel comparto o nell'area contrattuale, o almeno il 60 per cento del dato elettorale nel medesimo ambito. Come si è espresso il Consiglio di Stato (parere 3 dicembre 2008, n. 4108), nel calcolare le suddette percentuali è necessario tenere conto solo delle OO.SS. rappresentative, ovvero ammesse alle trattative.

(25) Alla cui stregua: «Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscri-

Sulla scorta delle medesime considerazioni va quindi valutata la soluzione contenuta nell'accordo quadro del 22 gennaio 2009 che da un lato consente in situazioni circoscritte (crisi o programmi mirati di sviluppo economico ed occupazionale) la derogabilità del contratto di categoria da parte del contratto aziendale (punto 16: «specifiche intese potranno definire apposite procedure, modalità e condizioni per modificare, in tutto o in parte, anche in via sperimentale e temporanea, singoli istituti economici e normativi dei contratti collettivi nazionali di categoria») e d'altro lato riconferma l'opzione del Protocollo del 1993 prevedendo che «la contrattazione di secondo livello si esercita per le materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già stati negoziati in altri livelli di contrattazione» (punto 11 e punto 3.2. dell'accordo 15 aprile 2009).

La misura della effettività di tali indicazioni in un ordinamento sindacale privatistico ed anche in frangenti di forti tensioni endosindacali dipende dalla adozione da parte degli interpreti, nell'attesa dell'auspicata legge sindacale, di soluzioni ermeneutiche ragionevolmente preoccupate di favorire la tenuta complessiva del sistema contrattuale. Soluzioni cui l'art. 19 dello Statuto non è certo d'ostacolo alcuno.

6. *L'art. 18 St. lav.: il garantismo individuale e la sua «esportazione».* — L'art. 18 ha visto progressivamente ampliarsi il proprio ambito di efficacia anzitutto direttamente, a seguito degli interventi legislativi dei primi anni novanta.

La riforma che ha inciso sulla stessa valenza garantista dell'art. 18 è intervenuta non tanto con la legge n. 108 del 1990 (estensione dell'applicabilità ai datori di lavoro con più di sessanta dipendenti) quanto con la legge n. 223 del 1991 che, con l'art. 5, comma 3, ha esportato o, meglio, importato nell'area di applicazione della norma statutaria i licenziamenti (collettivi) di cui «sia stata dichiarata l'inefficacia o l'invalidità» per la «violazione delle

vere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate».

procedure richiamate all'art. 4, c. 12» o per la «violazione dei criteri di scelta previsti dal c. 1° del presente articolo».

Per questa via l'art. 18 è divenuto veicolo di stabilità non più solo individuale ma anche collettiva nello scenario di una giurisprudenza che ha interpretato con rigidità norme procedurali non sempre perspicue, sulla falsariga peraltro di orientamenti già formati in materia di cassa integrazione (26), e non ha poi voluto cogliere le indicazioni, seppure ancora non del tutto perspicue, offerte dal legislatore nel senso della semplificazione delle procedure con il d.p.r. n. 218/2000.

In particolare, trasferendo sul piano dei rapporti individuali la tutela di diritti dalla legge attribuiti ai soggetti collettivi la giurisprudenza ha spesso vanificato i compromessi delle parti sociali diretti a fronteggiare le difficoltà delle imprese sul mercato (27).

È quindi sul terreno della «stabilità collettiva» indotta dall'ampliamento dell'ambito di efficacia dell'art. 18 che le imprese insidiate dalla concorrenza nell'economia globalizzata hanno visto ulteriormente compresso l'interesse all'allineamento tra effettivo fabbisogno di personale e personale in carico.

7. *Il lavoro subordinato cd. precario.* — L'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'art. 18 si è peraltro verificato anche indirettamente, a seguito per un verso dell'intervento della Corte

(26) Nel campo della cassa integrazione (il polmone utilizzato in prevenzione della mobilità esterna) a fronte degli accordi sindacali gestionali la giurisprudenza ha mostrato da un lato la propensione all'interpretazione rigida di norme approssimative quando non generiche nell'individuazione dei criteri e delle procedure e dall'altro resistenza a sintonizzarsi sulle difficili scelte concrete delle parti sociali: cfr. ad esempio, tra le più recenti, Cass. 1 luglio 2009, n. 15393; Cass. 28 novembre 2008, n. 28464.

(27) Fino a ritenere irrilevanti le dichiarazioni delle parti circa il rispetto di tali diritti rese nell'accordo conclusivo della trattativa sindacale. Parte della dottrina parla di esasperazione del controllo giudiziario: cfr., per la centralità della procedura, Cass. 12 ottobre 1999, n. 11455, *RCDL*, 2000, 123, e le altre decisioni richiamate da G. NATULLO, *Il licenziamento collettivo. Interessi, procedure, tutele*, Franco Angeli, 2004, 196. Quanto al trasferimento d'azienda, parte dei giudici ha configurato l'adempimento dell'obbligo procedurale in termini di presupposto della validità del contratto stesso di trasferimento: nel senso che la violazione di tale obbligo comporta la caducazione (ovvero la nullità) dell'atto traslativo per contrasto con norma imperativa di legge cfr. P. Pistoia 13 aprile 1994, *FI*, 1995, I, 407; P. Lodi 28 luglio 1995, *q. Riv.*, 1996, II, 615; P. Milano 2 aprile 1996, *D&L*, 1997, 75, nt. QUADRIO.

costituzionale estensivo dell'applicazione dell'art. 7 al licenziamento disciplinare nell'area della libera recedibilità (28), per altro verso, degli orientamenti giurisprudenziali estensivi dell'area coperta dalla fattispecie di cui all'art. 2094, con conseguente estensione della disciplina tipica del lavoro subordinato e correlato accrescimento del personale coperto dalla stabilità. Accrescimento cui hanno altresì contribuito parallele vicende relative alla disciplina del lavoro subordinato cd. precario.

Dalla metà degli anni ottanta a tutti gli anni novanta in verità erano stati assecondati in misura significativa dal legislatore e dalla giurisprudenza i tentativi delle imprese di recuperare, spesso anche con il concorso dei sindacati, una maggiore elasticità del personale impiegato mediante il ricorso vuoi al lavoro subordinato temporaneo (contratto a termine e contratto interinale) vuoi al lavoro non subordinato.

Sul primo versante già nel 1987 una legge (n. 56) volta alla razionalizzazione del mercato del lavoro aveva introdotto (con l'art. 23) un'ampia delega alla contrattazione collettiva per l'individuazione di ipotesi di legittima stipulazione del contratto a termine, in aggiunta a quelle rigorose previste dalla legge n. 230 del 1962.

Dieci anni dopo il cd. pacchetto TREU (legge n. 196/1997) non solo ha «legalizzato», in deroga alla legge n. 1369/1960, il lavoro cd. interinale, ma è altresì intervenuto sulla disciplina sanzionatoria del contratto a termine, rallentandone la conversione in rapporto di lavoro a tempo indeterminato nelle ipotesi di prosecuzione oltre la scadenza del termine (art. 12), nonché sull'orario di lavoro, legittimando il cd. orario multiperiodale (art. 13), ed infine sulle fattispecie di contratti formativi, anch'esse a termine, l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro.

Nel medesimo periodo la giurisprudenza ha iniziato ad ammettere il lavoro «coordinato e continuativo» anche se inserito nel ciclo produttivo e nella stessa organizzazione aziendale e ad attribuire rilevanza, nelle situazioni *border line*, alla qualificazione delle parti (cd. *nomen iuris*) specie al cospetto di figure di lavoratori parasubordinati affermatesi come credibili nella pratica sociale, quali i

(28) Ciò sulla scia del riconoscimento della natura ontologica dei licenziamenti disciplinari: C. cost. n. 204 del 1982; C. cost. n. 427 del 1989.

bisarchisti, i padroncini del trasporto, gli edicolanti, i *pony express* e tanti altri (29).

A partire dall' inizio del nuovo secolo però questo delicato equilibrio si è incrinato, paradossalmente anche per effetto di interventi legislativi adottati con dichiarate finalità «flessibilizzanti».

Sul versante del lavoro subordinato non stabile l'inversione di tendenza è seguita alla nuova disciplina legislativa del contratto a tempo determinato (d.lgs. n. 368/2001) e della somministrazione di manodopera (artt. 20-28, d.lgs. n. 276/2003 (30)).

Il d.lgs. n. 368, pur essendo destinato a favorire il ricorso al contratto a termine affrancandolo dalle rigidità della legge n. 230/1962, incardinata su circoscritte fattispecie tassative, ha suscitato *feedback* di tipo garantistico per il tramite di letture giurisprudenziali che da un lato hanno assegnato alla clausola generale giustificatrice una serie di significati impliciti per poterne trarre altrettanti limiti interni (la temporaneità; la specificità) e d'altro lato hanno disatteso, complice l'abrogazione legislativa dell'art. 23 della legge n. 56/1987, le indicazioni provenienti dalle parti sociali.

Il d.lgs. n. 276/2003 abrogando le norme relative al lavoro cd. interinale della legge n. 196/1997, incluse quelle contenenti uno specifico apparato sanzionatorio (31), ed operando un generale rinvio, per quanto compatibili, alle norme sul contratto a tempo

(29) V. sui *pony express* Cass. 10 luglio 1991, n. 7608, *DPL*, 1991, 2184; Cass. 25 gennaio 1993, n. 811, *q. Riv.*, 1993, II, 425.

(30) Il d.lgs. n. 276/2003, meglio conosciuto come riforma BIAGI, si colloca esplicitamente sul terreno della competitività (M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, *q. Riv.*, 2001, I, 257 ss.), facendo uno sforzo di allargamento delle flessibilità in entrata, vuoi con la giuridificazione di nuove tipologie di rapporto (lavoro ripartito e lavoro intermittente, rispettivamente il *job sharing* ed il *job on call* di matrice anglosassone), vuoi con l'alleggerimento, sotto il profilo dei presupposti di legittima stipulazione, di tipologie contrattuali già esistenti (*part-time* e somministrazione di manodopera). Sulle tipologie flessibili nel decreto BIAGI la letteratura è ormai sconfinata: oltre ai numerosi *Commentarii* cui si rinvia, cfr. AA.VV., *Autonomia individuale e autonomia collettiva alla luce delle più recenti riforme*, Atti delle Giornate di studio ADLASS, Abano Terme - Padova, 21-24 maggio 2004, Giuffrè, 2005, con relazioni di M. NAPOLI e di C. ZOLI.

(31) La Suprema Corte (1 febbraio 2008, n. 2488) ha chiarito che la reviviscenza della legge n. 1369/1960 disposta dalla legge n. 196/1997 non comporta, al di fuori della specifica caso per la quale è comminata la nullità, la

determinato ha favorito il percorso giurisprudenziale di omologazione delle due fattispecie sia sotto il profilo dei requisiti di legittimità sia sotto quello delle conseguenze dell'illegittimità (32).

Né ha inciso sulla descritta inversione di tendenza la sequenza di modifiche ed integrazioni apportate dal legislatore al d.lgs. n. 368/2001 a partire dal 2008 con finalità correttive (33).

8. *Il lavoro parasubordinato.* — Sul versante del lavoro non subordinato l'inversione di tendenza è stata consapevolmente adottata dal d.lgs. n. 276/2003 con le disposizioni sul lavoro parasubordinato (34).

Il Decreto infatti, alla stregua delle indicazioni programmatiche offerte dal *Libro Bianco* del Governo, si è posto l'obiettivo dello sfoltimento di un'area di lavoro non subordinato ritenuta eccessivamente espansa (le collaborazioni coordinate e continuative, as-

conversione del rapporto in tempo indeterminato ma solo la novazione soggettiva in capo all'utilizzatore unitamente alle sanzioni da quella legge prevista

(32) Giungendo a ritenere che in caso di stipula di un contratto di somministrazione «l'omessa e generica indicazione dei motivi ... comporta ai sensi dell'art. 21, quarto comma, d.lgs. n. 276/2003 la conversione del rapporto in rapporto subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze dell'impresa utilizzatrice»: T. Firenze 26 gennaio 2008; T. Milano 10 agosto 2007, *RCDL*, 2007, 1089; T. Milano 10 agosto 2007, *ivi*. Conformi T. Parma 28 gennaio 2008, T. Brescia 30 aprile 2008 e T. Bergamo, 19 dicembre 2008, *ADL*, 2009, 508 ss., nt. CASALE; T. Milano, 29 gennaio 2009, *OGL*, 2009, 138.

(33) Vanno anzitutto ricordate la legge n. 296/2006 (cd. finanziaria 2007) e la già richiamata legge n. 247/2007 che insistendo sui profili della regolarizzazione del lavoro sommerso e della sicurezza hanno cercato di contenere gli eccessi di flessibilità imputati alla legislazione precedente, soprattutto al d.lgs. n. 368/2001 e al d.lgs. n. 276/2003 (rimodulazione della disciplina del lavoro a termine; del *part-time*; soppressione della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato; soppressione del lavoro a chiamata). Le modifiche e integrazioni richiamate nel testo sono state introdotte dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133 (artt. 18 ss.) perseguente l'obiettivo di «incoraggiare la maggiore propensione delle imprese ad assumere» (art. 1, lett. b) attraverso una nuova flessibilizzazione dei rapporti di lavoro (viene reintrodotta il lavoro intermittente; riconosciuta alla contrattazione collettiva la possibilità di deroga in materia di lavoro a termine e di orario di lavoro; ridisciplinato il lavoro accessorio; istituito il libro unico del lavoro, in sostituzione dei tradizionali libri obbligatori aziendali).

(34) Per questo motivo la dottrina ha individuato nel decreto BIAGI una doppia anima: liberista per la flessibilità introdotta; laborista per l'operazione sulla «eliminazione» delle *co.co.co.*: P. ICHINO, *L'anima laborista della legge Biagi. Subordinazione e «dipendenza» nella definizione della fattispecie di riferimento del diritto del lavoro*, relazione al Convegno del Centro Studi Domenico Napoletano, Napoli, 28 gennaio, *GC*, 2005, II, 131 ss.

sunte a fattispecie sin dalla legge n. 533/1973) facendola confluire in una fattispecie circoscritta di lavoro coordinato e continuativo «autentico», contrassegnato da un programma o progetto (35).

Per questa via il lavoro coordinato e continuativo, salve le eccezioni elencate dall'art. 61, dovrebbe esaurirsi nella nuova fattispecie, unitaria ed unificante, entro confini di più facile verificabilità/accertabilità (il progetto o programma).

A sostegno di tale obiettivo è stabilita una presunzione di subordinazione in mancanza di «individuazione di uno specifico progetto o programma» (art. 69, primo comma).

L'esito non è però felice perché il decreto per la identificazione della nuova fattispecie offre requisiti (la presenza di un progetto o di un programma o fase di esso, la sua funzionalizzazione ad un risultato e la sua indipendenza «dal tempo impiegato per l'esecuzione della attività lavorativa») sprovvisti di effettiva capacità qualificatoria (36). Come del resto confermato dalla sequenza di circolari amministrative con cui si è cercato di porre rimedio (37). E perché

(35) Art. 61: «i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409 c.p.c. devono essere riconducibili a uno o più progetti specifici o programmi di lavoro o fasi di esso determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato, nel rispetto del coordinamento con l'organizzazione del committente e indipendentemente dal tempo impiegato per l'esecuzione dell'attività lavorativa».

(36) Ritengo di averlo dimostrato in *Appalto, distacco, lavoro a progetto. Appunti da una conferenza*, LG, 2004, 238 ss.

(37) Alla prima, la n. 1 del 2004, di contenuto sdrammatizzante, hanno fatto seguito le circolari n. 17 del 2006 e n. 4 del 2008, entrambe criticate per l'approccio eccessivamente schematico quando non aprioristico: la prima (sui *call centers*) nel trarre conseguenze di tipo qualificatorio dalla distinzione tra attività *inbound* (per cui il collaboratore ha il compito di *rispondere* alle chiamate dell'utenza in un dato periodo di tempo) ed attività *outbound* (per cui il collaboratore ha il compito di *contattare* l'utenza entro un dato periodo di tempo); la seconda nell'individuare una serie di attività incompatibili con il regime dell'autonomia di cui dovrebbero godere i lavoratori a progetto. Nonostante si tratti di attività elementari, ripetitive e predeterminate (addetti alla distribuzione di bollette, alle pulizie, babysitter, baristi, camerieri, facchini, etc.), le relative presunzioni di subordinazione introdotte dalla circolare n. 4 del 2008 non possono ritenersi coerenti con i principi ed i metodi finora seguiti dai nostri interpreti in materia di subordinazione: v. Cass. 25 marzo 2009, n. 7260, Cass. 21 gennaio 2009, n. 1536, Cass. 7 gennaio 2009, n. 58, tutte in MGL, 2009, 505, nt. SOMVILLA. A segnare un'inversione di percorso nel novembre 2008 è intervenuta un'ulteriore nota ministeriale (nota min. 27 novembre 2008, n. 25/1/0016984; cfr. altresì circ. Inps

la presunzione non può esimere l'interprete dal «dovere» della qualificazione, cioè della verifica circa la corrispondenza tra la fattispecie concreta, pur priva dei requisiti del lavoro a progetto, e la fattispecie astratta del lavoro subordinato (38).

Non può allora sorprendere che l'innovazione legislativa abbia generato una giurisprudenza confusa e contraddittoria.

Un orientamento ritiene necessaria alla legittima configurazione del progetto o programma la *specificità* dell'attività dedotta in contratto rispetto al ciclo produttivo dell'impresa, intendendola per lo più come *distinguibilità* dalla normale attività aziendale ovvero come incompatibilità con situazioni di «standardizzazione

17 dicembre 2008, n. 111) che ha dichiarato non efficaci le presunzioni riferite alle attività in elenco e altresì precisato che l'accertamento dell'uso fraudolento del contratto di collaborazione deve essere esclusivamente rimesso alla verifica dei contenuti del programma negoziale, non essendo sufficiente a provare la subordinazione la mera genericità del contratto o la sua non rispondenza alla fattispecie contrattuale di riferimento.

(38) Alla norma, pervero, parte della dottrina ha riconosciuto il significato di una presunzione assoluta di subordinazione (M. MISCIONE, *Collaborazioni a progetto e prestazioni occasionali nelle circolari amministrative*, DPL, 2004, 464; M. PEDRAZZOLI, *Tipologie contrattuali a progetto e occasionali*, sub artt. 61-69, in *Il nuovo mercato del lavoro. Commentario al d. lgs. n. 276/2003*, Zanichelli, 2004, 742; L. DE ANGELIS, *La morte apparente delle collaborazioni coordinate e continuative*, LG, 2004, 247 ss.). Ma la Corte costituzionale (sentenze n. 115/1994 e 121/1993) ha chiarito che nel nostro ordinamento non è consentito al legislatore di imporre al giudice la qualificazione di una fattispecie concreta come subordinata indipendentemente dall'accertamento della sua corrispondenza o meno con la fattispecie astratta di lavoro subordinato prevista dallo stesso legislatore. Cfr. P. Tosi, *Appalto, distacco, lavoro a progetto* cit.; R. DE LUCA TAMAJO, *Dal lavoro parasubordinato al lavoro «a progetto»*, *Itinerari d'impresa. Management, Diritto, Formazione*, 2003, n. 3 (e CSDLE, n. 25). La ricordata circolare ministeriale n. 1, definita non a caso «circolare di pentimento» (A. VALLEBONA, *Lavoro a progetto: incostituzionalità e circolare di pentimento*, ADL, 2004, 293 ss.), ha riconosciuto al controverso disposto la natura di presunzione semplice o relativa che «può essere superata qualora il committente fornisca in giudizio la prova dell'esistenza di un rapporto effettivamente autonomo» (a favore, già in precedenza, P. Tosi, *Appalto, distacco, lavoro a progetto* cit.; A. MARESCA, *La nuova disciplina delle collaborazioni coordinate e continuative: profili generali*, GLav, 2004, 11 ss.; in tal senso T. Ravenna 24 novembre 2005, LG, 2006, 273, secondo cui, come visto, «la presunzione *iuris tantum* di cui all'art. 69, 1° c., non è da correlare alla sola mancanza del requisito scritto, ma esclusivamente alla mancanza dell'elemento sostanziale dello specifico progetto»). In tal modo quello che appariva un divieto con effetto legale sostitutivo viene trasformato in un meccanismo di inversione dell'onere della prova.

di centinaia di contratti a progetto in tutto e per tutto identici tra loro, ed identici altresì all'oggetto sociale» (39).

Altro orientamento considera conforme al parametro legale «un'attività precisa, delimitata funzionalmente e temporalmente, inerente ad un risultato finale» (40), pur puntualizzando che il «risultato cui è finalizzata l'attività del collaboratore non può essere quello cui tende l'organizzazione del committente quale interesse finale dell'impresa, ma è quello dotato di una sua compiutezza e autonomia ontologica reso all'impresa quale adempimento della propria obbligazione, volta alla realizzazione di un bene o servizio in vantaggio del committente» (41).

Altro orientamento ancora, prescindendo dall'equivoco dato dell'assenza del progetto, conduce l'accertamento della subordinazione sulla base degli indici tradizionali (42), non potendo utilizzare i cd. codici di buone pratiche promessi senza seguito dallo stesso Decreto n. 276 (43). Solo che appare ormai precluso il ricorso, nei casi dubbi, alla presunzione di correttezza della qualificazione operata dalle parti (cd. criterio del *nomen iuris*).

Il risultato dell'innovazione legislativa è dunque, per le imprese, una accresciuta incertezza circa l'affidabilità del lavoro parasubordinato quale serbatoio di lavoro non stabile.

(39) T. Torino 5 aprile 2005 e 10 maggio 2006, *q. Riv.*, 2005, II, 849 e 10 maggio 2006, *DPL*, 2996, 27, *Inserto*, con riguardo la prima all'attività di promozione di contratti di telefonia da parte di soggetti inseriti in una rete commerciale e assunti tutti a progetto; la seconda all'attività di trattamento rifiuti. Ulteriore giurisprudenza in M. MAGNANI, *Diritto dei contratti di lavoro*, Cedam, 2009, 47 ss.

(40) T. Ravenna 24 novembre 2005, *LG*, 2006, 273; T. Genova 7 aprile 2006, secondo cui l'attività può anche coincidere con singoli segmenti dell'attività organizzata dal committente, ma essi devono essere «ben identificati».

(41) T. Modena 21 febbraio 2006, *LG*, 2006, 477 (nella specie il risultato è stato individuato nella creazione di una rete di distribuzione e di vendita); T. Milano 2 febbraio 2007, n. 320.

(42) Si tratta ormai di un buon numero di pronunce: T. Torino 5 aprile 2005, *LG*, 2005, 659; T. Milano 10 novembre 2005, *GLav*, 2006, 9, 12, nntt. TOFFOLETTO e DE FUSCO; T. Ravenna 24 novembre 2005, *LG*, 2006, 273; T. Modena 21 febbraio 2006, *ivi*, 2006, 477, nt. MISCIONE; T. Milano 23 marzo 2006, *DPL*, 2006, 27, *Inserto*, XV; T. Torino 10 maggio 2006.

(43) Finora i codici (art. 78, quarto comma, d.lgs. n. 276/2003), come i formulari e i modelli non sono stati ancora predisposti, con l'eccezione delle *linee guida e procedure codificate* per l'espletamento dell'attività di certificazione rese note dal Ministero del lavoro con circolare 15 dicembre 2004, n. 48.

9. *Le proposte di riforma.* — La dottrina, volendo qui prescindere dalla considerazione dei diversi atteggiamenti nei confronti degli anzidetti orientamenti giurisprudenziali, ha reagito all'innovazione legislativa elaborando un ventaglio di proposte diversificate che possono essere collocate per il loro segno su due opposti versanti.

Uno è il versante delle proposte «espansive» del lavoro subordinato (e quindi dell'area di applicazione dell'art. 18) tramite l'obliterazione, nell'endiadi dell'art. 2094 c.c., del requisito di fattispecie della eterodirezione vuoi *de iure condendo* (44) vuoi anche *de iure condito*, in forza di una lettura «costituzionalmente orientata» della norma (45).

La seconda proposta, riallacciandosi a letture dottrinali risalenti (46), muove infatti da una pronuncia della Corte costituzionale del 1996, emanata in materia di socio di cooperativa, da cui viene tratto, decontestualizzato, il passaggio argomentativo che legge la subordinazione come estraneità ai risultati e all'organizzazione produttiva (passaggio necessario in quel contesto per escludere l'assorbimento dello schema sociale paritario) (47). Ma il requisito di fattispecie della *dipendenza* è privo di capacità selettiva essendo suscettibile di ricomprendere ogni lavoro, anche autonomo, prestato in condizioni di soggezione economica (48).

L'altro è il versante delle proposte *de iure condendo* dirette al superamento dell'attuale Statuto garantistico unitario ed uniforme del lavoro subordinato attraverso l'introduzione di una pluralità di fattispecie a disciplina graduata con accrescimento progressivo del livello di tutela a seconda della misura di avvicinamento alla subordinazione. Il risultato sarebbe l'aumento della protezione del

(44) P. G. ALLEVA, *Ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro. Prima proposta di legge*, in *La disciplina del mercato del lavoro, proposte per un testo unico*, a cura di G. GHEZZI, 1996; cfr. altresì la proposta più moderata di M. D'ANTONA, *Ridefinizione della fattispecie di contratto di lavoro. Seconda proposta di legge*, *ivi*.

(45) M. ROCCELLA, *Lavoro subordinato e lavoro autonomo*, oggi, *CSDLE*, 2008, n. 65, 32.

(46) U. ROMAGNOLI, *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, Giuffrè, 1967; L. MENGONI, *Lezioni sul contratto di lavoro*, Celuc, 1971.

(47) C. cost. 5 febbraio 1996, n. 30 redatta da MENGONI.

(48) Anche il lavoro del professionista, almeno di quello che non rientra nella sfera di applicazione dell'IRAP. Si pensi all'avvocato che svolge attività professionale in favore di un unico o di pochi grandi clienti.

lavoro parasubordinato e la corrispondente riduzione di quella del lavoro subordinato (49).

A queste proposte sono riconducibili quelle che, nel generalizzare la copertura garantistica, intendono abbassarne il livello, in particolare agendo sull'art. 18 con soluzioni di monetizzazione del licenziamento collettivo e per giustificato motivo oggettivo (50).

Nei disegni che finora hanno circolato, tuttavia, non risulta chiara né la distribuzione delle tutele né soprattutto l'assegnazione delle tutele stesse alle diverse fattispecie, tuttora ben lungi dall'approdo all'auspicato, razionale, *continuum*.

Rispetto a tali disegni non è invero qualitativamente diverso quello che propone un contratto unico con articolazione della disciplina, perché, al di là delle formule, nella sostanza la questione della individuazione delle sottofattispecie muta solo di abito, traducendosi nella individuazione dei requisiti per l'applicazione, all'interno del contratto unico, delle discipline diversificate. Salvo che non si pensi davvero di tracciare ogni distinzione sulle base di grandezze tratte dalle denunce dei redditi (51).

Le proposte di riduzione generalizzata dell'area della tutela

(49) La graduazione delle fattispecie (lavoro autonomo; lavoro parasubordinato e a progetto; lavoro subordinato) è finalizzata a dotare qualsiasi forma di lavoro di un *minimum* di tutela, via via crescente a seconda del grado di inserimento del lavoratore in azienda: v. M. BIAGI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, 2001; M. MAGNANI, *Verso uno «Statuto dei lavori»?*, *DRI*, 1998, 313; Id., *Il diritto del lavoro e le sue categorie. Valori e tecniche nel diritto del lavoro*, Cedam, 2006, 75-78. V. anche, ancor prima, la proposta di R. DE LUCA TAMAJO - R. FLAMMIA - M. PERSIANI, *La crisi della nozione di subordinazione e della sua idoneità selettiva dei trattamenti garantistici. Prime proposte per un nuovo approccio sistematico in una prospettiva di valorizzazione di un tertium genus: il lavoro coordinato*, *QDLRI*, 1998.

(50) P. ICHINO, *Scenari di riforma del diritto del lavoro italiano*, <http://pietroichino.it>, 4 settembre 2008.

(51) Il disegno di legge n. 1481 del 2009 (primo firmatario ICHINO) prevede l'introduzione del cd. «contratto di lavoro unico con stabilità crescente» cui risulta correlata una peculiare disciplina, ricavata dal rimodellamento in senso flessibilizzante delle tutele attivabili in caso di recesso e contestuale rafforzamento della rete di garanzie esterna al rapporto. In questa proposta viene definita di lavoro dipendente, sulla base di un criterio di natura essenzialmente economica, la posizione di chi tragga più di due terzi del proprio reddito di lavoro complessivo dal rapporto con una determinata azienda, salvo che la retribuzione annua lorda superi i 40.000 euro (oppure il prestatore sia iscritto a un albo o un ordine professionale incompatibile con la posizione di lavoro dipendente). Per un commento cfr. *Tutti i vantaggi del contratto unico*, www.lavoce.info, 23 aprile 2010.

reale hanno peraltro sollevato le più vivaci ed estese ostilità anche quando formulate in via sperimentale e transitoria in connessione con l'incremento dei livelli occupazionali (v. in particolare il dibattito successivo al *Libro bianco*).

Resta dunque irrisolto, ed anzi vieppiù ingarbugliato, inesorabile crocevia tra garantismo e competitività, il nodo della ragionevole elasticità dei livelli occupazionali dell'impresa impegnata sul mercato globale. Né appaiono in grado di supplire le operazioni condotte sul terreno della flessibilità di utilizzo del personale impiegato, che pure, lungo un percorso di interventi legislativi e di operazioni ermeneutiche, hanno nel tempo sensibilmente ridotto la rilevanza dell'altra norma da sempre considerata cardine della disciplina garantistica dello Statuto dei lavoratori, l'art. 13 (52).

Nessuno certo può dubitare che la prospettiva del lavoro stabile sia un valore, individuale e sociale (53). Ma lo è ancor prima

(52) Per la prima rigida interpretazione dottrinale della norma cfr. G. SUPPIEJ, *Relazione*, in *I poteri dell'imprenditore ed i limiti derivanti dallo Statuto dei lavoratori*, Atti del Congresso AIDLASS del giugno 1971, Giuffrè, 1972. Progressivamente, come ho già avuto modo di sottolineare in *Statuto dei lavoratori e grande impresa*, *DLRI*, 1990, 459 ss., qui 465, «le iniziali preclusioni nei confronti delle previsioni negoziali ... sono state superate in forza della premessa che la scala dei valori professionali va pur sempre ricostruita alla stregua delle valutazioni degli operatori sociali». E «proprio la preoccupazione di salvaguardare l'effettivo interesse del prestatore di lavoro ha finito per indurre la giurisprudenza ad ammettere la consensuale modificabilità *in peius* delle mansioni» in caso di incapacità sopravvenuta: cfr. la giurisprudenza ivi citata, nota 11, e le più recenti Cass. 23 agosto 1997, n. 7908, *LG*, 1998, 341; Cass., S. U., 7 agosto 1998, n. 7755, che hanno posto il problema dell'individuazione dell'ambito in cui opera l'obbligo del cd. *repêchage*. Quanto alla nozione di equivalenza, v. Cass., S.U., 24 novembre 2006, n. 25033, che attribuisce alla contrattazione collettiva il potere di individuarla attraverso le cd. «clausole di fungibilità», volte a consentire un impiego più flessibile del lavoratore per sopperire a contingenti esigenze aziendali. Si è pronunciato in tal senso anche il Ministero del lavoro nella circolare n. 13/2008 relativa alla riforma dei contratti a termine: «sussiste equivalenza quando le mansioni, ancorché diverse, si trovino in linea con le capacità professionali e le attitudini acquisite dal lavoratore nel corso della propria esperienza lavorativa». Le premesse per il depotenziamento sul piano collettivo della rigidità garantistica dell'art. 13 sono state poste dalla legge n. 223/1991, art. 4, co. 11, che consente agli accordi di mobilità, al fine di agevolare il mantenimento dei lavoratori eccedentari, di «stabilire, anche in deroga al c. 2 dell'art. 2103 del codice civile, la loro assegnazione a mansioni diverse da quelle svolte».

(53) M. NAPOLI, *Elogio della stabilità*, *QDLRI*, 2002, 9-18; l'autore torna a riflettere sull'art. 18 in *Lo Statuto dei lavoratori ha quarant'anni, ben portati*, *LD*, 2010, 123 ss., spec. 133.

quella del lavoro *tout court*. Proprio per questo il nodo va sciolto non con forzature ermeneutiche da parte degli operatori del diritto ma con un organico intervento del legislatore sul terreno del mercato del lavoro ed in particolare dei cd. ammortizzatori, fortemente sollecitato dalle parti sociali già nel Protocollo del 1993 e prefigurato nel cd. Libro Bianco governativo del 2003.

Un intervento siffatto è nuovamente promesso dal cd. collegato lavoro (l. n. 183/2010), che all'art. 46 delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, «uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione, apprendistato, ammortizzatori sociali e pari opportunità». V'è da sperare che nella riforma trovi posto anche l'effettiva semplificazione e «pulizia» tecnico-normativa delle procedure di Cassa integrazione e mobilità.

LO STATUTO DEI LAVORATORI (40 ANNI DOPO) TRA GARANTISMO E FLESSIBILITÀ. — Riassunto. *Il saggio propone una lettura attualizzata e contestualizzata della legge n. 300 del 1970 fermando l'attenzione sugli artt. 19 e 18 quali norme emblematiche della legislazione sindacale di sostegno (la prima) e del garantismo individuale (la seconda). Sulla base della puntuale disamina delle modificazioni ed integrazioni apportate alle due disposizioni, l'autore individua per esse percorsi evolutivi divergenti: se il referendum del 1995 ha stabilizzato l'applicazione del filtro selettivo contenuto nell'art. 19 St. lav., riaccorpando titolarità dei diritti sindacali e titolarità individuale secondo l'ispirazione originaria, l'art. 18 ha visto estendersi il proprio ambito di applicazione vuoi direttamente (soprattutto con l'applicazione della norma ai licenziamenti collettivi stabilita dalla legge n. 223/1991) vuoi indirettamente (tramite l'ampliamento dell'area del lavoro subordinato). Nel prisma di tale divaricazione vengono quindi collocate le vicende del «diritto vivente», segnate dalle tensioni tra le contrastanti esigenze di tutela del lavoro e di salvaguardia della competitività delle imprese nel mercato globale.*

FORTY YEARS AFTER THE WORKERS' STATUTE TO BALANCE INDIVIDUAL LABOUR PROTECTION AND FLEXIBILITY. — Summary. *The analysis proposes an updated and contextualized reading of the Workers' Statute focusing on the legal and judicial trends over the last forty years of the fundamental (labour) law in Italy, the Workers' Statute. Particularly, the main subjects of this essay are articles 19 and 18, the most important provisions regarding support for the trade unions (the first) and protection of the individual worker (the second). After careful examination, the Author finds that the two mentioned rules have had different evolutionary paths: if the referendum of 1995 achieved the result of stabilizing the use of the selective filter of «most representative unions», recombining entitlement for both trade union and individual rights following the original inspiration (art. 19), art. 18 has extended its area of application directly (because of its application to collective dismissals according to law n. 223/1991) as well as indirectly (through the extension of the area of subordinate labour). In the prism of such divergence the essay places the continuing evolution of «living labour law» characterized by the contrasting needs for the protection of workers and the safeguarding of the competitiveness of enterprises in the global market.*

RIVISTA DEGLI INFORTUNI e DELLE MALATTIE PROFESSIONALI

VI SERIE DELLA RASSEGNA DELLA PREVIDENZA SOCIALE ANNO XCVII

FASCICOLO N. 3/2010

PUBBLICAZIONE QUADRIMESTRALE DELL'INAIL - ROMA

in questo numero

- **PRIME INDICAZIONI SULL'ANDAMENTO
DEGLI INFORTUNI NEL 2010**
- **MISURE ANTINFORTUNISTICHE:
IL DELITTO DI OMISSIONE DOLOSA**
- **DONNE E VIOLENZA:
"CASSIOPEA", UN PROGETTO DELL'INAIL**
- **LA "VERTENZA" COMUNICAZIONE.
DAVVERO TROPPI LAUREATI?**

SOMMARIO

Il Direttore a chi legge IX

Parte I

DIRITTO

C. CARDONI, M. CALANNA: Nuova disciplina comunitaria per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale negli Stati membri dell'Unione Europea 599

STEFANO GIUBBONI: Salute mentale del lavoratore e tutela previdenziale delle malattie professionali 611

F.P. ROSSI, P.E. ROSSI: Le ampie potestà delegate dell'INAIL in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, di tutela economica dei propri assicurati e di riabilitazione occupazionale dei medesimi 627

PAOLO EMILIO ROSSI: L'istituto dell'arbitrato irrituale nel nuovo patto negoziato e certificato mediante clausola compromissoria 639

SILVANA TORIELLO: Le prestazioni di lavoro occasionale accessorio dopo la legge finanziaria 2010 653

PREVENZIONE E SICUREZZA

INAIL: I dati sull'andamento infortunistico del primo semestre 2010 689

RAFFAELE GUARINIELLO: Il delitto di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione 693

L. FRUSTERI, R. MUGAVERO: Il rischio biologico: dalla gestione "ordinaria" alla risposta alle emergenze in eventi CBRN 711

ANTONELLA NINCI: Donne e violenza. "Cassiopea": un progetto INAIL per la prevenzione 727

REGIONE TOSCANA: Strategie di prevenzione 751

MEDICINA

E. ANSELMI, G. BONIFACI, C. CHIARAMONTE, P. CONTE, S. COVIELLO: Distribuzione territoriale dell'infortunio *in itinere*: trend e tassi di incidenza 817

C. D'OVIDIO, L. COSTANZI, A. CARNEVALE, F. SCHIOPPA, L. MANZOLI: Relazione tra mobbing, categoria lavorativa e stress psicologico cronico: risultati dal Progetto Valentino 831

A.R. PECORARO, R. FUCIARELLI: Cardiopatia e stress occupazionale: un nuovo binomio nel panorama della patologia professionale 845

G. SELVAGGI, A. PALOMBELLA, R. DELLI CARRI, P. MALAVENDA: La valutazione medico legale INAIL dell'infortunio sportivo in correlazione alla rivalutazione medico-sportiva inerente l'idoneità sportiva agonistica post-infortunio quale momento fondamentale di prevenzione secondaria del maggior danno 857

ASSICURAZIONI E STATISTICA

ANDREA BUCCIARELLI: Malattie professionali da agenti fisici: le novità più recenti 867

ANDREA TASSONE: L'avanzo di bilancio nella tariffa ordinaria dipendenti: una metodologia sintetica per l'analisi della sua composizione (ripubblicazione) 893

DINAMICHE SOCIALI

ORGANIZZAZIONI

M. LINDA SALERNO: La resilienza organizzativa. "Quando una organizzazione è sotto choc" 923

A. SIMONETTA, F. RUGGIERI: La sicurezza nella conservazione digitale 933

MERCATO

MORCELLINI MARIO: La vertenza comunicazione. Troppi laureati o troppo "familismo amorale"? 945

PERSONE

Diritti senza rovesci: l' "unconventional" nella comunicazione sociale 959

MICHELA MURGIA: Alla pari 961

Parte II

GIURISPRUDENZA

Lavoro - Provvedimenti amministrativi - Sospensione dell'attività imprenditoriale - Carezza di motivazione - Obbligatorietà *ex lege* 241/1990 - Inapplicabilità *ope legis* n. 81/2008 - Illegittimità costituzionale - **CORTE COSTITUZIONALE, 5 NOVEMBRE 2010, N. 310** 129

Prevenzione infortuni - Misure di sicurezza - Omissione - Responsabilità penale del privato per la morte del lavoratore - Sussistenza - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE IV PENALE, 1° DICEMBRE 2010, N. 42465** 137
Nota a sentenza di **VINCENZO MUSACCHIO: RESPONSABILITÀ PENALE DEL PRIVATO PER MORTE DEL LAVORATORE** 143

Procedimento giudiziario - Rito del lavoro - Preclusioni nel - Portata - Appello - Produzione di documenti non menzionati nell'atto introduttivo del giudizio di primo grado - Ammissibilità - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 12 OTTOBRE 2010, N. 20995** 152

Prestazioni - Rendita - Revisione - Termine - Natura di decadenza o prescrizione - Esclusione - Conseguenze - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 12 OTTOBRE 2010, N. 20994** 154

Prevenzione infortuni - Responsabilità del datore di lavoro - Obbligo di informazioni dettagliate sull'uso di un prodotto - Conseguenze - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE IV PENALE, 27 SETTEMBRE 2010, N. 34771** 156

Premio o contributo - Tariffa dei premi - Inserimento dell'attività assicurata in una voce o nell'altra - Criteri - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 24 SETTEMBRE 2010, N. 20233** 161

Procedimento giudiziario - Consulenza tecnica di ufficio - Conclusioni del CTU - Adesione del giudice alle - Obbligo di motivazione - Non sussiste - **CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 24 SETTEMBRE 2010, N. 20220** 166

Silicosi e asbestosi - Benefici pensionistici di cui all'art. 13, comma 8, della L. n. 257 del 1992 - Periodi di esposizione all'asbesto - Computabilità in essi dei periodi di collocamento del lavoratore in cassa integrazione guadagni - Condizioni - CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 4 AGOSTO 2010, N. 18134	168
Occasione di lavoro - Infortunio <i>in itinere</i> - Uso del mezzo privato - Indennizzabilità - Vincoli - Fattispecie - CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 29 LUGLIO 2010, N. 17752	170
Lavoro - Lavoratori marittimi - Previdenza marinara - Indennità di inidoneità temporanea alla navigazione - Corresponsione - Criteri - Portata - CORTE DI CASSAZIONE - SEZIONE LAVORO, 12 APRILE 2010, N. 8653	173

IL DELITTO DI OMISSIONE DOLOSA DI CAUTELE ANTINFORTUNISTICHE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

RAFFAELE GUARINIELLO*

1. Premessa

L'art. 437 c.p., al comma 1, punisce "chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia", e, al comma 2, contempla una pena più severa "se dal fatto deriva un disastro o un infortunio".

Analizzeremo alcuni aspetti della fattispecie criminosa disciplinata dall'art. 437 c.p. sulla scorta delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

2. L'elemento oggettivo del reato

Un primo aspetto concerne l'**elemento oggettivo** del reato. In proposito, dobbiamo sottolineare più punti.

A) Anzitutto, occorre soffermarsi sul concetto di "**cautele**" la cui omissione o rimozione o danneggiamento integra il reato. Precisa già Cass. 8 ottobre 1987, Ziri (in *Giust. pen.*, 1989, II, 270, da leggere in motivazione):

"Il delitto di cui all'art. 437 c.p., non abrogato dalla successiva legislazione antinfortunistica, è configurabile anche in casi in cui appaiono osservate le prescrizioni previste dalla legislazione predetta".

Significativa è pure la fondamentale sentenza relativa al caso dei 13 morti della Mecnavi di Ravenna, Cass. 8 novembre 1993 n. 10048:

"Le norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro sono non soltanto quelle specifiche contenute nelle speciali leggi antinfortunistiche, ma anche quelle che, se pure stabilite da **leggi generali**, sono ugualmente **dirette a prevenirli: come l'omissione di impianti o di segnali destinati appunto a prevenire infortuni sul lavoro, di cui all'art. 437 c.p.**".

* Procuratore aggiunto della Repubblica, Roma.

Ed è di particolare interesse il fatto che, nel caso della Mecnavi, si ravvisò la violazione dell'art. 437 c.p. per le carenze relative agli impianti antincendio a schiuma e ad acqua, per "la dolosa trascuratezza di un adeguato impianto di spegnimento degli incendi":

"Il cantiere si trovava privo di adeguate attrezzature antinfortunistiche: in particolare l'impianto antincendio a schiuma era inutilizzabile, pare da quattro anni, per mancanza del materiale oltre che per l'inefficienza di alcuni attacchi, e quello ad acqua era in avaria da alcuni giorni per rottura di un tubo".

In questo quadro, ben si comprende l'insegnamento impartito da Cass. 14 giugno 2006, n. 20370 nel caso riguardante due dirigenti di uno stabilimento petrolchimico dichiarati colpevoli del reato di cui agli artt. 81, comma 2, e 437, comma 2, c.p., in quanto, "pur essendo pacificamente e da tempo emersa la necessità di sostituire la valvola denominata B della linea spurghi ammoniacali in quanto 'trafilava' (vale a dire non teneva più) e pur essendo stata segnalata da uno di essi l'emergenza e quindi la priorità del necessario intervento, avevano invece omesso di intervenire con la tempestività e la decisione necessarie e avevano omesso di adottare o comunque di far adottare e collocare apparecchi e strumenti idonei destinati a prevenire disastri e infortuni sul lavoro, limitandosi a prevedere (ma comunque non a porre in essere) solo delle misure 'tampone' provvisorie e insufficienti, quale l'intervento con il sistema cosiddetto della 'doppia pinzatura' e del 'salciocciotto', sistema che non garantiva la tenuta", tanto che 'da tali omissioni (e dalla mancata tenuta di un accoppiamento flangiato e della relativa guarnizione, che si ruppe a causa della usura e della mancata manutenzione) derivava una fuga di ammoniaca anidra NH₃, sostanza notoriamente tossica e pericolosa, come risulta pure dalla scheda di sicurezza". Nel respingere i ricorsi degli imputati, la Sez. I prende atto che, a propria discolpa, gli imputati avevano sostenuto l'insussistenza "di un obbligo che avrebbe imposto la chiusura della valvola B", e ribatte che:

"la norma giuridica di carattere generale che nel caso di specie imponeva la sostituzione e la chiusura della valvola B è l'art. 2087 c.c."

Del resto, già Cass. 20 febbraio 2006, n. 6393 precisa:

"A prescindere dal fatto che l'art. 437 c.p. non subordina l'esistenza del reato alla violazione di norme contravvenzionali speciali, in ogni caso, nella fattispecie in esame, vi è stata violazione dell'art. 2087 c.c., perché già esistevano ed erano operative strumentazioni idonee a prevenire infortuni sul lavoro del genere accaduto (non manuali e rischiose come il sistema praticato del lancio della 'coda'). Per completezza occorre ricordare che l'imprenditore e i suoi collaboratori sono tenuti ad adottare tutte le misure che risultino in concreto necessarie per prevenire incidenti sul lavoro, indipendentemente dalla circostanza che tali misure siano o meno previste dalle leggi in materia di infortuni. Le prescrizioni contenute nelle suddette norme, costituendo il risultato di precise elaborazioni tecniche e di dati dell'esperienza, sono in ogni caso un punto di riferimento necessario per valutare l'adempimento da parte dell'agente dell'obbligo impostogli dalla

legge, pur non essendo escluso che tali misure, secondo la particolarità di determinati lavori, possano rivelarsi insufficienti o possano essere efficacemente sostituite da cautele, altrettanto idonee, di tipo diverso".

Agevole è desumerne che l'art. 437 c.p., nel parlare di "impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro", non si riferisce soltanto agli "impianti, apparecchi o segnali" prescritti da specifiche norme antinfortunistiche, bensì anche agli "impianti, apparecchi o segnali" doverosi in forza dell'obbligo - contemplato dall'art. 2087 c.c. - di "adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro". Ed è giurisprudenza da sempre pacifica che:

"l'art. 2087 c.c. ha una funzione integratrice della normativa che prevede le singole misure di prevenzione contro gli infortuni sul lavoro con la conseguenza che la responsabilità del datore di lavoro, o delle altre persone alle quali sono attribuite funzioni di protezione dell'incolumità dei lavoratori, non è esclusa dall'inesistenza di una norma specifica di cautela" (così, per tutte, Cass. 30 novembre 2007, n. 44791: v., da ultimo, ad es., Cass. 14 luglio 2010, n. 27356).

Del pari importante è ricordare che, nel nostro ordinamento, vige il principio della **massima sicurezza tecnologicamente fattibile**, ribadito dal D.Lgs. n. 626/1994, in specie negli artt. 3, comma 1, lettere b), d), g), e 4, comma 5, lettera b) (e dal D.Lgs. n. 81/2008, in specie, negli artt. 2, comma 1, lettera n; 15, comma 1, lettere dalla c alla i; 18, comma 1, lettera z). Dice costantemente la Corte Suprema:

"Il datore di lavoro deve ispirare la sua condotta alle acquisizioni della miglior scienza ed esperienza per fare in modo che il lavoratore sia posto nelle condizioni di operare con assoluta sicurezza. L'articolo 2087 c.c., infatti, nell'affermare che l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa misure che, secondo le particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale del lavoratore, stimola obbligatoriamente il datore di lavoro anche ad aprirsi alle nuove acquisizioni tecnologiche". (Così, per tutte, Cass. 14 ottobre 2008, n. 38819; particolarmente approfondita l'analisi condotta da Cass. 29 marzo 2007, n. 12799).

In questa prospettiva, si colloca coerentemente la delucidazione data da Cass. 13 febbraio 1991, n. 2033:

"Il complesso delle nozioni di 'impianti, apparecchi o segnali' destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro ricomprende **tutti** i prodotti della tecnica aventi tale destinazione, sicché l'elemento oggettivo del reato deve considerarsi realizzato quando le prescrizioni previste dalle norme antinfortunistiche, che nullo altro sono se non le precise elaborazioni tecniche dei dati dell'esperienza, siano state **in tutto o in parte omesse**".

Concordante è l'analisi condotta da Cass. 26 novembre 1996, n. 10161:

"Perché si verifichi (tale pericolo) nello specifico ambiente, non occorre che

venga colpita una massa di lavoratori proporzionata al numero degli addetti, perché, per la configurabilità dell'ipotesi delittuosa descritta dalla norma, è sufficiente la **manca**za o l'**inefficienza** degli impianti o degli apparecchi necessari per prevenire gli infortuni. Tale omissione, infatti, pregiudizievole per l'integrità fisica dei lavoratori, determina il pericolo per la pubblica incolumità e realizza quindi quella condizione di indeterminata estensione del pericolo che è requisito sufficiente per integrare l'attentato alla pubblica incolumità richiesto dalla norma". (Conforme Cass. 14 gennaio 1999, n. 350).

Non meno rilevante è quanto insegna la Corte Suprema in ordine alla destinazione degli impianti e apparecchi omessi o rimossi:

La Corte Suprema esclude che rientrino "nel fatto tipico solo gli impianti ed apparecchi la cui destinazione sia esclusivamente quella di prevenzione degli infortuni", e spiega come "questa limitazione non sia prevista dalla norma e contrasti con le finalità di prevenzione della medesima", sicché irrilevante, ai fini della configurabilità del reato in esame, è la circostanza che "lo strumento adempia anche a diverse funzioni purché sia accertato che svolga anche una funzione di prevenzione di infortuni e disastri" (così Cass. 6 febbraio 2007, n. 4675; conforme Cass. 14 giugno 2006, n. 20370).

Né, d'altra parte, ai fini della sussistenza del delitto di cui all'art. 437 c.p., è necessario "un valido provvedimento precettivo che abbia indicato in concreto quali fossero i dispositivi da installare a fini di prevenzione degli infortuni, la cui individuazione non poteva essere demandata ad un accertamento *ex post*". Nel respingere un simile ragionamento difensivo, Cass. 7 luglio 1998, n. 8054 osserva:

"è irrilevante l'emanazione di **diffide** da parte dell'organo ispettivo".

Ed è il caso di aggiungere che, ultimamente, Cass. 19 gennaio 2010, n. 2273, nel confermare la condanna a tre anni di reclusione del titolare di un'azienda esercente la produzione di intermedi organici farmaceutici, per "la violazione aggravata dell'art. 437 c.p., per avere dolosamente omesso di predisporre le misure di sicurezza idonee ad impedire un siffatto evento, verificatosi nel suo stabilimento per lo scoppio di un reattore per la produzione di metanitrotioanisolo con conseguente incendio della fabbrica, crollo parziale della stessa, danni alle abitazioni circostanti nel raggio di un centinaio di metri e lesioni a due dipendenti, e ciò sul presupposto che "lo stabilimento operava in assenza di un sistema sostanziale di sicurezza per carenze sul piano strutturale e su quello del rispetto della normativa antinfortunistica e di prevenzione degli incendi", rileva:

"L'esistenza degli estremi del reato di cui all'art. 437 c.p. è stata ineccepibilmente dimostrata attraverso un'ampia analisi di tutto il materiale raccolto, senza trascurare gli elementi addotti dalla difesa, in esito al quale è stato evidenziato che gli ampliamenti dello stabilimento erano stati realizzati senza provvedere alle relative denunce agli uffici competenti (per cui il reattore esploso non era ancora stato sottoposto a collaudo), che la struttura metallica del capannone ove si è verificato l'incidente non è risultata idonea a contenere le apparecchiature e l'im-

pianto elettrico non è risultato conforme alla normativa antinfortunistica, che mancava un piano per la manutenzione dell'intera azienda e in particolare dei reattori e che **al momento del sinistro non era ancora stato rinnovato il certificato di prevenzione incendi**, come era invece necessario trattandosi di lavorazione con l'impiego di solventi e altri prodotti infiammabili, possibile formazione di gas e alto rischio di esplosione (per cui si sarebbe dovuto allocare il reattore a tale lavorazione adibito in zona sicura, lontano dagli altri reattori e da insediamenti abitativi e industriali)".

B) Un'ulteriore serie di precisazioni attengono alla "**rimozione**", equiparata dall'art. 437 c.p. alla omessa collocazione. La prima attiene a un caso in cui, "ad evidente scopo tecnico-produttivo", il datore di lavoro aveva "reso inservibile il sistema di blocco della corsa di una gru mediante l'inserimento di un dispositivo di esclusione del predetto blocco, la cui adozione era stata imposta dai competenti organi di vigilanza per impedire che il carico sospeso potesse arrivare a distanza inferiore a cinque metri dalle linee elettriche": al riguardo, Cass. 20 settembre 1994 n. 9967 afferma:

"Integra rimozione di cautele antinfortunistiche in senso tecnico-giuridico non solo la materiale, definitiva o stabile ablazione degli impianti, apparecchi o segnali all'uopo collocati, ma anche la elusione, attuale o potenziale, della loro funzione pratica mediante la contestuale predisposizione di congegni idonei a paralizzarne l'efficacia **ad libitum dell'operatore**".

Altro chiarimento quello svolto da un'altra basilare sentenza, Cass. 3 marzo 1995, n. 2181:

"La rimozione del selettore a chiave, sostituito dagli imputati con interruttore a scatto, e l'apposizione di scotch sui microinterruttori elettrici che ne cagionava l'isolamento, si da non determinare l'arresto automatico della macchina cardatrice allorché i relativi carter di protezione venivano aperti, costituiscono vere e proprie rimozioni di dispositivi antinfortunistici. Infatti, rientra nella nozione di rimozione non soltanto la materiale asportazione dalla macchina dei congegni in questione, ma anche **ogni attività che ne frustra il funzionamento** in relazione alla finalità antinfortunistica cui sono predisposti, rendendo possibile il verificarsi di un infortunio reso, per contro, del tutto impossibile dal normale funzionamento delle apparecchiature antinfortunistiche realizzate o poste sulla macchina".

A sua volta, Cass. 20 febbraio 2006, n. 6393 osserva:

"Nella nozione di rimozione rientra non soltanto la materiale asportazione, dalla macchina, dei congegni di sicurezza, ma anche ogni attività che ne frustra il funzionamento in relazione alla finalità antinfortunistica cui essi sono predisposti, rendendo possibile il verificarsi di un infortunio che sarebbe, per contro, impossibile in caso di normale funzionamento delle apparecchiature antinfortunistiche realizzate e poste sulla **macchina stessa**".

In questo alveo si riconduce Cass. 22 ottobre 2001, n. 37870, là dove si ravvisa

il reato di cui all'art. 437 c.p. nel fatto di aver "bloccato il pulsante centrale (di una pressa) con del nastro adesivo".

C) L'art. 437 c.p. si riferisce alle cautele destinate a prevenire "disastri o infortuni sul lavoro".

Al riguardo, per la prima volta, Cass. 14 settembre 1990, n. 12367, insegnò:

"L'art. 437 c.p. -nel punire l'omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro- si riferisce, non solo agli infortuni dovuti ad agenti meccanico-fisici, ma anche alle c.d. '**malattie-infortunio**', e, cioè, alle manifestazioni morbose prodotte da agenti esterni quali per esempio le patologie di origine barica, elettrica, radioattiva, chimica". (Nella specie, si ritenne sussistente il delitto di cui all'art. 437 c.p. a carico di un datore di lavoro che, "non provvedendo gli ambienti di lavoro di apparecchiature per la aspirazione dei gas tossici, aveva cagionato una malattia inguaribile [nefropatia] a due lavoratori che, durante la lavorazione, avevano assorbito, per inspirazione, i vapori da essa sprigionatisi").

Questo insegnamento venne poi costantemente confermato dalla Corte Suprema: In un'ipotesi in cui più lavoratori di una acciaieria avevano subito una ipoacusia da rumore, la Corte Suprema affermò che "la sordità da rumore subita dai lavoratori (l'ipoacusia) è una conseguenza dell'infortunio da loro accusato in quanto per la mancanza di misure concrete necessarie per prevenire il rumore essi sono stati investiti nell'ambiente del lavoro da una serie di traumatismi diluiti nel tempo con conseguenze a lungo termine"; e che, "infatti, la mancanza di attrezzature idonee per ridurre al minimo i rischi derivanti dall'esposizione ai rumori, non ricorrendo a misure tecniche e non adeguandosi ai problemi della tecnologia del settore, hanno, nella fattispecie, determinato gli infortuni creando quella malattia accertata" (Cass. 26 novembre 1996, n. 10161).

Successivamente, la Corte Suprema precisò che, "a differenza delle malattie professionali in senso stretto, che consistono in manifestazioni morbose contratte nell'esercizio e a causa di lavoro e che non sono prodotte da agenti esterni, la '**malattia-infortunio**' va intesa come sindrome morbosa insorta in esecuzione di lavoro e prodotta da agenti esterni di varia natura (elettrica, radioattiva, chimica, ecc.), evitabile con determinati accorgimenti", e, in questa prospettiva, concluse che "correttamente nel caso di specie è stato applicato l'art. 437 c.p., atteso che la condotta contestata all'imputato consisteva nella omessa predisposizione di impianti e nella omessa adozione di altre misure idonee a prevenire il pericolo derivante da una causa esterna quale la elevata concentrazione di amianto nell'ambiente di lavoro" (Cass. 14 gennaio 1999, n. 350).

Da ultimo, la Corte Suprema esaminò il caso di un procedimento penale per il reato di cui all'art. 437 c.p. a carico dei responsabili di uno stabilimento. Il GIP del Tribunale di Taranto aveva disposto il sequestro preventivo delle batterie n. 3, 4, 5 e 6 dell'impianto di distillazione del coke (cokeria) in esercizio presso lo stabilimento. Pose a base del decreto "l'emissione di polveri e di fumi iniqui-

nanti da parte delle batterie 3 6 della Cokeria, oggetto di ripetute contestazioni da parte dell'Asl di Taranto 1, del sindaco di Taranto e dei rispettivi organi tecnici sino alla intimazione del Sindaco di Taranto ai responsabili dello stabilimento di sospendere l'esercizio delle batterie 3 6, intimazione reiterata con ordinanza rimasta senza esito con conseguente denuncia dei predetti responsabili alla Procura di Taranto per il reato di cui all'art. 650 c.p.". E nel merito osservò, in particolare, che "è pacifica - e parzialmente riconosciuta dall'azienda nel documento di valutazione dei rischi redatto ai sensi dell'art.4 D.Leg. n. 626/1994 la produzione nell'ambito del processo di trattamento gas coke sull'impianto cokeria di sostanze cancerogene". Nel ricorrere contro il decreto di sequestro preventivo, gli indagati puntano, in particolare, su un argomento: "l'art. 437 c.p. deve ritenersi diretto a prevenire solo il rischio di infortuni sul lavoro e non anche di malattie professionali". Nel rigettare il ricorso, la Sez. I premette che "il testo della norma fa riferimento all'omessa collocazione (ovvero alla rimozione o al danneggiamento) di 'impianti (...) destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro"'. S'interroga allora in ordine alla "esatta portata della espressione 'infortuni sul lavoro'". Rammenta che "la giurisprudenza di legittimità ha ripetutamente chiarito che il concetto di infortunio va identificato con riferimento alle cause e modalità di determinazione di sindromi morbose e non anche alle caratteristiche di tali sindromi (istantanee, permanenti o a insorgenza graduale e differita), elaborando la categoria di '**malattia infortunio**' distinta da quella di '**malattia professionale**' tout court": "a differenza delle malattie professionali in senso stretto, che consistono in manifestazioni morbose contratte nell'esercizio e a causa di lavoro e che non sono prodotte da agenti esterni, la '**malattia infortunio**' va intesa come sindrome morbosa insorta in esecuzione di lavoro e prodotta da agenti esterni di varia natura (elettrica, radioattiva, chimica) evitabile con determinati accorgimenti". Afferma che "tale ricostruzione del concetto di 'infortunio' è del tutto convincente, in quanto coerente con la lettera della norma e tale da evitare una irrazionale disparità di trattamento tra situazioni omogenee (sindromi morbose conseguenti all'azione lesiva di agenti esterni) in ragione del modo di manifestarsi delle stesse, e va dunque confermata". E con riguardo alla fattispecie, evoca "le sindromi morbose insorte (rectius, suscettibili di insorgere, essendo quello di cui all'art. 437 c.p. un reato di pericolo), gli agenti esterni idonei a cagionarle, le cautele in concreto omesse": "il testo del decreto, da un lato, fa specifico riferimento a rischi di patologie cancerogene conseguenti alla immissione in ambiente dei fumi e delle polveri provenienti da batterie mal funzionanti o quanto meno tecnologicamente obsolete della cokeria, e, dall'altro, individua le cautele omesse nella mancanza di un impianto di aspirazione e depolverizzazione delle emissioni diffuse nella fase di sfornamento coke e, più radicalmente, nella mancata sostituzione dei forni delle batterie in questione (che si badi non sono l'impianto, ma un frammento dello stesso)". Né - aggiunge la Corte Suprema - appare illogica l'affermazione che "un rischio ambientale diffuso

comporta a fortiori un rischio per i lavoratori addetti agli impianti da cui provengono le sostanze nocive”, in quanto “risponde a logica e a canoni di comune esperienza il rilievo che un pericolo esteso alla generalità dei residenti in un’area prossima a quella in cui vengono prodotte sostanze nocive è accresciuto per chi come i lavoratori addetti agli impianti di produzione è esposto in maniera più diretta, continuativa e prolungata all’azione di tali sostanze” (Cass., 23 marzo 2002, n. 11894).

D) Quanto al concetto di “disastro” nell’ambito disciplinato dall’art. 437 c.p., già Cass. 2 luglio 1998, n. 2495 si è preoccupata di porre in risalto la riferibilità all’ambiente di lavoro:

“È bensì vero che oggetto specifico della tutela accordata dall’art. 437 c.p. è la pubblica incolumità in generale, ma, come chiarisce anche la Relazione ministeriale al progetto del codice penale vigente (II, 228), lo strumento usato dal legislatore per raggiungere l’obiettivo è, in questo caso, esclusivamente la repressione di comportamenti che si risolvono in attentati alla sicurezza del lavoro e non è consentito all’interprete di alterare il significato e le finalità del dettato normativo, allargandone a dismisura la portata”.

Si tratta di un orientamento che già ispirava Cass. 23 maggio 1986, sul caso Seveso, e che ritroviamo in sentenze successive (v., in particolare, Cass. 22 febbraio 2007, n. 7337; Cass. 6 febbraio 2007, n. 4675; Cass. 23 marzo 2002, n. 11894).

3. Il pericolo per la pubblica incolumità

Preziose sono anche le analisi dedicate dalla Corte Suprema al “**pericolo per la pubblica incolumità**”. Per cominciare, Cass. 8 ottobre 1987, Ziri (in *Giust. pen.*, 1989, II, 270, da leggere in motivazione), osserva:

“In realtà, è alle stesse caratteristiche degli impianti, degli apparecchi o dei segnali, oggetto della rimozione o della omissione, che è connessa l’eventualità del pericolo, sì che con l’accertamento della condotta illecita e del requisito della destinazione delle apparecchiature a prevenire infortuni sul lavoro, altra ulteriore indagine non è richiesta per il giudizio”.

Concordante è Cass. 10 settembre 1992, n. 9479:

“Il delitto di cui all’art. 437 c.p. è un **reato di pericolo presunto**, sì che non rileva per la sussistenza di esso l’indagine se in concreto si sia verificata la probabilità di infortuni sul lavoro”.

Sul tema ritorna Cass. 8 novembre 1993, n. 10048, relativa al caso Mecnavi:

Si tratta di un delitto di pericolo presunto, che si consuma con la semplice omissione degli impianti o con la loro rimozione, e indipendentemente dal danno che ne deriva in concreto. Se questo poi si verifica nella forma di disastro o anche di più semplice infortunio, ricorre l’ipotesi più grave di cui al **comma 2**. Sia l’omis-

sione che la rimozione devono essere tali da determinare pericolo per la pubblica incolumità. Questo è presunto dalla legge come conseguenza inevitabile del fatto che vengono a mancare provvidenze destinate a garantire la pubblica incolumità.

A sua volta, Cass. 4 febbraio 1994, n. 1326 dice:

“Il pericolo per la pubblica incolumità, rapportato all’ambiente di lavoro, non è elemento costitutivo della fattispecie criminosa di cui all’art. 437 c.p., bensì la *ratio* che spiega l’incriminazione, sicché non occorre l’accertamento del concreto realizzarsi di tale pericolo, che è presunto, essendo sufficiente la sua possibilità derivante dalla volontaria omissione di condotta antinfortunistica conforme a fattispecie legali”.

Cass. 7 luglio 1998, n. 8054 si chiede “se il mancato impiego degli apparati antinfortunistici prescritti dalla legge sia di per sé sufficiente a realizzare gli estremi obbiettivi del reato”:

“Il reato di cui all’art. 437 c.p. è compreso fra i delitti contro la pubblica incolumità; è peraltro pacifico che trattasi di reato di pericolo presunto, non essendo richiesto dalla norma incriminatrice alcun accertamento in concreto della situazione pericolosa per l’interesse protetto”.

In questo orizzonte ermeneutico, è principio consolidato quello formulato da Cass. 5 novembre 2002, n. 37116:

“Il pericolo presunto che la norma in esame intende prevenire non deve necessariamente interessare la collettività dei cittadini o, comunque, un numero rilevante di persone, potendo esso riguardare anche gli operai di una piccola fabbrica, in quanto la suddetta norma prevede anche il pericolo di semplici infortuni individuali sul lavoro, e tutela anche l’incolumità dei singoli lavoratori”. (Conforme, tra le tante, Cass. 26 marzo 2007, n. 12464; Cass. 20 febbraio 2006, n. 6393).

Particolarmente approfondita è poi Cass. 14 giugno 2006, n. 20370 dedicata al Petrolchimico di Porto Marghera:

L’art. 437, comma 1, c.p. “prevede proprio un delitto (peraltro doloso) di ‘pericolo di danno’ (‘chiunque omette di collocare impianti...destinati a prevenire disastri è punito...’), a nulla rilevando che tale tipo di ‘pericolo di disastro’ non sia stato poi contemplato tra quelli ricompresi nella previsione normativa di cui all’art. 450 c.p. (che riguarda comunque i delitti colposi di pericolo)”. “Il comma 1 dell’art. 437 c.p. prevede un delitto doloso di pericolo (di infortunio e/o di disastro) che si consuma all’atto della ‘omissione’ o ‘rimozione’ dolosa, mentre il comma 2 della stessa norma introduce l’aggravante per il caso in cui l’infortunio e/o il disastro abbiano effettivamente a prodursi come conseguenza della condotta di cui al comma 1”. “L’omissione o la rimozione devono essere tali da determinare pericolo per la pubblica incolumità il quale è presunto dalla legge come conseguenza della mancanza di provvidenze destinate a garantirla, senza che occorra che sia anche **specificamente** perseguito”.

Da menzionare è pure Cass. 24 aprile 2008, n. 17214:

“Il bene giuridico protetto dalla previsione di cui all’art. 437 c.p. è la sicurezza sul lavoro di una comunità ristretta o di singoli lavoratori e non già di indistinte collettività, con la conseguenza per la quale la necessaria pluralità dei destinatari della protezione non significa la loro coincidenza con l’intera comunità dei dipendenti neanche in termini di potenzialità diffusiva generale dell’effetto dannoso (in tal caso costituendo, indebitamente, fonti di pericolo soltanto i materiali esplodenti, gli incendi o la fuoriuscita di sostanze tossiche)”. “Si è voluto sanzionare l’omesso apprestamento di quelle cautele idonee a prevenire non solo disastri ma anche infortuni sul lavoro quale effetto di uno, pochi o molti contatti dei lavoratori con la macchina o l’impianto sfornito delle protezioni imposte dalle norme”.

4. L’elemento soggettivo del reato

Più che mai utile è ripercorrere gli ammaestramenti della Corte Suprema in tema di elemento soggettivo. Partiamo da una sentenza particolarmente significativa, Cass. 10 settembre 1992, n. 9479:

“Sotto il profilo soggettivo, non vale nella specie addurre errore o buona fede: la rappresentazione del pericolo per la sicurezza dell’ambiente di lavoro è stata fuori discussione, ove si ponga mente che **già un incendio si era verificato nella fabbrica adibita a ricostruzione di pneumatici, attività all’evidenza pericolosa, che richiedeva l’attuazione di tutte le cautele imposte in funzione di prevenzione incendi - la gomma, è un fatto noto, è materiale particolarmente infiammabile -; di conseguenza, l’evidente consapevolezza e volontà dell’omissione da parte dell’imputato (cui faceva capo il relativo obbligo giuridico di attuare le misure prescritte in funzione antincendio) integra il dolo richiesto dall’art. 437 c.p.**”.

Una ulteriore delucidazione è fornita dalla sentenza Mecnavi, Cass. 8 novembre 1993, n. 10048:

Sia l’omissione che la rimozione devono essere tali da determinare pericolo per la pubblica incolumità. Questo è presunto dalla legge come conseguenza inevitabile del fatto che vengono a mancare provvidenze destinate a garantire la pubblica incolumità. **Non occorre che sia anche specificamente perseguito (dolo specifico)**. Si comprende allora come anche la semplice consapevolezza e accettazione di fare a meno degli impianti o degli apparecchi o dei segnali necessari, quale che ne sia la ragione, integri pienamente il reato. Nel caso in esame è pacificamente ritenuta la consapevolezza dell’omissione: gli imputati erano stati avvertiti delle deficienze degli impianti antincendi, e uno degli imputati aveva scritto una diffida alla proprietaria del cantiere perché provvedesse ad attivare quello a schiumogeno. La volontà dell’omissione si desume dalla decisione di compiere i lavori

anche indipendentemente dalla messa in efficienza delle apparecchiature e dalla provvista dello schiumogeno. Tutto ciò implica anche la consapevolezza e l’accettazione del pericolo insito nell’operare senza le misure prescritte e comunque indispensabili per prevenire disastri o infortuni sul lavoro. Tanto basta per rispondere dell’ipotesi dolosa di cui all’art. 437. Poiché il disastro e l’infortunio sul lavoro, benché non voluti, si sono verificati, gli imputati rispondono dell’ipotesi aggravata di reato prevista dal comma 2 dell’art. 437. Un più grave evento non voluto non è idoneo a trasformare in delitto semplicemente colposo la consapevole e voluta omissione delle misure e il pericolo connesso.

Beninteso, è il caso di aggiungere che non basta di per sé sola una generica e iniziale adesione a una strategia di risparmio a dimostrare il dolo. È quel che chiarisce la seconda sentenza sul Caso Mecnavi, Cass. 24 novembre 1994, n. 11699, relativa ad un imputato assolto, a differenza di altri, dal reato di cui all’art. 437 c.p.: “La generica e iniziale adesione alla strategia di risparmio della società, che comportava - tra l’altro- deficienti investimenti in materia di sicurezza del lavoro, non può essere espressione di una rappresentazione e volizione dell’evento, ossia del fatto specifico di reato che forma oggetto di contestazione. L’elemento psicologico del reato di omissione dolosa di cautele contro gli infortuni richiede la coscienza e volontà di omettere le cautele prescritte, nonostante la consapevolezza del pericolo per la pubblica incolumità, cioè la volontà e consapevolezza di violare l’obbligo giuridico di collocare i dispositivi destinati a prevenire disastri ed infortuni sul lavoro. Ora, volere una politica societaria di risparmio, se comporta la consapevolezza di una possibile futura mancata adozione delle doverose cautele, non implica che l’agente abbia voluto, come conseguenza della propria condotta, la singola specifica omissione di cautele realizzata da altri con la consapevolezza del pericolo per la sicurezza dell’ambiente di lavoro. Per affermare il dolo dell’agente nella fattispecie in esame, sarebbe dovuto risultare che egli si era rappresentato il fatto, ossia la omissione di cautele, con riferimento al singolo episodio di mancata collocazione di impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro. L’imputato, pur avendo trascurato con colpevole negligenza di esercitare un controllo sull’opera dei delegati riguardo all’osservanza della normativa antiinfortunistica, non era specificamente informato, o almeno non è emersa alcuna prova in tal senso, della concreta situazione di pericolo derivante dalla mancata adozione di misure di sicurezza e dalla inefficienza degli impianti, né risulta che abbia effettivamente e personalmente partecipato alla decisione di dare inizio ai lavori, nonostante la consapevolezza del pericolo per la incolumità dei dipendenti”.

Di un’ipotesi di cui all’art. 437, comma 2, c.p. si occupa Cass. 26 novembre 1996 n. 10161:

“Non si richiede l’intenzione di recar danno alle persone e provocare infortuni, ma è sufficiente la consapevolezza che l’omissione degli accorgimenti tecnici comporti pericolo per la pubblica incolumità”: “l’accettazione di tale pericolo

che d'altro canto è insito nell'operare senza i dovuti accorgimenti (pericolo presunto) è sufficiente ad integrare il delitto allorché si verificano anche se non voluti disastri o infortuni sul lavoro".

Dal suo canto, Cass. 16 aprile 1999, n. 4877 mette nuovamente in luce come la prova del dolo si tragga anche dal ripetersi delle situazioni di pericolo (nella fattispecie, la rimozione di massi in galleria):

"La pericolosa e ricorrente operazione di disaggio veniva effettuata nella miniera senza la adozione di opportune cautele atte ad evitare gli infortuni. Il disaggio era effettuato senza la preventiva, di volta in volta, ispezione da parte di persona qualificata per accertare la situazione e le condizioni della parte instabile della galleria (la squadra in funzione si limitava a sporadiche ispezioni dirette ad altra finalità), senza l'uso di idonei macchinari, e, per di più, dotando l'operatore di un palanchino di scarsa lunghezza che costringeva la persona a rimanere sotto la zona di probabile crollo (primo infortunio), oppure dotandolo di una macchina priva di protezione per il manovratore (secondo infortunio)". Di qui la ritenuta sussistenza di "una cosciente omissione delle più elementari cautele per la sicurezza del lavoro". Né il datore di lavoro pensi di addurre a propria discolta "la sua provenienza da una cultura totalmente diversa e la sua incompleta conoscenza della lingua italiana":

"L'imputato era già stato in precedenza denunciato per fatti analoghi, per cui doveva ritenersi che egli aveva scientemente omesso di predisporre le misure necessarie per evitare qualsiasi pericolo per i lavoratori, avendo già precedentemente avuto modo di essere edotto circa i suoi doveri di imprenditore e, trovandosi in Italia sin dal 1991, non poteva accampare a sua scusa la sua provenienza da una cultura diversa o la scarsa conoscenza della lingua italiana".

Illuminante è poi Cass. 14 giugno 2006 n. 20370 sul Petrolchimico di Porto Marghera:

"Sussiste il dolo quando volutamente si omette la condotta doverosa nella consapevolezza che si tratti di misura destinata a prevenire disastri o infortuni, con l'accettazione del pericolo per la pubblica incolumità e senza che rilevi l'intenzione di arrecare danno alle persone". "Gli imputati sapevano che la valvola B doveva essere sostituita, prova ne sia che si attivarono per la realizzazione delle c.d. scatole furmanitate con priorità 1, e che, una volta esclusa la realizzabilità delle scatole, omisero con piena consapevolezza di sostituire la valvola". Tanto più che, "essendo la zona industriale di Porto Marghera definita 'sito ad alto rischio ambientale' dall'art. 1, comma 4, lettera a), L. dicembre 1999, n. 426 ('Nuovi interventi in campo ambientale'), non può non desumersi da tale circostanza un ulteriore elemento di prova a carico dei due imputati sotto il profilo della loro consapevolezza circa il pericolo derivante dalla loro omissione".

Inoltre, nel riprendere i principi fissati con riguardo al caso Macnavi da Cass. 8 novembre 1993, n. 10048, la stessa sentenza 14 giugno 2006, n. 20370 precisa: Per l'applicabilità dell'art. 437, comma 2, c.p., "è sufficiente la consapevolezza della condotta tipica del reato di disastro colposo e non anche dell'evento che

aggrava il delitto di cui al citato art. 437 c.p.". "Il delitto di cui all'art. 437 c.p. si consuma con la consapevole 'omissione' o 'rimozione' di cui al comma 1, indipendentemente dal danno che ne derivi in concreto", e "qualora questo si verifichi nella forma di disastro o di infortunio, ricorre l'ipotesi più grave prevista dal comma 2 dello stesso articolo". "L'omissione o la rimozione devono essere tali da determinare pericolo per la pubblica incolumità il quale è presunto dalla legge come conseguenza della mancanza di provvidenze destinate a garantirla, senza che occorra che sia anche specificamente perseguito", e "poiché la consapevolezza della predetta omissione o rimozione e l'accettazione del conseguente pericolo sono sufficienti ad integrare il delitto di cui all'art. 437 c.p., qualora si verificano, benché non voluti, il disastro e l'infortunio sul lavoro, ricorre l'ipotesi di reato prevista dal comma 2 dell'art. 437 c.p., senza che il più grave evento non voluto sia idoneo a trasformare nel delitto semplicemente colposo di cui all'art. 451 c.p. la consapevole e voluta omissione delle misure e il pericolo connesso".

Anche una seconda sentenza sul Petrolchimico di Porto Marghera, Cass. 6 febbraio 2007 n. 4675, sviluppa considerazioni egualmente utili:

"La natura dolosa dell'ipotesi di reato in questione richiede che l'agente, cui sia addebitabile la condotta omissiva o commissiva, sia consapevole che la cautela che non adotta o quella che rimuove servano (oltre che per eventuali altri usi) per evitare il verificarsi di eventi dannosi (infortuni o disastri)", e che, quindi, "se la condotta, pur tipica secondo la descrizione contenuta nell'art. 437 c.p., è adottata senza la consapevolezza della sua idoneità a creare la situazione di pericolo, non può essere ritenuto esistente il dolo che richiede una rappresentazione anticipata delle conseguenze della condotta dell'agente anche nel caso in cui queste conseguenze non siano volute ma comunque accettate". E con riguardo al caso di specie, sulla scorta dei dati accertati nel processo, conclude che "gli imputati sono stati negligenti (ma non dolosamente consapevoli) perché hanno sottovalutato segnali inquietanti che avrebbero dovuto indurli ad operare diversamente ma non hanno consapevolmente accettato (sia pure sotto il profilo del dolo eventuale) che questi eventi dannosi si verificassero".

Altra sentenza degna di menzione è Cass. 22 febbraio 2007, n. 7337:

"Il dolo del reato in esame consiste nella consapevolezza della omissione da parte di chi ha l'obbligo giuridico di collocare e di tenere in efficienza gli impianti di sicurezza, oltre che nella rappresentazione del pericolo per la sicurezza dell'ambiente di lavoro e per la incolumità delle persone". Nella specie si considera dimostrata la sussistenza del dolo nei confronti di due imputati, avuto riguardo ai "ruoli rivestiti da tali soggetti nell'organigramma aziendale che li portavano a dovere rispondere direttamente della sicurezza dell'impianto che qui interessa", "in ragione delle "ammissioni degli stessi soggetti circa la conoscenza dei difetti di funzionamento della valvola del flussostato cui non avevano posto rimedio", e sul presupposto che "le loro **specifiche competenze tecniche com-**

portassero pure la conoscenza delle conseguenze disastrose che potevano derivare da una interruzione dell'energia".

Infine, Cass. 24 aprile 2008, n. 17214, relativa a una ipotesi di "mancanza di un **sistema automatico di spegnimento** della fiamma in caso di accesso di persone nella zona di taglio ossiacetilenico di un pantografo" sottolinea:

"Il dolo nella fattispecie in disamina è correlato alla precisa consapevolezza della esistenza di una situazione di pericolo discendente dal funzionamento di un macchinario privo della cautela imposta e dalla volontà di accettare il rischio di infortunio, facendo funzionare il macchinario senza la cautela stessa". L'imputato, "pur pienamente consapevole dell'obbligo imposto e pur avendo richiesto l'intervento di un tecnico per mettere a norma il pantografo, **ha disposto perché il macchinario fosse utilizzato per oltre un mese in assenza del richiesto intervento di protezione e, quindi, conoscendo la sua necessità ed accettando il rischio del funzionamento in sua assenza**".

5. Esigenze produttive o economiche

Un quarto aspetto si riferisce alla sussistenza del reato di cui all'art. 437 c.p. pur a fronte di **esigenze aziendali di natura produttiva o economica**. Leggiamo, per cominciare, Cass. 10 settembre 1992, n. 9479:

"Che, poi, la mancata prosecuzione dell'attività lavorativa potesse creare disagi economici notevoli all'imprenditore ed ai lavoratori suoi dipendenti è situazione che, al più, avrebbe potuto integrare uno stato di bisogno, ma non uno stato di necessità, attinente in modo esclusivo alla vita ed alla integrità fisica dell'individuo ed alla sua personalità morale (libertà, onore, pudore e simili diritti personali) e neppure in maniera indiscriminata, ma nei limiti e con i vincoli contenuti nell'art. 54 c.p., norma che rende esente da punizione solo colui che è costretto a delinquere dalla necessità di salvare sé ed altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo, situazione e presupposti, all'evidenza non ricorrenti nel caso in esame".

Eloquente è, poi, la sentenza relativa al caso Mecnavi, Cass. 8 novembre 1993, n. 10048:

"Anche la semplice consapevolezza e accettazione di fare a meno degli impianti o degli apparecchi o dei segnali necessari, quale che ne sia la ragione, integri pienamente il reato. Anche se è causata dalla intenzione di ridurre i costi dell'opera cui le attrezzature servono e magari nella speranza che non si verifichi disastro o infortunio, la condotta rimane illecita e punibile".

Collimante è Cass. 23 giugno 2000, n. 7372 in un caso in cui il datore di lavoro imputato sosteneva che "mancherebbe il dolo, in quanto egli avrebbe cercato di mettere in regola sua fabbrica, ma non vi sarebbe riuscito sia per i tempi ristret-

ti che gli erano stati imposti, sia per i problemi di carattere finanziario, che avevano portato alla sua dichiarazione di fallimento":

"A nulla rileva che l'imputato si fosse adoperato per attuare le misure che pensava fossero più urgenti e il cui costo era in quel momento compatibile con i suoi mezzi finanziari, se è vero che, per altro verso, egli era consapevole di non avere adottato le altre cautele che gli erano state prescritte al preciso scopo di prevenire i possibili infortuni sul lavoro".

Illuminante è poi la replica formulata da Cass. 26 marzo 2007, n. 12464 nel caso di un amministratore di società esercente uno stabilimento per la produzione di carta condannato per il reato di cui all'art. 437 c.p. per aver omesso di dotare gli impianti di accorgimenti antincendio:

"Palesemente ininfluyente è l'allegazione delle precarie condizioni economiche dell'azienda, che - **in caso di constatata impossibilità dei provvedere ai necessari interventi per l'indisponibilità di risorse finanziarie - avrebbero imposto la cessazione della produzione e non certo legittimato la sua prosecuzione in situazioni di pericolo per l'incolumità dei lavoratori**".

6. Il comportamento colposo del lavoratore

Quinto aspetto: la rilevanza di un eventuale **comportamento colposo del lavoratore**. In sintonia con la giurisprudenza della Corte Suprema sul tema in generale, Cass. 3 marzo 1995, n. 2181 osserva:

"L'imprudente comportamento dell'infortunato può essere preso in considerazione relativamente al reato di lesioni colpose, ma non ha alcuna incidenza sulla condotta descritta dall'art. 437 c.p. e sull'evento di detto reato indicato nel capoverso della medesima norma dal momento che causa dell'evento di detto reato è soltanto il comportamento dell'agente diretto alla rimozione o all'omissione delle apparecchiature antinfortunistiche, al quale l'infortunato è stato estraneo, mentre l'evento lesivo (o di disastro) è considerato dalla norma nella sua oggettività di naturale accadimento causalmente collegato alla predetta condotta dell'agente e non pure come evento di altra condotta di diversa natura, rispetto a quella descritta dall'art. 437 c.p., realizzata al di fuori del paradigma legislativo dell'art. 437 c.p."

7. Il momento consumativo del reato

Altro problema di rilevante portata pratica è quello inerente alla determinazione del momento consumativo del delitto di cui all'art. 437 c.p. La risposta è fornita da Cass. 3 marzo 1995, n. 2181:

"Quello contestato agli imputati (art. 437, comma 2, c.p.) si configura come

delitto aggravato dall'evento, la cui consumazione coincide con l'epoca della verifica dell'infortunio (o del disastro) derivante dalla condotta dell'agente descritta nel comma 1 dell'art. 437".

"L'evento lesivo (o di disastro) è considerato dalla norma nella sua oggettività di naturale accadimento causalmente collegato alla predetta condotta dell'agente e non pure come evento di altra condotta di diversa natura, rispetto a quella descritta dall'art. 437 c.p. realizzata al di fuori del paradigma legislativo dell'art. 437 c.p.".

8. Delitto aggravato dall'evento

Resta da notare, a proposito del reato di cui all'art. 437, comma 2, c.p., che la Corte Suprema prospetta tale reato come "delitto aggravato dall'evento": v., ad es., Cass. 8 novembre 1993, n. 10048; Cass. 3 marzo 1995, n. 2181; Cass. 7 luglio 1998, n. 8064; Cass. 14 giugno 2006, n. 20370; Cass. 22 febbraio 2007, n. 7337).

9. I rapporti con i reati di omicidio e di disastro

Per quel che concerne i rapporti tra il reato di cui all'art. 437 c.p. e i delitti di omicidio e disastro, fa spicco l'insegnamento acutamente impartito da Cass. 8 novembre 1993, n. 10048:

"Il danno alle persone non è compreso nella ipotesi tipica complessa di cui al comma 2 dell'art. 437 c.p. in quanto costituisce effetto soltanto eventuale - e non essenziale - del disastro o dell'infortunio causati dall'omissione delle cautele. Appunto perciò la morte della persona, sia pure in conseguenza della suddetta omissione delle misure, non viene assorbita da quella stessa ipotesi delittuosa ma costituisce reato autonomo. A tali differenti eventi corrispondono i diversi reati di cui agli artt. 437, comma 2, 449 e 589 commi 2 e 3 c.p. in concorso formale. Le dette previsioni normative considerano distinte situazioni tipiche: la prima riguarda la dolosa omissione di misure antinfortunistiche con conseguente disastro, l'altra la morte non voluta di una o più persone. Sono poi dirette a tutelare interessi differenti: le prime la pubblica incolumità, l'altra la vita della persona. Poiché le disposizioni non regolano lo stesso fatto tipico e neppure la stessa materia (art. 15 c.p.) non sussiste un concorso (o conflitto) di norme.

Si tratta di principi già affermati in precedenza dalla Cassazione (v. Cass. 9 aprile 1984, in *Riv. pen.*, 1985, 103; Cass. 17 novembre 1983, Zocchi, *ibid.*, 1984, 587; Cass. 23 gennaio 1974, Manassero, in *Cass. pen. Mass. annot.*, 1975, 822), e costantemente seguiti anche nella successiva prassi giudiziaria (si pensi, a titolo di esempio, al caso di Porto Marghera esaminato da Cass. 6 febbraio 2007, n. 4675; ma v. anche Cass. 22 febbraio 2007, n. 7337; Cass. 14 giugno 2006, n. 20370; Cass. 7 luglio 1998, n. 8064).

RIASSUNTO

Tra i reati previsti in materia di sicurezza del lavoro, fa spicco il delitto di omissione dolosa di cautele antinfortunistiche (art. 437 c.p.), punito con la pena della reclusione sino a cinque anni, e, nel caso in cui dal fatto derivi un disastro o un infortunio, con la pena della reclusione sino a dieci anni. Purtroppo, si tratta di un reato la cui applicazione concreta nella prassi giudiziaria non è ancora frequente. Il presente saggio intende offrire una ricostruzione organica degli insegnamenti impartiti in materia dalla Corte di Cassazione sotto i diversi profili relativi agli elementi costitutivi del reato, e così fornire agli operatori strumenti preziosi in vista di un intervento della magistratura particolarmente proficuo ai fini della prevenzione nei luoghi di lavoro.

SUMMARY

Among the crimes foreseen in respect to work safety, it stands out the offence represented by the intentional omission of accident prevention measures (art. 437 P.C.), punished with up to 5-year imprisonment and, in case an accident or injury derives from the fact, up to 10-year imprisonment. Unfortunately, this is a crime which concrete application in the legal practice is not frequent yet. This essay intends to offer an organic reconstruction of the teachings imparted on the topic by the Court of Cassation, under the different profiles relative to the elements constituting the offence, in order to provide operators valuable instruments in view of a particularly profitable intervention of the magistrature for accident prevention in work places.

IL RISCHIO BIOLOGICO: DALLA GESTIONE “ORDINARIA” ALLA RISPOSTA ALLE EMERGENZE IN EVENTI CBRN

L. FRUSTERI*, R. MUGAVERO**

1. Premessa

L'esperienza maturata negli ultimi anni in ambito nazionale e internazionale, ha mostrato come, nell'affrontare sia le emergenze di rischio infettivo di origine naturale (SARS, aviaria, pandemia influenzale) e situazioni con potenziale esposizione ad agenti biologici (ad esempio l'emergenza rifiuti in alcune regioni italiane), sia le emergenze di rischio infettivo di origine intenzionale (attentati in Giappone e negli Stati Uniti), oltre l'intervento di coloro che sono preposti istituzionalmente ad affrontarle, è necessario fare leva su una rete più ampia, che porti avanti quotidianamente una costante azione preventiva e gestionale proprio in quegli ambienti di vita e di lavoro maggiormente esposti alla diffusione di agenti patogeni.

Soprattutto nella fase di previsione e prevenzione, un ruolo di particolare supporto può essere, ad esempio, fornito sia dai lavoratori sia da quanti si occupano della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, avendo costoro il vantaggio di essere presenti negli stessi luoghi di lavoro e su tutto il territorio, di avere la consapevolezza sia delle fonti di pericolo presenti o potenziali e di conoscere a fondo i vari cicli lavorativi sia dei possibili scenari di rischio. Importanti, inoltre, sono sia i datori di lavoro che hanno per legge il compito di effettuare la valutazione dei rischi, coadiuvati dai servizi di prevenzione e protezione, sia le varie figure del mondo consulenziale o istituzionale che ruotano intorno alla tutela dei luoghi di lavoro.

La difesa da eventi biologici naturali, accidentali o intenzionali può passare, quindi, anche attraverso una buona organizzazione della prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro; la gestione di un evento “B”, infatti, sarà tanto più risolutiva quanto più rapida sarà la sua rivelazione, precisa la sua identificazione ed efficace la sua gestione. Da qui l'importanza di una maggiore sensibilizzazione sul

* INAIL - Direzione Generale - Consulenza Tecnica Accertamento Rischi e Prevenzione.

** Università di Roma “Tor Vergata” - Facoltà di Ingegneria - DIE.

rischio biologico per tutti gli operatori potenzialmente interessati, l'esigenza di effettuare una corretta valutazione dei rischi, la necessità di informazione e formazione dei lavoratori esposti ai possibili rischi e il bisogno di essere costantemente aggiornati sulla possibilità di circolazione o disseminazione di eventuali patogeni, sulle diverse situazioni epidemiologiche in atto o potenziali (anche globali) e sulle dinamiche della diffusione degli agenti contaminanti in caso di loro presenza nell'ambiente.

Lavoratori e luoghi di lavoro saranno in questo modo non solo più pronti ad arginare sul nascere eventuali problemi legati ad agenti biologici, ma anche più collaborativi ed efficienti nel supportare risposte a eventi di larga portata.

2. Il rischio biologico: agenti patogeni emergenti e riemergenti

Ad accendere i riflettori sull'importanza del rischio biologico hanno fortemente contribuito le diverse emergenze sanitarie verificatesi a livello mondiale e la minaccia di bioterrorismo. Si è dunque iniziato a parlare in maniera più diffusa, anche in ambienti diversi da quelli militari, di protezione da rischi CBRN (Chimici-Biologici-Radiologici-Nucleari), sia in termini di eventi intenzionali che non.

Tra le possibili cause che hanno portato allo sviluppo di nuove patologie o al riemergere di patologie infettive che sembravano debellate, possono essere annoverati l'aumentato ed il rapido flusso dei traffici commerciali (merci e bestiame), gli spostamenti umani per ragioni turistiche o lavorative, i cambiamenti dell'ambiente e dell'uso del territorio, nuovi adattamenti microbici, l'antibiotico resistenza, l'introduzione di nuovi agenti biologici nelle tecnologie produttive, la diffusione di artropodi vettori talvolta estranei alla nostra fauna. In particolare, gli allarmi infettivi degli ultimi dieci anni, più o meno giustificati dalla gravità degli esiti, hanno insistentemente focalizzato l'interesse sull'origine animale delle nuove emergenze sanitarie: SARS, influenza aviaria H5N1, l'influenza A H1N1.

Si è potuto constatare come zoonosi "vecchie" e "nuove" possono rappresentare un pericolo sia per la salute degli operatori del settore zootecnico (allevatori, agricoltori, veterinari) sia per quella della popolazione generale, verso la quale potrebbero essere importanti sorgenti di diffusione. Gli animali possono inoltre rappresentare il serbatoio di arbovirus, trasmessi all'uomo mediante vettori (ad esempio zanzare), come nel caso della febbre da Virus West Nile di cui va segnalato il recente caso di sieropositività in cavalli e nella popolazione (ma soprattutto in stallieri) in Toscana o i casi di infezione da virus Chikungunya in Emilia Romagna.

Tra gli agenti cosiddetti "emergenti", va anche fatto rientrare il bioterrorismo, ossia il rilascio intenzionale di agenti biologici a scopo di terrore. Si parla con maggiore allarme del potenziale uso di armi biologiche, intendendo con queste l'impiego di uno o più agenti biologici attraverso un mezzo di diffusione.

3. Il rischio biologico: diffusione accidentale e naturale

Le emergenze sanitarie hanno dimostrato che, spesso, il primo impatto o comunque un significativo coinvolgimento, riguarda proprio alcune categorie lavorative (personale sanitario, forze dell'ordine, allevatori, agricoltori, personale aeroportuale, equipaggi di volo, addetti alla produzione, lavorazione e trasporto di bestiame, personale incaricato di effettuare i controlli alle frontiere, addetti del settore trasporti e dei servizi pubblici, etc.), chiamando direttamente in causa tutte quelle figure che si occupano di tutelare la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In ogni caso, sia che si tratti di condizioni ordinarie, sia che ci si trovi a operare in emergenza, il D.Lgs. 81/2008 e s.m.i. afferma chiaramente che il datore di lavoro deve effettuare la valutazione di tutti i rischi, compresa quella da agenti biologici. Il campo di applicazione del Titolo X comprende tutte le attività che possono comportare un rischio di esposizione ad agenti biologici. L'esposizione si verifica potenzialmente ogni volta che un soggetto viene a contatto sul luogo di lavoro con materiali di natura organica, quali terra, derivati di origine vegetale (fieno, paglia, cotone); derivati di origine animale (pelo, cuoio, pelle, lana); generi alimentari (formaggi, insaccati, birra, ecc); polveri organiche (farina, polveri di origine animale, polveri prodotte dalla carta); rifiuti, acque di scarico; fluidi biologici, pazienti, ecc. Inoltre, il quadro del rischio biologico negli ambienti di lavoro è in continua evoluzione poiché dipende non solo dal tipo di lavorazione svolta, ma anche dalla circolazione di "nuovi" agenti biologici, "emergenti" e "riemergenti", o geneticamente modificati, accanto a quelli "tradizionali", sia a livello locale che globale a causa di una ormai diffusa e libera circolazione di persone e merci.

Si può delineare una diversa esposizione e si parla di: a) rischio biologico deliberato, quando si effettua un uso intenzionale di agenti biologici ben noti (per esempio quando si manipola o si trasforma un microrganismo a scopo di ricerca, diagnosi, produzione, ecc); b) rischio biologico potenziale, quando l'esposizione non è intenzionale, ma correlata al tipo di attività lavorativa (ad esempio in agricoltura o nel trattamento dei rifiuti), od occasionale (circolazione di agenti biologici in comunità, scuole, uffici). Ciò sta a indicare che anche negli ambienti apparentemente esenti dal rischio biologico, in realtà sono diverse le matrici e le fonti di pericolo che andrebbero analizzate.

Nelle due tabelle successive è evidente come l'impiego di agenti biologici o la potenziale presenza, riguarda numerosi e variegati settori, nei quali la probabilità di eventi che ne possono derivare, sia in termini incidentali (industrie biotecnologiche, centri di ricerca, ecc.) sia in termini naturali (sviluppo di zoonosi, malattie infettive di varia natura), non è affatto trascurabile.

Tabella 1

Settori lavorativi con l'uso deliberato di agenti biologici.

Università e Centri di ricerca

- ricerca e sperimentazione nuovi materiali e processi utilizzanti agenti biologici
- laboratori di microbiologia (diagnostica e saggio)

Sanità

- ricerca e sperimentazione nuovi metodi diagnostici
- farmaci contenenti agenti biologici (uso e sperimentazione)
- laboratori di microbiologia
- prove biologiche (su animali e su cellule)

Zootecnia e Veterinaria

vedi sopra

Industria delle biotecnologie

- produzione di microrganismi selezionati

Farmaceutica

- ricerca e produzione vaccini
- ricerca e produzione farmaci
- processi di biotrasformazione
- separazione, concentrazione, centrifugazione e produzione di sostanze derivate
- ricerca e produzione nuovi kit diagnostici
- prove biologiche (su animali e su cellule)

Alimentare

- produzione per biotrasformazione (vino, birra, formaggi, zuccheri, etc.)
- produzione di microrganismi selezionati
- laboratori di microbiologia per prove di saggio (ricerca patogeni)

Chimica

- produzione per biotrasformazione di composti vari (es. detersivi, prodotti per la concia del cuoio)

Energia

- produzione per biotrasformazione di vettori energetici (etanolo, metanolo, metano) usando residui agricoli e agroalimentari o altre biomasse

Ambiente

- trattamento rifiuti
- uso di microrganismi (batteri) con funzione degradativa aerobica e anaerobica

Miniere

- recupero metalli
- uso di microrganismi per la concentrazione dei metalli da soluzioni acquose

Agricoltura

- fertilizzazione colture
- uso di microrganismi azotofissatori
- inoculazione micorrize
- sviluppo nuove sementi
- uso di antiparassitari microbici: batteri, funghi, virus

Ind. bellica

- produzione armi biologiche

Tabella 2

Attività con potenziale esposizione ad agenti biologici.

- Industria alimentare
- Agricoltura
- Zootecnia
- Macellazione e lavorazione delle carni
- Piscicoltura
- Servizi veterinari
- Industria di trasformazione di derivati animali (cuoio, pelle, lana, etc.)
- Servizi sanitari (ospedali, ambulatori, studi dentistici, servizi di assistenza)
- Laboratori diagnostici (esclusi quelli di microbiologia)
- Servizi mortuari e cimiteriali
- Servizi di raccolta, trattamento, smaltimento rifiuti
- Servizi di disinfezione e disinfestazione
- Impianti industriali di sterilizzazione, disinfezione e lavaggio di materiali potenzialmente infetti
- Impianti depurazione acque di scarico
- Manutenzione impianti fognari

In particolare, l'art. 271 del D.Lgs. 81/2008, chiede che il datore di lavoro, nell'effettuare la valutazione dei rischi, tenga conto di tutte le informazioni disponibili relative alle caratteristiche dell'agente biologico e delle modalità lavorative, tra cui la classificazione degli agenti biologici pericolosi, l'informazione sulle malattie che possono essere contratte, i potenziali effetti allergici e tossici. Inoltre, è necessario tenere conto delle "eventuali ulteriori situazioni rese note dall'autorità sanitaria competente" che possono influire sul rischio. Proprio quest'ultima affermazione ha trovato un particolare riscontro nelle emergenze sanitarie che si sono andate susseguendo nel corso degli ultimi anni, le quali hanno posto anche coloro che devono gestire la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro di fronte al problema dei cosiddetti "allarmi" da agenti biologici. I datori di lavoro di alcuni settori lavorativi sono stati chiamati a integrare il documento di valutazione dei rischi e a mettere a punto speciali procedure di prevenzione e protezione, come recentemente successo per l'emergenza dell'influenza A H1N1.

Una riprova di come gli operatori di alcuni settori siano particolarmente esposti al rischio di infezioni, è ad esempio dimostrato da quanto si è verificato nel personale sanitario durante l'emergenza SARS nel sud est asiatico e in Canada: di tutti gli infettati, il 21% lavorava nel campo della sanità. Nella provincia canadese dell'Ontario, addirittura il 72% delle persone contagiate contrasse il virus in una struttura sanitaria (il 45% era rappresentato da medici e infermieri), comportando severe ripercussioni tra i lavoratori del settore.

Nel caso di luoghi di lavoro dove si effettua un uso deliberato di agenti biologici, sono ormai molti i centri che hanno acquisito la capacità di coltivare e conservare microrganismi patogeni sia a scopo di studio che di impiego (settori medico, veterinario, alimentare, ecologico, industriale), aumentando così la probabilità che si verificano incidenti a rischio biologico.

Questi possono scaturire da diverse cause, quali ad esempio:

- procedure non corrette di manipolazione di agenti biologici;
- fuoriuscita accidentale di bioaerosol o liquidi infetti (apertura di provette al di fuori delle cappe di biosicurezza, rottura di provette, versamento di fluidi biologici o liquidi colturali, contaminazione di strumenti e superfici, ecc.);
- scorretto smaltimento di rifiuti e materiali infetti;
- inadeguato confezionamento per il trasporto o la conservazione di materiale infetto;
- mancato o scorretto uso di dispositivi individuali di protezione;
- fuga di animali da laboratorio infetti;
- eventi naturali che possono danneggiare gli involucri di contenimento degli agenti biologici (terremoti, alluvioni, ecc.);
- eventi incidentali che durante il trasporto possono danneggiare gli involucri di contenimento degli agenti biologici e provocarne la fuoriuscita (per esempio incidenti stradali).

Nel caso invece di ambienti a esposizione potenziale, possono verificarsi diverse situazioni in grado di aumentare la probabilità di contagio: circolazione di patogeni tra gli animali (zootecnia, veterinaria), contatto con reflui e rifiuti potenzialmente infetti (depurazione acque, raccolta e trattamento rifiuti), circolazione di malattie infettive (operatori sanitari, comunità), ecc.

4. Il rischio biologico: diffusione intenzionale

Negli ultimi anni è andato crescendo il timore per l'uso di armi biologiche a scopo terroristico. Il timore, già presente a seguito di una serie di attentati, tutti falliti, progettati e condotti a Tokyo negli anni 1993-1995 da parte della setta Aum Shinrikyo con dispersione di *Bacillus Anthracis*, *Clostridium Botulinum* e la tossina del *Clostridium Botulinum* in aria, si è rafforzato subito dopo gli atten-

tati dell'11 settembre quando, sempre nell'anno 2001, negli Stati Uniti si sono verificati diversi casi di attacchi bioterroristici tramite l'invio di buste da lettere contenenti spore di *Bacillus anthracis*, a causa delle quali sono state contaminate 22 persone con la morte di 5 soggetti per antrace polmonare.

Anche nel gennaio 2003, la scoperta della presenza di ricina (sostanza tossica potenzialmente mortale) in un edificio londinese, ha sottolineato l'urgenza di intensificare gli sforzi nella lotta contro il bioterrorismo e di rivedere i sistemi di prevenzione e protezione esistenti.

I CDC (Centers for Disease Control and Prevention) statunitensi classificano gli agenti biologici che potrebbero essere utilizzati a scopo bioterroristico o bellico, in tre categorie: A, B e C (Tabella 3).

La categoria A comprende quegli agenti che possono essere facilmente disseminati o trasmessi da persona a persona, presentano alti tassi di mortalità, sono in grado di provocare panico e gravissimi effetti sulla salute pubblica, richiedono una speciale azione da parte delle autorità sanitarie.

La categoria B comprende agenti che possono essere disseminati moderatamente, presentano bassi tassi di mortalità, hanno una moderata morbilità, richiedono un miglioramento delle capacità diagnostiche ed una maggiore sorveglianza.

La categoria C include agenti patogeni emergenti che in futuro potrebbero essere usati come armi di distruzione di massa per la loro disponibilità, facilità di produzione e disseminazione, potenziale capacità di avere un'alta letalità e forte impatto sulla popolazione.

Tabella 3

Agenti biologici che più probabilmente potrebbero essere utilizzati in eventuali attacchi terroristici.

CATEGORIA A

Variola major (Vaiolo)

Bacillus anthracis (Carbonchio o antrace)

Yersinia pestis (Peste)

Tossina di *Clostridium botulinum* (Botulismo)

Virus delle febbri emorragiche (Virus Ebola, Lassa, Marburg, Machupo, ecc.)

Francisella tularensis (Tularemia)

CATEGORIA B

Coxiella burneti (Febbre Q)

Brucella species (Brucellosi)

Tossina del *Ricinus communis* (effetti gastrointestinali, morte)

Tossina del *Clostridium perfringens*

Salmonella species (tifo, patologie gastrointestinali)

Shigella dysenteriae (patologie gastrointestinali)

Vibrio cholerae (Colera)

CATEGORIA C

Virus Nipah

Hantavirus (Febbri emorragiche)

Va evidenziato che, da una disamina delle principali potenziali "armi biologiche", risulta evidente come un loro eventuale impiego, oltre che interessare tutta la popolazione indistintamente, potrebbe avere importanti ripercussioni su alcune categorie. Come è noto, infatti, lo scopo di un attacco terroristico con l'uso di agenti non convenzionali, in cui rientra l'impiego di aggressivi biologici, è principalmente quello di poter ottenere un elevato numero di contaminati/inabilitati/vittime grazie alle caratteristiche dell'agente utilizzato. Il risultato in termini numerici (numero di persone colpite) è funzione diretta delle caratteristiche del luogo in cui avviene la dispersione. Da questo è di tutta evidenza come particolari posti, tutti classificabili anche come tipici luoghi di lavoro quali metropolitane, stazioni ferroviarie, aeroporti, centri commerciali, cinema o comunque siti con presenza di elevato affollamento o passaggio di persone, siano spazi d'elezione per il consumarsi di un atto terroristico con l'uso di agenti biologici. Da qui dunque l'importante esigenza dell'adozione delle idonee misure di previsione, tramite una corretta e realistica identificazione degli scenari di rischio, l'approntamento di tutte le opportune misure di prevenzione, quali rafforzamento delle misure di controllo e/o sicurezza e identificazione precoce dell'eventuale dispersione di aggressivi, l'adozione di un idoneo piano per l'organizzazione della gestione dell'emergenza, quali identificazione e delimitazione della zona contaminata, uso di Dispositivi di Protezione Individuale e Collettiva, recupero e primi soccorsi ai contaminati/vittime, attività di decontaminazione, ed infine studio delle procedure per l'eventuale bonifica del sito.

5. Prevenzione e risposte alle emergenze

Caratteristica comune alle fasi di prevenzione e gestione di un'emergenza dovuta sia alla presenza naturale sia alla dispersione accidentale o intenzionale di un agente biologico, e fondamentale per una efficace gestione della stessa, risulta essere il fattore umano. Tale elemento infatti, sia nelle attività di prevenzione che nei primi momenti successivi ad un eventuale attentato o rilascio accidentale, è costituito dagli stessi addetti/lavoratori presenti sul luogo.

Queste persone, oltre ad essere inevitabilmente le più esposte assieme agli utenti, sono coloro che, uniche, sono in grado di dare, se adeguatamente preparate, sia un rapido allarme in caso di evento sia una corretta gestione delle prime fasi dell'emergenza sino all'arrivo dei soccorsi specializzati.

Conoscere la natura dei microrganismi potenzialmente presenti o deliberatamente utilizzati, i loro effetti e le loro modalità di trasmissione, sono elementi fondamentali per poter approntare le opportune misure di prevenzione e contenimento. Infatti, le modalità con cui avviene la trasmissione delle infezioni occupazionali sono diverse a seconda della mansione svolta, delle caratteristiche dell'ambiente di lavoro e dei microrganismi implicati: via aerea, via parenterale, contat-

to diretto o indiretto. Sulla base della valutazione dei rischi, in tutte le attività in cui si sono evidenziati rischi per la salute dei lavoratori, il datore di lavoro deve attuare misure tecniche, organizzative e procedurali, dando priorità a quelle di prevenzione e protezione collettiva, per poi avvalersi anche dei dispositivi di protezione individuale. Per i diversi settori sono necessarie misure specifiche che vanno dalla progettazione degli impianti e dei luoghi di lavoro alla compartimentazione laddove necessaria, dall'uso di cappe biologiche o di captazione delle polveri alle precauzioni universali (lavaggio delle mani, smaltimento corretto dei rifiuti potenzialmente infetti, ecc.), dall'igiene alla bonifica dei luoghi di lavoro, ecc. L'organizzazione delle misure per i processi industriali saranno diverse da quelle per un ambiente sanitario o da quello di un ambiente scolastico.

Per quanto riguarda gli eventi "B", sia naturali, che accidentali o intenzionali, le recenti esperienze hanno mostrato che la risoluzione di un problema o di un'emergenza può richiedere una forte collaborazione tra epidemiologi, medici del lavoro, veterinari, datori di lavoro, tecnici della sicurezza, analisti del rischio ed altre figure interessate alla problematica; può essere necessaria la programmazione e l'attivazione di un sistema di sorveglianza accurato e l'individuazione di strumenti per individuare precocemente la possibilità che determinati agenti microbici circolino in un dato territorio.

Nella gestione di eventi "B", uno dei momenti più delicati, risulta essere il momento di allarme iniziale. Una parte importante in questa fase è rivestita dagli operatori delle strutture colpite i quali non solo devono dare l'allarme ma devono porre in essere le prime misure d'intervento, quali ad esempio l'assistenza alle persone contaminate/vittime, l'interruzione del sistema di condizionamento/ventilazione, le comunicazioni al pubblico presente nella struttura, l'isolamento di aree, l'evacuazione degli edifici, l'autoprotezione e altro, in modo da poter efficacemente mitigare la gravità dei danni. È importante che le persone presenti sul posto, incluso il personale addetto, siano in grado di individuare con immediatezza il tipo di emergenza in corso ma può verificarsi che le persone coinvolte non si rendano conto della situazione comportando:

- arrivo di soccorritori impreparati che diventano a loro volta vittime;
- ritardo nell'isolamento della zona che provoca la dispersione dei soggetti contaminati;
- arrivo spontaneo di soggetti contaminati negli ospedali, prima ancora che questi siano allertati;
- possibile avvio di fenomeni di panico incontrollato.

Per questo si deve porre particolare attenzione:

- all'informazione dei lavoratori di particolari settori lavorativi sui possibili profili di rischio CBRN e sui principali comportamenti da tenere in caso di evento;

- alla formazione del personale responsabile delle grandi infrastrutture come metropolitane, ferrovie, porti e aeroporti, addetti agli stadi, centri congressi, centri commerciali, etc.

È di tutta evidenza, quindi, come la prevenzione e la gestione del rischio hanno come elemento irrinunciabile la formazione e l'informazione degli operatori che, nell'ambito delle proprie attività e competenze devono poter adottare comportamenti e procedure corrette. Un'appropriata comunicazione su questi temi riveste particolare importanza poiché le carenze di conoscenze specifiche o la mancata percezione del rischio, possono portare sia ad una sottostima dei pericoli sia ad un eccessivo allarmismo, anche a seguito dell'azione dei mass media. È opportuno progettare attività di formazione basate sui reali bisogni dei lavoratori o, eventualmente, dei bisogni che scaturiscono da emergenze (per esempio: nel caso dell'influenza aviaria occorre una speciale formazione per allevatori ma anche una corretta informazione della società).

Particolarmente importante è la formazione del personale che opera all'interno delle strutture sanitarie (compresi ausiliari, addetti alle pulizie e manutentori), per consentire una conoscenza globale delle problematiche connesse con la gestione di emergenze biologiche e l'acquisizione di competenze necessarie alla gestione degli eventi.

A fronte di una variegata circolazione o potenziale diffusione degli agenti microbici, è quindi importante elaborare specifiche strategie di prevenzione, controllo e gestione delle emergenze nei differenti ambienti di vita e di lavoro e a diversi livelli: piani di emergenza nazionali, piani di intervento locali, piani specifici per particolari ambienti di lavoro, ecc. Di seguito si riportano a titolo esemplificativo alcuni casi in cui può essere rilevata l'importanza e l'impatto di determinati eventi naturali su alcuni settori lavorativi e alcuni esempi di risposte alle emergenze.

5.1 Il caso SARS

L'epidemia di SARS è stata forse uno dei banchi di prova più importanti per testare un approccio multidisciplinare e globale nell'arginare un'epidemia. Dopo il comunicato di allerta globale dell'OMS nel marzo 2003, la Sindrome Acuta Respiratoria Grave (*Severe Acute Respiratory Syndrome*, SARS), fino allora sconosciuta, si è diffusa rapidamente, grazie alla moderna e rapida possibilità di spostamento a livello globale. È emersa l'esigenza di una cooperazione a livello mondiale per stroncare questo tipo di malattie, individuando i focolai precocemente e intervenendo all'origine.

Sono stati stabiliti diversi principi di prevenzione e controllo (coordinamento epidemiologico internazionale dell'OMS, sistema di controllo nazionale da parte

del Ministero della Salute, informazione e controllo dei viaggiatori provenienti da aree a rischio, ecc.), tra cui alcuni specifici per determinati settori lavorativi:

- misure per gli uffici di frontiera
- raccomandazioni per strutture e operatori sanitari
- norme per compagnie aeree ed equipaggi di volo
- norme per personale aeroportuale di terra

5.2 Il caso aviaria

Il caso dell'influenza aviaria rappresenta un caso emblematico sotto vari punti di vista: trasmissione di un virus influenzale a normale circolazione animale (e a potenziale trasformazione pandemica) all'uomo; esempio di "propagazione globale", visto il ruolo giocato dagli uccelli migratori; problematica in cui si intrecciano problemi di sanità veterinaria, occupazionale, pubblica e sono coinvolte diverse istituzioni/strutture competenti in materia.

Il caso aviaria fornisce dunque un ottimo spunto di riflessione per affrontare in maniera organica, sistematica e ad ampio raggio il problema; dimostra che la filiera agroalimentare potrebbe essere un settore in grado di riservare delle grosse sorprese biologiche in futuro che, se mal gestite, potranno creare problemi di tipo non solo veterinario ma anche di sanità pubblica. In una filiera così articolata, situazioni critiche potrebbero presentarsi a diversi livelli (per esempio nella fase di produzione e stoccaggio mangimi, allevamento, trasformazione del prodotto carneo, a livello di contaminazione del prodotto finale). Suggestiva è anche come un'efficace gestione del rischio nei luoghi di lavoro (misure di monitoraggio, idonea valutazione dei rischi, procedure e soluzioni tecniche, igieniche, organizzative, piano di emergenza, compartimentazione, ecc.) può essere un'importante barriera a difesa del propagarsi di eventuali patologie infettive di origine animale.

5.3 Il caso dei virus trasmessi da vettori

Nel 2007 si è verificata una circolazione del virus Chikungunya in alcune zone dell'Emilia Romagna. Si tratta di un episodio rilevante per l'Europa: da una parte conferma la possibilità di trasmissione di malattie attraverso un insetto (zanzara tigre) che può essere portatore di gravi patologie infettive (dengue e febbre gialla), dall'altra rende urgente la necessità di attrezzare risposte anche a fronte del verificarsi di malattie infettive diffuse da insetti. Significativa è stata anche la recente segnalazione di un'epidemia nei cavalli di encefalite da West Nile virus in Toscana, che dal 1999 ha contagiato più di 19.000 soggetti umani con 750 morti nei soli Stati Uniti.

Recentemente anche il virus Toscana (virus isolato nel 1973) sta destando preoccupazione nell'area mediterranea e pare che questo fenomeno sia legato alle variazioni climatiche. I mutamenti del clima, indipendentemente dalla loro portata, hanno un impatto importante nel verificarsi di alcune epidemie, specie in quelle che si diffondono tramite il morso di un insetto.

È infine rilevante sottolineare l'aumento di casi, verificatosi in molte regioni italiane, di encefaliti a "liquor limpido" trasmesse da flebotomi che caratterizzano gli ambienti rurali a stretta vocazione agricola e zootecnica.

Oltre ad un'attenta valutazione del rischio per i lavoratori, si può rendere necessaria una valutazione delle aree a rischio o il monitoraggio dei vettori artropodi laddove coinvolti. Il controllo di tali eventi è complesso perché richiede un approccio multidisciplinare (veterinario, entomologico, medico, tecnico-preventivo, ecc.) ed è spesso di difficile soluzione. È dunque particolarmente importante sensibilizzare gli addetti dei settori maggiormente coinvolti (allevatori, forestali, agricoltori) sui principali effetti sulla salute che possono scaturire dalla presenza di determinati animali o vettori e sulle misure preventive e protettive che possono essere adottate.

5.4 Influenza A H1N1

Il caso della "nuova" influenza ha portato la comunità internazionale a mettere a punto dei piani nazionali per il controllo della pandemia, in grado di intervenire su più fronti (prevenzione, diagnosi, terapia, misure per le comunità, sorveglianza epidemiologica e virologica, ecc.)

Tra le varie misure, anche in questo caso sono stati interessati in modo particolare alcuni settori lavorativi e categorie professionali, sia in quanto direttamente interessati a fronteggiare l'emergenza sia perché particolarmente esposti al problema o perché importanti per garantire l'erogazione di servizi essenziali:

- organizzazione delle strutture sanitarie e della medicina di base per affrontare l'emergenza
- piani vaccinali con priorità per alcune categorie lavorative (personale sanitario e di assistenza, personale addetto a servizi essenziali per la sicurezza e l'emergenza, personale addetto a servizi di pubblica utilità), con la finalità di ridurre la diffusione del virus alla collettività, riduzione dei costi sociali connessi con morbosità e mortalità, riduzione dell'assenteismo nei servizi essenziali, riduzione dei rischi connessi con l'attività lavorativa)
- raccomandazioni per la riduzione del rischio espositivo nei luoghi di lavoro rivolte ai lavoratori (norme igieniche e comportamentali) e ai datori di lavoro o dirigenti (aggiornamento del documento di valutazione dei rischi, obbligo di informazione dei lavoratori, disposizioni di allontanamento dei lavoratori, for-

natura di disinfettanti, collaborazione con il medico competente per l'identificazione di dipendenti essenziali per il mantenimento del ciclo produttivo da sottoporre a vaccinazione, ecc.).

6. CONCLUSIONI

Qualsiasi iniziativa di protezione di luoghi potenzialmente esposti al rischio "B" sia naturale, che accidentale e intenzionale non può fare a meno di coinvolgere, assieme agli enti istituzionalmente preposti, anche gli stessi luoghi di lavoro pubblici e privati, sia sul fronte della prevenzione che della gestione delle emergenze. A tale scopo devono essere sviluppate adeguate attività ed iniziative attraverso le quali, tale partenariato pubblico/privato, sappia organicamente mettere in atto strategie altrimenti difficilmente realizzabili senza un approccio organico, trasversale e integrato.

Per questo sia le forze che operano istituzionalmente nel campo della sanità pubblica, occupazionale e veterinaria, della protezione civile, delle forze dell'ordine, delle forze armate, ecc., sia i datori di lavoro e i lavoratori, per quanto di loro competenza e a supporto delle attività istituzionali, debbono poter creare un sistema a rete, ampio ed integrato, in grado di operare in modo efficace ed efficiente nella gestione del rischio biologico anche, e soprattutto, attraverso la costruzione di una solida cultura della prevenzione che fornisca una salda base del sistema.

RIASSUNTO

In Italia, la protezione da eventi CBRN (Chimici-Biologici-Radiologici-Nucleari) è parte di un sistema articolato che, a grandi linee, prevede l'intervento della protezione civile in caso di eventi accidentali e la difesa civile e militare in caso di eventi intenzionali. Tale suddivisione risulta tuttavia "fittizia" dal momento che, nella realtà, è imprescindibile l'interscambio e la sinergia tra i diversi sistemi militari, civili e sanitari interessati. In tale complesso e articolato sistema, un ruolo di particolare supporto può essere fornito da quanti si occupano della salute e sicurezza negli ambienti di lavoro, e dagli stessi datori di lavoro e lavoratori, che hanno il vantaggio di essere distribuiti capillarmente sul territorio, di conoscere i vari cicli lavorativi, di avere la consapevolezza delle fonti di pericolo presenti o potenzialmente presenti e di poter predisporre opportune misure di prevenzione, protezione e risposta alle emergenze. Ciò risulta particolarmente vero nel caso della gestione di eventi "B", ossia provocati da agenti biologici pericolosi: essa sarà tanto più risolutiva quanto più efficace sarà la gestione ordinaria del rischio biologico (identificazione delle fonti di pericolo, valutazione del rischio, misure di prevenzione e protezione). Da qui l'importanza di

una maggiore sensibilizzazione sull'importanza del rischio biologico da parte degli operatori del settore e la necessità di essere costantemente aggiornati sulla circolazione di eventuali patogeni, sulle diverse situazioni epidemiologiche (anche globali), sull'evoluzione dei cicli tecnologici, per poter effettuare una corretta valutazione dei rischi e una seria opera di prevenzione e informazione dei lavoratori, anche sul comportamento da tenersi in caso di emergenza. Lavoratori e luoghi di lavoro saranno in questo modo non solo più pronti ad arginare sul nascere eventuali problemi legati ad agenti biologici, ma anche più collaborativi ed efficienti nel supportare risposte a eventi di larga portata.

SUMMARY

In Italy, the protection against CBRN events (Chemical-Biological-Radiological-Nuclear) is part of a complex system that involves Civil Protection in case of accidental events and the Military and Civil Defence in case of intentional events. However, in spite of this subdivision, it is imperative the exchange and synergy among the various military, civilian (public and private) and health systems. In this complex and structured system, a role of special support may be provided by those dealing with health and safety in the workplace, which have the advantage of being distributed everywhere in the country, to know the different business cycles, to be aware of sources of danger present or potentially present and to develop appropriate measures of prevention, protection and emergency response. This is particularly true in the case of biological risk ("B") management: it will be more decisive the more effective will be the ongoing management of biological risk (identifying sources of hazard, risk assessment, prevention and protection measures). Hence the importance of raising awareness about the importance of biological risk by the industry and the need to be constantly updated on the circulation of potential pathogens, the different epidemiological situations (even global), the evolution of technological processes to conduct a proper risk assessment and a serious work of prevention and information for workers, also in case of emergency. Workers and workplaces will thus more willing to with the biological risk, both related to natural and accidental or intentional events.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E SITOGRAFICI

[1] CCM: *Piano nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale*, 2006.

[2] MINISTERO DELLA SALUTE: Circolare 21 luglio 2010, *Sorveglianza della Malattia di West Nile in Italia*, 2010.

[3] COMMISSARIATO DEL GOVERNO PER L'EMERGENZA RIFIUTI IN CAMPANIA: *Salute e Rifiuti in Campania*, 2007.

[4] COORDINAMENTO INTERREGIONALE PER IL CONTROLLO DELLE MALATTIE INFETTIVE E LE VACCINAZIONI: *La Sindrome Acuta Respiratoria Severa - SARS, Raccomandazioni per la prevenzione e il controllo*, 2003.

[5] D.LGS. 3 AGOSTO 2009, N. 106: *Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*.

[6] DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81: *Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*.

[7] DIRETTIVA 2000/54/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO: *Protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti biologici durante il lavoro*, (GU L 262 del 17 ottobre 2000, pag. 21).

[8] DRISCOLL T., TAKALA J., STEENLAND K., CORVALAN C., FINGERHUT M.: *Review of estimates of the global burden of injury and illness due to occupational exposures*, in *American Journal of Industrial Medicine*, vol. 48, n. 6, 2005, pagg. 491-502.

[9] ECDC: *Minimizzare i rischi per l'uomo di contrarre virus altamente patogeni dell'influenza aviaria (compreso A/H5N1) da volatili e altri animali*, 2005.

[10] ECDC: *Mission Report*, Chikungunya in Italy, 2007.

[11] EUROPEAN AGENCY FOR SAFETY AND HEALTH AT WORK: *Biological agents and pandemics: review of the literature and national policies*, 2009.

[12] ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELLE VENEZIE, CENTRO REGIONALE EPIDEMIOLOGIA VETERINARIA REGIONE VENETO, CENTRO DI REFERENZA NAZIONALE E LABORATORIO OIE/FAO PER L'INFLUENZA AVIARIA E MALATTIA DI NEWCASTLE: *Manuale operativo in caso di influenza aviaria*, Edizione 2005.

[13] NONES M., BARBESCHI M., DI CAMILLO F., MUGAVERO R.: *La minaccia NBCR: potenziali rischi e possibili risposte*, Centro Militare di Studi Strategici, 2008.

[14] WHO: *Guide to Hygiene and Sanitation in Aviation*, 2009.

[15] WHO: *Laboratory Biosafety Manual*, Third Edition, 2004.

- [16] www.bt.cdc.gov
- [17] www.ccm-network.it
- [18] www.cdc.gov/niosh
- [19] www.ecdc.europa.eu
- [20] www.epicentro.iss.it
- [21] www.inail.it
- [22] www.ispesl.it
- [23] www.iss.it/iflu
- [24] www.oie.int
- [25] www.osha.europa.eu
- [26] www.salute.gov.it
- [27] www.who.int
- [28] www.who.int/csr/disease/avian_influenza

Torna all'indice