

# La sinistra che verrà

&gt;&gt;&gt;&gt; Gianfranco Sabattini

La Sinistra politica, pilastro tradizionale della dialettica politica all'interno dei paesi democratici, sembra aver smarrito, almeno in Italia, gli obiettivi che erano valsi a definire la sua identità nei quasi due secoli in cui si è formata e sviluppata. Il crollo del comunismo reale e l'abbandono da parte dei partiti socialdemocratici della nazionalizzazione dei mezzi di produzione l'hanno resa orfana di ogni valido paradigma di riferimento. Attualmente, stando agli atti fondativi di nuovi soggetti politici che si dicono di centrosinistra ed ai contenuti dei loro programmi elettorali, sembra addirittura essere diventata la Sinistra della Destra, nonostante che, dacché è nata, la Sinistra politica abbia sempre perseguito la regolazione di un sistema sociale che, liberato dagli esiti disfunzionali del libero mercato, consentisse agli esseri umani di vivere in armonia e di svilupparsi cooperando gli uni con gli altri.

La Sinistra, dunque, per riproporsi oggi, ha bisogno di un nuovo paradigma identitario, anche in considerazione del fatto che il movimento sindacale, dopo aver rappresentato un valido punto di forza nella formulazione e nell'attuazione delle sue proposte politiche, ha perso e continua a perdere gran parte della sua forza e della sua reputazione a seguito del processo di erosione dell'organizzazione degli stati nazionali e dell'allargamento e dell'approfondimento del processo di globalizzazione.

Quale può essere oggi il paradigma idoneo a ridare alla Sinistra visibilità politica e nuovo ruolo sociale? Esso può essere derivato solo dall'abbandono delle ormai obsolete vecchie qualifiche di Sinistra e di Destra e dalla assunzione, a livello nazionale ed a livello internazionale, di due obiettivi riformisti tra loro interconnessi: 1. sostituzione del conflitto con la cooperazione nella regolazione del funzionamento dei sistemi economici e dei rapporti tra essi; e 2. soluzione del connesso problema della giustizia distributiva, realizzata su basi collaborative e non conflittuali, nel rispetto dello sviluppo e della dignità dell'uomo (P. Singer, 2000; R.M. Unger, 2007; G. Sabattini, 2009).



Le sigle Sinistra e Destra hanno perso il loro originario significato. Lo dimostra il fatto che alcuni (A. Alesina, F. Giavazzi, 2007), che continuano ad ispirarsi al vecchio liberismo della Destra tradizionale, avanzano spesso delle proposte che non esitano a definire di Sinistra, approfittando del fatto che i partiti della vecchia Sinistra, ormai privi di ogni capacità progettuale ed aperti ai suggerimenti propri della Destra, sono percepiti come gli unici in grado di assicurare attuazione alle proposte dei partiti della Destra solo perché dispongono, quando accade, di un maggior consenso elettorale. Ma soprattutto lo dimostra il fatto che scrittori e studiosi, quali J.Lloyd, A. Giddens, R. Dahrendorf ed altri, riflettendo sul possibile

ruolo futuro dell'idea socialista, accolgono nelle loro riflessioni contributi di pensatori, quali J. Rawls, A. Sen, R. Dworkin ed altri, che si collocano, con le loro teorie sullo sviluppo e sulla dignità dell'uomo, dal lato del pensiero liberale moderno (che non ha nulla da spartire con il vecchio liberismo o con il nuovo neoliberalismo).

### ***Riformisti e conservatori***

Il paradigma che potrà dare nuova visibilità al pensiero della Sinistra ed indicare il nuovo ruolo che esso potrà svolgere nella soluzione dei problemi del mondo di oggi, perciò, dovrà presupporre innanzitutto che tutti coloro che condividono gli assunti che sono stati un tempo patrimonio culturale della Sinistra siano individuati come Riformisti ed il loro partito denominato Partito Riformista, in quanto ispirato al riformismo, implicante un costante adeguamento al continuo cambiamento degli interessi della società civile nel perseguimento degli obiettivi fondanti il nuovo riformismo politico. All'opposto, si dovrà parlare di Conservatori e di Partito Conservatore, in quanto ispirato al conservatorismo, al liberismo "vecchia maniera" o al neoliberalismo, per definire chi, invece che l'adeguamento della struttura istituzionale agli interessi emergenti della società civile, privilegia "interventi gattopardeschi" per conservare le posizioni di vantaggio e di rendita dei gruppi sociali che le hanno ereditate dal passato.

Il cambiamento delle denominazioni non è cosa da poco; come acutamente osserva R.M. Unger, se l'idea socialista deve essere riproposta attraverso un nuovo progetto, quest'ultimo richiede la reinvenzione dell'idea preesistente, la quale però richiede, a sua volta, una nuova denominazione; ciò in quanto l'idea socialista nella sua versione socialdemocratica non è stata meno responsabile di tutte le altre idee di Sinistra (del socialismo reale o del keynesismo interventista) d'aver sempre fatto dipendere la dinamica istituzionale da situazioni di crisi o da traumi sociali considerati quali unici rimedi alla mancanza del cambiamento istituzionale (R.Rorty, 1999) e di aver sempre perseguito l'equità distributiva tramite procedure redistributive che non hanno mai mirato al potenziamento della libertà positiva (libertà di e non solo libertà da) dei singoli soggetti all'interno dei sistemi sociali, come sostiene il pensiero liberale moderno.

Riguardo all'assunzione dei due obiettivi riformisti prima indicati, il primo dovrà implicare per il Partito Riformista il ricupero del concetto gramsciano di egemonia in una prospettiva democratica. In questa prospettiva, la conservazione

dell'ordine istituzionale dell'economia di mercato dovrà dipendere dalla capacità dei gruppi egemoni di coordinare, con le loro azioni e le loro decisioni, i propri interessi con gli interessi dei gruppi subordinati, per la soddisfazione su basi cooperative di tutti gli interessi coinvolti. Il coordinamento degli interessi dovrà comportare che il problema distributivo del prodotto sociale tra percettori di profitti e percettori di salari si traduca non solo in uno scambio compensativo tra presente e futuro, tra consumo immediato ed investimenti, ma anche tra salari correnti e salari futuri. Il coordinamento degli interessi dovrà anche comportare che la distribuzione del prodotto sociale tra profitti e salari non sia più espressa, almeno in parte, dal mercato e che l'accesso al reddito sia esteso a tutti indistintamente i cittadini (occupati e non) sulla base di decisioni politiche sotto forma di reddito di cittadinanza.

### ***Giustizia distributiva e giustizia internazionale***

Il secondo obiettivo, connesso al primo, dovrà implicare il perseguimento della giustizia distributiva mediante la procedura suggerita da J. Rawls (1984, 2001) e da A. Sen (2000, 2001), secondo le precisazioni di R. Dworkin (2002, 2006), per "mettere a fuoco" il criterio in base al quale i responsabili della politica redistributiva appartenenti ad un dato sistema sociale operino le loro scelte in modo da legittimare anche una possibile ineguale redistribuzione del prodotto sociale sotto il vincolo che siano migliorate le condizioni dei più svantaggiati e non siano compromessi i principi posti a presidio dello sviluppo e della dignità dell'uomo.

R. Dworkin chiama questi principi "principi della dignità umana": il primo (principio del valore intrinseco) afferma che ogni vita umana ha un suo particolare valore oggettivo, per cui una volta che una vita umana è cominciata è positivo che riesca a realizzare il suo potenziale, mentre è negativo che fallisca ed il suo potenziale vada disperso; il secondo (principio della responsabilità personale) afferma che ogni soggetto è responsabile del successo della propria vita, nel senso che è responsabile della scelta del tipo di vita da condurre per auto-realizzarsi, per cui non deve consentire ad alcuno di dettare i suoi valori personali, in quanto la loro scelta dovrà riflettere una sua valutazione di fondo su come gestire la propria responsabilità per la propria vita. I due principi, considerati congiuntamente, costituiscono la base e le condizioni della dignità umana; i principi sono individualistici nel senso che



attribuiscono valore e responsabilità ai singoli soggetti, senza tuttavia presupporre che il successo di una vita singola possa essere realizzato indipendentemente dal successo della società della quale è parte. Ovviamente, i principi individuali non sarebbero proponibili come base comune condivisa se fossero individualistici in questo senso.

Sulla base del metodo descritto dovrà essere perseguito anche l'aggancio della politica distributiva nazionale a quella internazionale per migliorare le prospettive dei sistemi economici più svantaggiati, all'interno di un mondo globalizzato caratterizzato da minori squilibri e perciò da minori conflitti. In questo caso, i principi della dignità umana dovranno essere intesi e percepiti come principi dello sviluppo e della dignità dei popoli.

Sul problema dei rapporti tra sistemi sociali diversi, l'idea di R.M. Unger di rinnovare la regolazione attuale secondo

modalità riformatrici e pacifiche si rivela particolarmente proficua. Una riforma delle regole attuali non potrà mai essere l'esito di azioni conflittuali rivendicative condotte contro i sistemi sociali dominanti, indicati come la causa prima delle disuguaglianze mondiali oggi esistenti. Ciò significa che al cuore della dinamica regolativa dei rapporti internazionali squilibrati oggi esistenti dovrà esserci un accordo, nel senso che tutti i sistemi sociali del mondo dovranno riconoscere, pur rifiutandone la legittimità, lo stato di fatto della posizione dominante dei sistemi sociali economicamente avanzati. Ciò, però, dovrà avvenire in cambio di una progressiva apertura dei sistemi sociali dominanti al pluralismo mondiale, nell'assunto che essi, per sottrarsi agli esiti di un'anarchia internazionale, accetteranno una regolazione più aperta e democratica delle relazioni internazionali, in quanto non saranno disposti a pagare il costo (economico e politico) di una loro persi-

stenza nel pretendere di governare unilateralmente il mondo, senza tener conto della necessaria multilateralità ed inclusione degli altri sistemi sociali.

Una politica distributiva (a livello nazionale ed a livello internazionale) ispirata ai principi distributivi dworkiniani garantirà sempre la connessione tra scelte personali e realizzazione del valore della vita che, per il principio della responsabilità personale, costituisce un vincolo imprescindibile. Una politica distributiva che risultasse ispirata ai soli principi di J. Rawls o di A. Sen e che definisse la posizione dei più svantaggiati solo in funzione della quantità di risorse delle quali dispongono, senza alcuna considerazione delle scelte e delle responsabilità personali e senza alcuna distinzione tra quelli che sono in condizioni svantaggiate loro malgrado da coloro che lo sono per loro autonoma volontà, non differirebbe, in linea di fatto, dalla politica distributiva tradizionale che ha sempre teso a realizzare l'equità sociale mediante procedure redistributive ex-post, con il conseguente sacrificio del secondo principio della dignità umana.

## Uguaglianza prima e dopo

Per queste ragioni la parificazione delle opportunità secondo i principi dworkiniani dovrà implicare un'uguaglianza ex-ante e non un'uguaglianza ex-post. All'interno di un sistema sociale si realizza un'uguaglianza ex-ante quando le differenze di risorse fra i cittadini possono essere spiegate in funzione delle loro scelte e quando il cumulo di risorse delle quali dispongono dipende solo da queste scelte senza essere influenzato dalla fortuna, dal talento e dallo stato di salute fisica e mentale; in tal modo, quando il cumulo di risorse di un soggetto scende al di sotto del livello al quale si attesta quello degli altri soggetti, la società politica impegnata ad assicurare l'uguaglianza ex-ante provvederà a garantirgli, mediante procedure redistributive, la posizione che avrebbe avuto in assenza di sfortuna e di deficit di talento e di stato di salute fisica e mentale. Detto in altri termini, l'uguaglianza ex-ante sarà realizzata quando la società politica garantirà ai singoli soggetti una posizione ugualitaria, non in termini di risorse, ma in termini di possibilità, rimuovendo tutte le circostanze che possono concorrere a penalizzare una parte dei soggetti che compongono la società civile. L'uguaglianza delle posizioni ex-ante sarà sicuramente meno generosa della completa uguaglianza ex-post; essa, però, presenterà il vantaggio d'essere compatibile con il rispetto dei principi che

presidiano lo sviluppo e la dignità dell'uomo (o dei singoli sistemi sociali nell'ipotesi che il riferimento sia quello dei rapporti internazionali).

Il perseguimento dei due obiettivi precedentemente illustrati, e costituenti il paradigma identitario del Partito Reformista, varrà anche a recuperare il ruolo rinnovato dei sindacati, i quali, potranno così riorientare la loro *mission* da presidio del livello salariale della sola forza lavoro occupata in presidio del costante coordinamento degli interessi dei percettori di profitti con gli interessi di tutta quanta la forza lavoro (occupata e non), con l'introduzione del salario di cittadinanza e con la realizzazione dell'interdipendenza della politica distributiva nazionale con quella internazionale.

La formulazione del nuovo paradigma del modo di pensare proprio del riformismo politico non potrà essere derivata da un qualche patto elettorale, ma solo da un'elaborazione teorica e politica che implichi il coinvolgimento del maggior numero possibile dei componenti la società civile e non solo dei vertici dei partiti storici che affermano di appartenere ad una Sinistra che ha ormai smarrito ogni suo originario significato.

### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alesina A., Giavazzi F., *Il liberismo è di sinistra*, Rizzoli, Milano, 2007.
- Dworkin R., *Virtù umana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano, 2000.
- Dworkin R., *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico*, Feltrinelli, Milano, 2006.
- Rawls R., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1984.
- Rawls J., *Il diritto dei popoli*, Edizioni di Comunità, Milano, 2001.
- Rorty R., *Una sinistra per il prossimo secolo*, Garzanti, Milano, 1999.
- Sabattini G., *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, Angeli, Milano, 2009.
- Sen A., *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Sen A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2001.
- Singer P., *Una sinistra darwiniana. Politica, evoluzione e cooperazione*, Einaudi, Torino, 2000.
- Unger R.M., *Democrazia ad alta energia. Un manifesto per la sinistra del XXI secolo*, Fazi, Roma, 2007.

# La lunga strada della democrazia paritaria

&gt;&gt;&gt;&gt; Anna Falcone

Il 28 marzo gli elettori campani potranno esprimere due preferenze, purché esse siano riferite a due candidati di sesso diverso fra loro. E' una novità introdotta, su proposta del gruppo socialista, nella legge di modifica del sistema elettorale (L.R. n. 4/2009). Quella della "doppia preferenza di genere", che si aggiunge al limite dei 2/3 dei candidati dello stesso sesso, è una misura che, senza forzare il dettato costituzionale e scavalcando le possibili interpretazioni restrittive, inserisce un criterio di promozione delle pari opportunità particolarmente efficace nei sistemi proporzionali legati all'espressione della preferenza. Si legge all'art.4, comma 3: "L'elettore può esprimere, nelle apposite righe della scheda, uno o due voti di preferenza, scrivendo il cognome ovvero il nome ed il cognome dei due candidati compresi nella lista stessa. Nel caso di espressione di due preferenze, una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza". La norma, nel riconoscere all'elettore la facoltà di esprimere uno o due voti di preferenza - il secondo dei quali deve riguardare, appunto, un candidato di sesso diverso rispetto alla prima preferenza espressa - inserisce una misura neutra, eppure capace di superare lo "scoglio di genere" e il maggiore radicamento, territoriale e/o pregiudizialmente culturale, dei candidati di sesso maschile, favorendo con la seconda preferenza l'inserimento dei candidati "nuovi" e di sesso diverso. In un sistema quasi monopolizzato dalla presenza maschile ciò si risolve di fatto in una importante *chance* per il sesso sottorappresentato, che ha la possibilità, grazie alla seconda preferenza, di non dover soccombere ad una scelta di genere obbligata e vincolata alla preferenza unica. Ciò non esclude, però, che in caso di prima preferenza espressa per una candidata donna la seconda preferenza facoltativa sia a vantaggio di un candidato di sesso maschile.

Si tratta di una misura innovativa per diversi aspetti: per le donne, perché consente loro di gareggiare nelle tornate elettorali con una "potenziale" discriminazione in meno, rispetto ai candidati di sesso maschile, e in caso di opzione dell'elettore per l'esercizio della doppia preferenza, con una *chance* in più rispetto al passato (non agli altri candidati); per i nuovi candidati, che a prescindere dal sesso, e grazie alla doppia preferenza di genere, hanno maggiori possibilità di essere eletti senza essere pregiudicati da candidati o scelte elettorali "di lungo corso"; per gli elettori perché amplia gli effetti del diritto di voto, estendendone i risultati non più solo alla scelta dei candidati, ma anche alla possibilità di contribuire, votando anche una donna, al riequilibrio di genere in politica, al potenziamento della rappresentanza democratica e plurale delle assemblee elettive, ad un potenziale maggiore rinnovamento delle classi dirigenti.

A sancire il legittimo ingresso di una misura che avrà applicazione fin dalle prossime elezioni regionali è di recente intervenuta una pronuncia della Corte Costituzionale che ha dichiarato *non fondata la questione di legittimità sollevata dal governo proprio nei confronti dell'art. 4, comma 3 della legge campana, che introduce la "doppia preferenza di genere"*. Tale indirizzo costituzionale fuga definitivamente le perplessità avanzate da parte minoritaria della dottrina e da poche voci contrarie, in vero, a qualsiasi forma di attuazione degli artt. 51 e 117- comma 7, Cost., e di evoluzione in senso paritario del nostro sistema politico e democratico. Ancor più significativamente *apre la strada a un rapido cambiamento di molte delle normative elettorali regionali, ovvero ovunque sia prevista l'elezione dei membri del Consiglio Regionale in virtù della diretta espressione del voto di preferenza e, quindi, sia possibile inserire il meccanismo della "doppia preferenza di genere"*.

*E' un passo avanti, quello della legge regionale campana,*



*nella lunga e spesso infruttuosa discussione sulla “democrazia paritaria”, sulle “quote rosa”, e più in generale sulle norme antidiscriminatorie. Una discussione che fin dall’entrata in vigore della Costituzione del ’48 ha registrato un cammino lento e spesso travagliato, testimoniato dal ritardo con cui le leggi ordinarie dello Stato hanno recepito i contenuti sostanziali del principio di uguaglianza e del pari godimento dei diritti civili, sociali e politici fra uomini e donne. Il problema non riguarda l’incompiuta garanzia dei soli diritti delle donne, ma, più ampiamente, il grado di effettività e democraticità del sistema sociale, giuridico e politico del paese. Il nostro ordinamento, se formalmente riconosce pari diritti a entrambi i sessi, nei fatti è ben lontano dall’assicurare il concreto godimento sostanziale di pari opportunità e diritti in ambito civile, sociale e soprattutto politico. Basti pensare, a titolo esemplificativo e per rapidi cenni, alla situazione di oggettiva discriminazione delle donne nella trasmissione del cognome alla prole, a come le loro carriere e retribuzioni siano spesso ingiustificatamente diseguali rispetto a quelle degli uomini, alla mancanza di un’adeguata disciplina giuslavoristica, coordinata con corrispondenti politiche sociali di sostegno che proteggano le donne da licenziamenti illegittimi e pregiudizi dovuti alla maternità. A fronte di un alto livello di istruzione e degli importanti risultati conseguiti dalle donne nell’affermazione di qualità e competenze in tanti*

settori del sociale e delle professioni, la scarsa presenza femminile nelle istituzioni, nelle cariche dirigenziali, ma soprattutto nelle assemblee elettive, testimonia l’incapacità del nostro sistema di garantire in maniera uguale molti di quei diritti ancora condizionati dal sesso di appartenenza e, nella sfera pubblica, di trasferire una parte importante delle sue risorse umane nella rappresentanza politica del paese. L’incompiutezza del nostro modello democratico, fondato sui principi cardine del pieno sviluppo della persona umana, della pari dignità e non discriminazione stabiliti negli artt. 2 e 3 della Carta fondamentale, richiede, allora, un supplemento di riflessione sui mezzi e le modalità di attuazione di tali principi, inderogabili in un moderno Stato costituzionale di diritto, e per il compimento del salto evolutivo che l’ordinamento è oggi chiamato a compiere nel processo di passaggio da una democrazia promessa e programmatica a una democrazia compiuta e paritaria.

### ***La parità nei diritti politici***

La crescita del grado di democraticità formale del sistema politico è da sempre strettamente legato e direttamente proporzionale a una coerente ed equilibrata garanzia di esercizio dei diritti politici, ovvero, alla corrispondente implementazione del suo livello di democraticità sostanziale. In particolare, per le sfide odierne, il salto di qualità del sistema di rappresentanza democratica dipende, e molto, dalla capacità dell’ordinamento di assicurare a uomini e donne, senza discriminazioni, una reale parità di accesso alle cariche elettive o, quantomeno, pari opportunità nell’esercizio del diritto di elettorato passivo. In assenza di uno spontaneo adeguamento del sistema politico e partitico a questi principi di parità e non discriminazione, lo sviluppo civile e democratico dell’ordinamento giuridico, e delle sue declinazioni sociali e politiche, deve essere demandato all’intervento del legislatore, così come previsto dall’art. 3, comma 2: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”. In una situazione di perdurante e grave sottorappresentazione delle donne negli organismi elettivi sta al sistema normativo garantire, con l’introduzione di apposite misure antidiscriminatorie o azioni positive che incidano sulle cause di tale fenomeno, quella maggiore qualità democratica della rappresentanza politica

che il riequilibrio della rappresentanza di genere porta con sé. Diversi sono i meccanismi che possono essere adottati in funzione antidiscriminatoria o promozionale e diverse sono le fasi del procedimento elettorale in cui esse possono operare. Sicuramente, ai fini della garanzia di accesso alle competizioni elettorali, decisive sarebbero le garanzie di ‘quote’ di candidature da riservare al sesso sottorappresentato. Queste, a seconda delle scelte del legislatore, del sistema elettorale in cui vengono inserite e del meccanismo di selezione dei candidati, possono configurarsi quali “norme antidiscriminatorie” ovvero quali vere e proprie “azioni positive”. Mentre le prime tendono ad assicurare ai cittadini di entrambi i sessi la garanzia dell’esercizio del diritto di elettorato passivo, arginando l’incidenza delle discriminazioni senza attribuire privilegi o trattamenti di favore, le “azioni positive” introducono forme di discriminazione rovesciata, che mirano cioè ad attribuire un vantaggio di riequilibrio ai soggetti sottorappresentati. La *ratio* che le ispira entrambe è direttamente e rispettivamente riconducibile al I e al II comma dell’art. 3 Cost., ovvero ai principi di uguaglianza formale e sostanziale che sostengono la legittima adottabilità delle une e delle altre nel nostro ordinamento.

Ancor più esplicitamente, a espressa legittimazione delle azioni positive nelle linee evolutive di politica legislativa tracciate a livello europeo, l’art. 23 della “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea” dichiara che “il principio di parità non osta al mantenimento e all’adozione di misure che prevedano specifici vantaggi a favore del sesso sottorappresentato”. La norma, pur non avendo formalmente un valore di rango costituzionale, costituisce, però, un punto di riferimento fondamentale per l’interpretazione delle norme interne e dei principi costituzionali dei singoli ordinamenti, in forza del peculiare valore giuridico e politico riconosciuto alla Carta di Nizza, rafforzato ancor di più oggi con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L’art. 23 della Carta legittima, così, non solo l’intervento legislativo neutro, volto al perseguimento di condizioni di pari opportunità fra i sessi, ma anche l’adozione di azioni positive a tutela preferenziale del sesso sottorappresentato, in vista della realizzazione di un modello concreto di “democrazia paritaria”, considerata a livello europeo come la forma massima di realizzazione di uno Stato democratico. Lo stesso obiettivo è perseguito e auspicato da numerosi atti comunitari, come ad esempio la risoluzione n. 169/88 – contenente l’invito ai partiti politici di stabilire quote di riserva a favore delle candidature femminili – ed il parere della Commissione europea al

Consiglio dell’Unione ed al Parlamento europeo del 07/03/2000, sull’attuazione della raccomandazione n. 694/96 del Consiglio in tema di partecipazione equilibrata delle donne e degli uomini ai processi decisionali.

### **Misure antidiscriminatorie e azioni positive**

Ciononostante in dottrina e nella giurisprudenza più risalente sono state avanzate forti riserve circa l’adozione di misure antidiscriminatorie, e soprattutto di vere e proprie azioni positive, a tutela dei diritti politici e in materia elettorale. *In primis*, il timore, avanzato da parte della dottrina, di frantumare, con l’introduzione di misure *ad hoc*, il principio della struttura unitaria della rappresentanza politica (intesa come elemento neutro indipendente dal sesso) e di aprire, quindi, il campo ad analoghe misure per ogni altro gruppo discriminato portatore di interessi particolari. L’assunto da cui parte tale critica si scontra, però, col fatto che le donne non sono assimilabili a un “gruppo” particolare e circoscritto dell’umanità, bensì costituiscono una declinazione ontologica e naturale del genere umano, rappresentando più della metà della popolazione mondiale, con peculiarità sue proprie e caratterizzanti, ma non segreganti. Le donne, cioè, non costituiscono uno dei tanti gruppi che compongono la società, ma li attraversano tutti, perché in tutti sono presenti uomini e donne, entrambi espressione costitutiva del genere umano. Ne discende che la differenza sessuale non è assimilabile alla specificità di un particolare gruppo umano da includere nelle differenze particolari e settoriali di cui deve tener conto una democrazia pluralista alla stregua di specifici interessi di parte. Al contrario, la tutela dei diritti delle donne, seppur riferibili a una parte dell’umanità, è funzionale e imprescindibile per assicurare una corretta e completa attuazione dei diritti fondamentali generalmente riferibili ad ogni membro del genere umano. Promuovere condizioni di parità fra i sessi a garanzia dei diritti di rappresentanza diretta di una declinazione essenziale dell’umanità è, pertanto, un dovere democratico primario per ogni Stato di diritto e di diritti. Ne discende l’indubitabile qualificazione dei diritti politici quali diritti fondamentali, la cui garanzia di esercizio realmente libero, incondizionato e insindacabile è funzione e condizione di una democrazia politicamente matura e compiuta. Coerentemente a ciò, il combinato disposto del 1° e 2° comma dell’art. 3 Cost. legittimerebbe, già di per sé, e senza l’esigenza di un’ulteriore specifi-

ca copertura costituzionale, l'adozione non solo di misure antidiscriminatorie, ma anche di vere e proprie "azioni positive", ove necessarie a rimuovere quegli ostacoli che pregiudicano quelle condizioni di parità e libertà che sono il presupposto del libero ed effettivo esercizio dei diritti politici, attivi e passivi, ovvero la pre-condizione alla piena partecipazione di tutti i cittadini, uomini e donne, alla vita politica e alle scelte pubbliche, in forma diretta o tramite gli istituti della democrazia rappresentativa.

Al di là dell'estensione del diritto di voto alle donne, avvenuta, peraltro, precedentemente all'entrata in vigore della Costituzione (d.lgs.luog. n. 23 del 1° febbraio 1945 – "*Estensione alle donne del diritto di voto*"), il settore dei diritti politici è stato l'ultimo e il più contestato ambito d'intervento della legislazione antidiscriminatoria e promozionale dei diritti delle donne. Con molto ritardo rispetto all'entrata in vigore delle norme e dei principi costituzionali in materia, il legislatore ordinario ha inaugurato la stagione delle riforme perequative fra i sessi a partire dal settore dei rapporti economici e di lavoro. Le prime "azioni positive" a favore delle donne furono introdotte nell'ordinamento dalla legge n. 125/91, recante "Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro". La normativa, rivolta al conseguimento in campo lavorativo di condizioni di eguaglianza sostanziale tramite la previsione di agevolazioni per le lavoratrici madri e la riorganizzazione degli orari di lavoro, fu corroborata e completata, nel suo quadro generale, dalla legge n. 215/92, contenente misure per la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria femminile.

Solo a partire dal 1993, con la legge n. 81 ("Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale"), il legislatore iniziò a introdurre, a garanzia del riequilibrio della rappresentanza di genere, le prime misure positive nella legislazione elettorale. Passando da un modello promozionale, basato su sanzioni e incentivi di tipo economico, a un modello attuativo delle garanzie minimali per l'esercizio dei diritti elettivi delle donne, la legge prevedeva, nella formazione delle liste, il rispetto di determinate "quote" nella selezione dei candidati dell'uomo e dell'altro sesso. In particolare, il II° comma, ultimo periodo, dell'art. 5 stabiliva: "Nelle liste dei candidati nessuno dei due sessi può essere di norma rappresentato in misura superiore ai due terzi". Si trattava, cioè, di una misura a garanzia del pluralismo e della rappresentanza di genere nelle candidature che, intervenendo a monte dell'elezione, assicurava la presenza minima di un terzo dei posti in lista al ses-

so sottorappresentato, maschile o femminile, grazie alla formulazione del limite in termini neutri e meramente antidiscriminatori. Tanto senza incidere direttamente sul risultato dell'elezione, lasciata alla libera determinazione degli elettori tramite l'espressione del voto di preferenza.

Analoghe disposizioni venivano previste nelle leggi n. 277/93 e n. 43/95, nonché nella normativa elettorale di alcune Regioni a statuto speciale, con l'aggiunta di alcune peculiarità. La l. 277/93 – "Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati", inserendo la misura dell'alternanza obbligatoria fra uomini e donne nella "lista bloccata" per il recupero proporzionale alla Camera dei deputati, finiva di fatto per garantire l'elezione di una "quota di genere" attraverso l'automatismo insito nel sistema, ma senza discriminazioni di sorta, grazie alla uguale alternanza di uomini e donne nelle posizioni utili per essere eletti. Analogamente, nella l. 43/95 – "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario" – si prevedeva che le liste dovevano essere formate in modo che ognuno dei due sessi fosse rappresentato in misura non superiore ai 2/3. Così pure nelle liste per il conferimento del premio di maggioranza (c.d. "listino"), dove però, in mancanza dell'obbligo di alternanza fra i candidati in ragione del sesso, non si attribuiva un maggiore vantaggio per le candidate di sesso femminile (che infatti sono state spesso relegate nelle ultime posizioni). In realtà in entrambi i casi l'automatismo dell'elezione, ovvero la corrispondenza fra candidatura ed elezione, discendeva dalla scelta del modello elettorale di fondo e del meccanismo introdotto (rispettivamente della "lista bloccata" per l'elezione della quota proporzionale alla Camera e del "listino" per il premio di maggioranza nei Consigli regionali), e non dalla contestuale adozione di misure di riequilibrio della rappresentanza.

## **Le resistenze della Consulta**

Al di là di queste considerazioni la Corte Costituzionale, in una sentenza ormai storica e ampiamente criticata in dottrina (sent. n. 422/95), sul presupposto della discutibile equiparazione fra "candidabilità" ed "eleggibilità", censurò l'ammissibilità di misure di riequilibrio della rappresentanza fondate sul sesso dei candidati, anche se formulate in modo neutro, per contrasto con gli artt. 3, comma 1., e 51 Cost. (nella sua originaria formulazione). A giudizio della Corte il solo principio applicabile in materia elettorale sarebbe il principio di uguaglianza formale, e tanto alla luce del combinato disposto dell'art. 3, comma 1, Cost. e dell'art. 51 Cost., che costituisce

la sua declinazione specifica in materia di elettorato passivo. L'art. 51 Cost., in particolare, nella sua enunciazione meramente ripropositiva della sola uguaglianza formale – “Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge” – non legittimerebbe l'adozione di azioni positive, come le “quote di riserva legate al sesso” nella formazione delle liste. Argomentava la Corte: “Posto dunque che l'art. 3, primo comma, e soprattutto l'art. 51, primo comma, garantiscono l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive, nel senso che l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non può mai essere assunta come requisito di eleggibilità, ne consegue che altrettanto deve affermarsi per quanto riguarda la ‘candidabilità’. Infatti, la possibilità di essere presentato candidato (...) non è che la condizione pregiudiziale e necessaria per poter essere eletto, per beneficiare quindi in concreto del diritto di elettorato passivo sancito dal richiamato primo comma dell'art. 51. Viene pertanto a porsi in contrasto con gli invocati parametri costituzionali la norma di legge che impone nella presentazione delle candidature alle cariche pubbliche elettive qualsiasi forma di quote in ragione del sesso dei candidati”. Su tale assunto, e riconoscendo comunque il problema della sottorappresentazione delle donne, la Corte spostava poi dal legislatore ai partiti l'onere di predisporre possibili misure di riequilibrio, auspicando l'adozione di norme interne da introdurre per statuto e/o regolamento.

La sentenza ha sollevato un acceso dibattito in dottrina, sfociato nella manifestazione di ampie riserve e forti perplessità da parte di molti circa la condivisibilità dei presupposti ermeneutici abbracciati dall'organo di giustizia costituzionale e la conseguente perentorietà delle sue conclusioni. Il passaggio da un sistema di tutela puramente formale dell'uguaglianza a un sistema di promozione dell'uguaglianza sostanziale non può prescindere, infatti, da un intervento concreto del legislatore che inevitabilmente ridimensioni le situazioni giuridiche ipertrofiche in favore della naturale espansione delle uguali garanzie in favore dei soggetti sottorappresentati. E poiché nel nostro ordinamento trovano riconoscimento costituzionale entrambi gli aspetti del principio di uguaglianza, il criterio di legittimità delle misure da adottare concretamente andrà, di volta in volta, ricercato nel bilanciamento fra le opposte esigenze di rispetto dell'uguaglianza formale dei singoli (ovvero di riconoscimento dell'uguaglianza nel punto di partenza) e di rimozione delle situazioni oggettivamente discriminato-

rie, in vista del superamento dell'ordine giuridico socialmente dato per arrivare a una reale realizzazione dell'uguaglianza sostanziale (o uguaglianza nel suo punto d'arrivo). La candidabilità, tradotta nelle scelte del legislatore del '93 e '95 nell'attribuzione di quote di riserva, se costituisce innegabilmente il presupposto concreto per poter essere votati (così come riconosciuto nella stessa sent. n. 422/95), non si riverbera automaticamente in garanzia di eleggibilità. Tale risultato nei modelli democratici con sistemi elettorali proporzionali ed espressione di preferenza (allora vigente) consegue solo ed esclusivamente al libero esercizio del voto, e quindi alla scelta del candidato da parte degli aventi diritto. Argomentando *a contrario*: negare alle donne una qualche forma di tutela che, in una realtà di quasi monopolio maschile delle candidature, garantisca loro l'ingresso nelle liste elettorali significa impedire loro la possibilità di essere elette e, quindi, di esercitare il diritto all'elettorato passivo in tutta la sua potenziale ampiezza, e tanto in palese violazione dell'art. 51 Cost.

La legittimità dell'adozione di politiche di riequilibrio è confermata, peraltro, dalla stessa Corte Costituzionale, che nella sent. n. 109/1993, legittimando “l'adozione di discipline giuridiche differenziate a favore delle categorie sociali svantaggiate, anche in deroga al generale principio di formale parità di trattamento, di cui all'art. 3, comma 1, Cost.”, aveva stabilito il principio dell'applicazione non frazionale, ma uniforme, delle azioni positive su tutto il territorio nazionale. In questo contesto l'introduzione di una legge come la n.81/93 – formulata in termini neutri a garanzia del pari accesso di entrambi i sessi alle consultazioni elettorali – non avrebbe dovuto allora, né dovrebbe *a fortiori* ora, sollevare alcun dubbio di costituzionalità per incompatibilità con il principio di uguaglianza, poiché rivolta ad assicurare solo una effettiva parità di *chances*, senza determinare alcuna condizione di favore per l'un sesso a sfavore dell'altro, né garantire automaticamente il risultato elettorale.

## Le riforme costituzionali

L'esigenza di fugare ogni incertezza interpretativa e fondare costituzionalmente la legittimità di misure positive a tutela della parità di accesso alle cariche elettive ha spinto il legislatore a elevare a rango costituzionale il principio di parità sostanziale fra uomini e donne anche nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive. La stessa strada è stata scelta da altri paesi europei (come Belgio, Portogallo e Francia), che

negli ultimi anni hanno introdotto nei loro ordinamenti norme costituzionali a copertura di leggi elettorali dirette al riequilibrio della rappresentanza fra i sessi. La norma generale che oggi sostiene il fondamento costituzionale delle “azioni positive” in materia elettorale, e afferma espressamente il più ampio principio di pari opportunità nell’accesso alle cariche elettive e agli uffici pubblici, è stata introdotta con la l.cost. n. 1/2003. La legge ha aggiunto al disposto del primo comma dell’art. 51 Cost. – “Tutti i cittadini dell’uno o dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizione di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge” – un obiettivo programmatico del seguente tenore: “A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. La riformulazione dell’art. 51 Cost., pur successiva all’introduzione dell’art. 117, VII co. Cost., si colloca all’interno di un più vasto disegno politico-istituzionale, volto a valorizzare il ruolo delle donne tramite l’intervento diretto del legislatore (statale e regionale), ed a incentivare la loro partecipazione alla vita politica. La riforma del Titolo V della Costituzione, seguendo questo obiettivo politico-ordinamentale, oltre a ridisegnare l’assetto normativo-istituzionale delle autonomie territoriali ha riaffermato, in termini più espliciti e cogenti, il principio di parità fra uomini e donne in ambito sociale, economico e politico. Prevede, infatti, il nuovo art. 117, VII comma, Cost.: “Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive”. Contemporaneamente all’ampliamento dei poteri normativi delle Regioni, la riforma stabilisce un duplice vincolo di scopo nell’esercizio di tali poteri. Nella prima parte del precetto impone alle leggi regionali la rimozione di ogni ostacolo che possa frapporsi alla realizzazione di una effettiva parità di ruoli, diritti e funzioni svolte dai cittadini di entrambi i sessi nel contesto sociale culturale ed economico in cui essi vivono e operano. Nella seconda parte prescrive al legislatore regionale, in termini formalmente programmatici, l’impegno ad attivarsi per l’adozione di provvedimenti normativi idonei a garantire la parità di accesso di entrambi i sessi alle cariche elettive pubbliche, nella prospettiva di una loro più equa rappresentanza nelle assemblee istituzionali e nelle cariche pubbliche e, quindi, di una garanzia di esercizio concreto dei diritti politici riconosciuti a tutti i cittadini senza distinzioni di genere. Un analogo principio è stato introdotto con la legge cost. n. 2/2003 che, in materia di elezione diretta dei presidenti delle Regio-

ni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, dispone che: “Al fine di conseguire l’equilibrio della rappresentanza dei sessi, la medesima legge (cioè la legge elettorale regionale) promuove condizioni di parità per l’accesso alle consultazioni elettorali”.

Da una lettura comparata degli artt. 51 e 117, VII comma, Cost. si evidenzia la maggiore genericità del primo – norma generale e di portata statale – rispetto alla corrispondente disposizione dettata per l’esercizio della potestà legislativa regionale. La promozione di “pari opportunità”, di cui al citato art. 51, rispetto alla “parità di accesso”, sancita dalla l.cost. n. 2/2003 e dal nuovo art. 117, VII co., Cost., comporta per il legislatore regionale un onere più incisivo. Inoltre, gli atti-fonte con cui promuovere specifiche misure perequative sono “appositi provvedimenti”, nel primo caso, e “leggi regionali”, per il secondo. Ne consegue una minore cogenza del precetto programmatico rivolto con l’art. 51 Cost. al legislatore statale rispetto all’analogo, ma più forte vincolo (coperto da riserva di legge) dettato per il legislatore regionale. In materia elettorale, poi, la potestà legislativa regionale è concorrente con quella del legislatore ordinario (v. art. 122, I co., Cost.) ed è quindi condizionata nel suo esercizio al rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento statale, rappresentato in materia dall’art. 51 Cost. Ciò non dovrebbe poter costituire, però, un limite condizionante per il legislatore regionale: la maggiore ampiezza della garanzia riconosciuta nel VII comma dell’articolo, che regola l’esercizio della potestà normativa regionale, legittima autonomamente la previsione di misure di tutela anche più ampie rispetto a quelle eventualmente adottate dal legislatore statale. Inoltre il compito attribuito al legislatore ordinario, statale e regionale, nella promozione dei provvedimenti necessari a garantire un riequilibrio di genere nella rappresentanza esplicita e chiarisce definitivamente il ruolo e la responsabilità dello Stato e delle Regioni nel progressivo perfezionamento del sistema di democrazia rappresentativa.

Le nuove norme costituzionali introdotte con la modifica degli art. 51 e 117 Cost. e dalla l. cost. n. 2/2003 hanno una portata generale e programmatica e richiedono, ai fini di una loro concreta operatività, l’emanazione di norme ordinarie, statali e regionali, che ne recepiscano i principi e li rendano operativi tramite la scelta di misure idonee a favorire, nei rispettivi contesti, il riequilibrio della rappresentanza di genere. Dopo la conquista del principio costituzionale, la sfida della conquista delle parità si è spostata, quindi, sul piano dell’attuazione normativa, dove però permangono una serie di

ostacoli: la recente bocciatura da parte del Parlamento italiano di un emendamento sul riequilibrio della rappresentanza nell'*iter* di modifica del sistema elettorale di Camera e Senato (si proponeva una misura minima di garanzia, ovvero la presenza nelle liste bloccate di almeno una donna ogni quattro candidati, unitamente ad una sanzione pecuniaria per i partiti inadempienti) testimonia la perdurante resistenza del sistema politico e dei partiti a recepire i nuovi precetti costituzionali e una nuova cultura della parità. La legge elettorale vigente si espone, pertanto, al rischio d'incostituzionalità per il mancato recepimento delle prescrizioni di cui all'art. 51 Cost. in tema di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive pubbliche.

L'unica misura di riequilibrio a carattere nazionale è attualmente prevista nella legge n. 90/2003 ("Norme in materia di elezione dei membri del Parlamento europeo"), che, all'art. 3, stabilisce: "Nell'insieme delle liste circoscrizionali aventi un medesimo contrassegno, nelle prime due elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, successive alla data di entrata in vigore della presente legge, nessuno dei due sessi può essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati". La norma è assistita da una sanzione d'inammissibilità per le liste formate da candidati dello stesso sesso e da una sanzione pecuniaria applicata alle liste che non rispettino la quota minima di 1/3 di candidati di sesso diverso, che può arrivare fino ad un massimo della metà dell'importo del rimborso delle spese elettorali. È prevista, invece, la corresponsione di un premio (in relazione alla somma risparmiata dall'applicazione delle sanzioni di cui al comma precedente) ai gruppi politici che abbiano eletto candidati di entrambi i sessi in misura superiore ad 1/3. Analogamente alla normativa statale sull'elezione del Parlamento, anche la legge quadro sulle elezioni regionali – legge n. 165/2004 – manca di qualsiasi riferimento al riequilibrio della rappresentanza fra i sessi, lasciandosi, così, esclusivamente alle Regioni il compito di legiferare in materia, scegliendo di volta in volta le misure ritenute più idonee.

## Le leggi regionali

Dopo la riformulazione degli artt. 51 e 117, comma 7, Cost., la Corte costituzionale ha avuto modo di ritornare sull'argomento in seguito al ricorso governativo avverso la legge n. 21/2002 modificativa della normativa elettorale della Valle d'Aosta. L'art. 2 della legge prevede come norma di garanzia che "ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regio-

nale deve prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi". Si tratta di misura in realtà minimale che – seppur assistita da una sanzione d'inammissibilità per le liste di candidati/e dello stesso sesso – non prevede alcuna quota di garanzia per il sesso sottorappresentato. Si tratta di una mera regola antidiscriminatoria, coerente con un'interpretazione restrittiva dell'art. 51 Cost., ma lontana dal compito di "promozione della parità di accesso alle cariche elettive" che l'art. 117, comma 7, Cost. impone al legislatore regionale.

La sent. n. 49/2003, con cui la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità avanzata contro tale norma, innova in parte il precedente indirizzo cristallizzato nella sent. n. 422/95, sul presupposto delle avvenute modifiche costituzionali, e chiarisce alcuni aspetti centrali e controversi. Innanzitutto la doverosità, oltre che l'ammissibilità, di previsioni normative in materia elettorale che promuovano la parità di accesso alle consultazioni elettorali anche stabilendo limiti alle libere scelte dei partiti. La norma in questione, inoltre, opera soltanto nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale, ma non incide su di essa, poiché "la scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non è in alcun modo condizionata dal sesso dei candidati". Anzi si riconosce come il vincolo imposto dalla norma in questione non sia idoneo a incidere significativamente sul riequilibrio di genere della rappresentanza, poiché si limita ad escludere dalla competizione elettorale liste formate solo da candidati dello stesso sesso. Si tratta, cioè, di una norma meramente antidiscriminatoria, lontana dall'obiettivo di promuovere quelle "condizioni di parità fra i sessi", espressamente imposte dalla legge cost. n. 2/2001, cui la normativa della Valle d'Aosta dovrebbe conformarsi. Questo riconoscimento nella motivazione della Corte apre alla prospettiva di una legittimazione delle "quote" nella fase delle candidature, salvando una sentenza che, altrimenti, sembrerebbe legittimare solo un'interpretazione minimale delle norme costituzionali. È indubbio che, su tale presupposto, la Corte avrebbe potuto spingersi verso scelte più coraggiose, dichiarando l'incostituzionalità della norma per inosservanza dell'obiettivo di promuovere la parità di accesso alle cariche elettive pubbliche posto dalla norma costituzionale. Probabilmente, e seguendo una tendenza abdicativa ormai tristemente ricorrente, la Corte non ha voluto surrogare la scelta del legislatore regionale in una materia tanto delicata come quella elettorale, sovrapponendosi ad esso con una sentenza di fatto sostitutiva della misura adottata.

La perdurante legittimità di scelte più avanzate è confermata



nei fatti dalla normativa elettorale adottata da molte Regioni che hanno recentemente legiferato in materia. Ad oggi prevedono nella loro disciplina elettorale norme a garanzia della rappresentanza di genere la Toscana, l'Abruzzo, il Lazio, le Marche, la Campania, la Calabria e la Puglia. Le misure concretamente accolte, dopo le modifiche costituzionali, spaziano da soluzioni minimali – analoghe alla misura valdostana e che richiedono, a pena d'inammissibilità, la presenza di candidati di entrambi i sessi, ovvero anche di una sola donna (come nella legge elettorale della Regione Calabria) – a misure più incisive, che, nella formazione delle liste, impongono il rispetto di una "quota di rappresentanza": così in Toscana e nelle Marche, con la previsione del limite dei 2/3 per i candidati dello stesso sesso. I migliori risultati in termini di riequilibrio della rappresentanza di genere si sono ottenuti, però, in quelle Regioni in cui alla riserva di quote si è accompagnata non solo una sanzione di inammissibilità della lista, ma anche altre sanzioni di tipo pecuniario. È il caso della Puglia e del Lazio, che prevedono una quota dei 2/3 per le liste collegate e, nel Lazio, del 50% per la lista regionale o "listino", ma anche dell'Abruzzo, la cui disciplina elettorale prevede che nessuno dei due sessi può essere rappresentato oltre il 70%

dei posti in lista. Tra le Regioni a statuto speciale e gli altri enti territoriali ad autonomia differenziata, oltre alla Valle d'Aosta, previsioni normative in materia sono state adottate dalla Sicilia e dalla Provincia autonoma di Trento. Quest'ultima prevede soltanto una disposizione minimale volta a "promuovere la rappresentanza di entrambi i sessi" nella formazione delle candidature, non assistita da alcuna sanzione. La disciplina elettorale per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana prevede, invece, non solo il limite dei 2/3 per i candidati da eleggere nelle liste espresse dalle circoscrizioni provinciali (che esprimono l'80% del Consiglio), ma anche l'alternanza di candidati di sesso diverso per la lista regionale.

### ***Le pari opportunità***

Volendo inserire queste misure in un progetto di completa e coerente attuazione delle prescrizioni generali desumibili dall'art. 51 Cost. e dal primo periodo dell'art. 117, comma 7, Cost., oltre alle prescrizioni in materia elettorale, altri provvedimenti potrebbero significativamente contribuire ad una più rapida e completa emancipazione della condizione fem-

minile nella nostra società. Le pari opportunità sono ancora un traguardo da raggiungere in molti campi, e soprattutto nel momento della realizzazione di un percorso d'istruzione, nonché in campo lavorativo e professionale, ma anche retributivo e sociale. In tal senso sarebbe fortemente auspicabile una nuova stagione di riforme volta a realizzare un più moderno sistema di sicurezza ed emancipazione sociale (emblematico l'esempio della Spagna e della legislazione in materia del governo Zapatero), capace di liberare le donne dal carico di lavoro assistenziale e invisibile che le priva della più preziosa delle risorse (il tempo) per potersi realizzare come persone ed esercitare pienamente i propri diritti. Particolarmente utili ai fini della concretizzazione del principio di parità nella rappresentanza politica si rivelerebbero, invece, gli incentivi finanziari ai partiti che favorissero l'ingresso delle donne nelle liste elettorali e nelle cariche interne. Ancor di più un possibile decurtamento percentuale e progressivo dei rimborsi elettorali per quei partiti che non rispettassero una equilibrata rappresentanza di candidati di entrambi i sessi nelle liste elettorali. Determinante sarebbe pure l'adozione di misure volte ad assicurare parità di accesso ai mezzi di informazione ai candidati e alle candidate, soprattutto in occasione delle campagne elettorali. Tali misure, però, già introdotte in varie gradazioni in diversi ordinamenti europei, si sono rivelate insufficienti a concretizzare da sole il fine specifico dell'accesso in condizioni di parità alle cariche elettive, che va, come si è visto, oltre la semplice incentivazione dell'ingresso delle donne in politica e la rimozione degli ostacoli sociali, culturali ed economici che vi si frappongono. La promozione di una vera e propria "parità di accesso" non potrà, pertanto, essere realizzata attraverso la mera adozione di provvedimenti indirettamente volti a incentivare le candidature femminili, ma richiedono normative elettorali, di inclusione democratica e di emancipazione sociale, più coraggiose ed efficaci.

La parità di partecipazione alla vita politica parte da più lontano e richiede un approccio organico alla materia dei diritti di partecipazione politica e democratica. Essenziale appare, oggi, anche un nuovo approccio alla disciplina dei diritti politici e dei partiti politici. Per i primi, oltre alla garanzia di parità nell'elettorato passivo, determinante potrebbe essere l'introduzioni di meccanismi e misure di espressione del voto, anche telematico (abbiamo esempi in Europa che ne hanno dimostrato innovatività e sicurezza), tali da impedire quei "riscontri incrociati" che ne limitano la piena libertà di espressione. Il "voto clientelare", o altrimenti condizionato in modo da non essere pienamente "libero", come vorrebbe

l'art. 48 Cost., continua ad essere, infatti, non solo uno dei meccanismi maggiormente distorsivi della democrazia rappresentativa, ma anche uno dei maggiori limiti all'ingresso di nuove energie, anche e soprattutto femminili, nelle cariche elettive. Quanto ai partiti politici, l'involuzione verso "modelli leaderistici", più precipuamente funzionali alla conservazione di potere in capo a una classe politica che alla garanzia del diritto di tutti i cittadini "di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" (così come detta l'art. 49 Cost.), svuota di significato democratico la funzione dei partiti stessi quali organismi intermedi finalizzati e funzionali alla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica ed alla trasposizione della volontà popolare in volontà politica. Per ovviare a questa deriva già altri paesi sono intervenuti sulla disciplina del rapporto democratico fra cittadini e partiti politici. Senza limitarne in alcun modo la legittima identità, diversità e libertà di espressione, tali leggi mirano a garantire che, nello svolgimento delle funzioni di rappresentanza politica, venga rispettato nei partiti quel "metodo democratico" che solo ne legittima ruolo e funzioni nel nostro ordinamento, come in qualsiasi ordinamento sostanzialmente e non solo formalmente democratico.

La garanzia dei diritti di partecipazione politica e controllo democratico dei cittadini, dentro e fuori dai partiti, è una sfida cruciale e improcrastinabile sulla quale si gioca la credibilità di una intera generazione di dirigenti e rappresentanti politici. È, altresì, preconditione essenziale ed ineliminabile per promuovere concretamente la piena partecipazione alla vita politica delle donne, come pure dei giovani e dei soggetti socialmente più deboli, e per favorire il riequilibrio della rappresentanza nelle istituzioni elettive. Il nostro ordinamento sociale e politico soffre da troppo tempo di un grave deficit di innovazione sociale, culturale e di genere, aggravato da un mancato investimento sulle nuove generazioni di donne e di uomini, che più delle precedenti sono portatrici di un nuovo modo, più moderno e paritario, di fare politica e vivere la democrazia. Non è più tempo di scuse: la democrazia non tollera ingiustificate discriminazioni, evidenti e mal celati tentativi di emarginare intere parti e fasce sociali del paese. Non è più tempo di tentennamenti: c'è una sfida che grava prioritariamente sulla sinistra e sulle forze riformiste, una sfida che impone l'assunzione prioritaria di un impegno serio per la realizzazione di un sistema democratico realmente paritario e finalmente compiuto. Perché non c'è democrazia senza uguali diritti, senza pari dignità, senza vera parità.

&gt;&gt;&gt;&gt; saggi e dibattiti

# L'autunno caldo di quarant'anni fa

&gt;&gt;&gt;&gt; Maurizio Ballistreri

È passato sotto silenzio il quarantennale dell'Autunno caldo, la grande stagione di lotte operaie e conquiste sindacali, forse a causa dell'attuale radicale divisione tra le tre maggiori confederazioni dei lavoratori italiani.

E però bisognerebbe mantenere viva la memoria collettiva su questo come su altri avvenimenti cruciali senza rimozione orwelliane (in 1984 George Orwell descrive il Ministero della Verità di un ipotetico Stato totalitario, che periodicamente inserisce nei libri di storia fatti immaginari o elimina accadimenti reali) e trarre quindi dai fatti storici gli opportuni insegnamenti, mantenendoli come punto di riferimento in modo che gli eventuali errori che sono stati fatti non si ripetano. Cosa che non accade quasi mai.

Lo dice Eric Hobsbawm nel suo *Il secolo breve*: “La distruzione dei meccanismi a livello della memoria collettiva e' una delle caratteristiche di questa nostra epoca. Non lamentiamoci se i giovani vivono in un presente permanente, in cui identità e cultura diventano estremamente evanescenti”.

Nella stagione del 1969, e l'anno prima con le contestazioni studentesche in Italia, ci sono state tragiche illusioni di fondo, che hanno dato vita anche a violenze di massa, e strumentalizzazioni a fini di potere. Buona parte di quei temi ideologici hanno corroso istituzioni rilevanti come la scuola e l'università, e questo non potrà essere mai accettato. E però non si può cancellare ciò che di buono si è originato da quelle esperienze.

Quaranta anni fa partiva una grande offensiva sindacale nelle fabbriche, inaugurando una stagione di forti conflitti sociali. A parlare per primo di “Autunno caldo” fu il leader socialista Francesco De Martino, intervenendo in Parlamento ai primi di settembre del 1969. Fiat e Pirelli avevano appena fatto scattare la sospensione di migliaia di operai dei loro stabilimenti per contrastare l'ondata di scioperi per il rinnovo dei contratti dei chimici e dei metalmeccanici. Erano le prime fasi di una mobilitazione che avrebbe coinvolto cinque milioni di lavoratori che



rivendicavano (giustamente!), volta al loro fianco studenti, impiegati, e ampi settori dei ceti borghesi e intellettuali. Una scossa che avrebbe messo a dura prova un paese che ancora coltivava il sogno del boom senza essersi accorto di quel che era cambiato attorno alle catene di montaggio dell'industria fordista in Italia e al fenomeno dell'emigrazione di massa dalle campagne del nostro Mezzogiorno verso le grandi metropoli industriali del Nord.

L'autunno caldo, per la gran parte degli imprenditori “fu una ventata di follia, interrottasi solo con la marcia dei quarantamila a Torino nel 1980 durante la vertenza-Fiat”, e per gli storici del movimento operaio “una spinta epocale a cambiare la società”. Come al solito Guelfi e Ghibellini in Italia, senza una capacità di lettura e di analisi oggettive di quei fatti, in grado di eliminare partigianeria e spirito di fazione.

Uno dei pochi ad averci provato è stato Giorgio Benvenuto, uno dei leader storici del sindacalismo italiano e protagonista di quella stagione, alla guida della Uil per diversi lustri e poi senatore della Repubblica, realizzando con la Fondazione intitolata ad un altro grande dirigente sindacale socialista, Bruno Buozzi, un video ed un libro con cui si ricostruisce con pacatezza e profondità storica quella vicenda.

Non vi è dubbio che nel 1969, con l'autunno caldo, si trasformò l'Italia. In azienda i nuovi consigli di fabbrica, espressione soprattutto delle giovani generazioni operaie, presero il posto delle vecchie commissioni interne, con le contestazioni della sinistra extraparlamentare (il solito "estremismo infantile" di una parte minoritaria della sinistra italiana) che ironizzava sui "delegati bidone". Il ministro del lavoro socialista Giacomo Brodolini (ex sindacalista della Cgil che si definiva a ragione "il ministro dei lavoratori"), morto nel corso dell'estate di quell'anno, aveva costruito l'impianto dello Statuto dei lavoratori, con il quale, come si disse, "la Costituzione Repubblicana entrò nelle fabbriche", grazie anche alla sapienza giuridica di Gino Giugni. Quel lavoro fu poi completato dal suo successore al ministero del Lavoro, il democristiano Carlo Donat Cattin, a sua volta già sindacalista della Cisl, che mediò anche, e con successo, la firma del contratto-simbolo di quella stagione: quello dei metalmeccanici, con gli aumenti uguali per tutti, preceduto da un'altra importante conquista: la fine della vergogna delle "gabbie salariali", in virtù delle quali i lavoratori del nostro Sud venivano pagati meno di quelli del Nord.

La grande offensiva sindacale fu seguita da un clima di violenze, soprattutto da parte di chi non voleva il cambiamento sociale e una modifica dei rapporti di forza tra capitale e lavoro nel nostro paese. Il 19 novembre, a Milano, dopo un comizio al teatro Lirico, ci furono violenti scontri durante i quali morì l'agente Antonio Annarumma, provocando l'ira del presidente della Repubblica Giuseppe Saragat. Il 28 novembre 100 mila tute blu sfilarono a Roma e in piazza del Popolo parlarono i tre leader dei sindacati dei metalmeccanici, Bruno Trentin (Fiom-Cgil), Luigi Macario (Fim-Cisl) e Giorgio Benvenuto (Uilm), che costituiranno poi, con Pierre Carniti al posto di Macario, l'avanguardia sindacale per l'unità tra le confederazioni. Il 12 dicembre scoppiò la bomba di Piazza Fontana, inaugurando la terribile stagione delle stragi e della strategia della tensione, in cui neofascismo, corpi deviati dello Stato e ipotesi di svolte autoritarie si intrecciarono, contribuendo anche, anni dopo, allo sviluppo del terrorismo rosso. Pochi giorni dopo fu firmato il contratto dei metalmeccanici.

Si può dire che l'autunno caldo sia stato una svolta nella strategia del sindacato su due fronti: la conquista di nuovi diritti individuali e collettivi e la capacità di rappresentanza nei confronti delle nuove generazioni, il cui simbolo era il giovane immigrato addetto alle lavorazioni più ripetitive e meno qualificate e la riduzione dell'orario di lavoro a 40 ore, la più significativa dal dopoguerra. E poi la conquista di diritti fondamentali, che poi sono sfociati nello statuto dei lavoratori, con la cancellazione di una serie di poteri discrezionali dell'impresa come i premi antis-ciopero e le discriminazioni sindacali.

Non vanno sottaciute però, anche le ombre dell'autunno caldo, come alcuni episodi di violenza nelle fabbriche, le distorsioni provocate anni dopo dall'egualitarismo delle politiche rivendicative del sindacato (e affermazioni caricaturali dal punto di vista economico, come "il salario variabile indipendente"), che in alcuni casi ha mortificato le professionalità, la cosiddetta "conflittualità permanente" con il ricorso sistematico allo sciopero, le forzature pansindacalistiche, definibili soreliane o peroniste poco importa, inaccettabili in un sistema liberaldemocratico.

Di quella stagione rimangono, fondamentalmente, le grandi conquiste sul versante dei diritti dei lavoratori, riconosciuti dal nostro legislatore e dalla giurisprudenza, il ruolo dell'autonomia collettiva e l'importanza dell'esperienza unitaria per il sindacato, nel pluralismo e nell'indipendenza dal sistema politico. Buoni motivi per essere ricordata in primo luogo dal sindacato confederale.

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *L'autunno caldo, 10 dieci anni dopo*, Roma, Lerici, 1979.
- Aris Accornero, *Problemi del movimento sindacale in Italia. 1943-1973*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, a. XVI, 1974-1975, p. VIII, 1067, 1976.
- Vittorio Foa, *Sindacati e lotte operaie 1943- 1973*, Torino, Loescher, 1977.
- Gino Giugni, *L'autunno caldo sindacale*, in "il Mulino" n. 207, 1970.
- Diego Giacchetti, Marco Scavino, *La FIAT in mano agli operai, l'autunno caldo del 1969*, Pisa, Biblioteca Franco Serantini, 1999.
- Walter Tobagi, *Che cosa contano i sindacati?*, Milano, Rizzoli, 1980.
- Bruno Trentin, *Da sfruttati a produttori*, Bari, DeDonato, 1977.
- Sergio Turone, *Storia del sindacato in Italia*, Roma- Bari, Laterza, 1992

# Modeste proposte

>>>> **Pietro Merli Brandini**

Nel suo saggio pubblicato nel numero 6 di *Mondoperaio* (“Fuori dal tunnel, nel deserto”) Pierre Carniti ha rimesso in moto il dibattito economico-sociale ad un livello insolito nella nostra quotidianità. Il dibattito è esteso ed aperto (nella diversità) e continuerà a lungo. Intervengo da *practitioner* sostenuto da una lunga esperienza nella CISL conclusasi come membro della segreteria confederale quando Carniti era Segretario Generale. Porto con me l’indirizzo culturale impresso da Mario Romani e gestito da Giulio Pastore, con tutte le influenze dell’istituzionalismo americano che separa nettamente la contrattazione collettiva dei rapporti di lavoro da ogni interferenza legislativa.

Carniti descrive con completezza di documentazione i mali che ci affliggono, risalendo con cura alle cause che li determinano: deformazioni etiche, valoriali, politiche, economiche che hanno generato il dramma sociale per l’intero pianeta. Senza riforme profonde capaci di intaccare le cause del dissesto, afferma, non se ne esce. Oltre a ciò vanno riformati il sistema fiscale e l’intera spesa sociale. Questo sforzo esige che vi siano risorse sufficienti rintracciabili solo in una crescita più elevata e stabile. La crescita in decimali non serve, e ogni appiattimento su quest’obiettivo minimo fa più male che bene. Si tratta perciò di elevare il livello delle ambizioni e, per farlo, molte cose vanno cambiate.

Prima di affrontare questo punto, mi sembra essenziale formulare qualche sommaria valutazione sulla riproducibilità delle crisi sistemiche che generano sempre dolorose ristrutturazioni. *Panta rei*, tutto cambia, recitava Eraclito. E ogni cambiamento trascina con sé prima dolori, poi, se tutto va bene, anche progressi e miglioramenti. La storia è remota. Si può risalire al tempo in cui il faraone di Egitto tormentato dal sogno sulle vacche magre che divoravano quelle robuste e sane, chiese spiegazioni al suo consigliere preferito Giuseppe. Giuseppe spiegò che vi sarebbero stati cicli di vacche grasse e vacche magre ogni sette anni. E suggerì di fare scorte nel tempo delle vacche grasse per evitare che, poi, il popolo morisse di fame e stenti.

Nel corso dei millenni in qualche modo si è fatto tesoro di quei suggerimenti. Nell’era contemporanea lo Stato assistenziale e previdenziale prima, e il Welfare State poi, hanno provveduto più

o meno efficacemente ad evitare catastrofi umane. In definitiva siamo riusciti a praticare la massima di apprendere dai propri errori allo scopo di eliminarli o, quantomeno, di ridurli. Umanesimo e cultura liberale hanno fatto di questa massima la propria bandiera.

Possiamo così, almeno in via logica, affermare che ad errori internazionali occorre provvedere con misure internazionali. La finanza derivata è sotto accusa e il rimedio sta nello stabilire regole (oggi inesistenti) che ne estirpino la riproduzione. Ci sono proposte ed istituzioni pronte a gestire una nuova regolamentazione. Ma avidità, egoismi, comportamenti spregiudicati che stanno dietro i protagonisti dei crolli finanziari, sono ancora capaci di resistere. Ci sono idee ma le realizzazioni non si vedono. Anzi i viziosi di ieri tentano di rialzare la testa chiedendo ai virtuosi di condividere le loro ragioni e i loro propositi. Il risanamento delle pratiche finanziarie e bancarie passa al contrario per la valorizzazione delle virtù: servire lealmente e nella legalità le decisioni finanziarie e bancarie nell’interesse della crescita e del benessere dei popoli. Ciò vale tanto nello spazio globale che negli spazi nazionali.

Ci si interroga sul come e sul quando ci potrà essere una ripresa sana. Gli economisti esperti in materia non intendono fare profezie. Però presentano ipotesi derivate dalle esperienze del passato. Ci dicono che ci sono fuoriuscite dal tunnel a forma di V: recessione economica rapida e ripresa altrettanto rapida. C’è l’uscita a W: recessione più o meno intensa o rapida ma ripresa lenta con successive cadute e successiva ripresa. C’è infine l’uscita ad U: recessione rapida, stagnazione di durata medio lunga ed infine ripresa rapida. Gli esperti forniscono prove nei paesi ove tali eventi si sono verificati. Ci sono poi esigenze specifiche nazionali che possono dare suggerimenti nel caso ci si trovi in una di queste ipotesi. Per l’Italia occorre, forse, fondere alcune di queste ipotesi. Fondamentalmente dobbiamo affrontare problemi strutturali.

Anzitutto abbiamo insopprimibili vincoli esterni. L’UE e le regole di Maastricht ce lo ricordano ogni giorno. Non possiamo ignorarle, dobbiamo rispettarle, per evitare di ritornare nel vortice ispano-americano (esclusi beninteso Brasile e Cile) da cui siamo fortunatamente usciti negli anni ’90. Strutturalmente, possiamo

fare qualcosa di molto positivo. Migliorare la competitività del sistema paese abbassando drasticamente i costi della burocrazia. Un obiettivo sostenuto persino da leggi che non hanno mai visto la loro attuazione. Ma abbassare effettivamente i costi della burocrazia è decisivo per incoraggiare investimenti nazionali e attrarre investimenti esteri diretti. Queste sono due spine nel fianco da molti decenni. Su quest'obiettivo mi piace ricordare alcuni esempi fatti da Veltroni nelle elezioni 2008. Per allungare un tratto di autostrada di 40 km Veltroni nota che sono stati necessari otto anni: sei per gli "adempimenti amministrativi", due per la costruzione. Si tratta di una indicazione emblematica che riguarda da decenni l'intero territorio nazionale. Non è marginale ricordare invece che in otto anni Francia e Inghilterra sono riusciti a progettare, finanziare e a realizzare la ferrovia sotto la Manica che lega l'Inghilterra al continente europeo. È bene ricordare che Bassanini è riuscito a far approvare leggi per il miglioramento della qualità della regolazione (necessaria per accrescere la competitività del paese) e per la semplificazione amministrativa. Sfortunatamente le leggi non si applicano da sole. Quindi non basta approvarle. Occorre fare quanto necessario perché chi di dovere si pieghi al loro rispetto e alla loro attuazione.

## ***Il feticismo giuridico***

Questo riporta l'attenzione al cosiddetto "diritto amministrativo". Da 150 anni ci si sforza di assicurare i cittadini italiani che esso serve i loro interessi. Di qui l'apologetica ufficiale che vuole convincerci della necessità di uno Stato sovraordinato al cittadino che, per essere servito, ha bisogno di procedure intoccabili, circolari, passaggi di carte senza fine, bolli assicurazioni e quant'altro. Il che induce a riflettere anche sul fatto che più numerosi sono gli adempimenti richiesti, più aumentano i fenomeni di corruzione intorno alle gestioni pubbliche. Sembra perciò inevitabile affrontare le forme e i modi per liberarci da un feticismo giuridico che, come mostra una ultrasecolare esperienza, non sa che cosa sia l'organizzazione e i fondamenti su cui si regge. L'organizzazione non nasce dai giuristi che, semmai hanno un ruolo finale a valle. Per fare organizzazione ci vogliono figure professionali diverse: magari ingegneri e tecnici, preventivisti, capi reparto come nell'industria, contabili, addetti al monitoraggio addetti a porre rimedio agli inevitabili inconvenienti e strozzature dei processi operativi. Su questi temi è silenzio e notte fonda. Come è possibile che la politica non riesca a proporselo come tema centrale?

C'è qualcosa da fare anche a breve, nel tormentato campo dei

nostri mercati del lavoro. L'obiettivo principale, specie in tempo di crisi come l'attuale è sapere cosa fare per realizzare maggiore occupazione fino alla soglia del pieno impiego. Una crescita elevata e stabile è il passo obbligato per questo ambizioso obiettivo. Che non è contraddetto dalla riemersa necessità, di tipo contabile, di misurare il PIL aggiungendo e sottraendo valori immateriali di diverso segno. In via complementare non vi sono miracoli da proporre, ma qualche aggiustamento è possibile. Vim Kok, segretario della Confederazione sindacale olandese e poi Primo Ministro, già trent'anni fa fece tutto il possibile per estendere l'area del part-time soprattutto nell'area del lavoro non qualificato o semi-qualificato. È il paese europeo con il tasso più elevato di occupazione part-time tanto per uomini che per donne. Questo allargamento delle opportunità è in grado di affrontare anche il problema dell'allargamento dei redditi da lavoro a livello familiare. Dai colleghi sindacalisti danesi occorre trarre suggerimenti pratici in tema di *flex security*, in quel paese strettamente legata alle politiche attive dell'impiego. Lo Stato come assicuratore di ultima istanza assiste chi è privo di reddito ma chiede una contropartita in prestazioni lavorative. Una concezione che, sia pure malamente abbiamo tentato di fare al tempo di Fanfani, con i cantieri scuola, i cantieri di rimboschimento e altre iniziative simili. Ora siamo nella fase di una sicurezza senza contropartite. Stiamo pericolosamente sottovalutando il rischio, che pure è sotto i nostri occhi, di vedere il rapido deterioramento delle motivazioni al lavoro che coglie non indifferenti strati di disoccupati. Sarebbe bene approfondire la dimensione del fenomeno e possibilmente correre ai ripari. Al presente occorre riflettere sulla possibilità di far funzionare a beneficio dell'area dei non qualificati il meccanismo del lavoro socialmente utile. Questo significa preventivamente organizzare le strutture operative in modo corrispondente agli schemi organizzativi praticati con tanta efficacia dalla Protezione Civile. Poiché siamo riusciti a farlo in questo campo non si vede quali siano gli ostacoli per provvedere ad una rete organizzativa che renda massimo, compatibilmente con le risorse, l'offerta dello Stato di opportunità lavorative. Per dare un'idea del costo, centomila unità di lavoro non qualificato a cui si chieda un lavoro di mille ore l'anno a un tasso di remunerazione oraria di 6-7 euro (dovremmo finalmente porci il tema del salario minimo per legge, lasciando la regolazione contrattuale aperta alla contrattazione collettiva) si giunge a 6-700 milioni di euro, cui vanno aggiunti almeno altri 300 milioni di euro per i costi di gestione per l'attuazione di progetti suggeriti da enti locali. Al lavoratore andrebbero 6 o 7000 euro. Nessuna pretesa con queste osservazioni, di ottenere un generale consenso. Il mio proposito è solo quello di stimolare qualche riflessione.

# Se Cipputi paga per tutti

>>>> Aldo Amoretti

Le pensioni tornano di attualità (anche alla luce delle decisioni prese dal governo a proposito di età pensionabile delle donne del pubblico impiego come conseguenza della sentenza europea), e si torna a sentirne di tutti i colori. Per esempio quando si ripropone la contrapposizione tra giovani ed anziani per criticare il sistema a ripartizione. Ma c'è davvero tanto di criticabile nel fatto che chi è in età da lavoro e in buona salute fornisca i mezzi per vivere a chi non è più in queste condizioni? A loro chi li ha forniti questi mezzi nei primi anni di vita, quando non erano in condizioni di lavorare e studiavano preparandosi alla condizione di lavoro? E' sempre stato così perfino nella società schiavistica. Gli schiavi anziani erano mantenuti da quelli giovani. La differenza era che campavano poco. Il sistema a capitalizzazione può essere una buona regola se attiene al risparmio per la pensione complementare e se convive con la solidarietà e la ripartizione del sistema generale.

Anche in nome di questa contrapposizione si seguitano a sparare giudizi perlomeno superficiali sulla riforma Dini del 1995 ed a teorizzare che i giovani di adesso non avranno una pensione. I conti fatti dal Sindacato pensionati della Cgil (vedi *Rassegna sindacale* n. 20 del 2006) dicono che "intorno ai 62 anni di età il sistema contributivo garantisce una sostanziale parità di trattamento con il retributivo, mentre in età superiori può rendere addirittura di più". Sono le stesse valutazioni che fa il CER nel recente modello di previsione elaborato per il CNEL, salvo lo slittamento di un anno. E il risultato può perfino essere migliore se si va in pensione a 65 anni.

Diverso il ragionamento per i lavoratori autonomi, che avranno un abbattimento sostanziale del loro tasso di sostituzione: ma per la ragione che pagano meno contributi (venti e rotti per cento invece che 33%). Certo vanno paragonate carriere equivalenti. Se si confronta chi ha lavorato continuativamente ed in regola con chi abbia fatto lunghi periodi di precarietà o di lavoro nero cambia tutto. Ma del resto non è mai accaduto che avessero pensioni ricche gli stagionali, i braccianti, gli edili, le colf e similari. I guai stanno in un mercato del lavoro che si è imbarbardito. Di questo non si può fare colpa al sistema pensionisti-

co anche se bisogna ragionare su come porvi rimedio anche nel sistema pensionistico stesso, come vedremo più avanti.

Le cose adesso come stanno a proposito dei livelli delle pensioni? Con esclusione delle gestioni minori (minatori, clero, dazieri, "casalinghe"), all'1 gennaio 2009 risultano 6.300.000 pensioni di importo inferiore a 500 euro, di cui 2.800.000 inferiori al minimo e poco più di tre milioni integrate al minimo (euro 457,76 mensili). 4.650.000 pensioni, inoltre, risultano comprese tra 500 e 1.000 euro e circa 3.900.000 superiori a mille euro. L'Inps non fornisce dati aggiornati sul trattamento complessivo delle persone che godono di più di una pensione (due, tre e anche di più). Con tale criterio questa era la situazione al 31 dicembre 2005: avevamo oltre quattro milioni di persone che non arrivavano a 500 euro e altri tre milioni e mezzo tra 500 e 800. Ulteriori due milioni tra 800 e mille. Due milioni di soggetti stavano sulla media di 200 euro al mese. I cambiamenti intervenuti sono quelli conseguenti alla rivalutazione annua e quindi modesti.

I trattamenti migliori riguardano le solite categorie, soprattutto provenienti dai Fondi speciali: trasporti 19.400, telefonici 24.400, elettrici 23.400, volo 41.700, esattoriali 21.400, gasisti 20.200, ferrovieri 19.300, ex Inpdai 47.100, Inpdap 19.800. Si tratta degli importi annui relativi al 2009, salvo quello Inpdap che è del 2008. Resta evidente come i guai dell'Inps derivino soprattutto dai fondi speciali confluiti mantenendo le condizioni di vantaggio preesistenti pagate a spese di Cipputi. Il quale Cipputi resta ad una media di neppure 10.400 euro l'anno di pensione.

Nel corso dell'ultimo mezzo secolo i lavoratori dell'industria hanno offerto solidarietà a tutti. Ma mentre ha avuto un senso la solidarietà offerta a braccianti, contadini, mezzadri e perfino artigiani, è stata uno scandalo la solidarietà a quelli dei fondi speciali. Da ultimi sono arrivati i dirigenti dell'industria. Avevano rivendicato l'autonomia della loro cassa (Inpdai) pensando di poter mantenere i loro trattamenti privilegiati (2,5% di rendimento all'anno invece che il 2% che hanno tutti gli altri); quando hanno visto i conti in rosso è subentrato un amore scon-

finato per l'Inps che prima criticavano aspramente e hanno chiesto e ottenuto di entrarci. Peraltro una volta trasferita all'Inps la gestione previdenziale dell'ex Inpdai per non subire discriminazioni con gli altri assicurati Inps subito hanno chiesto l'applicazione delle regole di miglior favore (come l'abolizione del tetto pensionistico), con gli ovvi effetti sui conti della previdenza pubblica. Ben vero che anche i lavoratori dell'industria hanno goduto delle pensioni di anzianità con i 35 anni



di lavoro, ma è paragonabile da questo punto di vista la condizione dei pubblici dipendenti?

E' ragionevole che si metta mano ad alcuni problemi lasciati irrisolti dalla riforma Dini la quale, a regime, ha abolito qualsiasi forma di solidarietà salvo la sopravvivenza dell'assegno sociale (dal gennaio 2009 pari a Euro 409,05).

Nella previdenza complementare avremo il fenomeno di pensioni più basse per le donne, a parità di carriera lavorativa con i maschi, in ragione della loro più lunga attesa di vita. Si ripropone la questione del trattamento minimo. La riforma del 1995 lo aveva eliminato, anzi aveva rovesciato il concetto: non più "se la tua pensione a calcolo è bassa ti erogo una prestazione assistenziale fino a raggiungere il minimo"; bensì "non ti do la pensione se il tuo calcolo non raggiunge una cifra pari almeno a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale". In alcuni volentosi già nel 1995 avevamo sollevato il problema, suggerendo perlomeno di abbassare l'asticella a 0,8. Adesso è evidente che va riaffrontata la questione. Circolano diverse idee: dare vita ad un piede fisso di 350-400 euro mensili (cifra prossima all'im-

porto attuale dell'assegno sociale) pagate con il fisco da sommare alla pensione contributiva, ma ovviamente ridotta rispetto allo standard attuale; garantire un minimo fisso ogni anno di contributi versati. Si potrebbe dire: per ogni anno di contributi versati non puoi avere meno di 30 euro mensili di pensione.

Un criterio analogo potrebbe essere adottato per le operazioni di rivalutazione delle pensioni in essere, per evitare di trattare allo stesso modo chi, pur avendo pensioni ugualmente basse, abbia lavorato oppure no. Un tale impianto, con una pensione base uguale per tutti, potrebbe consentire un abbassamento dei contributi pensionistici obbligatori intorno al 24% fissando a questo standard il livello per tutte le categorie e così realizzando una semplificazione che aiuterebbe anche la lotta all'evasione.

Dove prendere i soldi per finanziare la pensione di base? Una parte prevalente (taluni sostengono sufficiente) può arrivare dalla ridestinazione delle attuali misure assistenziali, a cominciare dalle integrazioni al minimo e dai vari sconti e trasferimenti che si fanno a categorie di imprese o tipologie di rapporti di lavoro. Un'altra parte (udite, udite) dalla lotta alla evasione fiscale e contributiva e dalla lotta al lavoro nero, che andrebbero semplicemente prese sul serio e considerate una malattia quale sono, invece che considerarle una medicina.

## ***Le pensioni di anzianità***

Al tempo stesso bisogna tornare alla flessibilità per il regime contributivo. Se si adeguano i coefficienti come previsto dalla legge o giù di lì si può tornare a 57 anni e magari allungare il *range* della scala fino a 70 (o rimodularlo tra 60 e 70 anni). Se stiamo in regime contributivo non disturba nessuno il fatto che una persona prenda la pensione a 57 anni perchè, appunto, se i coefficienti di trasformazione sono onesti, prende il maturato con i suoi contributi e in ragione della sua attesa di vita, mentre adesso pesca solidarietà dagli altri, compresi i silenti che una pensione non l'avranno mai. E non disturba che continui a lavorare a part time o a tempo pieno. Verserà altri contributi che gli serviranno a rimpinguare la pensione quando si ritirerà del tutto. Si consideri che con il mercato del lavoro che ci ritroviamo saranno sempre di meno le persone per le quali gli anni migliori della vita lavorativa potranno essere gli ultimi. La sentenza europea sull'età pensionabile delle donne del pubblico impiego poteva suggerire di riprendere questo discorso, ma l'occasione è stata sprecata.

In questo quadro sarebbe giusto ripristinare il diritto di opzione al contributivo per quelli del regime retributivo che aveva-

no 18 anni di contributi nel 1995. Questo diritto era previsto dalla legge 335, ma poi si è scoperto che una platea ristretta di soggetti con redditi alti ci avrebbe guadagnato (avere redditi alti è sempre meglio). Si è abolita la possibilità per tutti. E' stata una ingiustizia. Bastava porre il limite secondo il quale il calcolo contributivo non poteva comunque superare quello retributivo.

Una tale misura risolverebbe il problema di persone che si trovano disoccupate a 57-60 anni magari con 25-30-35 anni di contributi versati e che sono obbligate ad aspettare i 65 se uomini o 60 (per adesso) se donne. Certo avrebbero una pensione bassa, ma sarebbe una possibilità, una opzione nelle loro mani senza oneri per la collettività. Questo potrebbe essere in combinazione con una riformata indennità di disoccupazione alla quale abbinare un adeguamento del regime dei contributi figurativi.

Non è proprio il caso di rimettere più mano alle pensioni di anzianità dopo gli aggiustamenti portati dall'accordo del 2007. Ma non è vero che ci siano schiere di 58enni smaniosi di andare in pensione prima del tempo. E' vero solo per chi fa un lavoro sgradevole, gravoso, appunto usurante; ma non immagino schiere di 57enni desiderosi di passare il loro tempo ai giardinietti. La verità è che il diritto alla pensione di anzianità è una polizza assicurativa contro il pericolo di rimanere senza lavoro prima di avere maturato il diritto alla pensione. Oppure è considerato una buona opportunità per chi progetta di svolgere comunque un lavoro magari in nero.

Il vero problema da affrontare è la mobilità verso un nuovo lavoro per chi rimane disoccupato soprattutto se untracinquantenne. Nell'attuale fase di crisi la cosa è ancora più grave e difficile. E' singolare che tale questione sia stata fuori dai negoziati interconfederali quando le cose andavano bene e che adesso la si affronti soltanto per il risvolto degli ammortizzatori sociali, e per di più solo con aggiustamenti ad un sistema che mantiene ingiustizie e sperequazioni insopportabili.

Bisogna pervenire ad una norma che preveda la totalizzazione gratuita dei contributi versati in qualsiasi istituto o cassa. Oggi siamo al punto che all'interno della stessa Inps non si possono mettere insieme i contributi versati come dipendente e come CoCoCo se non avendo raggiunto in ognuno dei fondi almeno tre anni di contribuzione, e già questa è stata una conquista raggiunta faticosamente nel 2007. Il dibattito in corso ammette che a questo soggetto venga riconosciuta la contribuzione figurativa, ma non che possa sommare in unico conto i soldi che ha versato. E' una norma che deve valere per tutte le casse. Se uno tenta la carriera di libero professionista, non ha successo e

quindi trova poi un lavoro dipendente, perché deve aver regalato i contributi alla cassa pensioni della professione? Per pagare la pensione ricca di quelli che hanno sfondato?

E' lo stesso tipo di infamia con il quale trattiamo gli immigrati. Prima della Bossi-Fini, quando tornavano al paesello, potevano rivolgersi all'Inps e ritirare quanto versato. La Bossi-Fini ha abolito questa possibilità promettendo una improbabile pensione a 65 anni per popolazioni che mediamente non arrivano a 60.

I titoli su cui ragionare possono essere tanti. Mi limito a delle citazioni.

**Pensioni di invalidità:** a certe condizioni si rischiano situazioni di miseria nera per chi resta invalido o per i superstiti se il titolare muore. Bisogna rimetterci mano.

**Previdenza complementare:** non c'è una corsa dei lavoratori ad entrare. Ci sono troppi fondi inconsistenti come numero di adesioni. Si può tornare a ragionare su alcune problematiche?

**Casse dei professionisti:** già per alcune ci sono problemi di bilanci in rosso. Se si procede alla totalizzazione come suggerito prima non so quante ne resterebbero in piedi. Ma non si può perlomeno farne una sola? O busseranno una per volta all'Inps?

**Lavori usuranti:** va attuata la norma concordata. Ma perché le aziende "usuratrici" non devono pagare nulla essendo la spesa a totale carico della solidarietà generale?

**Unificazione degli Enti:** ma davvero è un'idea cretina? Intanto ha avuto il merito di imporre il tema della collaborazione e sinergia tra gli enti esistenti. Che non è poco se gli stessi protagonisti sostengono che il risparmio può essere equivalente. Vedremo a consuntivo.

**Non autosufficienza:** in Italia tre milioni di persone sono in condizioni di non autosufficienza. Si tratta soprattutto di anziani, ma non solo. Quando in una famiglia si presenta questo problema sono guai grossi. In Germania si è dato vita ad una forma di assicurazione obbligatoria che è di fatto una tassa di scopo. In Italia dopo la Legge 328 siamo tornati al silenzio.

Dalla Sicilia giunge notizia della intenzione di una nuova infornata di pensionamenti anticipati per 7.000 (settemila) dipendenti della regione con il solito argomento che non servirebbero a niente, anche se probabilmente verranno rimpiazzati come avvenuto in tutte le occasioni precedenti. I trattamenti previsti per queste persone sono descritti dal capo di un sindacato degli interessati (Sadirs): "Ho 53 anni e 28 di anzianità. La mia pensione sarà uguale o leggermente superiore all'ultimo stipendio". Mi sembrerebbe giustificato un intervento dello Stato centrale che azzerasse l'autonomia della Sicilia su queste materie.