mondoperaio

rivista mensile fondata da pietro nenni

9

settembre 2014

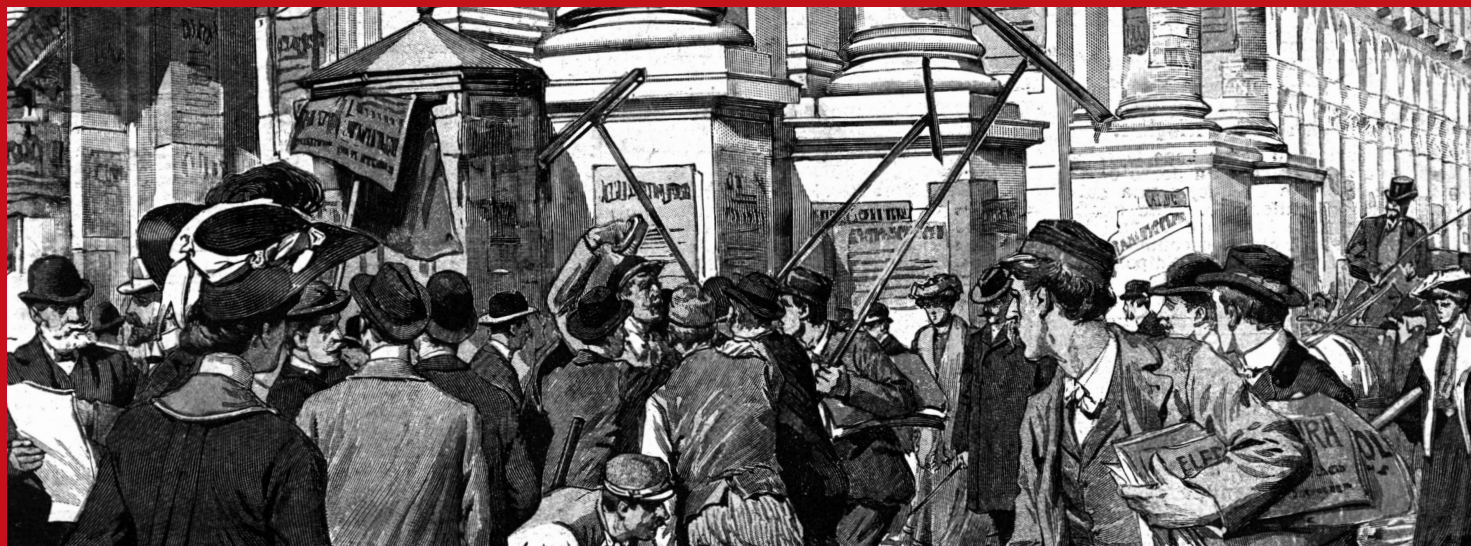
il sindaco caldara
pisapia > tognoli > de bortoli > punzo

articolo diciotto
ichino > fioretti

debito pubblico
ciocca > paladini > pedone

medioriente
benzoni > badini

somaini > buonomo > pieraccini > forbice
pasquino > romano > bracco > giuliani > covatta



Poste Italiane S.p.a. Spedizione abbonamento postale DL 353/2003 (conv. in l. 27/02/04 N. 45 art. 1 comma 1) DBC ROMA

Direttore Luigi Covatta

Comitato di direzione
Gennaro Acquaviva, Alberto Benzoni, Luigi Capogrossi, Simona Colarizi, Antonio Funiciello, Pio Marconi, Corrado Ocone, Luciano Pero, Cesare Pinelli, Mario Ricciardi, Stefano Rolando.

Segretaria di redazione Giulia Giuliani

Collaborano a Mondoperaio
Paolo Allegrezza, Salvo Andò, Federigo Argentieri, Domenico Argondizzo, Antonio Badini, Valentino Baldacci, Maurizio Ballistreri, Antonio Banfi, Giovanni Bechelloni, Luciano Benadusi, Felice Besostri, Paolo Borioni, Enrico Buemi, Giampiero Buonomo, Dario A. Caprio, Giuliano Cazzola, Stefano Ceccanti, Luca Cefisi, Enzo Cheli, Zeffiro Ciuffoletti, Luigi Compagna, Carlo Correr, Piero Craveri, Bobo Craxi, Biagio de Giovanni, Edoardo Crisafulli, Gianni De Michelis, Giuseppe De Rita, Mauro Del Bue, Danilo Di Matteo, Emmanuele Emanuele, Marcello Fedele, Aldo Forbice, Federico Fornaro, Francesca Franco, Valerio Francola, Ernesto Galli della Loggia, Vito Gamberale, Tommaso Gazzolo, Marco Gervasoni, Gustavo Ghidini, Ugo Intini, Massimo Lo Cicero, Emanuele Macaluso, Gianpiero Magnani, Bruno Manghi, Michele Marchi, Pietro Merli Brandini, Matteo Lo Presti, Matteo Monaco, Enrico Morando, Riccardo Nencini, Piero Pagnotta, Giuliano Parodi, Gianfranco Pasquino, Claudio Petruccioli, Giovanni Pieraccini, Carmine Pinto, Gianfranco Polillo, Paolo Pombeni, Marco Preioni, Mario Raffaelli, Paolo Raffone, Giorgio Rebuffa, Giuseppe Roma, Gianfranco Sabattini, Giulio Sapelli, Giovanni Scirocco, Luigi Scoppola Iacopini, Carlo Sorrentino, Celestino Spada, Giuseppe Tamburrano, Giulia Velotti, Tommaso Visone, Bruno Zanardi, Nicola Zoller.

Le immagini di questo numero sono state fornite da Walter Marossi.

Direzione, redazione, amministrazione, diffusione e pubblicità
00186 Roma - Via di Santa Caterina da Siena, 57
tel. 06/68307666 - fax. 06/68307659
mondoperaio@mondoperaio.net
www.mondoperaio.net

Impaginazione e stampa
Ponte Sisto - Via delle Zoccolette, 25 - 00186 Roma

© Mondoperaio Nuova Editrice Mondoperaio Srl

Presidente del Consiglio di Amministrazione
Oreste Pastorelli

Riproduzione vietata senza l'autorizzazione dell'editore. Il materiale ricevuto anche se non pubblicato non si restituisce.

Ufficio abbonamenti Roberto Rossi

Abbonamento cartaceo annuale € 50
Abbonamento cartaceo sostenitore € 150
Abbonamento in pdf annuale € 25
Singolo numero in pdf € 5
Per sottoscrivere o rinnovare l'abbonamento con carta di credito o prepagata sul sito: mondoperaio.net
oppure tramite c/c postale n. 87291001 intestato a Nuova Editrice Mondoperaio srl Via di Santa Caterina da Siena, 57 - 00186 Roma
oppure bonifico bancario codice IBAN IT46 Z076 0103 2000 0008 7291 001 intestato a Nuova Editrice Mondoperaio Srl

Aut. Trib. Roma 279/95 del 31/05/95
Questo numero è stato chiuso in tipografia il 9/09/2014

mondoperaio
rivista mensile fondata da pietro nenni

9
settembre 2014

>>>> sommario

editoriale 3

Luigi Covatta Neosocialismo

articolodiciotto 5

Pietro Ichino La fine della job property
Renato Fioretti I conti che non tornano

medioriente 15

Alberto Benzoni La coesistenza che conviene
Antonio Badini Il dilemma dell'occidente

debito pubblico 25

Pierluigi Ciocca Il rimedio della concorrenza
Ruggero Paladini Vent'anni di inettitudine
Antonio Pedone La giungla fiscale

saggi e dibattiti 39

Eugenio Somaini I Gründrisse di Rodotà
Giampiero Buonomo Dura lex sed negligens
Giovanni Pieraccini La svolta per la sopravvivenza
Aldo Forbice C'è un giudice all'Aja (ma non basta)

il sindaco caldara 79

Giuliano Pisapia Coerentemente di sinistra
Carlo Tognoli Milano com'era
Maurizio Punzo Il socialismo della grande Milano
Ferruccio de Bortoli Un'idea di amministrazione

biblioteca/recensioni 91

Gianfranco Pasquino Il decisionismo craxiano

aporie 94

Antonio Romano Sarà una battuta che vi seppellirà

biblioteca/schede di lettura 95

Barbara Bracco Il fondatore dell'Umanitaria

www.mondoperaio.net

>>>> editoriale

Neosocialismo

>>>> **Luigi Covatta**

Ha fatto impressione la fotografia in camicia bianca dei leader socialisti europei alla festa dell'Unità. Per Francesco Merlo (*La Repubblica*) perché è il contrario della camicia rossa, "la vecchia blusa di protezione che sapeva suscitare sentimenti ed emozioni ma era sempre perdente" (Garibaldi, per la verità, perse solo nel 1948). Per Matteo Persivale *(Il Corriere della Sera*) perché "permette un semplice ed efficace atto di trasformismo" (ma sono vent'anni che circolano frotte di trasformisti in giacca e cravatta). Per Mario Lavia (*Europa* online) perchè manda in soffitta "le antiche modalità, non solo quelle di Berlinguer-Marchais-Carrillo, ma anche quelle di Gonzalez-Craxi-Mitterrand".

Di questi ultimi (insieme con Mario Soares) curiosamente avevamo appena pubblicato la foto sul nostro sito (www.mondoperaio.net) per illustrare una nota di Danilo Di Matteo sul "socialismo mediterraneo" degli anni '80; ed ora possiamo ricordare che furono proprio loro (insieme con Jacques Delors ed un democristiano intelligente come Helmuth Kohl) a creare quell'Unione europea in cui, nel bene e nel male, ancora oggi siamo collocati, e dalla quale nessuno, tranne Salvini, pensa di separarsi.

Comunque, lasciamo volentieri agli animali con le corna la fobia per il rosso, ed a Merlo la passione per il bianco (che si spinge fino alla rievocazione nostalgica di una delle canzoni meno fortunate di Domenico Modugno). Osserviamo solo che - nel nostro piccolo - non avemmo bisogno, nel 1982, di cambiare camicia per mandare in soffitta la "pietrificata sociologia marxista delle classi" e per proporre un'alleanza fra il merito e il bisogno; e che non esitammo – nel 1984 e nel 1985 – a sfidare vittoriosamente la sinistra conservatrice per fare uscire l'Italia dall'inflazione a due cifre.

Anche fra noi – s'intende – c'erano "tecnici cresciuti all'ombra della prima Repubblica": ma non per questo ci sentiamo toccati dall'invettiva che contro di loro Renzi ha scagliato a Bologna. Forse perché riteniamo di non poter essere annoverati fra quanti sono stati "incapaci per vent'anni di leggere Berlusconi". O forse perché avvertiamo anche noi l'urgenza di un nuovo inizio del socialismo europeo, qualunque sia il look di chi lo promuove.

Per il Pse il problema non è solo quello della flessibilità necessaria per riprendere un percorso di crescita economica. E non è neanche quello di dare un senso all'incarico che Renzi ha strappato per Federica Mogherini, la cui performance sarà condizionata, più che dalla sua presunta inesperienza, dall'esperienza di vecchie volpi come Laurent Fabius, che può vantare nel suo *palmarès* la bocciatura referendaria del Trattato costituzionale del 2004. Il problema è ancora – come trent'anni fa – quello di offrire un orizzonte a quanti vogliono governare democraticamente la rivoluzione che c'è, invece di inseguire la rivoluzione che non c'è: o che addirittura (e peggio) vogliono custodire armi al piede le conquiste di un altro secolo e di un'altra società, come se la storia fosse finita allo scadere del Trentennio glorioso.

Gli abbagli a cui può portare un atteggiamento del genere sono ben descritti, nelle pagine che seguono, da Eugenio Somaini; così come è bene evidenziata da Pietro Ichino l'istanza di equità che sta dietro una riforma del mercato del lavoro altrimenti dipinta come cedimento al "pensiero unico" neoliberista. Ma perché questi contributi diventino senso comune è sempre più necessario (*repetita juvant*) che Telemaco (magari insieme coi re stranieri che gli hanno fatto corona a Bologna) si ricongiunga ad Ulisse: che collochi cioè le sue intuizioni nella cornice di una cultura politica capace di orientare i cittadini nel tragitto non breve che separa una decisione dalla sua attuazione, e soprattutto dalla sua efficacia: tragitto irto di pericoli, come del resto ha rilevato proprio il successore di Renzi a Palazzo Vecchio.

Altrimenti saremo costretti – come ora siamo – ad esaurire le nostre energie in battaglie di retroguardia. Per esempio, per spiegare che la professionalità degli insegnanti può essere solo mortificata dalla progressione di carriera per anzianità; per negare che il blocco salariale del pubblico impiego equivalga ad un eccidio proletario; per indignarci di fronte ad una minaccia di "sciopero" delle forze dell'ordine avanzata

da sindacati interessati soprattutto ad impedire la razionalizzazione del comparto sicurezza; per vigilare su una riforma dell'amministrazione della giustizia che piaccia troppo all'Anm; per osservare che è difficile che l'erogazione degli 80 euro a maggio produca un'impennata dei consumi a giugno; per fare presente che il subentro di *Frontex plus* a *Mare nostrum* significa corresponsabilizzare finalmente l'Unione europea nella gestione dei flussi migratori; ed infine per prendere in prestito da Grillo il linguaggio con cui commentare il servizio del Tg di Mentana sulla riforma Schroeder - Hartz, che si concludeva affermando che in Germania i salari sono in media più bassi che in Cina.

Meglio invece lasciare a Grillo il suo linguaggio ed occuparci di cose serie, che ringraziando Dio non mancano né nello scenario internazionale né in quello interno: e che tutte esigono che si rimetta in moto la soggettività politica dell'Unione europea. Da questo punto di vista l'incontro di Bologna è più importante di quanto non segnalino le camicie bianche: così come sarebbe importante che ad esso seguisse analogo incontro (magari all'Oktoberfest) dei leader del Ppe. Senza una nuova soggettività politica dell'Europa, infatti, non solo sarà fatale che i conflitti in corso alle sue frontiere – ad Est come a Sud – rotolino verso esiti imprevedibili e probabilmente catastrofici. Sarà fatale anche la crisi delle democrazie europee. Le elezioni di maggio hanno già dato l'allarme in Francia e nel Regno Unito (che forse fra qualche giorno tanto unito non sarà più): e se in Italia lo stesso allarme non è scattato, il merito non è solo di Renzi, ma anche di populisti da circo come Beppe Grillo e Matteo Salvini (quest'ultimo reduce dalla tournée in Nord Corea al fianco del senatore Razzi). Personaggi, comunque, la cui presenza sulla scena politica dovrebbe inquietare i benpensanti almeno quanto li inquieta il "Patto del Nazareno", e che invece godono di un'incredibile indulgenza sia nei salotti buoni che nelle redazioni per bene.

Ben vengano, dunque, i neosocialisti in camicia bianca; così come ben vennero, a metà degli anni '70, i neosocialisti del Sud Europa: quelli che seppero governare la transizione alla democrazia in Spagna e in Portogallo, seppero ridimensionare i dinosauri del Pcf, e seppero anche portare l'Italia al riparo dall'inflazione ed al centro di un Mediterraneo molto più sicuro di quanto non sia oggi. Soprattutto, quelli che seppero rinnovare una cultura politica altrimenti destinata a deperire fra la pratica opportunistica dell'Ostpolitik, la pretesa di garantire tutele dalla culla alla bara, e qualche giro di valzer con utopie di vaga ascendenza trotzkista.

Anche allora i neosocialisti furono oggetto di ironie e sospettati

di lesa maestà verso la tradizione. Ma ebbero il merito di indicare una strada possibile per garantire giustizia e libertà anche oltre la crisi del Welfare State. Furono perciò accusati di avere tagliato la barba a Marx. Ma non tagliarono le "vecchie barbe" del riformismo. Le riportarono anzi all'onor del mondo, dopo che per mezzo secolo e più non avevano trovato posto neanche nella galleria degli antenati.

Anche per questo abbiamo dedicato una sezione della nostra rivista al ricordo che la città di Milano ha dedicato al centenario dell'elezione del suo primo sindaco socialista. Allora Emilio Caldara venne dipinto come un "Barbarossa" che voleva occupare abusivamente Palazzo Marino. Ma i benpensanti dovettero ricredersi quando lo videro all'opera in un'impresa delicatissima come era quella di governare una città nelle immediate retrovie del fronte della prima guerra mondiale. E può darsi che anche ora i benpensanti si ricredano sul Barbarossa in camicia bianca che ha voluto occupare Palazzo Chigi. Non è mai troppo tardi. Renzi però fa bene a non aspettarli. Non è mai troppo presto, infatti, per portare l'Italia fuori dalla palude in cui, col pieno consenso di lor signori, ha ristagnato per vent'anni.

La fine della *job property*

>>>> **Pietro Ichino**

La grande delusione del 1966 - L'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori del 1970 nacque per reazione a una delusione cocente della sinistra politica e sindacale italiana: quella per la clamorosa inefficacia della riforma dei licenziamenti del 1966, contenuta nella cosiddetta "legge della giusta causa", sulla quale il Centrosinistra aveva puntato molte delle sue carte e il mondo politico si era profondamente diviso. Era accaduto che, col trasformare l'"indennità di anzianità" fin lì prevista dal Codice civile del 1942 da indennizzo per la perdita involontaria del posto di lavoro in retribuzione differita dovuta per qualsiasi causa di cessazione del rapporto (trasformazione resa poi retroattiva da una sentenza sbagliata della Corte costituzionale)[1], si era in realtà prodotto l'effetto, contrario al voluto, di una riduzione del costo medio del licenziamento per l'impresa, anche se con corrispondente aumento retributivo secco, *iussu principis*, per tutti i lavoratori subordinati in attività.

La riduzione del costo del licenziamento era stata particolarmente sensibile nel settore impiegatizio – dove la vecchia indennità ammontava per legge a una mensilità per anno di anzianità di servizio – ed era stata compensata in modo insufficiente dall'indennizzo previsto per il caso di licenziamento ritenuto ingiustificato dal giudice (per gli impiegati questo nuovo indennizzo, non più automatico ma condizionato all'esito positivo di un giudizio, superava la vecchia indennità soltanto nei primi anni di lavoro, ma era mediamente inferiore se si considerava l'intera vita lavorativa). Risultato: nei quattro anni successivi all'entrata in vigore della legge si era avuta una percezione di irrilevanza pratica della sanzione risarcitoria introdotta per il caso di licenziamento ingiustificato. Le imprese potevano licenziare più o meno come prima, in molti casi con costi di separazione inferiori a prima.

Nascita del regime di *job property* - Con lo Statuto dei Lavoratori si era quindi inteso far compiere un salto di qualità decisivo – questa volta sì! – alla protezione della stabilità del posto di lavoro, sostituendo la sanzione meramente risarcitoria con la sanzione reintegratoria. Si passava così da una regola che, alla luce delle elaborazioni successive di teoria generale, poteva classificarsi tra le *liability rules* (se ledi l'interesse del creditore lo devi risarcire secondo un criterio predeterminato) a una regola sostanzialmente classificabile tra le *property rules* (se ledi il diritto del lavoratore, questi deve essere reintegrato nella posizione originaria garantita dall'ordinamento, salvo che egli stesso liberamente decida di rinunciarvi). Ed effettivamente l'intendimento era quello di dar vita, almeno nelle imprese al di sopra della fatidica soglia dei 15 dipendenti, a un regime di sostanziale *job property*. Salvi eventi eccezionali e patologici, una volta costituito il rapporto di lavoro il suo titolare non doveva più trovarsi a fare i conti con il mercato del lavoro.

La sicurezza derivante dal regime di *job property* si paga con un premio assicurativo

Le conseguenze positive di questa opzione sono immediatamente evidenti: la sicurezza economica costituisce un bene della vita molto importante; e il poter fare affidamento sulla continuità nel tempo del reddito da lavoro consente al lavoratore di spenderlo meglio. Anche se la "polizza assicurativa" per mezzo della quale il lavoratore stesso acquista questa sicurezza comporta il pagamento di un premio assicurativo niente affatto irrilevante: per valutarne l'entità basta confrontare il costo per l'utilizzatore di un'ora di lavoro di un idraulico o di un elettricista autonomo (60-80 euro) e il costo di un'ora della stessa prestazione resa in forma di lavoro subordinato (30-40 euro). La sicurezza derivante dal regime di *job property* si paga, e in misura salata, con un premio assicurativo. Entro un limite ragionevole, imporre questo scambio contrattuale è efficiente, poiché il lavoratore è normalmente meno propenso al rischio dell'imprenditore (ma il libero mercato del lavoro non

1 Corte costituzionale 27 giugno 1968 n. 75. L'errore oggi evidente di questa sentenza è consistito nel considerare costituzionalmente necessaria la trasformazione di una indennità di licenziamento in retribuzione differita, col risultato sostanziale di eliminare un "filtro automatico" della scelta imprenditoriale di licenziare.

potrebbe produrre la negoziazione spontanea della "polizza", per le asimmetrie informative circa il rischio che la impediscono); oltre quel limite, la polizza assicurativa imposta per legge, con il suo effetto depressivo sui livelli retributivi, produce una tendenza dei lavoratori più sicuri di sé a migrare verso altri ordinamenti meno protettivi o mediante lo spostamento geografico, oppure col collocarsi di propria iniziativa nell'area del lavoro autonomo anche quando il contratto di lavoro dipendente sarebbe quello più conforme al programma contrattuale effettivo. Ciò che forse spiega, almeno in parte, l'alto tasso di lavoro autonomo che caratterizza l'Italia rispetto al resto d'Europa.

I costi - Col passare del tempo si sono determinate anche altre conseguenze non desiderabili dell'opzione per la protezione forte della stabilità del rapporto di lavoro. La prima e più vistosa è consistita, a partire dalla fine degli anni '70, in una utilizzazione sempre più diffusa da parte degli imprenditori, nella fascia del lavoro professionalmente più debole, del contratto di collaborazione coordinata e continuativa come strumento per costituire un rapporto di lavoro sostanzialmente dipendente non soltanto a un costo notevolmente più basso, ma anche sfuggendo alle numerose rigidità del rapporto di lavoro subordinato ordinario, e in particolare alla limitazione della facoltà di recesso. Donde il progressivo delinearsi di quel dualismo che avrebbe poi connotato in modo particolarmente intenso il mercato del lavoro italiano nei decenni successivi. Un'altra conseguenza della protezione forte della stabilità – meno vistosa, ma non per questo meno rilevante – è consistita nell'innescarsi di una "spirale della rigidità", un alimentarsi reciproco tra la vischiosità del mercato del lavoro, la sua "pericolosità" per chi perde il posto a seguito di un licenziamento, la severità dei giudici nel valutare la giustificazione del licenziamento, lo stigma negativo connesso con l'essere licenziati: motivo a sua volta di una ostilità maggiore del sistema nei confronti del licenziamento ed ulteriore incremento della vischiosità del mercato del lavoro, e quindi ancora della severità dei giudici nel settore del tessuto produttivo al quale l'articolo 18 si applica.
Un effetto dannoso di questo gioco sistemico si osserva particolarmente nella pratica - invalsa per la soluzione delle crisi occupazionali aziendali - di disporre prioritariamente la collocazione in Cassa integrazione degli ultracinquantenni, per accompagnarli - attraverso qualche anno di simulazione della prosecuzione del rapporto di lavoro - a una pensione di anzianità ottenibile per lo più intorno ai 57-58 anni di età: un'età nella quale l'aspettativa media di vita supera largamente i venti anni. L'idea sottostante a questa pratica è che la "lesione" del "diritto fondamentale" alla stabilità del posto di lavoro possa essere "risarcita" soltanto con la collocazione in Cassa integrazione in funzione di un pensionamento precoce, sulla base di una rinuncia *a priori* alla possibilità di ricollocazione del lavoratore, nonostante che nel mercato del lavoro italiano circa un nuovo contratto di lavoro regolare ogni sei venga stipulato con un ultracinquantenne.
Va infine menzionato un effetto negativo del regime di *job property* tanto importante quanto poco immediatamente evidente: il peggioramento dell'allocazione delle risorse umane nel tessuto produttivo, conseguente al fatto che il lavoratore tende a stabilizzarsi nel primo posto dove ottiene un contratto a tempo indeterminato, rinunciando – per la maggiore vischiosità del mercato e per evitare il passaggio attraverso un periodo di minore stabilità – a cercare l'inserimento in un'azienda dove le sue capacità siano meglio valorizzate.

Dalla fine degli anni '70, in risposta alla richiesta di riduzione della rigidità imposta dalla disciplina dei licenziamenti, ha inizio un processo di allentamento progressivo dei vincoli in materia di contratti a termine

Il "premio assicurativo" pagato dai lavoratori italiani per la maggiore sicurezza acquistata con l'articolo 18 (oltre che con la politica previdenziale molto generosa degli anni '70, '80 e '90), combinato con la peggiore allocazione delle risorse e minore produttività che ne sono conseguite, contribuisce a spiegare il livello nettamente più basso delle retribuzioni lorde italiane rispetto a quelle degli altri maggiori paesi europei che si registra lungo tutto l'arco dell'ultimo trentennio, nonostante la sempre maggiore mobilità dei capitali, dei piani industriali e delle persone in seno all'Ue.
Dalla fine degli anni '70, in risposta alla richiesta di riduzione della rigidità imposta dalla disciplina dei licenziamenti, ha inizio un processo di allentamento progressivo dei vincoli – in precedenza severissimi – in materia di contratto a termine, destinato a proseguire per tutti i decenni successivi fino a culminare nella liberalizzazione dei primi 12 mesi con la legge Fornero del 2012 e poi dei primi 36 con il decreto-legge 20 marzo 2014 n. 34. Può essere ascritta a quel processo anche l'istituzione del contratto di formazione e lavoro nella sua versione del 1984: sostanzialmente (soprattutto nella sua versione a contenuto formativo ridotto) un sotto-tipo di contratto a termine con contribuzione previdenziale ridotta, messo a disposizione delle imprese per il primo inserimento dei giovani nel tessuto produttivo.

Le prime autorevoli voci critiche - Fin dagli anni ’80 si sono registrate due voci di giuslavoristi autorevolissimi, e non qualificabili come schierati in difesa degli interessi degli imprenditori, a sostegno dell’opportunità di un intervento riduttivo sull’articolo 18: mi riferisco al progetto di legge n. 1537 presentato da Gino Giugni al Senato nel 1985 (che prevedeva l’innalzamento della soglia dimensionale per l’applicazione della norma a 80 dipendenti)[2] e alla relazione di Luigi Mengoni approvata dall’assemblea del Cnel nel 1985 (dove si esprime un giudizio nettamente negativo sull’esperienza quindicennale della sanzione reintegratoria e si propone la limitazione del suo campo di applicazione ai licenziamenti nulli)[3]. Ma al passaggio tra gli anni ’80 e i ’90 fu il timore di un successo del referendum promosso dalla sinistra estrema per l’estensione dell’articolo 18 anche alle imprese con meno di 15 dipendenti a indurre il governo a promuovere un nuovo intervento legislativo su questa materia: la legge n. 108 del 1990, che poco dopo Gino Giugni definirà “un piccolo mostro”, e che realizza in modo modesto l’obiettivo di tutelare i lavoratori delle piccole imprese, ma tutto sommato aumenta la disparità di tutela tra questi e “gli altri”, rafforzando il regime di *job property* nelle imprese medio-grandi assai più di quanto veniva rafforzato il regime di tutela obbligatoria nelle piccole.[4]

Le *chances* di qualsiasi progetto di riforma della materia dipendono dalla sua capacità di compensare la minore stabilità del rapporto di lavoro con una maggiore sicurezza economica e professionale del lavoratore nel mercato

Lo scontro - A mettere i piedi nel piatto furono poi, nel 1999, i radicali, con la promozione del referendum per l’abrogazione dell’articolo 18 e di quello per l’abrogazione della disciplina limitativa del contratto a termine: bocciato quest’ultimo dalla Corte costituzionale, ma ammesso il primo con una importante sentenza[5] che sancì la piena compatibilità con la Costituzione di una disciplina dei licenziamenti che prevedesse soltanto la sanzione risarcitoria e non quella reintegratoria per il licenziamento ritenuto dal giudice ingiustificato. Fallito nella primavera del 2000, per mancato raggiungimento del quorum, il referendum radicale (nel quale, comunque, contro l’abrogazione si registrarono quattro quinti dei voti espressi), nei due anni successivi l’iniziativa per una timida e marginalissima modifica non del contenuto dell’articolo 18, ma soltanto del suo campo di applicazione, venne presa dal secondo governo Berlusconi, con l’appoggio della Confindustria guidata da Antonio D’Amato e la disponibilità della Cisl di Savino Pezzotta e della Uil di Luigi Angeletti. Il tentativo si infranse contro il muro opposto dalla Cgil guidata da Sergio Cofferati.

Nella prima parte della XVI legislatura (2008-2010) esso

Cooperativa Socialista Milanese

AMMINISTRAZIONE

4, Via S. Pietro all'Orto – MILANO – Via S. Pietro all'Orto, 4

La COOPERATIVA SOCIALISTA MILANESE si propone (ART. 3 dello Statuto):

Economicamente: di venire in aiuto del consumatore eliminando, per quanto è possibile, le speculazioni degli intermediari e dei rivenditori, impedendo l'arbitrario aumento dei prezzi dei generi di prima necessità da parte degli esercenti mediante la concorrenza sul mercato con la merce migliore al minimo prezzo;

Politicamente: di venire in aiuto, nel limite degli utili accertati dal Consiglio, ai Circoli Rionali Socialisti per il loro fabbisogno e, per l'eventuale eccedenza, alle organizzazioni di classe, alla propaganda, alla stampa del Partito e a quegli altri scopi che il Consiglio sarà per deliberare nei limiti strettamente segnati dall'azione del Partito Socialista.

La COOPERATIVA, che ha la propria sede centrale in via S. Pietro all'Orto, 4, conta i seguenti Spacci aperti al pubblico:

Spaccio N. 1 in via Verziere, 7
» 2 - via Antonio Selesa, 3
» 3 - via Manfredo Fanti, 2
» 4 - via Angelo della Pergola, 3
» 5 - via Varese, 5
» 6 - via Luigi Canonica, 48
» 7 - via Fabbri, 6-8
» 8 - via Lombroso, sopra Padova (Turro)
» 9 - via Panfilo Castaldi, 20.

2 Il disegno di legge è stato poi ripresentato da Gino Giugni al Senato nella legislatura successiva (n. 305/1987), con una modifica della disposizione sul campo di applicazione della sanzione reintegratoria, qui costituito dall’insieme delle imprese con più di 60 dipendenti e di quelle con più di 5 miliardi di fatturato annuo.

3 La relazione di L. Mengoni al Cnel si può leggere in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1985, I, pp. 416-500 (il paragrafo citato nel testo è alle pp. 461-463).

4 G. GIUGNI, *Intervista*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1993, ora ne *Il diritto del lavoro nell’Italia repubblicana. Teorie e vicende dei giuslavoristi dalla Liberazione al nuovo secolo*, Giuffrè, 2008, pp. 431-473 (il brano citato nel testo è a p. 465).

5 Corte costituzionale 7 febbraio 2000 n. 46.

venne rinnovato dal terzo governo Berlusconi in una forma nuova: come tentativo mirato non a scalfire direttamente il dettato dell'articolo 18, ma – per così dire – a svuotarlo dal di dentro, ampliando gli spazi della contrattazione collettiva per la definizione del giustificato motivo e per la devoluzione delle controversie a un arbitro, o riducendo la possibilità per il giudice di sindacare le scelte imprenditoriali sottostanti al licenziamento. Nel "Collegato Lavoro 2010" (legge 4 novembre 2010 n. 183) il tentativo sul piano legislativo è riuscito soltanto per la prima parte, essendo stata bloccata dal Quirinale la disposizione in materia di arbitrato; ma nei primi tre anni di applicazione della legge anche le disposizioni volte a limitare il sindacato del giudice sulle scelte di gestione aziendale si sono rivelate, sul piano pratico, di scarsa efficacia.

La *flexsecurity* e il *Codice semplificato* - Il fatto è che qualsiasi tentativo di riforma mirato ad affrontare la questione soltanto sul versante della disciplina dei licenziamenti è destinato a scontrarsi con una fortissima resistenza da parte non soltanto del movimento sindacale, ma anche dell'opinione pubblica in generale. Se chiediamo all'uomo della strada di valutare le conseguenze di una maggiore libertà di recesso degli imprenditori, nel contesto attuale di marcata vischiosità del mercato del lavoro italiano, egli vedrà soltanto la pericolosità della riforma per il lavoratore che si trovi a dover frequentare un mercato siffatto. Le *chances* di qualsiasi progetto di riforma della materia dipendono dalla sua capacità di compensare credibilmente la minore stabilità del rapporto di lavoro con una maggiore sicurezza economica e professionale del lavoratore nel mercato.

Si ispira a questa idea, che si riassume nella parola d'ordine della *flexsecurity*, il progetto del *Codice semplificato del lavoro*, la cui prima edizione risale al 2009, con i disegni di legge Ichino S-1872 e S-1873 sottoscritti da una metà circa dei senatori del gruppo Pd della XVI legislatura. Qui viene ripresa l'idea, già contenuta nella relazione di Luigi Mengoni del 1985, di limitare drasticamente la sanzione reintegratoria al caso del licenziamento nullo per illiceità dei motivi; la novità consiste invece – oltre che nell'idea della riscrittura semplificata dell'intera legislazione sul lavoro di fonte nazionale – nella proposta di applicare per il licenziamento disciplinare e per quello economico un "filtro automatico" costituito essenzialmente da un costo aziendale del recesso, finalizzato alla maggiore possibile sicurezza del lavoratore nel passaggio al nuovo posto di lavoro: indennità di licenziamento proporzionata all'anzianità di servizio, e dal terzo anno in poi trattamento complementare di disoccupazione di durata proporzionale all'anzianità stessa, come oggetto di un "contratto di ricollocazione" comprendente anche un servizio di assistenza intensiva nella ricerca della nuova occupazione svolto da un'agenzia specializzata e finanziato con un *voucher* regionale. Meno ambizioso – ma questo, in politica, può non essere affatto un difetto – è il progetto proposto nel 2009 da Tito Boeri e Pietro Garibaldi[6] e tradotto nel disegno di legge Nerozzi n. S-2000/2010, che prevede il differimento dell'applicazione dell'articolo 18 all'inizio del quarto anno di svolgimento del rapporto di lavoro e la sua sostituzione, nel primo triennio, con una indennità di licenziamento pari a cinque giorni di retribuzione per ogni mese di anzianità di servizio.

Il disegno di legge presentato nell'aprile 2014, contenente la proposta di cinque deleghe legislative in materia di lavoro, non sembra corrispondere agli intendimenti originariamente espressi dal neo-segretario del Pd

La questione del *Codice semplificato* nella XVII legislatura - Si arriva così alla legislatura in corso, all'inizio della quale i due disegni di legge contenenti il progetto del *Codice semplificato* vengono ripresentati (rispettivamente come d.d.l. n. 986 e n. 1006/2013), questa volta ottenendo maggiore attenzione da parte del governo: nel documento *Destinazione Italia* del settembre 2013, dedicato alla maggiore attrattività del paese per gli investitori stranieri, viene espressamente indicato l'impegno per l'emanazione in tempi rapidi di un testo unico semplificato delle norme sul contratto di lavoro. Lo stesso impegno verrà poi ribadito nel documento *Impegno Italia 2014*, del 12 febbraio 2014, nella fase finale dell'esperienza del governo guidato da Enrico Letta. Un mese dopo l'impegno per il *Codice semplificato* è ribadito dal nuovo Presidente del Consiglio Matteo Renzi nelle *slides* con le quali, il 12 marzo, egli presenta alla stampa il programma del suo nuovo governo: è questa la ripresa del primo dei sei punti nei quali lo stesso Renzi aveva sintetizzato il proprio progetto di *Jobs Act* l'8 gennaio precedente. Senonché il disegno di legge n. 1464, presentato nell'aprile 2014, contenente la proposta di cinque deleghe legislative in materia di lavoro, non sembra corrispondere agli intendimenti originariamente espressi dal neo-segretario del Pd.

6 T. BOERI, P. GARIBALDI, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, 2009.

Nell'articolo 4 del disegno di legge n. 1464 l'idea del *Codice semplificato* viene sostituita da quella della "semplificazione dei contratti di lavoro", intesa come sfrondamento tipologico degli stessi. Riaffiora qui la ormai decennale polemica della sinistra politica e sindacale contro la pretesa "proliferazione dei tipi di contratto di lavoro" che si sarebbe prodotta in Italia per effetto della legge Biagi (d.lgs. n. 276/2003), polemica non smorzata dall'osservazione secondo cui quella dei 48 tipi di contratto di lavoro che sarebbero oggi previsti dall'ordinamento italiano è soltanto una leggenda metropolitana.[7] La legge Biagi, in realtà, non ha introdotto nel nostro ordinamento alcun nuovo tipo di contratto di lavoro precario che non esistesse già in precedenza, essendosi essa limitata a rinominarne alcuni disciplinandoli in modo più restrittivo rispetto all'ordinamento previgente.[8]

La cosa curiosa, poi, è che nello stesso articolo 4 del disegno di legge n. 1464 l'intendimento di sfrondare l'armamentario dei contratti di lavoro disponibili viene contraddetto dalla previsione – sia pure in termini di "eventualità" – dell'istituzione di un contratto di tipo nuovo: quello "di inserimento a protezione crescente". Per comprendere la valenza di questa disposizione sul piano delle politiche del lavoro occorre tornare alla XVI legislatura, nel corso della quale ai progetti Ichino e Nerozzi di cui si è detto sopra – entrambi (sia pure in misura diversa) recanti una modifica dell'articolo 18 – la maggioranza *pro tempore* bersaniana del Pd aveva contrapposto il progetto di legge Madia, n. 2630/2009, intitolato al "contratto unico di inserimento formativo": un contratto a termine triennale, per il resto sostanzialmente assimilabile al vecchio contratto di formazione e lavoro di tipo "b", dedicato ai giovani in fase di ingresso nel mercato del lavoro e caratterizzato dalla facoltà di recesso del datore di lavoro anche *ante tempus* con pagamento di un'indennità proporzionata alla durata del rapporto.

La legge-delega in gestazione al Senato darà mandato al governo di emanare un *Codice semplificato* nel quale il contratto a tempo indeterminato sarà disciplinato secondo il modello delle protezioni crescenti

Il significato politico di questa proposta poteva essere riassunto così: offrire alle imprese un contratto che potesse fungere da periodo di prova lungo, evitando però di toccare il tabù dell'articolo 18. Il ministro del Lavoro Sacconi, dal canto suo, rispondeva ammonendo che il "contratto di inserimento" esisteva già: era l'apprendistato; e che occorreva semmai dedicare ogni sforzo a promuovere quello. Dimenticando gli uni e l'altro che l'esigenza di fluidità nel mercato del lavoro non riguarda soltanto il segmento giovanile, ma anche quello di tutte le età dai trent'anni in su.

Il nesso stretto che lega il "contratto unico di inserimento formativo" del disegno di legge Madia 2010 alla previsione del "contratto di inserimento a protezione crescente" contenuta nell'articolo 4 del disegno di legge-delega 2014 non richiama dunque affatto l'idea del *Codice semplificato* ispirato alla *flexsecurity*, ponendosi invece in continuità con la linea di politica del lavoro dominante nel Pd lungo tutta la seconda parte della XVI legislatura.

Il cammino accidentato verso il *Jobs Act* - Subito dopo la conferenza-stampa del Capo del governo del 12 marzo viene emanato il decreto Poletti (d.l. 20 marzo 2014 n. 34), che interviene sul contratto a termine sostanzialmente liberalizzandolo entro il primo triennio del rapporto di lavoro, ma con il limite massimo del 20 per cento riferito all'organico aziendale a tempo indeterminato, e riduce alcune rigidità della disciplina previgente dell'apprendistato. Quando, leggermente depotenziato ad opera della Commissione Lavoro della Camera, il decreto arriva al Senato, l'autore di queste note presenta in Commissione un emendamento mirato a riequilibrare i vincoli tra tempo indeterminato e determinato, anticipando la riforma organica delineata nel d.d.l. n.1006/2013, con l'introduzione per il primo triennio di un costo di separazione identico nel caso di scadenza del termine senza proroga, o rinnovo, o conversione in contratto a tempo indeterminato, e per il caso di licenziamento non giustificato da grave mancanza del lavoratore, con esclusione in questo caso della sanzione reintegratoria. Su questo emendamento si manifestano consensi convergenti da parte sia di numerosi senatori del Pd – non soltanto dell'area renziana, ma anche, sorprendentemente, dell'ala sinistra del gruppo, che percepisce

7 Le forme di contratto di lavoro oggi disponibili in Italia sono in realtà soltanto una dozzina (tra le quali il contratto di lavoro ordinario regolare, a tempo indeterminato o a termine, l'apprendistato, la somministrazione di lavoro, il lavoro a domicilio, il lavoro a chiamata o intermittente, la collaborazione coordinata e continuativa, il lavoro cooperativo, l'associazione in partecipazione). Per arrivare ai "48 contratti" della leggenda metropolitana occorre moltiplicare quella dozzina per le possibili varianti di part-time verticale, orizzontale o misto; ma allora perché non moltiplicarla anche per le varianti relative al patto di prova, al patto di non concorrenza, o alle altre innumerevoli clausole che possono comparire o no in un contratto di lavoro, col risultato di individuare non 48, ma centinaia o persino migliaia di forme possibili di rapporto di lavoro?

8 L'unico tipo di contratto di lavoro veramente nuovo introdotto dal d.lgs. n. 276/2003 è il cosiddetto *staff leasing*, ovvero la somministrazione di lavoro a tempo determinato, che però costituisce una forma di organizzazione del lavoro nella quale il rapporto tra agenzia e lavoratore è a tempo indeterminato e assistito dall'articolo 18.

il rischio di una dilatazione ulteriore dell'area del lavoro a termine rispetto a quello a tempo indeterminato – sia dei senatori del Nuovo Centro Destra e di Forza Italia. Il 5 maggio, nel corso di una tesa riunione di maggioranza con la partecipazione del ministro del Lavoro in rappresentanza del governo, viene raggiunto un accordo: ritiro dell'emendamento in cambio dell'inserimento nell'articolo 1, comma 1 del decreto di una "premessa" contenente il preannuncio della "adozione di un testo unico semplificato della disciplina dei rapporti di lavoro, con la previsione sperimentale del contratto di lavoro a tempo indeterminato a protezione crescente, e salva l'articolazione attuale delle tipologie dei contratti di lavoro".

Lo strumento giuridico essenziale di questa integrazione pubblico-privato è costituito dal "contratto di ricollocazione", la cui sperimentazione è già prevista in una disposizione di legge, anche se l'emanazione del relativo regolamento attuativo è in grave ritardo

La formulazione di questa premessa è attentamente studiata al fine di chiarire che la legge-delega in gestazione al Senato darà mandato al Governo di emanare un *Codice semplificato* nel quale il contratto a tempo indeterminato sarà disciplinato secondo il modello delle protezioni crescenti. Che questa nuova disciplina debba innestarsi sul contratto a tempo indeterminato ordinario, e non su di un tipo contrattuale nuovo e diverso (il "contratto di inserimento") è chiarito con le parole "salva l'articolazione attuale delle tipologie dei contratti di lavoro".

Archiviata la pratica del decreto Poletti con la sua approvazione in terza lettura alla Camera, premessa compresa, la Commissione Lavoro del Senato riprende il suo lavoro sul disegno di legge-delega n. 1464, destinato a diventare la parte più rilevante della riforma che va sotto il nome di *Jobs Act*. Del contenuto originario dell'articolo 4 – assai poco incisivo, e per almeno un aspetto anche contraddittorio – si è detto sopra; i primi due articoli del disegno di legge governativo sono invece dedicati rispettivamente al completamento della riforma degli ammortizzatori sociali e dei servizi per l'impiego avviata con la legge Fornero 2012, e si pongono sostanzialmente in continuità rispetto ad essa.

Nella fase di esame del disegno di legge in Commissione al Senato, in sede referente, tra giugno e luglio 2014, si manifesta la convergenza di una parte consistente dei senatori di maggioranza (una parte del gruppo Pd e tutti gli altri, tra i quali il presidente della Commissione e relatore sul provvedimento Maurizio Sacconi) su di una visione precisa del passaggio dal vecchio regime di *job property* a un nuovo regime di *flexsecurity*, articolata in tre capitoli fra loro strettamente interconnessi: *Codice semplificato* e contratto a protezione crescente, nuovo assetto degli ammortizzatori sociali, nuovo assetto dei servizi per l'impiego. L'idea è innanzitutto di ricondurre la Cassa integrazione alla sua funzione originaria, facendone cessare l'utilizzazione sostanzialmente sostitutiva del trattamento di disoccupazione, e al tempo stesso rafforzando ed estendendo il trattamento universale di disoccupazione sia nella sua componente previdenziale (finanziata con la contribuzione a carico delle imprese), sia nella sua componente assistenziale (reddito minimo di inserimento, a carico della fiscalità generale): è la materia dell'articolo 1 del disegno di legge. Il perfezionamento della sicurezza economica e professionale nel mercato per chi perde il posto viene affidato a un riassetto dei servizi per l'impiego centrato sull'integrazione fra servizio pubblico e agenzie private accreditate, retribuite mediante un *voucher* regionale a risultato ottenuto: è la materia dell'articolo 2 del disegno di legge. Lo strumento giuridico essenziale di questa integrazione pubblico-privato, secondo la visione che matura in seno alla Commissione, è costituito dal "contratto di ricollocazione", la cui sperimentazione è già prevista in una disposizione della legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013 n. 147, art. 1, c. 215), anche se l'emanazione del relativo regolamento attuativo è in grave ritardo.

Fin qui la visione della riforma organica è condivisa da tutti i senatori Pd in Commissione. Dove invece una parte maggioritaria di essi manifesta un atteggiamento di riluttanza, se non proprio di rifiuto, è sul capitolo del *Codice semplificato*, ovvero della delega al governo per una riscrittura radicale della disciplina del rapporto di lavoro all'insegna del recupero dell'universalità di applicazione, della chiarezza e semplicità del testo legislativo, e della coniugazione della flessibilità delle strutture produttive con la sicurezza del lavoratore nel mercato. Qui nella fase di discussione del disegno di legge-delega si registra un passo indietro rispetto all'accordo raggiunto in sede di esame in seconda lettura del decreto Poletti, concretatosi nella ormai famosa "premessa" inserita nel decreto stesso. Durante la pausa d'agosto sulla stampa si riaprono le ostilità in tema di articolo 18, a seguito di ripetuti proclami di Alfano nei quali è difficile non sentire il sapore un po' stucchevole della riproposizione della vecchia discussione male impostata. La posta in gioco è ora molto più ampia e complessa rispetto alla pura e semplice modifica della norma sulla facoltà di recesso del datore di lavoro: se si vuole voltar pagina rispetto al regime di *job property* occorre sostituire tutte le tessere del mosaico.

I conti che non tornano

>>>> **Renato Fioretti**

Un ricorrente e abusato slogan è (ancora oggi) stancamente rappresentato dal postulato secondo il quale la flessibilità – che in Italia si è semplicemente e repentinamente trasformata in precarietà – aumenta l'occupazione. Di conseguenza si è assistito all'esaltazione di un assioma risultato assolutamente infondato, alla luce dei fatti. Ciò nonostante anche i più recenti provvedimenti adottati dall'attuale esecutivo partono dallo stesso presupposto. Eppure dovrebbe essere difficile ignorare - soprattutto da parte di quegli "esperti" che, con determinazione e testardaggine degne di migliori cause, continuano a negare l'infausta influenza operata dalla "legge Biagi" sul dilagare della precarietà - che alla luce di ricerche prodotte da studiosi e prestigiosi organismi internazionali, l'equazione "più flessibilità = maggiore occupazione" è una vera e propria "bufala".

Al riguardo, in ordine di tempo, è opportuno riportare un recente studio – a cura di due economisti dell'Università del Sannio, Riccardo Realfonzo e Guido Tortorella Esposito – pubblicato da *economiaepolitica.it*. I due studiosi affermano che le loro analisi – rispetto a un'eventuale correlazione tra politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro e diminuzione del tasso di disoccupazione – evidenziano che "se vi è una correlazione essa è di segnale esattamente opposto a quello che viene dato per scontato dalla letteratura economica conservatrice". Cioè a dire che la ricerca mette in evidenza come all'aumentare della flessibilità la disoccupazione tenda a crescere. Però – aggiungono – il grado di correlazione tra i due fenomeni non è sufficientemente alto da garantirne la certezza assoluta.

Quello che invece ritengono di poter affermare con certezza – sulla base dei dati ufficiali e alla luce delle metodologie più consolidate – è che "la flessibilità non fa espandere l'occupazione". Tra l'altro, rilevano: "Questo elemento è sicuramente vero per l'insieme dei paesi dell'Eurozona, dal 1990 al 2013". Infatti "dal 1990, la gran parte dei paesi che oggi compongono l'Eurozona ha aumentato la flessibilità del mercato del lavoro; in particolare, la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna"; contemporaneamente "ci sono stati paesi che hanno lasciato invariato l'aspetto normativo o che, addirittura, hanno aumentato le tutele, come l'Austria e, soprattutto, la vicina Francia".

Di conseguenza, secondo i due docenti, "avremmo dovuto assistere a una riduzione della disoccupazione – o a una sua minore crescita – nei paesi che hanno liberalizzato e viceversa a performance peggiori in quelli che avevano reso più rigidi i loro mercati. Non si è verificato nulla di tutto ciò". Aggiungono che nel loro studio hanno provato "a fermare l'analisi al 2007, per verificare se per caso i risultati fossero inquinati dallo scoppio della crisi. Ma questa verifica ha confermato quei risultati". In definitiva: "Finanche con riferimento al periodo pre-crisi si mostra che le politiche di deregolamentazione del mercato del lavoro, anche con specifico riferimento al lavoro a termine, non hanno determinato alcun effetto espansivo. Un vero fallimento".

L'ipotesi Ichino offrirebbe vantaggi solo alla parte datoriale

Tra l'altro all'attuale ministro del Lavoro – che considera il suo provvedimento di sostanziale "liberalizzazione" dei contratti a termine un ulteriore incentivo offerto ai datori di lavoro affinché evitino di (impropriamente) ricorrere a contratti con partita Iva o di collaborazione per mascherare rapporti di lavoro subordinato – gli autori della ricerca replicano: "La flessibilità tende a favorire la stagnazione salariale e sembra determinare semplicemente una tendenziale sostituzione di contratti a tempo indeterminato con lavoro a termine. Insomma, si trasforma in precarietà, con grandi costi sociali soprattutto a carico dei giovani".

In questo senso, è doveroso citare quanto prodotto da Luciano Gallino già nel lontano 2001[1]. Va sostanzialmente nell'identica direzione lo stesso Aris Accornero quando,

1 L. GALLINO, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, 2001; ID., *Vite rinviate*, Laterza, 2014.

pur sostenendo che "la flessibilità può diventare un'opportunità", afferma: "L'impiego temporaneo è accettabile se non diventa eterno, se non intrappola chi lavora. Chi si rende più flessibile deve semmai trarne qualche vantaggio, non rimetterci"[2].

Un altro martellante postulato – entusiasticamente accolto e sponsorizzato da molti tra quelli che amo definire "esperti *prêt-à-porter*" – è rappresentato da quel luogo comune secondo il quale la disoccupazione colpisce in particolare le giovani generazioni perché gli occupati adulti continuano a godere di alti livelli di protezione da parte della vigente legislazione del lavoro. Non a caso, non contenti dei provvedimenti adottati dalla Fornero nel corso della precedente legislatura (primo fra tutti il sostanziale smantellamento delle norme relative ai licenziamenti individuali "per giusta causa"), si continua a reclamare la messa in mora dell'intero art. 18 dello Statuto. Per dovere di cronaca ricordo che nei fatti quello che si chiede oggi corrisponderebbe – in definitiva – al superamento delle (ormai residuali) norme che tutelano ancora i licenziamenti "discriminatori".

In alternativa alla sostanziale e totale deroga "permanente" alle norme sui licenziamenti individuali di cui all'art. 18, Guglielmo Forges Davanzati[3] segnala che la principale proposta riguarda l'istituzione di un contratto di lavoro unico a tutele crescenti, ovvero un contratto – non espressamente sostitutivo del vero e proprio supermarket delle tipologie contrattuali oggi vigenti – che "lasci libere le imprese di licenziare senza sostanziali costi nei primi anni, per poi imporre loro, nel caso licenzino, il pagamento di un'indennità crescente al crescere dell'anzianità di servizio del lavoratore".

Si tratta di una soluzione che sostanzialmente, pur se con qualche significativa differenza, sintetizza due vecchie proposte di Tito Boeri e Pietro Ichino. Non è questa la sede per dilungarsi a evidenziarne gli elementi costitutivi. Mi limito a rilevare che già in altra occasione[4] ho tentato di dimostrare che l'ipotesi Ichino – in particolare – offrirebbe vantaggi solo alla parte datoriale, limitandosi, addirittura, alla creazione di un'ulteriore "deforme" tipologia contrattuale: il "contratto a termine con scadenza variabile", nel quale al datore di lavoro sarebbe sufficiente pagare un'indennità per liberarsi di qualsiasi lavoratore in qualunque momento, senza più neanche l'attuale vincolo di rispettare la scadenza naturale del contratto a termine, pena il pagamento delle mancate retribuzioni.

Per fortuna in questa valutazione negativa del "contratto unico" sono in numerosa e autorevole compagnia, dal compianto Massimo Roccella a Guglielmo Forges Davanzati, passando attraverso altri autorevoli studiosi ed esperti della materia. Tra l'altro è evidente che molti fanno sistematicamente finta di ignorare che già da diversi anni l'Ocse elabora l'*EmploymentProtectionLegislation Index* (Epl). Si tratta di uno strumento che – in base alla legislazione del lavoro vigente nei singoli paesi Ocse – elabora un indice in grado di indicare il livello di "protezione" del quale godono i lavoratori. Allo stato, l'Epl viene elaborato tenendo presenti 21 indicatori sintetici che attraverso il loro diverso peso – così come avviene nel nostro paese con il "paniere" dei beni Istat – concorrono nella definizione dell'indice finale. In definitiva, a fronte di provvedimenti di legge che tendono ad accentuare la flessibilità del mercato del lavoro allentando quelli che in Italia (una volta) erano definiti "lacci" e "lacciuoli", l'indicatore Epl si abbassa; al contrario, aumenta. Quindi a maggiore flessibilità corrispondono indici più bassi.

> Al ridursi del tasso di protezione – e quindi all'aumentare della flessibilità – il tasso di disoccupazione nell'Eurozona è tendenzialmente aumentato

Orbene, con riferimento al livello di protezione (nell'anno 2010) dei lavoratori a tempo indeterminato dal licenziamento individuale – su una scala da 1 a 100 (dove 100 rappresentava il massimo possibile di protezione) – l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico rilevava (**fig. a**), per l'Italia, un indice pari a 28.

Nello stesso anno gli indici di Germania, Francia e Spagna erano, rispettivamente, 48, 43 e 40. E ancora nel nostro paese non erano stati adottati i provvedimenti che avrebbero drasticamente ridotto le tutele nei casi di licenziamenti individuali per "giusta causa". Tra l'altro lo stesso Rapporto rilevava già che, anche senza l'art. 18, la posizione italiana sarebbe rimasta sostanzialmente stabile; dal livello 28 al 24.

Molto interessante è anche il dato relativo all'andamento dell'Epl dal 1990 al 2013.

L'Ocse stima che nel suddetto periodo quasi tutti i paesi della zona euro – ad eccezione di Francia, Austria e Irlanda – abbiano ridotto il tasso di protezione del lavoro e, quindi, reso più flessibili i loro mercati del lavoro. Relativamente all'Italia,

2 A. ACCORNERO, *San Precario, lavora per noi*, Rizzoli, 2006.
3 *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2, 2014.
4 *Micromegaonline*, novembre 2010.

Figura a: (protezione dal licenziamento individuale)

con riferimento, questa volta, al tasso complessivo di protezione - su una scala da 0 a 6 (dove al 6 corrisponde il livello più "protettivo") - si rileva che il nostro è stato il paese maggiormente impegnato nelle politiche di riduzione dell'indice.
Si è, infatti, passati (**fig. 1**) da un valore pari a 3,82 (nel 1990) al 2,26 del 2013, con una drastica riduzione, corrispondente, in termini percentuali, quasi al 41%. Ciò nonostante, continuano le lamentele di coloro i quali, nelle vesti di (falsi) paladini dell'occupazione – in particolare di quella giovanile – continuano (ancora) a invocare il superamento dell'ormai fantomatica "rigidità del lavoro". Si assiste persino a dichiarazioni – da parte di soggetti cui è opportuno dedicare un pietoso oblio – secondo le quali, ancora nel 2014, i lavoratori italiani sono i più tutelati al mondo.
Naturalmente, la migliore dimostrazione dell'eventuale efficacia di politiche di "deregolamentazione" e d'introduzione di più elevati tassi di flessibilità resta la crescita o meno del tasso di occupazione. A questo riguardo Realfonzo conferma che "occorre porre la variazione dell'Epl in correlazione con i tassi di disoccupazione".

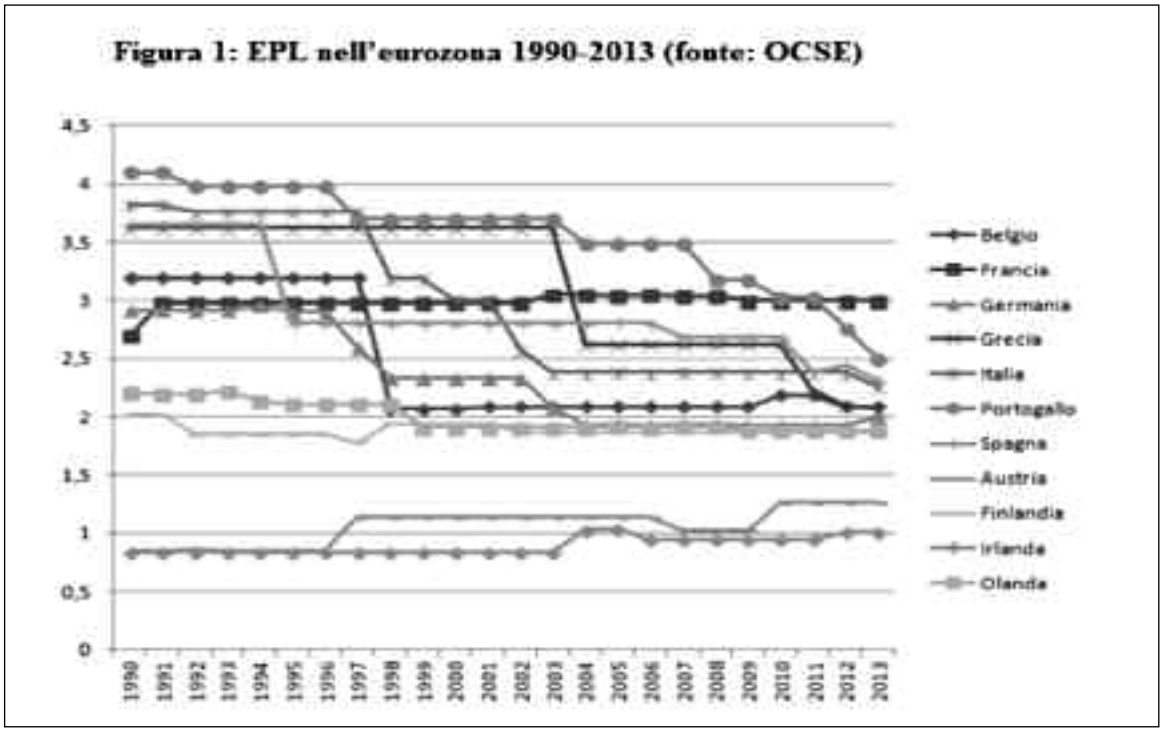


Tabella 1: tassi di disoccupazione nell'eurozona 1990-2013 (fonte: Eurostat)

	Belgio	Francia	Germania	Grecia	Italia	Portogallo	Spagna	Austria	Finlandia	Irlanda	Olanda
1990	6,6	8 :	:		8,9	4,8	14,4 :		3,2	13,4	5,1
1991	6,4	8,4	5,5 :		8,5	4,2	14,5 :		6,6	14,7	4,8
1992	7,1	9,3	6,6 :		8,8	4,1	16,3 :		11,7	15,4	4,9
1993	8,6	10,6	7,8 :		9,7	5,5	20,1 :		16,3	15,6	5,5
1994	9,8	11,1	8,5 :		10,6	6,8	21,3	3,8	16,6	14,3	6,2
1995	9,7	10,5	8,3 :		11,2	7,2	20	3,9	15,4	12,3	7,1
1996	9,5	11	8,9 :		11,2	7,2	19,1	4,3	14,6	11,7	6,4
1997	9,2	11,1	9,7 :		11,2	6,7	17,8	4,4	12,7	9,9	5,5
1998	9,3	10,7	9,4	11,1	11,3	5,6	15,9	4,5	11,4	7,5	4,3
1999	8,5	10,4	8,6	12	10,9	5	13,2	3,9	10,2	5,6	3,5
2000	6,9	9	8	11,2	10	4,5	11,7	3,6	9,8	4,2	3,1
2001	6,6	8,2	7,9	10,7	9	4,6	10,5	3,6	9,1	3,9	2,5
2002	7,5	8,3	8,7	10,3	8,5	5,7	11,4	4,2	9,1	4,5	3,1
2003	8,2	8,6	9,8	9,7	8,4	7,1	11,4	4,3	9	4,6	4,2
2004	8,4	8,9	10,5	10,5	8	7,5	10,9	4,9	8,8	4,5	5,1
2005	8,5	8,9	11,3	9,9	7,7	8,6	9,2	5,2	8,4	4,4	5,3
2006	8,3	8,9	10,3	8,9	6,8	8,6	8,5	4,8	7,7	4,5	4,4
2007	7,5	8	8,7	8,3	6,1	8,9	8,3	4,4	6,9	4,7	3,6
2008	7	7,5	7,5	7,7	6,7	8,5	11,3	3,8	6,4	6,4	3,1
2009	7,9	9,1	7,8	9,5	7,8	10,6	18	4,8	8,2	12	3,7
2010	8,3	9,3	7,1	12,6	8,4	12	20,1	4,4	8,4	13,9	4,5
2011	7,2	9,2	5,9	17,7	8,4	12,9	21,7	4,2	7,8	14,7	4,4
2012	7,6	9,8	5,5	24,3	10,7	15,9	25	4,3	7,7	14,7	5,3
2013	8,4	10,3	5,3	27,3	12,2	16,5	26,4	4,9	8,2	13,1	6,7

Per questo, non ci si può rifare che ai dati ufficiali Eurostat. Il risultato, accessibile a tutti, non dovrebbe lasciare alcun dubbio. Dalla tabella (**tab. 1**) si evince che al ridursi del tasso di protezione (Epl decrescente) – e quindi all'aumentare della flessibilità – il tasso di disoccupazione nell'Eurozona – dal 1990 al 2013 – è tendenzialmente aumentato.

Si tratta di un risultato, come rileva Realfonzo, che "evidentemente nega la tesi tradizionale secondo cui la flessibilità determina più occupazione, anche se la correlazione non è particolarmente marcata". Quello che si evince con certezza è che "i paesi nei quali si è assistito a più incisivi interventi di deregolamentazione del lavoro – dal 1990 al 2013 – presentano incrementi del tasso di disoccupazione; in Grecia, come in Portogallo, Spagna e Italia". Contemporaneamente, in Francia e Austria – paesi che avevano adottato provvedimenti legislativi tesi ad aumentare l'indice di protezione del lavoro – i tassi di disoccupazione, nello stesso periodo, hanno registrato aumenti particolarmente contenuti; in Irlanda, addirittura, un calo della disoccupazione.

Uguali approfondimenti sono stati realizzati rispetto al lavoro a termine. Anche in questo caso, i dati Ocse confermano che "se è vero che non si può affermare con certezza che la maggiore flessibilità concorra (addirittura) all'aumento della disoccupazione, si può, peraltro, indubbiamente concludere che le politiche di liberalizzazione del lavoro a termine non hanno determinato alcuna crescita occupazionale".

Non sfugga che il nostro è il paese nel quale, negli stessi anni, si è assistito a una sistematica e sempre più invasiva opera di smantellamento delle norme che regolavano il lavoro a termine. Un'altra materia rispetto alla quale l'inettitudine di Cisl e Uil e la sostanziale inerzia della Cgil hanno (direttamente e/o indirettamente) contribuito a ridurre le tutele e le garanzie legislative e contrattuali. In conclusione resta da evidenziare che le suddette considerazioni scaturiscono da dati nazionali e internazionali accessibili a tutti e, soprattutto, comprensibili a tutti. Perché, quindi, sono ancora tanti – anzi, troppi – a far finta di ignorare una realtà che appare lapalissiana? Evidentemente, ancora non siamo in grado – grazie ad appena un briciolo di coraggio, se non a una pulsione "rivoluzionaria" – di esplicitamente ufficializzare che non possiamo più permetterci né riusciamo più a sopportare che alla "ragion politica" sia sacrificato anche il buon senso e, come già troppo frequentemente rilevato, anche un pizzico di onestà intellettuale.

La tregua di Gaza

La coesistenza che conviene

>>>> **Alberto Benzoni**

Domandate a una persona, anche bene informata sulle questioni internazionali, di ricordare correttamente una risoluzione del Consiglio di Sicurezza (numero, data approssimativa, argomento e contenuto di massima), e state pur certi che nel 99% dei casi vi citerà la n.242 del 1967, votata all'indomani della guerra dei sei giorni e che si fondava sul principio della pace in cambio dei territori: Israele di ritorno sulle frontiere del 1967, con un accordo di pace e le opportune garanzie internazionali a sostenere il tutto. Perché questa risoluzione ci è rimasta fissa nella memoria? Sostanzialmente per due ragioni. Perché è rimasta un punto fermo, sino ad essere fatta propria (magari con tutte le possibili riserve mentali) non solo dalla collettività internazionale ma dalle stesse parti in causa. Ma anche perché non è stata attuata; anzi, in un certo senso, appare oggi più lontana che mai dall'attuazione.

Non che la sullodata collettività internazionale si sia disinteressata della vicenda. Tutt'altro. Piani di pace, processi di pace, negoziati per avviare i sullodati processi, fiorire di mediatori più o meno autorizzati e autorevoli, inviati speciali, risoluzioni a schiovere. Ed a seguire il tutto una platea di spettatori rimasta consistente nel corso di decenni. A formarla i tifosi incondizionati delle due parti (il che non ha aiutato); ma anche tante persone di buona volontà, sostenitori della pace, della giustizia e di ogni possibile dialogo (il che, in definitiva, ha aiutato).

Un grande investimento. Ma con quale risultato? La pace, si diceva, è più lontana che mai. Perché, qui e oggi, qualsiasi accordo definitivo comporterebbe dei prezzi che nessuno dei contendenti è in grado di pagare. Ma soprattutto perché (in particolare per quanto riguarda Israele) la situazione attuale appare la migliore tra tutte le situazioni possibili. Aggiungiamo, a completare il quadro, che la collettività internazionale ha avuto nel corso di questi anni scarsissimi risultati nella prevenzione dei conflitti. Dal 1967 (a prescindere dalla guerra del Kippur) quattro invasioni del Libano, due intifade con le relative repressioni (devastante la seconda), due guerre a Gaza.

Certo, nella riduzione del danno qualche risultato si è raggiunto: conflitti meno lunghi, con obiettivi meno ambiziosi, e soprattutto con minori perdite umane. Qui la pressione internazionale (anche a livello di opinione) ha contato: ma perché accompagnata dalla crescente consapevolezza delle parti in causa (prima i palestinesi, ora gli stessi israeliani) dell'impossibilità di vincere la partita con il semplice uso della violenza. E al dunque i fattori endogeni hanno pesato sempre di più rispetto a quelli esterni.

L'impatto esterno è dunque andato complessivamente diminuendo nel corso del tempo. E, limitando la nostra attenzione all'Occidente, il calo d'influenza, sensibile per quanto riguarda gli Stati Uniti, è stato drammatico nel caso dell'Europa. Si aggiunga che il calo è stato del tutto asimmetrico in relazione alle due parti, sino a ribaltare la situazione di quarant'anni fa. Agli inizi degli anni settanta Israele era ancora disposto allo scambio pace/territori, mentre gli arabi lo rifiutavano sdegnosamente, e Arafat esibiva alla tribuna dell'Assemblea della Nazioni Unite mitra e ramoscello d'ulivo, quasi a proclamarsi padrone della guerra e della pace. Oggi invece Abu Mazen e i suoi vivono attaccati al respiratore americano ed europeo, mentre il governo israeliano non tiene in alcun conto i mediatori americani, anzi li sbeffeggia apertamente. Siamo arrivati al punto che l'Occidente non riesce nemmeno a negoziare le tregue.

Proprio dopo l'Olocausto Israele
ci appartiene, è parte di noi

Cos'è successo nel frattempo? Sono successe due cose. La prima è che l'Europa, così presente e assertiva fino agli anni ottanta, ha accettato di limitare il suo ruolo a quello di ufficiale pagatore (sostegno all'economia palestinese) o di garante fisico degli accordi raggiunti (forza di interposizione nel Libano meridionale). Mentre a livello politico generale è stata oggetto di un processo di pregiudiziale esclusione che ha finito, magari tormentosamente, con l'accettare.

Alla base di tutto, l'Olocausto. La nostra responsabilità collettiva nell'averne posto le basi, nel corso di secoli. E, ancora,

nel non averne estirpato le radici: di più, nel riproporlo in nuova forma sotto la veste dell'ostilità radicale nei confronti dello Stato ebraico. Ciò ci renderebbe in qualche modo moralmente e intellettualmente indegni di dire la nostra su questioni in cui, comunque lo si veda, è pur sempre in giuoco l'esistenza stessa di Israele, in un contesto in cui qualsiasi critica equivale ad un complicità oggettiva nei confronti dell'antisemitismo.

Un rigetto che potremmo contestare. Ma al livello giusto. Affermando a piena voce che proprio dopo l'Olocausto Israele ci appartiene, è parte di noi; e aggiungendo, con spirito di verità, che la rinascita dell'antisemitismo ci preoccupa (anche perché si alimenta delle stesse pulsioni che l'hanno fatto crescere cent'anni fa). Ciò che potrebbe consentirci di dire, sempre con spirito di verità, che criticare lo stato d'Israele, o meglio i suoi governanti del momento, non vuol dire essere antisemiti (chi ha mai detto, poi, che ogni governo interpreta al meglio gli interessi veri del suo paese ?). E mettendo infine in guardia gli esponenti della destra israeliana (di loro si tratta) che a furia di mescolare l'antisemitismo e l'Olocausto con qualsiasi vicenda contingente si finisce, errore tragico, con il banalizzare l'uno e l'altro. Parole a futura memoria. Perché attualmente l'Europa non è in grado di fare alcun discorso collettivo. Né alto né basso. E perché il precipitare della crisi mediorientale ci riporterà comunque in gioco.

Rimangono, allora, gli Stati Uniti. Fino al 2000 alleati critici di Israele, nel quadro di un disegno complessivo in cui Gerusalemme era un elemento essenziale ma non determinante. Fino ad allora una politica estera bipartisan: prima del 1989 intenta a contrastare l'influenza sovietica nell'area e i paesi cosiddetti "radicali". E successivamente a inserire il Medio Oriente nel nuovo ordine mondiale sotto la leadership di Washington. In questo quadro Bush padre costruisce, nella lotta contro lo Stato canaglia di turno, un vasto sistema di alleanze, con gli opportuni incentivi: la Siria avrà mano libera in Libano, la Turchia l'appoggio per la sua entrata in Europa, il mondo arabo in generale l'apertura di un negoziato tra israeliani e palestinesi. Poco più di dieci anni dopo Bush figlio andrà in Iraq da solo, nel conclamato disegno di portare la democrazia in un'area irrimediabilmente corrotta dall'assenza della medesima. Una crociata in cui troverà l'interessato concorso della destra israeliana tornata nel frattempo al potere a furor di popolo.

"Nel frattempo", per così dire, la svolta del nuovo secolo. Da una parte il no di Arafat all'accordo di Camp David con la successiva nuova intifada. Dall'altro le torri gemelle. Due catastrofi epocali. Anche perché daranno luogo all'alleanza di ferro tra destra fondamentalista americana e destra fondamentalista israeliana. Un'alleanza che, almeno sino a oggi, ha pesantemente e negativamente condizionato la politica e la stessa presenza americana nella regione.

Sia detto per inciso, la destra americana non ha alcuna simpatia per gli ebrei in carne e ossa. Perché fanno parte di quella élite metropolitana considerata nemica (come, allo stesso titolo, vengono considerati, se non nemici, alieni i repubblicani internazionalisti e pragmatici come Kissinger e Baker, in auge negli ultimi decenni del novecento sotto Nixon e Bush senior). Perché continuano a votare per i democratici: E magari perché la loro fedeltà ad Israele non esclude la critica e la discussione sulle scelte del suo governo. Ma questo trascurabile difetto viene ampiamente compensato dall'adesione incondizionata nei confronti dello stesso Israele. E qui non c'entra né l'olocausto né, al limite, la democrazia. C'entra, piuttosto, l'Antico Testamento: il popolo eletto che in nome dell'alleanza giudaico-cristiana invita a una lotta senza compromessi contro gli idolatri, i barbari, insomma le forze del male, praticamente presenti in tutta l'area. Naturalmente, i teorici neocon daranno al tutto (la guerra come premessa per la rigenerazione democratica del Medio Oriente) una veste più moderna: ma la sostanza profonda rimane quella.

Avremo allora "Bush/Sharon la stessa lotta"; contro di loro Saddam/Arafat ambedue spinti dalla vocazione distruttiva di Hitler nei confronti di Israele; al loro lato un mondo comunque inaffidabile e infido. Stiamo parlando di un mondo e di un immaginario collettivo oggi morti e sepolti. Pure, l'eredità del 2000-2001 sta pesando ancora, e in modo catastrofico, sulla politica americana nell'area.

Sinteticamente, possiamo riassumerla in tre idee-forza. La prima è la visione del Medio Oriente come scontro tra Amico e Nemico, in cui scompaiono, insieme, la tela di fondo e i dintorni: e in cui il tutto di decide con l'uso della forza. La seconda è la vocazione alla "missione"; ora collegata al parametro della "democrazia". La terza porta a vedere Israele, perché unico amico e unico democratico, come giudice di ultima istanza della fedeltà americana ai primi due principi,

garantendogli in tal modo un implicito diritto di veto sulle scelte politiche dell'Amministrazione. Un diritto di veto che la destra americana si adopererà a far rispettare.
Con l'avvento di Obama tutto ciò si tradurrà nella più completa paralisi. Scompare l'uso della violenza per combattere il Nemico: come ha detto il Presidente nel discorso ai cadetti di West Point, "possiamo aprire un conflitto solo se siamo sicuri di non creare un numero di nemici superiore a quelli che abbiamo eliminato". Ma scompare anche l'uso della politica: perché proprio in base al già citato diritto di veto l'Amministrazione non è stata in grado di portare a termine le iniziative che aveva del tutto correttamente avviate: sbloccare il processo di pace tra israeliani e palestinesi, inserire nel processo stesso Hamas (con il governo di unità nazionale), e infine normalizzare i rapporti con l'Iran. Tutti punti che, attenzione, facevano parte del disegno illustrato dallo stesso Obama nel suo discorso all'università del Cairo. Fallire all'appuntamento ha dunque ridotto in partenza la sua credibilità.

Se non si vuole fare la pace definitiva
e non si può più fare la guerra
la coesistenza pacifica è l'unico punto
di caduta possibile

In quanto alla democrazia, intesa come esercizio delle sue forme esteriori (e in particolare delle elezioni), questa ha avuto sì un effetto eversivo: ma nel senso di dare via libera a tutte le pulsioni autodistruttive presenti nel mondo arabo, una lotta di tutti contro tutti, una lotta per la vita che non ammette limiti e mediazioni.
Si dirà che la nostra impotenza attuale riflette il generale mutamento dei rapporti di forza a livello mondiale, così come le spinte isolazioniste che ne sono il frutto psicologico. Ed è vero. Ma è anche vero che continua ad accrescerla ogni giorno che passa il non sapere che pesci pigliare (adesso abbiamo il nemico: ma questo è il frutto di un generale imbarbarimento che abbiamo lasciato crescere senza reagire, e non abbiamo ancora trovato gli alleati e le politiche con cui combatterlo).
E, allora, se qualche motivo di speranza c'è nell'anno di grazia 2014 questo viene proprio dal fronte israeliano-palestinese.
Non sappiamo, qui e oggi, se la vicenda di Gaza si concluderà con una tregua – o, più esattamente, con un "modus vivendi" – stabile e soddisfacente per entrambe le parti. Sappiamo però che gli israeliani hanno chiuso la partita di "confini sicuri" sapendo di non aver raggiunto nessuno dei loro conclamati obiettivi: liquidare, militarmente o politicamente, Hamas; escluderla da attuali o future trattative; ridurre in modo significativo la sua capacità militare; affidare ad Abu Mazen il controllo politico della fascia, e così via (citiamo alla rinfusa, perché non a caso il governo israeliano non ha mai enunciato chiaramente i propri obiettivi).
Perché contentarsi di così poco? Per due ragioni: primo, perché i costi umani e politici di qualsiasi intervento militare appaiono, in particolare all'opinione pubblica israeliana, di gran lunga maggiori rispetto ai possibili benefici; secondo, perché appare sempre più evidente che la giustamente agognata sicurezza può essere sempre raggiunta attraverso il negoziato: e per dirla tutta, il negoziato con il nemico (leggi con Hamas). In questo senso il pendolo, bruscamente spostato verso destra nel calamitoso anno 2000, sta ritornando verso il centro. Allora fu spazzata via la sinistra pacifista e il suo partenariato di pace con l'Olp e Arafat. Oggi viene definitivamente ridimensionata la destra guerrafondaia. Sulle rovine di ambedue (e in corrispondenza con un'opinione pubblica per la quale i palestinesi non dovrebbero rappresentare né una minaccia di guerra inutile, né una promessa di pace impossibile), emerge irresistibilmente la linea del "modus vivendi": per Israele la possibilità di crescere (e quindi di avere sicurezza) nella sua economia (e qui l'unico ostacolo sono i coloni oltranzisti) e nella sua rete di rapporti internazionali (ottimi con la Russia, buoni con la Cina, aperti con altri paesi dell'area mediorientale); per i palestinesi la possibilità di fruire dei vantaggi della pace e, contestualmente, dello sviluppo economico; per gli arabi di Israele la fine dei sospetti e delle discriminazioni (il primo viaggio del nuovo presidente della Repubblica, personalmente contrario alla politica dei due Stati, è stato nel principale insediamento arabo della Galilea, Umm-el-Fahm).
Non sto dicendo che si procederà su questa linea senza intoppi o momenti di crisi. Sto dicendo che questa è l'unica via razionale. Sto dicendo che, se non si vuole fare la pace definitiva e non si può più fare la guerra, la coesistenza pacifica è l'unico punto di caduta possibile. Molto dipenderà, naturalmente, da un quadro generale dove oggi domina l'irrazionalità. Ma qui ci sta un'ultima breve notazione. Israele, nella sua recente impresa di Gaza come nella sua conclusione (ma anche nelle sue scelte internazionali, vedi l'astensione all'assemblea dell'Onu sulla questione della Crimea) si è mosso in totale indipendenza rispetto agli Stati Uniti. Non sarebbe male se questi ultimi, sulla questione iraniana e su altre, facessero altrettanto. Perché marciare divisi giova di più che rimanere immobili uniti. E perché il Medio Oriente dispone di più ideologie di quelle che possa sostenere.

Lo stato islamico

Il dilemma dell'occidente

>>>> **Antonio Badini**

Poco più di tre anni fa un'ondata di movimenti insurrezionali ha attraversato parte del mondo arabo, riuscendo a rovesciare i regimi di quattro paesi – in successione, Tunisia, Egitto, Libia e Yemen – ed a scuotere fortemente le basi di un altro regime dittatoriale, quello siriano. E' stato inopinatamente il popolo a sciogliere l'irrisolto dilemma tra stabilità e democrazia che aveva fatto spesso chiudere gli occhi all'Occidente sulle gravi violazioni dei diritti umani da parte dei governi arabi e sulla mancanza di libertà politiche, privilegiando la stabilità, cioé gli affari e il quieto vivere. L'occidente, e soprattutto la Ue, incapaci di incoraggiare, con un impiego più intelligente del sostegno allo sviluppo, l'emergere in quei paesi dello Stato di diritto (in particolare il principio dell'uguaglianza di fronte alla legge), non hanno capito che la mancanza di forze sociali e gruppi di interesse organizzati, se si fa eccezione dei movimenti islamisti, non avrebbe mai potuto permettere alle modeste formazioni partitiche esistenti di dar vita in tempi brevi ad un nuovo ordine politico-costituzionale. Senza contrappesi nella società – che si forgiano nel tempo e con i graduali progressi di ordine socio-politico in larga parte dipendenti dai diversi contesti storici – era impossibile che si potesse instaurare, quale sbocco delle sommosse popolari, un modello di democrazia conforme alle sollecitazioni o aspettative europee e americane. Era quindi normale che, sebbene fossero stati prevalentemente gli strati sociali più liberali a animarle, a trarne i frutti politici avrebbero finito con l'essere gli islamisti, i soli in grado di mobilitare in tempi rapidi le coscienze, grazie alla fitta rete delle moschee e al linguaggio, spesso artatamente politico, degli Imam, per la grande maggioranza delle popolazioni diseredate più familiare e vicino ai problemi del quotidiano.

Fatto é che Europa e Stati Uniti, presto delusi dalla svolta islamista, hanno proposto ben poco e realizzato male quello che sarebbe stato funzionale per facilitare una transizione verso lo Stato di diritto, che appariva forse l'opzione più praticabile, preferendo misurare o addirittura prefigurare gli sviluppi in quei travagliati paesi sulla base di modelli di democrazia estranei alle loro tradizioni (anche se va riconosciuto che lo Stato di diritto presuppone per la sua sostenibilità forme di democrazia, quali l'alternanza e libere elezioni). Non si é voluto accettare che modernizzazione non vuol dire necessariamente occidentalizzazione: l'affermazione dei diritti di cittadinanza e il rispetto della dignità della persona a prescindere da credo, sesso e razza non comportano necessariamente la subitanea abolizione della religione di Stato (Israele docet) o riforme sulla base esclusiva del diritto positivo.

Le potenze del vecchio continente erano accusate di non essere *risks takers*

L'occidente, insomma, sentitosi (o fingendo di sentirsi) tradito nelle sue ambiziose aspettative di conversione subitanea dei paesi islamici in democrazie liberali, ha voltato le spalle a popoli che avevano pagato un alto tributo di sangue per una vita più decente e l'avvento di regimi meno oppressivi e più aperti al soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle classi più povere. Il risultato é stato di favorire, salvo in parte la Tunisia, un pasticcio istituzionale, con lotte talvolta sotterranee talvolta dichiarate tra i difensori del vecchio sistema (il «paese profondo») e i nuovi conservatori islamisti, senza por mano alle riforme sulla sfera dei diritti e delle condizioni sociali che la popolazione che era scesa in piazza sperava di ottenere.

E' stato quindi inevitabile il ricorso alle misure di ordine pubblico e il «salvifico» ritorno a regimi forti sostenuti dalle Forze Armate; o peggio, come nel caso della Libia e in parte dello Yemen, lasciati preda della lotta settaria tra milizie di tribù diverse, in cerca del potere senza scorgere, almeno per ora, un discernibile orizzonte di consenso socio-politico. Non va peraltro sottovalutato il possibile effetto sulla popolazione delle mancate riforme in grado di dare contenuto concreto ad una migliore giustizia sociale e a ridurre l'enorme fossato tra la classi più agiate e quelle che vivono ai margini della sussistenza. Sono infatti in molti a osservare che il carico di rabbia e di ribellione é ancora presente nella popolazione e potrebbe trovare nuove espressioni di rivolta contro uno stato di cose che lasci inalterate le insopportabili ineguaglianze nel godi-

mento dei diritti di cittadinanza o nelle condizioni di vita. C'é ora da attendersi che di fronte all'involuzione della regione, che rischia di diffondere la violenza e la forza delle armi come arbitre e protagoniste dei futuri assetti di potere di molti Stati, l'occidente apprenda la lezione e limiti i danni - anche per se stesso – di una politica internazionale del «doppio standard», troppo spesso incoerente e contraddittoria (come il diverso atteggiamento assunto nel caso della Libia e della Siria, o l'acquiescienza alla mancata soluzione della questione palestinese), dividendo i paesi della regione in buoni e cattivi, come avvenuto in passato, secondo parametri discutibili e contraddittori, ovvero secondo inopportune gerarchie tra credi religiosi.

Un tempo gli Stati Uniti rimproveravano all'Europa di non saper assumersi le proprie responsabilità, di scaricare sugli altri i propri problemi, trattenendo per sè i benefici di una progressiva liberalizzazione dei commerci e dei movimenti di capitale, in un quadro di sicurezza alla cui formazione gli europei erano molto spesso recalcitranti a partecipare: in pratica le potenze del vecchio continente erano accusate di non essere *risks takers*. La critica in parecchi casi era corretta: stigmatizzava ricorrenti egoismi nazionali e la tentazione sempre in agguato della *beggar my neighbor policy* che ancora oggi, sia pure sotto mentite spoglie, molti Stati, compresi quelli membri dell'Ue, perseguono. Un atteggiamento che, come oggi si vede chiaramente, ha impedito la definizione in seno all'Europa di una vera politica estera e di sicurezza comune, per non voler parlare della difesa, ancora fortunatamente in mano alla Nato.

Affrontando in maniera più coraggiosa
le eccezioni di costituzionalità potrebbero
essere riveduti i parametri della disciplina
di bilancio

Di fatto anche nella piega drammatica che hanno preso gli sconvolgimenti nell'area l'Europa continua, con la sua politica dello struzzo, a non «produrre» sicurezza (alla faccia della forte *soft security* funzionale al rafforzamento della sicurezza politica che con eccessiva generosità le viene accreditata), preferendo far pagare il prezzo del disordine internazionale agli Stati più esposti geograficamente alla valanga di flussi, drammaticamente crescenti, di coloro che fuggono dalle distruzioni della guerra, e talvolta – come nel caso dello «Stato islamico» e di Boko Haram – a veri e propri genocidi. Vediamo più da vicino qualche dato sul nuovo «pianeta» dei rifugiati e sfollati. Rivelando, il 20 giugno scorso, la cifra di 51,2 milioni di persone in fuga dai loro domicili per causa di distruzioni o persecuzioni, conflitti o violenze generalizzate, l'Alto Commissario dell'Onu per i rifugiati ha voluto mettere in allarme l'opinione pubblica internazionale, e di conseguenza i governi, sull'ampiezza di una crisi umanitaria che tocca sempre più la sicurezza degli Stati europei. La soglia di 50 milioni non era mai stata superata dal 1989, data della creazione dell'Agenzia, che ora funziona come un vero e proprio barometro del flagello umanitario, inquietante costante dei tempi che viviamo.

Rifletta dunque l'Europa, che non fa molto per correggere questo stato di cose che riguarda in primo luogo il Mediterraneo, ove sono morti dall'inizio del 1989 migranti che cercavano di raggiungere le coste europee. Sempre secondo le cifre fornite dall'Alto Commissariato dell'Onu, sono 1.600 i morti negli ultimi tre mesi, rispetto alle 1.600 vittime nei tre anni precedenti. Una situazione divenuta drammatica che richiederebbe, commenta l'Agenzia, una azione comune dell'Europa. Va qui ag-

giunto che per ammissione generale l'Italia é la più colpita in questo frangente storico, e Lampedusa é divenuta nei media internazionali sinonimo o meglio simbolo di tragedia umana. In particolare, il settimanale *The Economist*, in un recente servizio, definiva come le più terrificanti le morti che avvengono nel Mediterraneo nonostante l'operazione Mare Nostrum; e notava correttamente, anzi, come dall'introduzione da parte italiana dell'iniziativa umanitaria fossero notevolmente aumentati gli sbarchi (70 mila circa contro gli 8 mila nel primo semestre del 2013), con poco o nullo sostegno europeo. Oggi, invero, ci sono finalmente segnali concreti di un maggiore impegno dell'Ue nella sorveglianza delle coste e nelle operazioni di soccorso in mare: Frontex Plus dovrebbe rilevare in forma progressiva i compiti di Mare Nostrum. E tuttavia sarebbe un grave errore limitarsi a curare i sintomi anziché le cause (i toni di vittoria in questi casi sono da evitare, perchè potrebbero essere fuorvianti rispetto alla ricerca delle misure capaci di incidere sulle cause dei flussi).

Sul fronte dell'azione politica, in realtà, l'Europa, sorda alla logica della solidarietà, continua a muoversi in ordine sparso ed arranca con soluzioni tampone, con la Germania pronta ad azzannare i frutti della mondializzazione ma restia a lasciarsi coinvolgere in schemi di intervento che possono implicare anche lo strumento militare (che oggi anche il Vaticano ammette nei casi di cieca violenza sulle popolazioni inermi). E ciò al contrario della Francia e della Gran Bretagna, più sensibili ad una Unione europea capace di svolgere un suo ruolo ben discernibile nella scena internazionale. E' chiaro che un'Europa cosi dimessa lascia il campo ad altri (Stati Uniti e Russia) per svolgere politiche in qualche caso più «di potenza» che non attente ai principi di giustizia internazionale. Politiche la cui inadeguatezza, va detto a chiare note, alimenta - insieme agli errori di gestione delle crisi, di cui si dirà più avanti - il ricorso al terrorismo e alla rottura violenta dell'ordine costituito (al Qaeda si é data sin dall'inizio il compito del «Cavaliere bianco» vendicatore dell'Islam umiliato dalla «spada» dell'occidente, più esattamente americana).

Una resipiscenza dell'Ue é fondamentale e urgente, anche per dare credibilità al suo Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, oggi relegato a una posizione marginale e frustrante. Chi, nella stampa italiana, ha fatto l'esempio di Xavier Solana, precedessore di Lady Ashton, per indicare al contrario l'influenza che può esercitare nel ruolo la personalità e la competenza del prescelto sbaglia di grosso: poichè Solana era solo un opportunista vanaglorioso, che vendeva il debole al forte per la sua immagine, dando al primo mance, cioé aiuti effimeri, in cambio di illusioni, cioè danni permanenti; e nel contempo annuendo alle ragioni dei potenti da cui otteneva di essere subito ricevuto e complimentato (Abu Mazen sarebbe al riguardo un buon testimone se potesse parlare liberamente e senza calcoli di circostanza per ottenere qualcosa in più dal successore). La scelta della candidata italiana, l'attuale Ministro degli Esteri, Mogherini sembra in effetti premiare la linea pragmatico-realista della Lady Ashton, di cui si perderà presto il ricordo, piuttosto che quella decisamente sopra le righe di Solana.

Sarebbe difficile alla Germania conquistare i mercati in periodi di forti tensioni e di conflitti aperti in campo internazionale

Un modo per correggere tale situazione sarebbe di restituire ai governi nazionali i poteri erosi nel tempo dai tecnocrati che hanno saputo ritagliarsi competenze nella esecuzione dei nuovi Trattati, su cui i Parlamenti nazionali niente possono in sede di ratifica, essendo questa un atto considerato dovuto. Ancora nessuno ha indagato seriamente sui problemi creati in Italia dalla legge europea. Nella procedura gioca un forte ruolo l'esecutivo, e per esso la Pubblica amministrazione: quella italiana é apparsa meno in grado di altre di effettuare previe analisi di impatto dei progetti di Direttive che poi, appunto, divengono con passaggi quasi automatici leggi europee (siamo davvero sicuri di aver compreso il vero valore aggiunto di disporre di una forte lobby a Bruxelles e nel Parlamento europeo?). Del problema potrebbe occuparsi la nostra Corte Costituzionale, come ha fatto quella tedesca in materia di bilancio e di trasferimento di risorse nazionali (va detto che il nostro paese é contribuente netto dell'Ue, e il nostro Tesoro, a seguito del menzionato inadeguato esame del «previo impatto», é costretto a trasferire ogni anno dai 3 ai 5 miliardi di euro al bilancio Ue, una cifra cospicua negli attuali periodi di magra). Affrontando in maniera più coraggiosa le eccezioni di costituzionalità potrebbero essere riveduti i parametri della disciplina di bilancio che così come sono stati formulati sfuggono alla sovranità dei Parlamenti nazionali.

Altra misura urgente, che spetterebbe invece più ai governi di avviare col sostegno dei rispettivi Parlamenti, sarebbe l'approvazione da parte del Consiglio europeo di una decisione, da sottoporre al Parlamento europeo per la ratifica, in forza della quale vengano scorporate talune ben determinate spese per la sicurezza nazionale dal conteggio del limite del 3 % al deficit di bilancio, e in prospettiva per il pareggio di bilancio. In

questo modo si darebbero indirettamente maggiori prospettive alla politica di sicurezza e difesa comune (di impatto oggi irrilevante sugli accadimenti mondiali), che potrebbe contare su di una maggiore adesione degli Stati membri a operazioni militari destinate a meglio tutelare la sicurezza internazionale. In pratica, come avviene nella Nato, si manterrebbe il carattere collettivo delle azioni Pesc con graduazioni delle posizioni nel comando e controllo a seconda della consistenza dei contributi in termini di contingenti militari (solo in una siffatta ipotesi Mrs. Pesc, se dotata del dovuto prestigio e capacità, che vengono in gran parte da esperienze di successo, avrebbe peso).

Oggi sia il nostro Presidente del Consiglio che il Capo dello Stato francese ed il Presidente della Bce insistono nel precisare che le loro richieste di sostenere la crescita rientrano nelle flessibilità già previste dai Regolamenti. Ma ciò potrebbe semmai essere il risultato finale, mentre apparirebbe più consono alzare le richieste per liberare risorse non solo per la crescita ma anche per la sicurezza internazionale, che incide sempre di più sullo sviluppo mondiale, sugli interessi nazionali (caso Libia e Iran per l'Italia), e sulle garanzie per una efficace ed equa globalizzazione. Una intesa in questa direzione dell'Italia con Francia e Gran Bretagna potrebbe valere a rimuovere la prevedibile obiezione della Germania (recenti segnali lascerebbero presagire una qualche riconsiderazione da parte di Berlino della attuale abulia), grande «consumatrice» di sicurezza, di cui si avvale e beneficia moltissimo, come é dimostrato dal suo elevato surplus della bilancia dei pagamenti (il quale permette alla industria manufatturiera tedesca di compensare la relativamente bassa domanda interna) : sarebbe ben più difficile alla Germania conquistare i mercati in periodi di forti tensioni e e di conflitti aperti in campo internazionale. Una tale iniziativa riequilibrerebbe all'interno del processo decisionale il rapporto tra i governi nazionali e i tecnocrati (il cui potere, si é detto, é aumentato a dismisura negli ultimi anni), restituendo in tal modo all'Ue quel carattere politico-istituzionale, oltre che di libero mercato, che era l'obiettivo perseguito con successo dall'Italia al Vertice europeo di Milano del giugno 1985. In quella occasione, grazie soprattutto all'azione condotta da Craxi e Andreotti con il concorso di Jacques Delors, allora Presidente dell'Esecutivo di Bruxelles, venne approvato il passaggio all'Europa politica, poi formalizzato con l'Atto Unico varato nella Conferenza di Lussemburgo dell'anno dopo.

Non fu facile giungere alla approvazione, presa a maggioranza,

dell'avvio del processo di unificazione politica; vi si opponeva con forza Margaret Thatcher, sostenuta in maniera aperta e ostentata da Danimarca e Grecia. Ma anche altri paesi, pur senza prendere la parola, puntavano in cuor loro sul rinvio della questione. Tra questi Francia e Germania: non perché fossero contrari a varcare la frontiera del Mercato Unico ma, dichiaratamente, per farlo con il consenso generale dato il carattere straordinario dell'atto. Ciò tuttavia era vero solo in parte; in realtà Kohl e Mitterrand mal digerivano l'intromissione dell'Italia in questioni normalmente lasciate al traino della locomotiva franco-tedesca. Ma Craxi, cosciente di assumersi forti rischi, voleva affermare (come fece in altre circostanze) i diritti di un paese profondamente «dentro» il Mediterraneo, ed esposto ai venti di crisi e di conflitti che da esso spiravano e spirano tuttora (anche come piattaforma di transito), che egli voleva con lungimiranza sottrarre alla influenza della contrapposizione Est-Ovest e ricondurre alla sfera geo-politica dell'Europa (e dell'Italia ovviamente).

Oggi è dubbio e financo inopportuno parlare dei valori di mercato e democrazia come perno dello sviluppo mondiale

Ogni tentativo di regolamento pacifico dei conflitti nella regione e del contagio trasmesso dalle bande e milizie dell'estremismo islamico deve tener conto dell'analisi storica degli ultimi 20 anni e della condizione in cui si trovano oggi i potenziali o effettivi protagonisti. Alcune verità vanno prese in conto. La prima, di carattere generale, é il declino strategico dell'occidente, che oggi non appare più in grado di dettare l'agenda sulla rimozione o contenimento delle minacce e sul monitoraggio delle decisioni che venissero assunte per la pratica realizzazione delle intese. Gli Stati Uniti restano indubbiamente la potenza mondiale in grado di attuare, in tempi rapidi, interventi militari: ma con il forte rischio di non raggiungere gli obiettivi prefissati, ovvero di creare effetti perversi che alla lunga si ritorcono contro gli interessi dell'occidente. Lo si é visto di recente nel caso della Siria, quando Obama ha tergiversato sul suo impegno a colpire militarmente il regime siriano nonostante questi avesse valicato le linee rosse fissate dallo stesso Obama sull'uso delle armi chimiche: fu Putin, per ironia, a levarlo di impaccio con una mossa da poker, ottenendo da Bashar l'impegno al trasferimento controllato del dispositivo chimico (sui cui riscontri nessuno si affanna). In passato, devono essere ricordati gli errori degli Stati Uniti nel non aver associato nella giusta misura Pakistan e Iran nella lotta per liberare l'Afghanistan dall'oppressione dei talebani e l'improvvida *de-baathification* dell'Iraq da parte di «governatori» incompetenti.

Washington è perfettamente cosciente dell'indisponibilità di Putin (come oggi evidenzia la crisi in Ucraina) a dare copertura *onusiana* a operazioni di iniziativa dell'occidente che divergano da interessi strategici di Mosca; ed è difficile senza la disponibilità di Mosca ritentare la soluzione multilaterale per il processo di pace, ipotesi che comunque resta ancora impraticabile per Israele, grazie alla soggezione degli americani.

È indubbio che le incertezze sull'uso della deterrenza americana indeboliscono la forza della diplomazia e del dialogo; gli Stati Uniti d'altra parte non possono esporsi a ulteriori insuccessi come quello del Segretario di Stato John Kerry nel suo strenuo e un po' naif tentativo di avviare un dialogo di pace tra Netanyhau e Abu Mazen, fatto fallire, per ammissione dello stesso Capo della diplomazia americana, dall'intransigenza di Gerusalemme. Per Obama non é un buon momento: difficile mettere insieme gli attori per una Conferenza di pace mediorientale; e va preso atto inoltre che sono riprese nel mondo le lotte ideologiche che i benpensanti pensavano ormai sepolte con la caduta del Muro di Berlino. Le rivendicazioni della Russia di Putin sui russofoni sono un inquietante campanello di allarme, unitamente alla crescita della Cina e alla sfida aperta dell'integralismo islamico.

Oggi è dubbio e financo inopportuno parlare dei valori di mercato e democrazia, logo dell'Occidente, come perno dello sviluppo mondiale. L'iniziativa di creare una coalizione per combattere lo Stato islamico appare al momento soprattutto una mossa per ridare lustro all'Amministrazione americana. La Nato é di per sé un organismo poco adatto per coinvolgere paesi che sono fuori dalla solidarietà atlantica, e l'aspro confronto con la Russia é oggi un problema assai più strategico per l'occidente. Ma al di là delle formali adesioni, nulla potrà impedire intese ad hoc e a geometria variabile, chiudendo un occhio sulle credenziali dei compagni di viaggio. Sono note le posizioni del Presidente Hollande su Bashar, che «non può essere un partner nella lotta contro il terrorismo», e di influenti personaggi delle Amministrazioni americana e britannica secondo i quali «Bashar non é parte della soluzione ma del problema». Ma occorreva evidentemente conferire una maggiore solennità all'obiettivo di fronte ai massacri contro il genere umano che accadono in alcuni dei teatri di guerra nel medioriente (ed anche a seguito della profonda emozione suscitata dalla decapitazione del giornalista americano James Foley). Per questo il Presidente americano ha voluto metterci la faccia

affermando il suo «impegno a estirpare il cancro dello Stato islamico» (Kerry aveva indicato più riduttivamente un impegno a impedire «il contagio» dello Stato islamico).

E tuttavia non si può restare inerti di fronte ai massacri contro il genere umano che accadono in alcuni dei teatri di guerra nel medioriente. L'azione più urgente e perentoria va diretta verso l'Isis.

Al momento l'intervento – a parte l'invio di consiglieri militari – prevede bombardamenti aerei nei due versanti del «Califfato»: quello iracheno, che ha fatto registrare buoni successi, tra l'altro «arrestando» (per usare le parole di Papa Francesco) la marcia delle orde di Abou Bakr El Baghdadi. L'operazione prevista nel versante siriano si sta realizzando con la cooperazione di Damasco, che ha solo posto la condizione che il piano di attacchi aerei sia coordinato con il suo governo. La Siria, é vero, incassa un importante avallo che l'aiuterà a riguadagnare autorità nei riguardi dell'opposizione armata, i ribelli moderati marginalizzati dalle milizie dello Stato islamico. E' verosimile che l'offensiva dei barbari di Al Baghdadi venga stoppata risolutamente, ma non in tempi brevi, con la conseguenza che l'attuale territorio dello Stato Islamico continuerà ad accogliere e addestrare terroristi che potranno poi infiltrarsi nei paesi limitrofi, con nuove emergenze umanitarie. In compenso c'é da augurarsi che la ribellione dei sunniti iracheni - che hanno ingrossato le file dell'Isis per reazione ai soprusi subiti dal governo di El Maliki rientrino nell'ordine dopo il passo indietro di quest'ultimo e la migliore predisposizione del successore, il moderato Haider Al Abadi, a stabilire un rapporto più equilibrato con la minoranza sunnita.

> «Il tempo non lavora per Israele; forse ci vorranno 50 anni, ma verrà il momento in cui per Israele il problema palestinese diverrà ingestibile».

In qualche modo la strategia messa in piedi da Washington appare, sul piano pratico, di carattere globale, con l'assenso tacito dell'Iran al cambio di governo di Bagdad e l'impegno di Al Abadi – che gode dell'appoggio del grande Ajatollah Al Sistani – a correggere la sconsiderata *de-baathification* iniziata disinvoltamente dagli americani nella disastrosa occupazione del 2003; e con l'assenso della Siria, di cui si é detto più sopra, ed ovviamente della Russia, che vede rialzare la testa del suo protetto Bashar. Ma appare al momento poco probabile che si vada nel futuro prevedibile a qualcosa di più formale e di più strutturato. Del resto la cooperazione di Damasco consente una operazione che, al di là della retorica, fa comodo a tutti, e che mira a togliere di mezzo un gruppo sanguinario da tutti odiato e temuto.

Difficile concludere che si stia voltando pagina e che il peggio sia dietro le spalle, anzi: la pretesa che comincia a insinuarsi di un Kurdistan non più regione autonoma ma Stato sovrano appare assai gravida di rischi, potendo risvegliare focolai di irredentismo in una Turchia che con l'elezione a Presidente

della Repubblica di Erdogan potrebbe flettere i muscoli. Nel suo discorso di insediamento Erdogan, parlando in terza persona («con l'elezione del presidente la Turchia rinasce dalle sue ceneri»), ha echeggiato immagini di grandezza e reso un omaggio quasi irriverente a Mustafa Kemal Ataturk davanti al suo mausoleo. E tuttavia sullo sfondo l'interrogativo più gravido di rischi resta l'irrisolta questione palestinese. Ricordo come fosse ieri la frase del defunto sovrano saudita Fahd Al Saul durante un colloquio con Craxi, nel novembre del 1984 a Riad: «Il tempo non lavora per Israele; forse ci vorranno 50 anni, ma verrà il momento in cui per Israele il problema palestinese diverrà ingestibile».

Di anni da allora ne son passati circa 30 e qualche segnale già appare: tre battaglie vinte non hanno permesso a Israele di vincere la guerra; cresce il disagio e la disapprovazione di larga parte dell'opinione pubblica mondiale verso il metodo della «punizione collettiva» di pessima memoria; i ripetuti giudizi severi, che erano delle condanne, del Segretario Generale dell'Onu; e lo stesso commento dell'Ufficio del portavoce del Dipartimento di Stato, che ha definito «scandaloso» l'attacco alla scuola gestita dall'Onu ove sono periti decine di bambini, mostra un fossato tra Casa Bianca e Congresso. I massacri ormai perpetrati a ripetizione (il 90% civili con prevalenza di donne, anziani e bambini) da Tsahal sono diventati odiosi e insopportabili, così come le continue violazioni di Tsaal del diritto internazionale hanno passato il segno. Quanto mai opportuna dunque l'apertura di una Commissione d'inchiesta dell'Onu. Purtroppo continuano ad esserci crimini moralmente condannabili, che rendono iniqua e inaccettabile per la coscienza internazionale la definizione di «guerra giusta» usata da taluno. Strano, poi, il silenzio dei nostri uomini di dottrina che non hanno spiegato fino a che punto un paese occupante può invocare l'autodifesa o il diritto di difendersi. Ma anche sul piano strettamente militare, Tsahal presenta un bilancio non brillante, con la perdita di 64 soldati, quattro volte il totale delle tre precedenti battaglie «vinte». Dalla premonizione di Re Fahd sono passati 30 anni, superando il punto di boa; il tempo corre ed é forse il momento di ripensare all'approccio dell'Europa, troppo schiacciato su quello americano, falsamente creativo nell'abituale fraseggio aulico della diplomazia, ma fondamentalmente vuoto e remissivo nei riguardi di Gerusalemme: come l'enfatica dichiarazione fatta ad Annapolis dall'ex Presidente George W. Bush sui «due Stati», uno dei quali nel frattempo dimezzato dai ricorrenti insediamenti degli israeliani, che sono ormai gli ultimi coloni nella regione e nel mondo.

Il rimedio della concorrenza

>>>> **Pierluigi Ciocca**

In Italia, dal secondo dopoguerra a metà degli anni Sessanta, in un'economia in formidabile crescita, la spesa pubblica (dell'insieme delle Pubbliche amministrazioni) non aveva superato il 30 per cento del Pil. Con il 1965 prendeva avvio la tendenza che in meno di un ventennio l'ha portata a raggiungere, nel 1983, la metà del Pil, e quindi a superarla nel 1989-90, sino al picco storico del 57 per cento toccato nel 1993. Dopo una discesa che lo riduceva al 46 per cento nel 2000, il rapporto risaliva, raggiungendo un nuovo massimo (52,5 per cento) nel 2009. Si è da allora attestato al di sopra del 50 per cento, con oscillazioni attorno a quel livello (51,2 per cento nel 2013). Sempre rispetto al Pil, la spesa pubblica italiana avvicinava la media europea a metà degli anni Ottanta, la superava nei primi anni Novanta, per poi attestarsi su quella stessa media, superata, fra i principali paesi dell'Eurozona, dalla Francia (57 per cento del Pil nel 2013).

Nell'arco dell'ultimo mezzo secolo la pressione fiscale (imposte e contributi sociali) ha vanamente inseguito l'esplosione della spesa, passando dal 26 per cento del Pil dei primi anni Sessanta al 44 per cento del 2012-2013. L'hanno frenata, fra l'altro, un'evasione dell'ordine dell'8 per cento del prodotto, la minuscola dimensione della maggioranza delle imprese, l'estensione dell'economia sommersa, la stessa sperequazione fra i contribuenti "tartassati" e gli evasori. Il bilancio pubblico (includendo le entrate non fiscali) è stato costantemente in disavanzo, con punte annuali eccedenti il 10 per cento del Pil nel 1981-1992, i lunghi anni dell'irresponsabile non-governo delle finanze. Nel 2012-2013 lo squilibrio è stato pari al 3 per cento del prodotto. Anche il contributo del settore pubblico al risparmio nazionale è risultato ampiamente negativo, le uscite correnti superando quasi sempre – in specie nel 1971-1997 – le entrate correnti. Il debito pubblico è balzato al 122 per cento del prodotto nel 1994, dal 30 per cento del 1964. Dopo essere sceso sino al 2004 (al 104 per cento, soprattutto grazie alla cessione di cespiti patrimoniali da parte della PA), è tornato ad aumentare raggiungendo nel 2013, con il 133 per cento, il più elevato livello dal dopoguerra.

Mentre tutto ciò avveniva, la crescita dell'economia progressivamente rallentava, sino a ristagnare e a tramutarsi in decrescita. Il tasso medio di sviluppo del Pil in termini reali scemava dal 6,3 per cento del 1950-70 al 3,8 degli anni Settanta, al 2,4 negli anni Ottanta, all'1,5 degli anni Novanta. Si annullava nel 2000-2013. Fra il 2007 e il 2013 una doppia recessione – la più profonda e lunga della storia d'Italia in tempi di pace – abbatteva il Pil di nove punti percentuali, la produzione industriale di 24 punti, gli investimenti di 26 punti, mentre la disoccupazione travalicava il 13 per cento della forza-lavoro. Lo scadimento della crescita accentuava gli squilibri del bilancio. Provocava minor gettito dal lato delle entrate e maggiori uscite per il sostegno alle attività produttive in difficoltà e ai lavoratori in cassa integrazione o disoccupati. Ancor più grave è che gli squilibri del bilancio a propria volta comprimevano la crescita dell'economia, attraverso diversi canali.

> Dagli anni Ottanta nella composizione della spesa pubblica si restringevano gli investimenti nelle infrastrutture e si dilatavano gli interessi sul debito

La pressione fiscale rapidamente montante distorceva gli usi privati delle risorse. Soprattutto, incideva sull'autofinanziamento delle imprese e sul rendimento atteso dagli investimenti, limitando l'accumulazione di capitale, la capacità produttiva, la produttività. Dagli anni Ottanta nella composizione della spesa pubblica si restringevano gli investimenti nelle infrastrutture e si dilatavano gli interessi sul debito. Sulla spesa totale della PA gli investimenti scendevano quasi senza soluzione di continuità dal 10 per cento del 1964 al 3 per cento del 2013, mentre gli interessi passivi salivano da meno del 4 per cento nel 1964 sino a eccedere il 20 per cento nei primi anni Novanta e il 10 per cento ancora nel 2013. Il deteriorarsi delle opere pubbliche e delle infrastrutture implicava diseconomie esterne per le imprese, aumentando i loro costi e incidendo

sulla loro produttività. L'indebitamento netto, il risparmio negativo, il debito e il suo onere imprimevano spinte al rialzo sui tassi d'interesse di mercato, che pur esse limitavano l'accumulazione di capitale nell'intera economia.
Un ulteriore freno alla crescita derivava dalla qualità dei beni e dei servizi offerti dalla PA. In una prima fase, databile fra il 1960 e il 1975, all'espansione della spesa aveva corrisposto, seppure tra inefficienze, l'estensione a fasce più ampie di beneficiari di istruzione, sanità, previdenza, assistenza. Si istituì la scuola materna statale, la scuola dell'obbligo venne elevata a 14 anni di età, si aprirono gli accessi all'università, il numero delle pensioni salì da 7 a 14,5 milioni, la sanità pubblica si impose. Dal 1975 al 1990, invece, più delle "quantità" lievitarono i costi unitari: il rapporto fra personale della scuola e studenti, quello fra dipendenti e giorni di degenza negli ospedali, gli importi medi delle prestazioni nella previdenza e nell'assistenza. I reiterati tentativi successivi di ridurre stabilmente la spesa non sono stati sufficienti.

La concorrenza è scemata nei mercati dei prodotti e nel mercato della proprietà/controllo delle imprese

Con quelli legati alle modalità della presenza dello Stato nell'economia, almeno altri tre ordini di fattori hanno concorso, in un intreccio perverso, a piegare progressivamente il *trend* dello sviluppo italiano negli ultimi decenni, sin quasi ad azzerare il ritmo d'incremento del prodotto *potenziale*. Produzione e produttività hanno risentito della inadeguatezza delle infrastrutture giuridico-istituzionali, oltre che di quelle fisiche; dello scemare della concorrenza, nonostante l'azione *antitrust*; della ridotta attitudine delle imprese in genere, e di quelle manifatturiere in particolare, a ricercare la maggiore dimensione, l'efficienza, l'innovazione, e quindi la produttività. Le riforme del diritto dell'economia hanno palesato ritardi nel corrispondere alle esigenze della produzione. La concorrenza è scemata nei mercati dei prodotti e nel mercato della proprietà/controllo delle imprese. La debolezza del tasso di cambio (nel 1992-2002), la moderazione salariale e sindacale, la larghezza della spesa pubblica hanno pur esse consentito a lungo facili profitti. Si sono quindi attenuate le pressioni sulle imprese a ricercare il profitto attraverso gli investimenti, il progresso tecnico e l'innovazione: quindi attraverso l'efficienza e la produttività.
Dal pulviscolo dei 4,5 milioni di aziende non è scaturita qualità. Non c'è stato dinamismo dimensionale. Solo meno di

3500 aziende occupano più di 250 addetti. I grandi gruppi industriali si contano sulle dita di una mano o due, e le loro produzioni (auto, pneumatici, dolciumi, montature per occhiali, abbigliamento povero, pasta) non si situano alla frontiera dell'innovazione. Gli stranieri, per parte loro, si guardano bene dall'investire in una penisola carente nelle infrastrutture, materiali e immateriali. Andrebbe riformato il diritto dell'economia secondo una visione d'assieme, coordinando fra loro i sei blocchi dell'ordinamento giuridico divenuti manifestamente carenti: societario, fallimentare, processuale, amministrativo, antitrust, del risparmio. Ai produttori italiani, in via definitiva, andrebbe imposta la concorrenza fra loro, negata la collusione con le Amministrazioni, ed *a fortiori* sanzionata la corruzione. Con specifico riferimento al settore pubblico, vanno aumentati gli investimenti in infrastrutture – a cominciare dalla messa in sicurezza di un territorio fragilissimo – e va ridotta una pressione fiscale che l'economia non è più, manifestamente,

in grado di sostenere. Il presupposto è sciogliere il nodo scorsoio della spesa pubblica. E' ineludibile contenere le uscite di parte corrente della PA: non la spesa per pensioni, sanità, assistenza – la spesa sociale, collante del paese, che pure va razionalizzata – ma altre voci di spesa. La parte non sociale della spesa pubblica (personale, acquisti di beni e servizi, trasferimenti vari) sfiora, al netto degli interessi, il 23 per cento del Pil (oltre 300 miliardi di euro l'anno). Nell'arco della legislatura occorrerebbe frenarla in una misura – tre, quattro punti percentuali rispetto al Pil – che vada oltre l'importo strettamente necessario a consolidare l'equilibrio del bilancio, che nell'accezione "strutturale" è stato avvicinato, con costi enormi, nel 2012-2013. Se ciò avvenisse, il merito di credito della Repubblica migliorerebbe, e anche gli oneri per gli interessi sul debito scenderebbero al disotto del 5 per cento del Pil su cui si sono attestati.

Si aprirebbero così gli spazi per una graduale riduzione della pressione fiscale e per innalzare prontamente la spesa della PA in conto capitale. Gli investimenti pubblici sono cruciali ai fini dell'uscita dalla recessione e del rilancio della crescita di lungo periodo. Con il loro rilevante effetto moltiplicativo sosterrebbero la domanda globale. Selezionati secondo priorità, potenzierebbero le infrastrutture fisiche, e quindi la produttività. Non vanno finanziati con imposte. L'Europa non permette – erroneamente – di finanziarli con debito. Vanno finanziati riducendo la spesa corrente non sociale e gli interessi sul debito. In particolare deprimono la produttività e attivano molto poco la domanda effettiva - sono quindi riducibili - le spese per acquisti di beni e servizi superflui e a prezzi esosi; le spese per il personale, allorché esso è ridondante (senza decurtazioni di salario o licenziamenti, ma attraverso un minor *turnover*); le spese per trasferimenti, che sono fonte di spreco o di corruzione. Solo percorrendo entrambe le vie – domanda globale per il breve termine, dinamica della produttività per il lungo termine – il reddito e l'occupazione potranno aumentare.

Naturalmente, ciò avverrà solo se le imprese rispondono. Altrimenti, la politica economica si dimostrerà impotente. Produttività, crescita e occupazione trarrebbero grande giovamento dallo stimolo rivolto alle imprese da una rinnovata pressione concorrenziale. Trarrebbero un giovamento non minore da una riscrittura del diritto dell'economia che valorizzi l'imprenditorialità, il risparmio, l'accumulazione efficiente del capitale. Crescendo l'economia, quello dello *stock* del debito pubblico si rivelerebbe un non-problema. Con il bilancio in equilibrio, qualora il Pil nominale progredisse del 4 per cento l'anno, il rapporto debito/Pil seguirebbe per ciò stesso una sicura tendenza discendente, passando in un quinquennio dall'attuale 133 per cento al disotto del 110 per cento.

Modificare nelle direzioni auspicate la *composizione* del bilancio pubblico resta la priorità assoluta della politica economica italiana. La questione presenta difficoltà tecniche, amministrative, gestionali di grande momento. Nel rinviarne la soluzione, agli occhi della classe politica queste difficoltà oggettive si sono nei decenni unite alla perversa convinzione secondo la quale si perde meno consenso elettorale tassando ulteriormente l'indistinta platea dei contribuenti già "tartassati" di quanto non se ne perderebbe negando il danaro pubblico speso a favore di categorie, gruppi, imprese, individui: hanno un nome e un cognome, i beneficiari delle uscite non sociali che verrebbero tagliate. Ma non vi sono più margini. Se quelle difficoltà oggettive e quel calcolo politico opportunistico e miope non si supereranno, la società italiana imploderà nella inarrestabile decadenza del suo benessere economico.

Vent'anni di inettitudine

>>>> **Ruggero Paladini**

Nella Tabella I vengono sintetizzati venti anni di spesa pubblica, che riunisce lo Stato centrale e tutte le sue articolazioni. I dati[1] delle due prime colonne sono in miliardi di euro[2], mentre nella terza si trova il tasso medio annuo di variazione nel ventennio. Sia l'anno d'inizio che quello finale sono anni di recessione, ma mentre nel 1993 la recessione (-1,2%) veniva dopo diciassette anni di crescita continua, la recessione del 2013 (-1,9%) è la quarta dopo il 2007, superata per intensità solo da quella del 2009, quando tutti i paesi più sviluppati subirono un crollo della produzione.

Anni	1993	2013	Tassi di crescita annui in %
1) Spesa corrente primaria: di cui	326,1	674,4	3,70
1a) Prestazioni sociali	154,4	362,2	4,29
1b) Stipendi	99,7	164,1	2,52
2) Interessi	97	82	-0,84
3) Spesa capitale	39,7	42,5	0,34
4) Pil nominale	100	195,43	3,41
5) Pil reale	100	114,67	0,69

Tabella I

Nella Tabella vengono riportati i dati della spesa corrente primaria (cioè al netto della spesa per interessi), e vengono specificate le due componenti più importanti: le prestazioni sociali (pensioni e sanità) e le remunerazioni dei dipendenti pubblici. Altre due voci sono gli interessi e la spesa in conto capitale. Nelle due ultime righe sono riportati i numeri indici del Pil nominale (quantità e prezzi) e quello reale (solo quantità), con i relativi tassi di crescita annui[3].

Come si può notare la spesa corrente primaria nel suo insieme ha avuto una crescita annua maggiore di quella del Pil nominale, e pertanto la sua quota rispetto a quest'ultimo è cresciuta in modo significativo. Ma osservando le due principali sotto-voci si vede che sono le prestazioni sociali ad aver spinto in alto la spesa primaria, mentre invece gli stipendi sono cresciuti nettamente meno del Pil. Anche la spesa in conto capitale ha avuto una crescita media estremamente bassa, pari ad un 10% rispetto a quella del Pil nominale (vedremo che l'andamento è molto diverso nei sotto-periodi). Abbiamo poi il caso della spesa per interessi, che è addirittura diminuita nell'arco del ventennio (un po' meno di un punto l'anno). La spesa per interessi, che rappresentava il 21% della spesa complessiva nel 1993, è scesa al 10,3% nel 2013. E ciò malgrado il fatto che il debito pubblico sia giunto nel 2013 ad un livello maggiore di quello di venti anni prima. Si tratta ovviamente dell'effetto dell'euro.

Fra il 1993 e il 2001 abbiamo un calo
di 5,8 punti della spesa per interessi,
di 3,9 punti della spesa primaria totale,
e di 3,3 punti delle entrate

Dopo lo sguardo d'insieme, conviene suddividere l'intero periodo in tre parti, di diversa durata: la prima raggruppa gli anni novanta e l'inizio degli anni duemila. E' il periodo successivo alle misure di aggiustamento della Finanziaria del governo Amato e successivi, ma caratterizzato soprattutto dai governi di centrosinistra, con la realizzazione di un cospicuo avanzo primario che raggiunge il massimo nel 2000. Il secondo periodo è invece caratterizzato dal governo di centrodestra, con una sua sostanziale continuità, malgrado i mutamenti avvenuti in vari ministeri: in questo periodo l'avanzo primario viene quasi completamente eroso. L'ultimo periodo inizia con

1 I dati sono tratti dalle Relazioni annuali della Banca d'Italia.

2 Ovviamente nel 1993 c'era il Trattato di Maastricht ma non l'euro. I dati in lire sono stati divisi per 1936,27, cioè il cambio lira-euro fissato successivamente.

3 La differenza tra i due tassi dipende dall'inflazione, ma non coincide necessariamente con quella dei beni di consumo. Va tenuto presente che mentre esistono i prezzi dei beni di consumo o d'investimento, non esiste un "prezzo" del Pil. Il deflattore del Pil dipende sia dall'andamento dei beni finali di consumo o d'investimento, sia da quello dei beni d'importazione, in particolare dal prezzo del petrolio.

un governo di centrosinistra, che effettua una manovra (Finanziaria 2007) di contenimento del deficit, per fermare l'andamento del rapporto debito-Pil che aveva ricominciato a crescere da due anni. L'anno dopo scoppia la crisi finanziaria, e nel nostro paese inizia la fase recessiva, che si accentua nel 2009, anno in cui la caduta del reddito è tra le più gravi di tutti i paesi d'Europa: per la prima volta il Pil risulta più basso alla fine di quanto fosse all'inizio.

Nel 1993 (che, ricordiamo, è un anno di recessione) la quota della spesa totale sul Pil è del 57,8%, di cui 12,1% di interessi; la quota delle entrate è 48,3%, ed il rapporto debito-Pil è pari a 115,7%, e continuerà a crescere per altri due anni fino al 122%. Nel 2001 la spesa totale è scesa al 48,1%, di cui 6,3% di interessi; le entrate sono scese al 45%. In sostanza in questo periodo abbiamo un calo di 5,8 punti della spesa per interessi, di 3,9 punti della spesa primaria totale, e di 3,3 punti delle entrate. Si tratta di cali molto significativi delle spese, che sono stati utilizzati in parte per la riduzione della pressione fiscale, ed in parte più consistente per la diminuzione del debito, che a fine 2001 è sceso a 108,8%. Alla discesa ha contribuito anche il buon andamento della crescita economica (media del periodo 2,26%, Tabella II).

Anni	1993	2001	Tassi di crescita annui in %
1) Spesa corrente primaria: di cui	326,1	470	4,68
1a) Prestazioni sociali	154,4	234,1	5,17
1b) Stipendi	99,7	131,6	3,53
2) Interessi	97	78,8	-2,56
3) Spesa capitale	39,7	52,1	0,34
4) Pil nominale	100	156,15	5,72
5) Pil reale	100	119,55	2,26

Tabella II

Con l'aiuto della Tabella II entriamo nel dettaglio: come si vede la spesa primaria corrente cresce meno del Pil nominale; molto di meno cresce la spesa in conto capitale, che non recupera, se non in piccola parte, il processo inflazionistico (la differenza tra Pil nominale e reale ne costituisce un indicatore). Veramente notevole il calo degli interessi sul debito pubblico, che si manifesta nella seconda metà del periodo, quando l'Italia, grazie alla Finanziaria 1997, riesce ad entrare nell'euro. Nella Tabella si nota lo scarto tra le prestazioni sociali (pensioni e sanità[4]) e le remunerazioni del pubblico impiego, per oltre un punto e mezzo all'anno. In questo periodo il rallentamento della crescita delle pensioni è affidata soprattutto alla decisione, della Finanziaria 1993, di indicizzare le pensioni ai soli prezzi. La riforma del 1995, che introduce il sistema contributivo, non dà significativi risparmi; infatti la decisione di mantenere il sistema retributivo per coloro che avevano diciotto anni di anzianità a fine 1995 sposterà in avanti di oltre un quindicennio i risparmi ottenibili qualora si fosse stabilito il criterio di riservare il trattamento retributivo ai soli anni prima del 1996: la riforma svedese, di poco successiva, ha non a caso stabilito questo criterio. I risparmi conseguibili sarebbero stati piccoli all'inizio, ma poi rapidamente crescenti, anche se probabilmente una parte di essi sarebbe stata spostata in maggiori finanziamenti per gli ammortizzatori sociali.

Fra il 2001 e il 2006 tutte le spese hanno un tasso medio di crescita maggiore di quello del Pil nominale, il contrario di ciò che era accaduto nel periodo precedente

Fra il 2001 e il 2006 la quota della spesa totale sul Pil torna a salire (49,2), malgrado la discesa di quella per interessi (4,7). Le entrate calano leggermente a 44,2 (2005) salvo risalire nell'anno successivo sia per i provvedimenti del governo Berlusconi che per quelli del governo Prodi, che riportano la quota a 44,8. Ma è in particolare la caduta della crescita reale, e quindi anche di quella nominale, che determina il rallentamento della discesa del rapporto debito-Pil: che si arresta a fine 2004 (103,9) e ricomincia a crescere nei due anni successivi (106,6 a fine 2006).

4 In questo periodo la spesa sanitaria ha una crescita superiore a quella pensionistica, pari a 6,23 annuo.

Anni	2001	2006	Tassi di crescita annui in %
1) Spesa corrente primaria: di cui	470	587,3	4,56
1a) Prestazioni sociali	234,1	293,5	4,63
1b) Stipendi	131,6	163,2	4,40
2) Interessi	78,8	69,1	-2,59
3) Spesa capitale	52,1	74,5	7,42
4) Pil nominale	100	118,19	3,40
5) Pil reale	100	103,13	0,62

Tabella III

Come si nota nella Tabella III, in questo periodo tutte le spese[5] hanno un tasso medio di crescita maggiore di quello del Pil nominale, il contrario di ciò che era accaduto nel periodo precedente. Come si è accennato, particolarmente accentuata è la caduta della crescita reale dell'economia.
Sulle ragioni di questo rallentamento si è scritto molto, e non è qui la sede per approfondire il tema. Certo in questi anni c'è un rallentamento generale a livello internazionale, e segnatamente nell'area euro: ma il fenomeno in Italia è molto più acuto che altrove, con l'eccezione della Germania. Hanno influito il cambio ormai definitivamente fisso e la rivalutazione dell'euro, entrambi fattori che hanno trovato impreparate molte (la maggior parte) delle nostre imprese, per venticinque anni abituate a ripetute svalutazioni, che ripristinavano la competitività. Secondo alcuni analisti (Ciccarone-Saltari) la caduta del costo del lavoro, in seguito alla "precarizzazione", ha avuto un effetto negativo sull'innovazione e la produttività.

Se la spesa totale è tornata a fine 2013 oltre la metà del Pil , e se il debito è arrivato al 132,6%, la ragione risiede nella forte caduta del reddito

Ci si può chiedere se la maggiore crescita della spesa primaria, sia corrente che in conto capitale, abbia avuto un ruolo di sostegno all'economia, che in assenza avrebbe avuto un andamento ancora più depresso (come è accaduto successivamente). Probabilmente la risposta è positiva, ma il punto è che nelle misure di politica di bilancio (e più in generale di politica economica) è mancata la consapevolezza del fenomeno che si stava verificando, e della necessità di porre la crescita della produttività al centro dell'intervento pubblico. Non è un caso che in un periodo in cui le spese in conto capitale hanno la crescita più forte i trasferimenti agli Enti di ricerca invece rimangono piatti (anche senza mitizzare la capacità performativa di tali Enti).
Il periodo fra il 2006 al 2013 è ovviamente caratterizzato dallo scoppio della crisi finanziaria internazionale e dalle sue conseguenze sulla produzione e sul reddito. Il 2007 quando il castello finanziario di subprime e derivati incomincia a vacillare, è ancora un anno di crescita: +1,7% di Pil, malgrado la Finanziaria abbia contratto il deficit per fermare la crescita del debito, che infatti scende a 103,6%. Ma successivamente la crisi esplode, e nei due anni successivi il Pil cala di quasi sette punti, ne recupera due nel 2010 e 2011, per poi ricadere di nuovo di oltre quattro punti negli ultimi due anni.
Se quindi la spesa totale è tornata a fine 2013 oltre la metà del Pil (51,2%, con la quota della spesa per interessi in aumento al 5,5%), e se il debito è arrivato al 132,6%[6], la ragione risiede nella forte caduta del reddito. In effetti, come si vede nella Tabella IV, la spesa primaria corrente cresce mediamente ad un tasso nettamente più basso rispetto ai due periodi precedenti: ma anche il Pil nominale è cresciuto pochissimo. Da segnalare la differenza tra la spesa per prestazioni sociali rispetto alle altre voci; va detto che il tasso medio di pensioni (e sanità) è sceso rispetto ai periodi precedenti sia in seguito ad una serie di interventi sull'età di pensionamento avvenuti negli anni duemila, sia per una decisa stretta sulle spese sanitarie[7]. In particolare negli ultimi due anni la spesa pensionistica si è portata su un tasso annuo del 2%, mentre la spesa sanitaria è diminuita in valore assoluto.
Tuttavia il fatto che in questo periodo la grandissima maggioranza di coloro che vanno in pensione continuino ad usufruire del sistema retributivo fa sì che la crescita della spesa continui ad essere nettamente maggiore dell'inflazione. Invece la massa retributiva dei dipendenti rimane quasi costante, per un netto rallentamento della crescita delle retribuzioni medie, nonché per una diminuzione del numero di addetti. Anche il resto della spesa primaria corrente rallenta significativamente, con un tasso medio dell'1,7%.
Ma là dove le politiche fiscali restrittive raggiungono la massima intensità è nelle spese in conto capitale; la diminuzione è

5 Con l'eccezione di quella per interessi, che continua a scendere usufruendo della discesa dei tassi d'interesse (il famoso spread si riduce a poche decine di punti base), nonché della stessa discesa del rapporto debito-Pil.
6 Questo malgrado l'aumento delle entrate, salite al 48,5%. Nel debito sono compresi i finanziamenti ai due fondi europei Efsf e Esm, per circa quattro punti di Pil.
7 Le prestazioni sociali in natura acquistate sul mercato crescono solamente dello 0,6%, mentre nei due periodi precedenti avevano avuto tassi di crescita simili alle prestazioni sociali in denaro, cioè – sostanzialmente - alla spesa pensionistica.

tale da riportare il livello solo leggermente al di sopra di quello di venti anni prima. Purtroppo il fenomeno è facilmente spiegabile: la spesa corrente è molto più difficilmente comprimibile di quella in conto capitale.

Anni	2006	2013	Tassi di crescita annui in %
1) Spesa corrente primaria: di cui	587,3	674,4	1,95
1a) Prestazioni sociali	293,5	362,3	3,01
1b) Stipendi	163,2	164,1	0,10
2) Interessi	69,1	82	2,48
3) Spesa capitale	74,5	42,5	-7,71
4) Pil nominale	100	105,97	0,83
5) Pil reale	100	92,83	-1,06

Tabella IV

E' stato più volte sottolineato che, al netto delle pensioni e degli interessi, la spesa pubblica in Italia è tra le più basse dell'Unione europea. Questo di per sé non implica che il livello di efficacia ed efficienza siano soddisfacenti. Significa però che i margini di riduzione nei livelli assoluti di spesa non sono molto ampi, se non forse nel caso della spesa per beni e servizi. Prima di accennare a questo tema è però opportuno qualche commento su proposte di interventi sulla spesa pensionistica[8]. Anche di recente il Fmi, dopo la sua ultima visita in Italia, ha suggerito di ridurre le pensioni più alte per finanziare una maggiore spesa per l'istruzione: cioè dagli anziani ai giovani.

L'esperienza di questi anni evidenzia che la centralizzazione degli acquisti, e gare corrette tra i fornitori, portano a sensibili risparmi di spesa

Il governo Letta ha introdotto un contributo di solidarietà per le pensioni superiori a 90.000 euro, muovendosi sul filo della costituzionalità, ma vi sono proposte più incisive. Le quali si fondano sulla constatazione che la massa dei pensionati, avendo usufruito del sistema retributivo, gode di una pensione più alta di quanto avrebbe con l'applicazione del sistema contributivo. Di qui la proposta di tagliare una parte della differenza, dopo aver ricostruito, in qualche modo, il livello della pensione "contributiva virtuale". Questo intervento si applicherebbe ai pensionati con livelli superiori ad una soglia mensile collocabile tra i duemila ed i tremila euro. Vale la pena di approfondire la questione.

Come è noto i sistemi retributivi e contributivi sono due sistemi a ripartizione. Nel sistema retributivo l'obiettivo non è quello di assicurare un uguale tasso di rendimento a tutti i lavoratori, ma di stabilire una relazione tra prima pensione ed ultime retribuzioni. Il sistema permette poi dei trasferimenti di risorse a fini equitativi. Chi ne beneficia avrà un rendimento più alto rispetto a chi invece cede una parte delle risorse. Se la media del sistema ha un rendimento pari al tasso di crescita del Pil (o meglio della massa salariale) il sistema è in equilibrio (a parte eventuali fluttuazioni demografiche).

Quello che è successo da noi è stato il fatto che la distanza tra il rendimento medio e la crescita economica è diventata, in particolare a partire dagli anni ottanta, sempre maggiore, determinando la prospettiva di un crescente peso della spesa pensionistica. Rendimenti alti potevano ottenerli sia gli operai con carriera piatta (ma che potevano andare in pensione a cinquanta anni), sia i dirigenti che avevano grandi aumenti retributivi negli ultimi anni prima del pensionamento (analogo discorso dal 1990 per gli autonomi). Ma la differenza è che la pensione dell'operaio cinquantenne era bassa, mentre quella del dirigente sessantenne era alta.

Gli esempi sopra evidenziati servono a dare solo un'idea del problema; quello che si può notare è che l'elemento che ha il maggior peso nella differenza tra retributivo e contributivo è costituito dagli anni di vita attesa, cioè dall'età del pensionamento. Questo elemento conta di più della velocità di progressione della retribuzione. A questo proposito non va dimenticato che in molti casi la scelta del pensionamento non è stata spontanea, ma "spintanea": una significativa fetta delle ristrutturazioni industriali sono state fatte nei decenni passati usando il sistema pensionistico, a volte anche con misure ad hoc (prepensionamenti). Operai, impiegati, ma anche dirigenti, sono stati messi in pensione che lo volessero o meno.

Sembra quindi che le affermazioni, che spesso si sentono da varie parti, sulla necessità di colpire le "pensioni d'oro" in quanto non meritate (cioè più alte di quelle che si sarebbero conseguite col contributivo) confondano la pensione alta (più di 3000 euro mensili, per fissare un numero) con il rendimento ottenuto dal lavoratore. In realtà gli scarti più alti li ritroviamo tra le pensioni medie (lavoratori dipendenti) o basse (autonomi), o proprio minime (appunto le pensioni integrate al minimo). Al contrario magistrati e professori universitari hanno pensioni retributive più basse di quelle "virtuali contributive", per via del minor numero di anni di vita attesa.

8 Non c'è bisogno di dire che sulla spesa per interessi non si possono fare interventi; la gestione del debito pubblico da parte del Mef è buona, ed ormai è stato messo un freno al fenomeno dei derivati effettuati da Regioni ed Enti locali.

In sintesi è vero che il livello delle pensioni, e quindi della spesa pensionistica, è significativamente più alto rispetto a quello che avremmo se dal 1995 fosse stata attuata la regola per pro rata, come si è accennato in precedenza. Se si vuole un intervento correttivo, questo deve valere per tutte le pensioni (salvo quelle che dovessero scendere sotto il livello minimo), pena la chiara incostituzionalità della misura. Ma intervenire sulla gran parte dei pensionati è cosa che nessun governo, tecnico o politico che sia, può permettersi.

Settori più promettenti sono le spese di acquisto di beni e servizi, le società partecipate (in tutto o in parte, regionali o degli Enti locali), nonché i servizi generali dei Comuni. Sono settori – giustamente individuati da Carlo Cottarelli con la *spending review* – dove si annidano inefficienze e purtroppo corruzione e malaffare[9]. Anche nel caso dei dipendenti pubblici vi sono buoni margini potenziali di miglioramento: non perché il livello assoluto dei dipendenti rispetto alla popolazione sia alto (anzi è sotto la media dei paesi dell'Europa occidentale), ma perché non sono distribuiti in modo razionale[10].

L'esperienza di questi anni evidenzia che la centralizzazione degli acquisti, e gare corrette tra i fornitori, portano a sensibili risparmi di spesa; questo è il caso degli acquisti a livello di Stato centrale di cui si è occupata la Consip. Non è irragionevole la stima di almeno un punto di Pil di risparmi, qualora il sistema fosse esteso anche a livello sub-centrale. Qui naturalmente nascono molte difficoltà, proprie del coinvolgimento di Regioni ed Enti locali. Sono passati oltre venti anni dalla legge Merloni, che tra l'altro prevedeva la riduzione delle stazioni appaltanti, rimasta sulla carta.

Analoghi discorsi si possono fare per le migliaia di società partecipate da Regioni ed Enti locali, dove si mescolano situazioni molto diverse: andiamo da società quotate in borsa fino a casi in cui i membri del consiglio d'amministrazione sono di più dei dipendenti. Rilevante, anche se comparabile alle società private, la quota di quelle in passivo. Anche in questo caso è necessario passare al setaccio ad una ad una le società partecipate e decidere le soluzioni più adatte.

Tra breve saranno pubblicati i dati dei costi standard delle principali voci di spesa dei Comuni, da parte della Sose. Emergeranno sicuramente differenze sensibili, con tutta probabilità caratterizzate in senso territoriale. Sarà importante definire dei programmi volti a ridurre progressivamente le differenze: nelle diverse realtà locali i fattori critici dovranno essere identificati e per ciascuno suggeriti gli adeguati rimedi. La *spending review* deve diventare un metodo permanente per smontare i singoli pezzi della macchina pubblica e verificarne il funzionamento.

9 Naturalmente il discorso vale anche per le spese d'investimento, che sono effettuate prevalentemente dagli enti sub-centrali. In questo caso però l'auspicabile eliminazione della corruzione, ed i conseguenti risparmi, dovrebbe portare ad un aumento della spesa. In particolare è necessaria una consistente ripresa delle spese di ricerca.

10 Basti fare l'esempio delle università: il rapporto tra personale non docente e personale docente sale con regolarità mano mano che si scende verso sud; è probabile che lo stesso valga anche per gli istituti scolastici in generale.

La giungla fiscale

>>>> **Antonio Pedone**

Da oltre un ventennio l'economia italiana, ancor peggio di quella europea, stenta a crescere; da circa sette anni, è colpita dalla più grave recessione della sua storia, con un crollo della produzione nazionale di quasi dieci punti percentuali (e di 24 punti di quella industriale) e di oltre 25 punti degli investimenti, e con un conseguente preoccupante aumento della disoccupazione complessiva media a oltre il 13 per cento della forza lavoro, con punte superiori al 40 per cento tra i giovani in molte aree del paese.

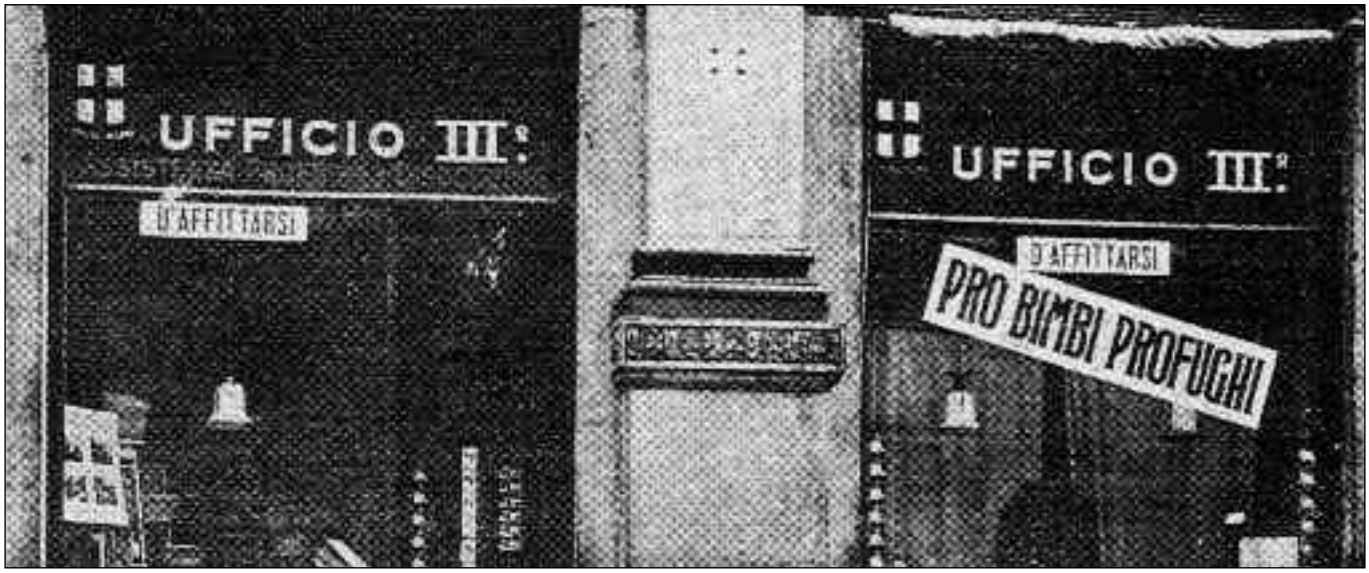
E' illusorio – e può essere pericoloso sul piano economico e sociale – ritenere, o sperare, che massicci tagli della spesa pubblica ed eventuali riduzioni delle tasse (se superiori all'ammontare richiesto per raggiungere l'equilibrio del bilancio) siano il principale strumento per superare l'attuale gravissima crisi e rimettere l'economia italiana in carreggiata su un percorso di crescita stabile e duratura. Gli squilibri di finanza pubblica, e in particolare le modalità di impiego della spesa pubblica e le modalità di prelievo del gettito tributario (più ancora che il loro ammontare assoluto), hanno certo contribuito, insieme a molti altri fattori, ad aggravare la crisi e a deprimere il potenziale di crescita dell'economia.

Il peggioramento delle finanze pubbliche durante la presente crisi, ancorché grave e diffuso, risulta molto differenziato tra singoli paesi, e attribuibile spesso a fattori molto diversi.

La grande varietà e complessità delle diverse situazioni nazionali rende evidente la difficoltà di trovare spiegazioni e ricette uniformi

Molto diverse tra singoli paesi e nei vari periodi appaiono le relazioni tra andamento del prodotto interno lordo e livello dei saldi di bilancio (sia complessivi che primari, sia in termini nominali che corretti per il ciclo) e del debito (sia pubblico che privato, sia lordo che netto). Relazioni molto diverse risultano anche tra situazioni iniziali; misurate dal livello dei saldi di bilancio e del debito pubblico in percentuale del Pil, e loro evoluzione durante la crisi: talvolta i paesi inizialmente più virtuosi in materia di finanza pubblica si comportano peggio di altri inizialmente meno virtuosi.

In molti casi si è manifestato un rapporto molto stretto tra squilibri macroeconomici e finanziari da un lato e un peggioramento grave e repentino dei conti pubblici dall'altro, così



che l'impennata del deficit e/o del debito pubblico è risultata l'effetto e non la causa della crisi finanziaria ed economica, riflettendo, in misura diversa per i singoli paesi e nei singoli anni, i massicci interventi per il salvataggio delle istituzioni finanziarie (e in particolare delle banche), la progressiva caduta automatica delle entrate tributarie, e – in pochi paesi – un significativo sostegno diretto della domanda di famiglie e imprese. Solo in un secondo tempo il peggioramento delle finanze pubbliche è legato all'estendersi di una crisi di fiducia e di liquidità dei debiti sovrani e di un avvitarsi della loro dinamica soprattutto per effetto di livelli (attuali e attesi) dei tassi di interesse, superiori ai tassi di crescita del Pil nei paesi caratterizzati da una pesante eredità di debito accumulato in un lontano passato o negli anni recenti della crisi.

Sono divenuti così sempre più stretti gli intrecci tra crisi dei debiti sovrani e dei sistemi bancari, sulla base dei complessi rapporti tra comportamenti degli emittenti sovrani, delle banche centrali, delle banche americane ed europee e dei mercati finanziari, variamente influenzati anche dalle valutazioni espresse dalle agenzie di rating. Si è manifestata la possibilità dell'avvio di un circolo vizioso tra voci non infondate di difficoltà di importanti banche, attesa di interventi di sostegno con accresciuti oneri a carico dei bilanci pubblici e con riflessi negativi sul corso dei titoli del debito pubblico e conseguenti accresciuti rischi e svalutazioni per le banche che ne sono in possesso, e nuove aspettative di interventi pubblici a loro sostegno.

La grande varietà e complessità delle diverse situazioni nazionali (basti pensare alle differenze tra i casi di Grecia, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Regno Unito, Giappone, Stati Uniti) rende evidente la difficoltà di trovare spiegazioni e ricette uniformi valide per tutti. E fa apparire parziale e illusoria la scelta di concentrarsi, per uscire dalla crisi, sul contenimento e la riduzione del debito pubblico da ottenere soltanto mediante il pareggio di bilancio e il perseguimento di avanzi primari "adeguati" per riportare il rapporto debito/Pil ad un determinato livello entro un certo numero di anni.

Risulta infondata, nelle attuali circostanze, la tesi che politiche restrittive di bilancio abbiano effetti espansivi sull'economia

Finché non si riesce ad avere un tasso di crescita del prodotto interno lordo consistentemente superiore al tasso di interesse pagato sul debito, questa impostazione può risultare, soprattutto nei paesi con alto debito e volume dei rinnovi, inefficace e al limite controproducente. Infatti, se risulta infondata, nelle attuali circostanze, la tesi che politiche restrittive di bilancio abbiano effetti espansivi sull'economia (per effetto di comportamenti di spesa influenzati da aspettative divenute ottimistiche), un miglioramento dei saldi di bilancio comunque ottenuto (e tanto più se ottenuto con tagli di spesa ed aumenti di imposte) può addirittura alimentare un circolo perverso tra politiche di bilancio restrittive e rallentamento o decrescita dell'economia. Naturalmente, ciò non significa che si possano trascurare o sottovalutare i riflessi che persistenti elevati squilibri dei conti pubblici possono avere sulla sostenibilità del debito pubblico percepita dai mercati. Significa che tale sostenibilità va assicurata con un complesso di misure dirette a contenere la crescita dello stock di debito, il suo costo, e soprattutto a stimolare la crescita e non soltanto a realizzare avanzi primari sempre più ingenti che, come si è accennato, portano spesso a inseguire vanamente l'abbattimento del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

In realtà il problema principale di fronte al quale si trova la finanza pubblica italiana non è tanto quello di ridurre la spesa pubblica e le tasse, ma quello, ancor più importante e difficile, di modificare sostanzialmente la composizione e le modalità della spesa pubblica e del prelievo tributario.

Si può certamente sostenere che abbiamo un livello di spesa pubblica complessiva e di prelievo fiscale (tributario e contributivo) troppo o più elevato se confrontato a quello degli altri paesi industrializzati o all'ammontare e alla qualità dei servizi pubblici che riceviamo. Ma, con maggiore fondatezza, si può sostenere che gli effetti negativi in termini di efficienza e di equità dell'attuale situazione possono essere rimossi o contenuti migliorando e non tagliando le spese pubbliche e le tasse. Si tratta di riqualificarle, non di ridurle: compito ancor più difficile, ma essenziale, se vogliamo provare a uscire lentamente ma decisamente dalla crisi e a ricostituire le condizioni per una crescita più sostenuta e duratura.

La spesa pubblica complessiva in Italia si aggira da qualche anno intorno al 50% del Pil, valore vicino a quello medio dell'area euro ma notevolmente superiore a quello medio delle economie avanzate (Tab. 1). Tra i maggiori paesi industrializzati, tale valore risulta molto più elevato di quello di Giappone e Stati Uniti (di oltre 10 punti), Canada e Germania (di circa 5 punti); lievemente superiore a quello della Spagna, lievemente inferiore a quello della Svezia, e notevolmente inferiore a quello della Francia (di circa 5 punti). Si tratta quindi di un valore elevato ma non eccezionale per l'area euro, che peraltro si riduce notevolmente (molto più che negli altri paesi) se ci si riferisce alla spesa pubblica primaria, al netto cioè della spesa per interessi, che nel caso italiano rappresenta circa il 5% del Pil e il 10% della spesa pubblica totale.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Stati Uniti	35,0	35,7	38,0	43,1	41,3	40,1	38,7
Canada	42,2	42,1	42,7	47,2	47,3	45,8	44,8
Giappone	34,5	33,3	35,7	40,0	38,9	40,6	39,9
Italia	48,5	47,6	48,6	51,9	50,5	49,8	50,5
Francia	53,0	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	56,6
Germania	45,3	43,5	44,1	48,2	47,7	45,0	44,7
Regno Unito	40,1	39,8	42,4	46,8	46,2	44,7	44,8
Spagna	38,3	39,2	41,4	46,2	46,3	45,7	47,8
Svezia	52,7	51,0	51,7	54,9	52,3	51,5	52,1
Area Euro	46,6	46,0	47,2	51,2	51,0	49,5	50,0
Media paesi av.	38,8	38,9	40,8	44,9	43,6	42,8	42,0

Tab. 1 Spesa pubblica complessiva in % del PIL
Fonte: IMF, *Fiscal Monitor*, April 2014.

Una quota di spese per interessi ben più alta di quella presente nei bilanci pubblici degli altri maggiori paesi industrializzati ha conseguenze molto rilevanti sulla valutazione del livello della spesa pubblica e della pressione tributaria, che può essere considerato, allo stesso tempo, eccessivo e insufficiente. Infatti per la spesa pubblica complessiva il livello è quasi sempre

risultato eccessivo rispetto al livello delle entrate ordinarie e alle esigenze di ridurre il disavanzo senza ricorrere a ulteriori forti e difficili inasprimenti tributari. E allo stesso tempo insufficiente a garantire un ammontare di risorse (al netto di quelle assorbite per il pagamento degli interessi) adeguato a fornire un livello di prestazioni e di servizi pubblici analogo o vicino a quello fornito in altri paesi con un livello di spesa pubblica comparabile. Questa insufficienza obiettiva, legata ai limiti quantitativi nella disponibilità di risorse finanziarie per molti importanti settori di spesa, è risultata aggravata dalle carenze qualitative e organizzative che spesso deprimono il livello delle prestazioni e dei servizi pubblici italiani rispetto agli standard di molti altri paesi, e che sono, in quanto tali, un freno rilevante alla ripresa e alla crescita produttiva.

Analogamente, il livello della pressione tributaria in Italia può essere considerato, per lunghi periodi, eccessivo rispetto al grado di sviluppo raggiunto e alle esigenze di crescita economica, nonché rispetto al livello prevalente negli altri maggiori paesi (Tab. 2). Ed anche in questo caso esso spesso risulta allo stesso tempo insufficiente a garantire la piena copertura della spesa pubblica complessiva, oltreché squilibrato nella sua ripartizione in termini di efficienza e di equità.

La politica di bilancio raramente è sembrata in grado di anticipare gli eventi

Questa possibile difformità nella valutazione di adeguatezza o meno del livello di spesa e di prelievo ha alimentato spinte contraddittorie, accentuate da alcune caratteristiche del nostro processo decisionale di bilancio che ha portato in molti casi ad adottare provvedimenti di bassa qualità. Così è mancata spesso una previsione adeguata delle implicazioni finanziarie delle scelte effettuate, che ha portato poi al necessario ricorso al debito. In particolare, vi è stata una sistematica stima ottimistica della spesa diretta a fronteggiare eventi eccezionali e straordinari (esempi clamorosi sono le numerose calamità), o nel caso di provvedimenti di spesa che comportavano *entitlements* permanenti e crescenti e per i quali si indicavano mezzi di copertura insufficienti nel medio-lungo termine (e talvolta anche nel breve).

	1965	1975	1985	1995	2005	2012	**2012-1975**
Stati Uniti	24,7	24,6	24,4	26,8	25,9	24,3	**-0,3**
Canada	25,2	31,5	32,2	34,9	32,5	30,7	**-0,8**
Giappone	17,8	21,3	27,0	26,2	27,2	28,6	**7,3**
Italia	25,5	25,6	34,3	40,5	41,1	44,4	**18,8**
Francia	34,2	35,7	42,6	43,4	44,0	45,3	**9,6**
Germania	31,6	34,8	35,9	37,0	35,2	37,6	**2,8**
Regno Unito	30,4	34,6	37,1	33,3	35,5	35,2	**0,6**
Spagna	14,7	18,0	27,6	32,3	35,9	32,9	**14,9**
Svezia	33,3	42,3	48,0	47,7	48,4	44,3	**2,0**

Tab. 2 Pressione tributaria complessiva in % del PIL*

Fonte: dati tratti da OECD StatExtracts.

Questi comportamenti hanno portato alla necessità di ricorrere ad aggiustamenti, in situazioni di emergenza nel frattempo createsi per l'accumularsi degli squilibri e per il verificarsi di eventi esterni. E lo si è fatto utilizzando manovre correttive che, per il carattere di urgenza e intensità richiesto, sono risultate frequentemente improvvisate e incoerenti, evidenziando o accentuando storture e difetti originari delle esistenti strutture di spesa o di prelievo, e approfondendo distorsioni e divari di trattamento (tra individui, imprese, aree e settori) senza alcun disegno preordinato.

Così la politica di bilancio raramente è sembrata in grado di anticipare gli eventi, e quasi sempre è stata costretta a effettuare rincorse e recuperi affannosi e spesso disordinati. Più in generale, la riluttanza a scelte di bilancio esplicite, motivate e apertamente dibattute, è sembrata riflettere un diffuso e radicato atteggiamento che porta a contrapporre posizioni estreme inconciliabili sulla base di principi astratti, piuttosto che a confrontarsi valutando sulla base di criteri resi espliciti i benefici e i costi delle singole concrete misure da adottare in materia di spese e di entrate di bilancio.

Perciò nell'opera di revisione della spesa è importante e difficile eliminare o ridurre gli sprechi: ma ancor più importante e difficile è migliorare la qualità dei servizi forniti ai cittadini. E ciò richiede, oltre all'eliminazione delle inefficienze specifiche e alla revisione delle regole e dell'organizzazione proprie di ciascun settore di spesa (che è già un compito immane), anche la disponibilità di nuove risorse da assegnare e impiegare oculatamente. In quasi tutti i settori di spesa (dalle opere pubbliche minori e maggiori alla scuola e all'università; dai trasporti locali e nazionali alla sanità e all'assistenza; dalle amministrazioni locali e regionali alla giustizia civile, penale e amministrativa) sono numerosissimi e rilevanti i casi, ampiamente documentati e sperimentati quotidianamente dai cittadini, di mal funzionamento e di carenze gravi, lentezze, code, difficoltà di accesso, corruzione.

> Il livello della pressione tributaria complessiva, che intorno alla metà degli anni Settanta era in Italia il più basso tra i maggiori paesi europei, nel 2012 è il più alto, inferiore soltanto alla Francia

C'è uno spazio enorme per migliorare, ma ciò richiede che le risorse recuperate mediante la riduzione di sprechi e abusi in un settore siano reinvestite in quello stesso settore o in settori finora sottodotati. Anche qui si potrebbero fare numerosissimi esempi: dagli adeguamenti degli edifici scolastici e carcerari alla manutenzione delle strade e degli immobili pubblici, per non parlare delle aree e dei monumenti di interesse archeologico e artistico (in tutti questi casi è da notare che una maggiore spesa pubblica avrebbe effetti benefici sulla occupazione e sulla produzione nazionale, trattandosi di attività ad alto contenuto di lavoro e a basso contenuto di importazioni); dall'aggiornamento tecnologico di molti uffici pubblici, compresi quelli giudiziari, all'aggiornamento professionale di molti funzionari pubblici; e così via.

Se è opportuno che le risorse risparmiate con il processo di revisione della spesa, per il sostegno sia congiunturale sia strutturale della produzione e dell'occupazione, vengano reinvestite (magari con qualche piccola aggiunta) per fornire migliori servizi ai cittadini, allora lo spazio per una consistente riduzione delle tasse si riduce di molto. Ed anche per le entrate tributarie il problema principale diventa non la riduzione del loro livello assoluto, ma loro ricomposizione e la modifica delle modalità con cui sono prelevate.

Il livello della pressione tributaria complessiva (Ptc), che intorno alla metà degli anni Settanta era in Italia il più basso tra i maggiori paesi europei (esclusa la Spagna), nel 2012 è il più alto, inferiore soltanto alla Francia e superando anche la Svezia (Tab. 2). Si tratta del più elevato e prolungato aumento della Ptc verificatosi nella storia del nostro paese, e senza riscontri nelle esperienze contemporanee dei maggiori paesi industrializzati. Lungo l'intero periodo 1975-2012 l'aumento della pressione tributaria complessiva si avvicina ai 19 punti di Pil, seguita con 15 punti dalla Spagna (che però partiva, e si mantiene, con un livello assoluto inferiore di oltre 11 punti a quello dell'Italia); da notare che, di fronte

a questo fortissimo aumento della Ptc in Italia, l'aumento risulta inferiore ai 3 punti in Germania e vicino allo zero nel Regno Unito, mentre si ha addirittura una lieve diminuzione in Stati Uniti e Canada.

	1965	1975	1985	1995	2005	2012	2012-1975
Stati Uniti	7,8	8,6	9,2	9,7	9,1	9,0	0,4
Canada	5,7	10,5	11,4	13,0	11,4	11,2	0,7
Giappone	3,9	5,0	6,7	5,9	4,9	5,4	0,4
Italia	2,8	4,1	9,2	10,3	10,5	12,1	8,0
Francia	3,6	3,9	5,0	5,0	7,7	8,2	4,3
Germania	8,2	10,7	10,2	9,7	8,2	9,6	-1,1
Regno Unito	10,1	13,3	10,0	9,5	10,2	9,7	-3,6
Spagna	2,1	2,6	5,2	7,5	6,6	7,4	4,8
Svezia	16,2	18,9	18,5	16,5	15,4	12,5	-6,4

Tab. 3 Imposte personali sul reddito in % del PIL*
Fonte: dati tratti da OECD StatExtracts.

Questo eccezionale aumento si è accompagnato a una profonda modifica nella composizione del prelievo, provocando un capovolgimento della posizione relativa di imposizione diretta e indiretta: quest'ultima, che era stata prevalente sino a oltre la metà degli anni Settanta, viene scavalcata dall'imposizione diretta e inizia un lungo declino relativo. Ciò è dovuto largamente al fatto che l'eccezionale aumento del prelievo tributario complessivo è attribuibile, soprattutto nel primo decennio dopo l'avvio della riforma, quasi esclusivamente all'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Tra l'inizio degli anni '70 - prima dell'avvio della riforma - e oggi il peso dell'Irpef in percentuale del Pil è cresciuto in Italia di oltre 8 punti, seguita a distanza dalla Spagna con un aumento di 4,8 punti e dalla Francia con un aumento di 4,3 punti (Tab. 3). Nello stesso periodo, l'incidenza sul Pil dell'analoga imposta progressiva sul reddito è rimasta sostanzialmente stabile in Canada, Giappone e Stati Uniti, ed è addirittura diminuita lievemente in Germania (di poco più di un punto) e maggiormente nel Regno Unito (–3,6 punti) e in Svezia (–6,4).

Per le modalità e le condizioni in cui è avvenuto, questo aumento ha avuto effetti disincentivanti (per le alte aliquote marginali) e distorsivi (per la proliferazione dei trattamenti tributari differenziati). Inoltre ha spinto sempre più molti contribuenti a impiegare risorse, anziché in attività produttive, nella ricerca di forme svariate di elusione ed evasione. Il solco tra evasori e tartassati è divenuto sempre più profondo, ma contemporaneamente è divenuto sempre più frequente il tentativo o il rischio di attraversarlo in un senso o nell'altro. Così molti cittadini continuano a trovarsi "stretti tra l'arzigogolare per passare da tartassati a evasori e l'apprensione di passare da evasori a tartassati". Ed insieme alla spinta all'evasione si è verificata una fortissima espansione dei trattamenti tributari differenziati legalmente riconosciuti, come le varie forme di erosione (esclusioni, esenzioni, deduzioni, detrazioni, agevolazioni) e di elusione.

Accanto a una ricomposizione delle diverse basi imponibili, che porti a una graduale riduzione del ruolo oggi preponderante dell'imposta sul reddito, va avviata una sistematica, continua, trasparente e motivata revisione dei singoli trattamenti tributari differenziati (affiancando alla *spending review* una *taxing review*), che andrebbero giustificati in base al loro accertato contributo a specifici obiettivi di equità ed efficienza del prelievo, verificandone ex post i risultati.

E' un campo nel quale il Parlamento potrebbe esercitare quel che resta della sua sovranità in materia di politiche di bilancio, se riuscirà a superare astratti ideologismi e concrete diffidenze. Ma è probabile che, come nel caso della revisione e riqualificazione della spesa, prevalgano ostacoli organizzativi e politici diretti a evitare scelte trasparenti e motivate, e si continui a promettere una riduzione di tasse molto improbabile al netto di quella derivante purtroppo dalla caduta dell'attività economica.

Diritti e beni comuni

I Gründrisse di Rodotà

>>>> **Eugenio Somaini**

Stefano Rodotà è una delle figure di maggior rilievo nel panorama intellettuale e politico italiano: la sua voce si fa sentire, o viene consultata, su tutte le questioni di maggiore rilevanza e di più significativa e profonda portata, e di lui si è ripetutamente parlato come di un possibile candidato a ricoprire le massime cariche politiche, in particolare di recente quella di Presidente della Repubblica.

Il tratto distintivo del pensiero di Rodotà è quello che potremmo chiamare un costituzionalismo sistematico e radicale. Sistematico, in quanto egli ritiene che la Costituzione contenga norme e principi capaci di inquadrare qualsiasi problema e di coprire praticamente tutte le materie politicamente (ma anche giuridicamente ed eticamente) rilevanti; e che essa contenga come plausibile orizzonte i tratti fondamentali di un ordinamento giusto e compiutamente (e non solo formalmente) democratico. Radicale in quanto secondo Rodotà l'effettiva applicazione della Costituzione richiede la piena realizzazione di tutto il suo potenziale innovativo.

Tale radicalità rende la completa costituzionalizzazione del sistema politico inseparabile da una trasformazione della società e fa della stessa un ideale al quale si deve continuamente tendere ma che non può mai essere compiutamente e definitivamente raggiunto, sia perché le condizioni materiali e storiche mutano continuamente, sia perché i principi fondamentali cui la Costituzione si ispira, pur restando sempre gli stessi, sono a loro volta soggetti a evoluzione e si prestano a continui approfondimenti. La Costituzione combinerebbe, in sostanza, il carattere di un insieme di norme positive direttamente applicabili, e alle quali la legislazione ordinaria deve uniformarsi, con quello di un programma politico di ampio respiro, la cui attuazione richiede un percorso di durata indefinitamente lunga nel corso del quale l'interpretazione radicale della Costituzione rappresenta una sorta di bussola.

Nelle pagine che seguono esaminerò due aspetti salienti del pensiero di Rodotà che negli ultimi anni hanno occupato un posto centrale nella sua riflessione e nella sua azione politica. Il primo riguarda la sfera della bio-etica, o più propriamente del bio-diritto, che si ispira all'idea di una "costituzionalizzazione della persona". Il secondo ruota intorno alla nozione di beni comuni, punto culminante di una critica del diritto di proprietà che ha caratterizzato gran parte del suo percorso intellettuale e si ispira all'idea di un "costituzionalismo dei bisogni", trovando via via espressione in una serie di saggi[1]. Non mi occuperò invece dei temi, che pure sono collegati ai due di cui si è detto sopra, che riguardano una possibile riforma della Costituzione, temi che sono al centro del dibattito politico e riguardo ai quali Rodotà ha preso posizioni molto nette.

> «Un potente e necessario strumento per limitare le pretese delle maggioranze parlamentari di impadronirsi con la legge della vita delle persone»

Le nozioni di "costituzionalizzazione della persona" e di "costituzionalismo dei bisogni" – di cui credo Rodotà sia stato l'ideatore – sono tra loro collegate, ma richiedono di essere esaminate separatamente. Iniziamo dalla prima – che ha carattere prioritario e fondante, dal momento che la nozione di "persona" viene prima di quella di 'bisogno' e ne costituisce in fondo la premessa – prendendo in considerazione i due elementi distinti – "persona" e "costituzione" – da cui è formata.

La costituzionalizzazione della persona. Così come la intende Rodotà la costituzionalizzazione della persona si articola in tre sfere distinte: quella degli affetti, della famiglia e delle scelte in materia di vita, di morte e di procreazione, che tanto rilievo hanno assunto per effetto dei progressi della medicina e dei mutamenti nelle sensibilità e nei costumi che li hanno accompagnati[2]; quella del corpo e della comparsa, grazie alle

1 Saggi raccolti nel volume dal titolo *Il terribile diritto - Studi sulla proprietà e sui beni comuni* [Rodotà 2013a], la cui edizione più recente contiene un saggio dal titolo *Beni e diritti* [Rodotà 2013b], specificamente dedicato al tema dei beni comuni.

2 In seguito a tali sviluppi si è avuta la "più intensa esplosione di richieste di riconoscimento di diritti che mai sia stata conosciuta", diritti che "coprono tutto l'arco della vita – la nascita, l'esistenza, la morte – e anzi si spingono al prima e al dopo" [Rodotà 2010, p.192].

innovazioni scientifiche e tecnologiche, di ciò che Rodotà chiama "una quota crescente di artificialità" dello stesso[3]; quella della dimensione sociale della persona.

La nozione di costituzionalizzazione della persona mi sembra del tutto pertinente per l'analisi delle prime due sfere (della terza mi occuperò più avanti). I suoi tratti salienti sono il rilievo attribuito alle nuove categorie di diritti riguardanti quelle materie e l'idea che gli stessi siano da ricondurre a un fondamentale diritto all'autodeterminazione. La strategia costituzionalista di Rodotà si fonda sull'idea che quei diritti siano per loro natura refrattari a formulazioni in termini di legislazione ordinaria[4], e in generale che sia impossibile legiferare in dettaglio su materie già di per sé complesse e controverse, e per le quali l'innovazione scientifica e tecnologica apre continuamente nuove possibilità e nuove casistiche, o modifica i termini in cui si pongono problemi già noti[5].

Per le materie che riguardano la vita, la morte, la procreazione, le unioni famigliari e in generale lo status giuridico del corpo[6], ritengo che l'approccio corretto sia quello di fare riferimento alla Costituzione, e più precisamente ad alcuni principi generali in essa contenuti (e aggiungerei anche a prassi e costumi consolidati e compatibili con tali principi), affidando la loro concreta applicazione più alla giurisprudenza, in particolare a quella costituzionale, che ad organi amministrativi incaricati di fare applicare leggi specifiche e *ad hoc*.

Nel complesso mi sembra che Rodotà abbia ragione nel ritenere che la Costituzione possa rappresentare "un potente e necessario strumento per limitare le pretese delle maggioranze parlamentari di impadronirsi con la legge della vita delle persone"[7], circostanza che conferisce alle posizioni di Rodotà una forte valenza liberale.

Mentre la nozione di persona rappresenta come è ovvio un aspetto essenziale della costituzionalizzazione della persona, del tutto arbitrarie mi sembrano la contrapposizione che Rodotà fa della nozione di persona a quella di soggetto e le implicazioni anti-proprietarie che ne ricava[8]. Il fatto che nel linguaggio comune i termini persona e soggetto siano in genere trattati come sinonimi non esclude la possibilità, e l'opportunità, di una distinzione fondata sull'idea che la prima

3 [Ibidem, p. 219].

4 "È prova delle virtù trasformative del diritto, che ci consente di non restare prigionieri di una improbabile alternativa tra natura e artificio, ma ci conduce verso la realtà di un corpo che non si presenta tanto come una unità giuridicamente problematica, quanto piuttosto come una entità investita da un continuo processo di trasformazione e di ridefinizione" [Rodotà 2011, p.55].

5 "La crescita della presenza del giudiziario è […] legata alle dinamiche determinate dall'incessante innovazione scientifica e tecnologica, che non possono essere accompagnate da una continua rincorsa normativa affidata alla legislazione di dettaglio" [Ibidem, p.212].

6 "Quando lo stesso corpo si scompone nella molteplicità delle sue parti […] la costruzione del soggetto deve fare i conti con una realtà profondamente mutata. L'invasione dell'artificialità scientifica e tecnologica mette in discussione l'artificialità giuridica del soggetto" [Ibidem, p.191].

7 Ibidem, p.200.

8 Rodotà attribuisce grande rilievo al fatto che nel testo costituzionale i riferimenti alla nozione di persona sono frequenti (articoli 2, 3 e 32), mentre il termine più astratto di soggetto non vi figura mai. Il fatto che lo stesso articolo 32 usi il termine individuo, che si avvicina più all'astrattezza del soggetto che alla concretezza della persona, dovrebbe indurre a non sopravvalutare la portata della distinzione soggetto-persona. Da un punto di vista storico la frequenza con cui il termine persona è impiegato nella Costituzione è dovuto all'apporto che alla stesura del testo hanno dato i cattolici (in particolare, ma non solo, quelli di sinistra e le correnti in senso lato moderniste). L'accettazione del suo impiego da parte dei rappresentanti delle altre maggiori correnti di pensiero è imputabile sul versante liberale al fatto che una parte del liberalismo italiano porta un'impronta cattolica, e sul versante socialista e comunista alla sottolineatura che la Costituzione dà degli aspetti sociali della persona, in particolare quando, come all'articolo 3 comma 1, parla di "dignità sociale" della persona.

rappresenti quello che potrebbe essere definito come l'involucro sensibile (corporeo, psicologico, sociale ecc.) del secondo. In quest'ottica un individuo può essere inteso come la congiunzione di un soggetto e di una persona, nella quale il primo termine rappresenta una sorta di nucleo essenziale astratto i cui elementi costitutivi, o tratti distintivi, sono la volontà e le facoltà di sentire, di pensare e di valutare; mentre la seconda corrisponde ai tratti concreti specifici dell'individuo e caratterizza i punti di contatto che esso ha con il mondo esterno.

Così intese le due nozioni non sono alternative ma complementari, e parimenti complementari sono i diritti che fanno capo a ciascuna di esse: in particolare l'elemento dell'autodeterminazione ed il corrispondente diritto (cui Rodotà attribuisce, come si è visto, un peso fondamentale) farebbero capo principalmente al soggetto, mentre i diritti connessi all'esercizio concreto dell'autodeterminazione nelle diverse forme che può assumere farebbero capo alla persona, e più precisamente ai suoi diversi aspetti e alle diverse circostanze in cui essa può venirsi a trovare.

La ragione per la quale Rodotà contrappone la nozione di persona a quella di soggetto sta nel fatto che è alla seconda che fa capo il diritto di proprietà e in generale l'insieme dei diritti e delle norme che riguardano i rapporti di mercato. Attraverso la contrapposizione egli intende stabilire che la difesa dei diritti personali nelle sfere di cui si è detto sopra non solo non implica l'accettazione del diritto di proprietà, ma è in fondo incompatibile con esso: una tesi che egli non formula esplicitamente ma che surrettiziamente evoca ad ogni piè sospinto.

Si tratta ovviamente di una tesi assurda, in quanto non si vede per quale motivo riconoscere a un individuo il diritto di decidere riguardo alle fasi terminali della sua vita, o quello di stabilire normali rapporti coniugali con un individuo del suo stesso sesso, debba essere di ostacolo al godimento di proprietà su oggetti materiali o immateriali del mondo esterno o allo stabilire rapporti di mercato con altri individui; o per quale motivo e in quali forme il godere di diritti di proprietà o il partecipare a scambi di mercato possa limitare la possibilità di decidere autonomamente riguardo a quelle materie[9].

Abbiamo visto come Rodotà ritenga che la nozione di persona abbia una dimensione sociale che manca a quella di soggetto: una tesi che egli riconduce da un lato allo stretto rapporto esistente tra il soggetto e la proprietà privata, e dall'altro al fatto che quest'ultima favorisce (e presuppone) i rapporti di mercato. Si tratta di una circostanza indubbiamente vera, ma che non implica affatto un'atrofia o una distorsione del momento della socializzazione, stante il fatto che la proprietà è un'istituzione ad elevato contenuto sociale e che i rapporti sociali non solo chiamano spesso in gioco la proprietà, ma sarebbero in genere impossibili o precari senza un solido supporto proprietario[10].

L'atteggiamento critico nei confronti della proprietà privata ha trovato compiuta espressione nella sua riflessione sui beni comuni

Rodotà sembra animato da una sorta di ossessione anti-proprietaria e anti-mercato che è resa esplicita dal titolo del suo libro e che si manifesta negli epiteti e nelle considerazioni con cui accompagna ogni riferimento (esplicito o implicito) all'argomento: un atteggiamento paragonabile alla sessuofobia di quei bigotti che vedono risvolti sessuali in ogni immagine e in ogni argomento, e che sono continuamente impegnati a debellare i fantasmi che agitano la loro mente[11]. Malgrado il loro carattere stravagante le posizioni di Rodotà rappresentano l'espressione più sofisticata di un atteggiamento intellettuale che nel nostro paese è piuttosto diffuso, assume spesso i tratti del *bon ton*, e gode di un *appeal* cui molti cedono inconsapevolmente e che pochi osano apertamente sfidare.

L'atteggiamento critico nei confronti della proprietà privata, che costituisce una sorta di filo rosso del pensiero di Rodotà – e che abbiamo visto essere presente sotto traccia negli studi di bio-diritto e nella nozione di costituzionalizzazione della persona – ha trovato compiuta espressione nella sua riflessione sui beni comuni, a partire dai lavori della Commissione ministeriale per la riforma del libro III ("Della Proprietà") del codice civile, Commissione istituita nel 2007, da lui presieduta

9 Rodotà parla di un "generale mutamento di prospettive nella considerazione del soggetto", che esclude "la possibilità di trasferire nel nuovo mondo tutto il bagaglio delle tecniche e delle categorie privatistiche tradizionali che, anzi, vengono scardinate dal significato nuovo assunto dalle relazione persona-vita" [Ibidem, p.170]; e aggiunge che "la persona costituzionalizzata fonda la regola giuridica su di un'antropologia diversa da quella dei codici civili, la cui caratteristica era proprio quella di disciplinare l'insieme delle relazioni personali e sociali in relazione alla proprietà" [Ibidem, p.211].

10 La gente può incontrarsi solo in luoghi fisici adatti che siano di proprietà di qualcuno o di qualche entità (privata o pubblica); le idee hanno bisogno di supporti e di veicoli materiali che sono in genere prodotti e posseduti da privati; e lo stesso accesso al bene comune della rete sarebbe impossibile in assenza di strumenti informatici e di spazi adeguati.

11 Rodotà ritiene che l'individuo debba essere "liberato dall'obbligo di consegnarsi all'ossessione proprietaria che lo separava e allontanava dai suoi simili, ritrovando invece anche il filo dei legami sociali" [Rodotà 2013b, pp.460-61]: si noti il tono psicologizzante dei riferimenti alle idee di liberazione da un obbligo e di ossessione.

e che va sotto il nome di commissione Rodotà, ed è proseguita con una serie di studi che hanno fornito la principale fonte di ispirazione per la formazione nel 2013 di una "Costituente dei beni comuni".

La Commissione Rodotà e la Costituente dei beni comuni. La Commissione Rodotà era stata costituita con l'ambizioso progetto di adattare le norme in materia di proprietà allo sviluppo delle tecnologie, che avevano portato alla comparsa di nuovi tipi di beni, allo sviluppo di una serie di funzioni pubbliche di natura sociale, all'emergere delle tematiche ambientaliste, adattando il tutto a una situazione di crisi fiscale e alla prospettiva di alienare una parte del patrimonio pubblico per abbattere, o quantomeno frenare, la crescita del debito. Gli aspetti più originali del documento sono rappresentati da un lato dall'introduzione della nuova categoria dei beni comuni, distinta da quella privata e da quella pubblica; e dall'altro dall'individuazione di tre classi di beni di proprietà pubblica: beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni fruttiferi.

Nel suo contenuto sostanziale il documento della Commissione rappresenta un tentativo sistematico di arginare qualsiasi forma di privatizzazione. Seri limiti sono posti alla alienabilità per tutte e tre le classi di beni pubblici citate sopra: l'alienabilità è esclusa a priori per i beni a destinazione pubblica necessaria, definiti come "beni che soddisfano interessi generali fondamentali, la cui cura discende da prerogative dello Stato e degli enti pubblici territoriali [...] ad esempio, la sicurezza, l'ordine pubblico, la libera circolazione"; per i beni pubblici sociali – definiti come beni che "soddisfano esigenze delle persone particolarmente rilevanti nella società dei servizi", e che comprendono, tra l'altro, "le case dell'edilizia residenziale pubblica, gli ospedali, gli edifici pubblici adibiti a istituti di istruzione, le reti locali di pubblico servizio" – l'alienazione è subordinata a un severo "vincolo di destinazione d'uso qualificato […] che può cessare solo se venga assicurato il mantenimento o il miglioramento dei servizi sociali erogati"; per i beni pubblici fruttiferi, che "costituiscono una categoria residuale rispetto alle altre due" e che "sono sostanzialmente beni privati in appartenenza pubblica, alienabili e gestibili con strumenti di diritto privato", i limiti all'alienazione sono previsti "al fine di evitare politiche troppo aperte alle dismissioni e di privilegiare comunque la loro amministrazione efficiente da parte di soggetti pubblici".

> Il documento della Commissione Rodotà offre un esempio paradigmatico di convergenza tra difensori a oltranza dello status quo e innovatori utopici e rivoluzionari

Alle tre classi citate se ne può aggiungere una quarta, formata da beni di natura ambientale che tipicamente già esistono in natura o come retaggio storico[12], beni che non sono riproducibili, sono soggetti a deperimento in assenza di una rigorosa tutela, e che il documento investe di una quasi-sacralità, escludendo a priori qualsiasi soluzione che non sia rigorosamente pubblica. Si tratta come si vede di condizioni estremamente restrittive, che prendono in considerazione solo gli inconvenienti e

12 I beni citati dal rapporto della commissione comprendono "risorse naturali, come i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque; l'aria, i parchi, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; le altre zone paesaggistiche tutelate. Vi rientrano altresì i beni archeologici, culturali, ambientali".

nessuno dei possibili vantaggi dell'alienazione, e che forniscono una dovizia di argomenti a coloro che si oppongono alle privatizzazioni e nessun argomento ai fautori delle stesse.
Il documento sembra ispirato a una visione del rapporto tra proprietà privata e non-privata (pubblica o comune) come gioco non a somma zero ma a somma negativa, in cui gli usi privati di un bene possono avvenire solo a scapito di più significativi e diffusi usi pubblici, ignorando il fatto che la presenza di nuclei privati in una certa sfera può non solo favorire l'accesso alle risorse in essa contenute e svilupparne la dimensione pubblica, ma essere addirittura una condizione della loro fruibilità[13]. In buona sostanza si può dire che il documento della Commissione Rodotà rappresenta un vero e proprio manifesto anti-privatizzazioni[14] e offre un esempio paradigmatico di convergenza tra difensori a oltranza dello *status quo* e innovatori utopici e rivoluzionari: il fatto che l'iniziativa politica di dare vita alla Commissione sia stata di Clemente Mastella e che la presidenza della stessa sia stata affidata a Rodotà fornisce una conferma graficamente icastica di questa ipotesi.

> La facoltà di pretendere che altri (o lo Stato) facciano qualcosa per noi, ed eventualmente di chiedere allo Stato che agisca coercitivamente nei confronti di coloro che si rifiutano di farlo

La Costituente dei beni comuni si richiama esplicitamente al documento della Commissione Rodotà, e costituisce un movimento di orientamento chiaramente politico che si prospetta come "un'inedita alleanza tra pratiche di lotta e mondo degli studiosi: a partire dagli spazi, dalle lotte, dalle soggettività che costruiscono conflitto, intelligenza politica e partecipazione"; e intende "sviluppare un lavoro collettivo su due piani [partendo] dalle innovazioni sperimentate nelle lotte"; l'obiettivo è "la produzione collettiva di una scrittura politica – multitestuale, partecipata, emendabile e aperta – per potenziare lo spazio pubblico di discorso e di azione nell'orizzonte condiviso dei beni comuni"[15].
Sarebbe improprio attribuire a Rodotà una piena condivisione delle tesi della Costituente o lo stile con cui esse sono enunciate: ma è indubbio che è soprattutto dal suo pensiero che essa trae ispirazione. Ma il fatto che una Commissione che era stata insediata in una situazione di drammatica crisi fiscale con l'obiettivo di impostare una strategia di dismissioni abbia invece elaborato il programma di un movimento radicale che non rifugge dal flirtare con forze come il movimento No Tav (cui il manifesto della Costituente fa esplicito riferimento), la dice lunga sulla reale portata di molti progetti di riforma dello Stato, e dice anche qualcosa sul modo in cui Rodotà ritiene di potere interpretare i mandati che gli vengono conferiti.

Costituzionalizzazione della persona, Costituzionalismo dei bisogni e beni comuni. Tra la costituzionalizzazione della persona e il costituzionalismo dei bisogni, che sta alla base della concezione che Rodotà ha dei beni comuni, vi sono indubbiamente punti di contatto, ma vi è anche un'ancor più significativa discontinuità: la costituzionalizzazione della persona riguarda l'autonomia degli individui nelle loro scelte di vita (e di morte) e nel trattamento del loro corpo; il costituzionalismo dei bisogni riguarda una grande varietà di aspetti concreti della vita delle persone e i rapporti che esse hanno con i beni o con altre persone.
Alla prima fanno capo soprattutto dei diritti di tipo negativo, e cioè il diritto di scegliere e di agire senza subire interferenze indebite e/o coercitive da parte di terzi (o dello Stato), a condizione di non compiere analoghe interferenze con le scelte e la condotta di altri; al secondo fanno capo diritti di tipo positivo, e cioè la facoltà di pretendere che altri (o lo Stato) facciano qualcosa per noi, ed eventualmente di chiedere allo Stato che agisca coercitivamente nei confronti di coloro che si rifiutano di farlo.
L'idea del costituzionalismo dei bisogni è strettamente correlata alla nozione che Rodotà ha dei beni comuni: essa parte dal-

13 I sostenitori del carattere comune dei beni pongono solitamente l'accento sulla condizione di accessibilità dei beni, che sarebbe impedita da qualsiasi forma di privatizzazione, anche da una parziale e che riguardi una modesta frazione. In pratica ciò avrebbe piuttosto l'effetto di impedire l'accesso a quei beni alla stragrande maggioranza del pubblico, che in assenza di qualche struttura materiale privata o di qualche motivazione aggiuntiva sarebbe impossibilitato o insufficientemente motivato a fruirne.

14 Il principale sbocco pratico dei lavori della Commissione Rodotà è stata l'iniziativa referendaria mirante a invalidare le privatizzazioni di alcune aziende idriche municipalizzate verificatesi negli anni precedenti e l'abrogazione delle clausole della legge in materia che prevedevano che i prezzi regolamentati dell'acqua comprendessero anche una quota destinata a remunerare il capitale investito. Malgrado il travolgente successo dell'iniziativa abrogativa (passata con il 95% dei voti su un totale di votanti pari al 55% degli aventi diritto) i suoi effetti pratici sono stati piuttosto modesti, sia per la scarsa portata innovativa di una misura che semplicemente sanciva un ritorno al passato, sia perché il ritorno alle municipalizzate è stato rallentato da problemi amministrativi, sia perché la clausola abrogata che prevedeva la remunerazione del capitale è stata semplicemente sostituita da una che prevedeva la copertura degli oneri finanziari.

15 Si veda il sito www.costituentedeibenicomuni.org.

l'individuazione di alcuni principi come "dignità", "sviluppo della persona" e "uguaglianza" che sono costituzionalmente sanciti, stabilisce che il rispetto di tali principi comporta il soddisfacimento di alcuni bisogni fondamentali, e riconosce a tutti il diritto al godimento dei beni che a tal fine sono richiesti, qualificando gli stessi come beni "comuni".
Più specificamente Rodotà ritiene che la qualifica di "comuni" si applichi ai beni che sono "essenziali per la sopravvivenza (l'acqua e il cibo) e per garantire eguaglianza e libero sviluppo della personalità (la conoscenza)"[16], ed esprimono la "dimensione della cittadinanza, per il rapporto che [attraverso di essi] si stabilisce tra le persone, i loro bisogni e i beni che possono soddisfarli"[17]. Tali beni si collocano "oltre lo schema dualistico, oltre la logica binaria, che ha dominato negli ultimi due secoli la riflessione occidentale – proprietà pubblica o privata"[18]: i diritti che ad essi sono associati si caratterizzano in termini negativi nei confronti sia di quelli associati alla proprietà privata, sia di quelli associati alla proprietà pubblica (soprattutto nei confronti della prima, con riferimento alla quale deve essere intesa l'espressione "opposto della proprietà" di cui Rodotà si serve per designarli)[19].

La nozione di beni comuni non si fonda su caratteristiche oggettive dei beni, ma sugli usi che degli stessi si possono fare, e si applica quindi a categorie assai eterogenee

Visti in positivo, i tratti distintivi del regime dei beni comuni sono: la libertà e l'universalità dell'accesso[20]; la possibilità per ciascuno di farne tutti gli usi che siano leciti e tra loro compatibili; l'inalienabilità; la partecipazione di tutti alle decisioni riguardanti la loro destinazione e il loro impiego; il costituire la base per la realizzazione di una forma ricca e avanzata di cittadinanza[21], nel duplice senso di presupporre il soddisfacimento di quei bisogni, e di realizzarlo attraverso processi, decisionali e operativi, aperti a tutti e di tipo partecipativo[22]. I primi tre elementi corrispondono all'assenza delle fondamentali prerogative della proprietà privata, rappresentate dal controllo esclusivo degli accessi e degli usi e dalla facoltà di alienarli (attraverso lo scambio, il dono o il lascito ereditario); gli ultimi due corrispondono al fatto che, secondo Rodotà, i beni comuni favorirebbero lo stabilirsi di rapporti sociali di tipo inclusivo e partecipativo radicalmente diversi da quelli che egli associa al regime di proprietà privata.

Meno agevole la caratterizzazione in negativo rispetto alla proprietà pubblica, dal momento che per quest'ultima non si dà una forma paradigmatica analoga a quella della proprietà privata, ma una gamma assai varia di forme particolari; che i beni comuni possono presentarsi in forme diverse, a ciascuna delle quali è associato un particolare regime giuridico. I beni comuni condividono in varia misura con quelli di proprietà pubblica alcuni degli aspetti che distinguono questi ultimi da quelli di proprietà privata: ciò che li differenzia è il fatto che l'accesso ad essi e gli usi che ne possono essere fatti non sono sotto il controllo di organi pubblici[23].
La nozione di beni comuni non si fonda su caratteristiche oggettive dei beni, ma sugli usi che degli stessi si possono fare, e si applica quindi a categorie assai eterogenee: perché questi assumano un identico carattere di beni comuni sono quindi necessarie condizioni materiali, istituzionali e giuridiche complesse, che variano a seconda delle caratteristiche oggettive dei beni delle quali Rodotà non fornisce alcuna analisi (e che sembra di fatto ignorare). Perciò mi sembra opportuno raggruppare la varietà dei casi che si prospettano in tre classi fondamentali, che possiamo chiamare rispettivamente dei beni che sono per loro stessa natura comuni, o "beni naturalmente comuni"; dei "beni artificialmente comuni" (che per loro

16 [Rodotà 2013b, p.469], si noti che [Rodotà 2013b], riproduce quasi alla lettera ma con alcune aggiunte [Rodotà 2012].
17 Ibidem.
18 [Rodotà 2013b, p.461].
19 "Non è tanto il ritorno a 'un altro modo di possedere', ma la necessaria costruzione dell'opposto della proprietà" [Ibidem, p.470].
20 "L'accesso […] si è progressivamente reso autonomo, individuando una modalità dell'agire, da riconoscere come un diritto necessario per definire la posizione della persona nel contesto in cui vive. L'accesso, inteso come diritto fondamentale della persona, si configura come tramite necessario tra diritti e beni, sottratto all'ipoteca proprietaria" [Ibidem, p.468].
21 "L'individuazione sempre più netta di una serie di situazioni come diritti di cittadinanza, anzi come diritti inerenti alla costituzionalizzazione della persona, implica la messa a punto di una strumentazione istituzionale in grado di identificare i beni direttamente necessari per la loro soddisfazione" [Ibidem, p.469].
22 "Potere di una molteplicità di soggetti di partecipare alle decisioni riguardanti determinate categorie di beni […] Nel momento in cui taluni beni sono al centro di 'costellazioni' di interessi, quando il '*bundle of rights*' che li caratterizza include anche quelli di una molteplicità di soggetti, questa loro particolarità implica che, in forme differenziate, si dia voce a chi li rappresenta. Emerge così un modello partecipativo" [Ibidem, p.463].
23 Un ulteriore possibile elemento di differenziazione sta nel fatto che, mentre i beni pubblici sono soggetti alla giurisdizione di Stati che hanno sovranità su territori e su popolazioni chiaramente definite e sono accessibili solo da parte di soggetti che si trovano su quel territorio o appartengono a quella popolazione, l'uso dei beni comuni sembra dovere essere aperto a tutti.

natura sarebbero privati ma che possono acquisire un carattere comune attraverso disposizioni normative e misure tecniche specificamente destinate a conferirglielo); e dei "beni imperfettamente comuni", una categoria intermedia che combina aspetti delle prime due.
Le pagine che seguono saranno dedicate all'esame di questi casi e porteranno a una messa in discussione della stessa nozione di beni comuni e del ruolo che Rodotà attribuisce ad essi. Come risulterà dagli argomenti che verranno esposti le proprietà che Rodotà attribuisce ai beni comuni sono presenti solo in quelli che ho chiamato naturalmente comuni, mentre a quelli imperfettamente comuni ne mancano diverse e quelli artificialmente comuni ne sono del tutto privi. L'impiego dell'aggettivo 'comune' anche per le due ultime categorie è dettato solo dall'esigenza di mantenere i termini impiegati da Rodotà.

Per beni di questo tipo non si verifica quella condizione di scarsità che è invece comune alla grande maggioranza dei beni

Beni, usi di beni e diritti. Prima di procedere a questo esame è opportuno ribadire che i diritti che fanno capo ai beni riguardano non i beni in quanto tali, ma gli usi che direttamente o indirettamente si possono fare degli stessi. Da un punto di vista giuridico (e più in generale umano) i beni rappresentano un complesso di possibili usi tra loro correlati, nel senso che la possibilità di un certo uso implica anche quella di un insieme di altri usi: da questa circostanza deriva che la proprietà deve essere intesa non come un diritto singolo, ma come un fascio di diritti distinti e spesso separabili[24] e che uno stesso bene può essere soggetto a diversi regimi di proprietà.
E' possibile riferire sinteticamente a un intero bene il termine proprietà accompagnato dall'aggettivo (privata, pubblica o comune) che ne qualifica il regime quando gli usi prevalenti dello stesso appartengono a quel particolare regime di proprietà. Le forme classiche della proprietà, quella privata (individuale o collettiva) e quella pubblica, fanno riferimento a situazioni

DOCUMENTI SOCIALISTI INTORNO ALLA GUERRA
Serie V - N. 5
Per la Rappresentanza Proporzionale
Discorsi 6 marzo 1919 alla Camera dei Deputati
di FILIPPO TURATI e di G. E. MODIGLIANI
aggiuntovi la votazione della Camera e, in Appendice, la proposta di legge dell'on. Turati e della Commissione Parlamentare
MILANO
SOCIETÀ EDITRICE AVANTI
1919

in cui l'accesso a un bene e le modalità del suo impiego (quantomeno quelle più rilevanti) sono sotto il controllo di un'unica volontà (individuale, collettiva o di un organo pubblico); per quegli impieghi che sfuggono a tale controllo è possibile impiegare l'espressione "di pubblico dominio"[25].

Beni naturalmente comuni. Mentre la nozione di pubblico dominio si applica a usi marginali o incidentali di beni che per i loro aspetti essenziali sono soggetti ad uno dei regimi classici di proprietà, la nozione di beni comuni fa riferimento nella sua forma classica (che corrisponde al caso dei beni naturalmente comuni che esamineremo nel prossimo paragrafo) ai casi in cui una situazione analoga a quella del pubblico dominio si verifica per tutti gli usi di un bene, o quantomeno per quelli fondamentali.
I beni naturalmente comuni sono, come si è detto, quelli che per loro stessa natura sono ugualmente accessibili a tutti, o per i quali la preclusione dell'accesso richiede misure restrittive artificiose che non hanno nulla che fare con la natura del bene

24 La nozione di "fascio di diritti" fa riferimento non solo ai diversi possibili usi di un bene, ma anche alle circostanze in cui essi possono avvenire e alle condizioni o ai vincoli cui gli usi possono essere soggetti.

25 L'abitabilità di una casa appartiene a titolo privato a chi la possiede ed è quindi soggetta a un regime di proprietà privata, il suo aspetto esteriore è accessibile a tutti: la prioritaria rilevanza degli usi abitativi fa sì che la casa possa essere definita di proprietà privata, impiegando per il suo aspetto esteriore l'espressione "di pubblico dominio". Si veda [Barzel 2000, pp.16-32].

e degli usi che se ne possono fare: esempi paradigmatici di questo tipo di beni, il cui uso è di norma illimitato e gratuito, sono quelli della rete e delle conoscenze o di informazioni che sono state rese pubbliche (o che potrebbero/dovrebbero esserlo)**.** Gli usi che degli stessi possono essere fatti e la realizzazione effettiva delle condizioni che ne determinano il carattere comune richiedono in genere il concorso di beni che comuni non sono, e che a seconda dei casi possono essere di proprietà pubblica o privata: l'accesso e l'uso della rete richiedono per esempio il possesso, o quantomeno la disponibilità, di strumenti informatici e di spazi fisici appartati e riservati, senza i quali l'uso sarebbe seriamente limitato.
I beni naturalmente comuni possono essere direttamente dati in natura o essere opera umana: è quest'ultimo il caso delle conoscenze e in fondo anche della rete, la cui esistenza o costruzione è frutto di scoperte umane. Una volta prodotti essi assumono tuttavia in genere i tratti di beni naturali, in quanto il loro utilizzo non richiede ulteriori interventi di tipo produttivo o anche solo conservativo. La nozione di beni naturalmente comuni ha molti punti di contatto con quella dei beni che la teoria economica chiama pubblici (*public goods*), beni per i quali non si verificano le condizioni della escludibilità, essendo impossibile impedirne l'accesso, e della rivalità nell'uso, in quanto la natura e la quantità degli impieghi che ciascuno può farne non sono influenzati dal fatto che anche altri ne facciano uso e dalla natura e dalla frequenza degli usi che essi ne fanno[26].
Per beni di questo tipo non si verifica quella condizione di scarsità che è invece comune alla grande maggioranza dei beni: non già nel senso che essi siano disponibili in misura tale da potere soddisfare qualsiasi desiderio, ma nel senso che l'uso che ciascuno ne fa, o può farne, non limita quello che potrebbero farne altri. Tale circostanza rende possibile, ma non necessaria, la gratuità del bene: possibile in quanto non è necessario fare ricorso al meccanismo del prezzo per conciliare la misura degli usi a quella delle disponibilità; non necessaria in quanto il pagamento di una qualche forma di prezzo, o più propriamente di una tassa basata su criteri oggettivamente accertabili ma indipendenti dalla misura dell'effettivo utilizzo, può essere richiesto per garantire la conservazione del bene o per effettuare gli investimenti che occorrono per aumentarne la disponibilità complessiva.
Le condizioni della universale e uguale accessibilità al bene e agli usi dello stesso richiedono due chiarimenti: il primo riguarda il fatto che le due condizioni devono essere realizzate congiuntamente perché si possa qualificare un bene come comune, in quanto la condizione della universalità è soddisfatta per tutti i beni per i quali vi siano mercati concorrenziali[27]; il secondo riguarda il fatto che la condizione di uguaglianza non va intesa nel senso che tutti ne fanno uso nella stessa misura, condizione che richiederebbe un razionamento del bene, ma nel senso che nessun uso o nessun utente può avere la precedenza su qualche altro uso (o utente).

Rodotà non ha fatto alcuna distinzione tra le diverse categorie di beni comuni che abbiamo individuato

Rodotà non ha preso in considerazione il fatto che i beni naturalmente comuni sono i soli che soddisfano le condizioni di non scarsità e di gratuità, e in generale non ha fatto alcuna distinzione tra le diverse categorie di beni comuni che abbiamo individuato. Ciò lo ha portato a trascurare il fatto che la distribuzione dei beni imperfettamente comuni e dei beni artificialmente comuni richiede l'adozione di forme di razionamento o il ricorso a meccanismi di mercato basati sui prezzi, e il ruolo che questi ultimi possono svolgere nel limitare la domanda di beni e nell'incoraggiare l'aumento dell'offerta degli stessi: un atteggiamento che è già di per sé indicativo di un approccio sommario allo studio dei beni comuni e di una tendenza a ignorare le questioni più delicate e a prendere in considerazione solo il lato positivo delle questioni affrontate e delle posizioni assunte.

Beni artificialmente comuni e beni imperfettamente comuni. Per la loro natura tanto i beni artificialmente comuni come i beni imperfettamente comuni possono essere oggetto di appropriazione da parte di individui, gruppi o collettività, e si prestano ad essere attribuiti attraverso meccanismi puramente privatistici e di mercato: il loro status di beni comuni non è dovuto alla loro natura ma solo al fatto che essi vengono dichiarati necessari per soddisfare bisogni fondamentali. Poiché questo criterio accomuna beni profondamente diversi per natura, sono necessariamente diverse anche le modalità attraverso le quali possono essere realizzate le condizioni di uguale e universale accessibilità che abbiamo visto essere il tratto distintivo dei beni comuni in generale.

26 Per alcuni di questi beni si verifica addirittura il contrario, in quanto gli effetti di rete fanno sì che l'aggiunta di un nuovo utente o di un nuovo uso aumenti le possibilità per tutti gli utenti e per tutti gli usi precedenti.

27 Da sola la condizione dell'universalità non consente di distinguere i beni comuni da quelli privati, che sono di norma anch'essi accessibili a tutti e alle stesse condizioni attraverso il mercato e dietro il pagamento di un prezzo capace di indurre a cederli chi già li detiene o li ha prodotti.

ALLEANZA
COOPERATIVA
MILANESE

FONDATA NELL'AGOSTO 1918
DAI SOCI DELLE ORGANIZZAZIONI ECONOMICHE E POLITICHE SOCIALISTE

" per riassumere in una sola azienda le forze divise della cooperazione di consumo milanese "

Spacci di cooperative fuse nell'Alleanza al presente N. 11
Spacci di vendita . . . . . " 30
Ristoratori economici . . . . " 2

VENDITE:

Nel 2° semestre del 1918 L. 20.000
" 1° " " 1919 " 1.000.000
" 2° " " 1919 " 2.750.000
Nei primi 5 mesi del 1920 " 2.500.000

SEDE DELL'AMMINISTRAZIONE:
MILANO - VIA S. PIETRO ALL'ORTO, N. 4

Ciò vale in particolare per la condizione dell'uguaglianza, che assume un significato diverso da quello che aveva nel caso dei beni naturalmente comuni: per questi ultimi, come si è visto, essa stava a significare che nessun uso può avere la precedenza su nessun altro; nel caso dei beni imperfettamente comuni e dei beni artificialmente comuni essa può, a seconda della natura dei beni e degli usi in questione, significare che tutti possono, grazie a qualche forma di razionamento, disporne o farne uso nella stessa misura, assicurando a tutti la disponibilità di un ammontare minimo dei beni o dei servizi in questione; o che tutti pagano lo stesso prezzo per unità del bene che ottengono o per unità dei servizi di cui fruiscono; oppure che si faccia ricorso a qualche combinazione dei due criteri precedenti. Possiamo esaminare queste alternative con riferimento al caso dell'acqua e del cibo, che Rodotà cita, insieme alle conoscenze, come esempi paradigmatici di beni comuni.
Come si è detto sopra le condizioni di accesso e di utilizzo dei beni imperfettamente o artificialmente comuni sono radicalmente diverse da quelle dei beni naturalmente comuni. La scelta di conservare la qualifica di comuni è dettata solo dal fatto che questa è la scelta di Rodotà: le critiche che ad essa vengono mosse si incentrano precisamente sull'arbitrarietà di estendere, sotto la copertura di un aggettivo impropriamente usato, le proprietà di un particolare tipo di beni a beni del tutto diversi e di pretendere che ciò possa costituire la premessa per estendere ai secondi aspetti essenziali del regime giuridico dei primi.

Le condizioni da soddisfare sono
da un lato che i proventi della vendita
dell'acqua coprano i costi della sua
erogazione e dall'altro che la distribuzione
degli usi soddisfi criteri di equità

Beni imperfettamente comuni. L'acqua rappresenta l'esempio più significativo della categoria dei beni imperfettamente comuni: la sua appartenenza alla classe dei beni comuni è dovuta al fatto di svolgere una serie di funzioni essenziali per la vita personale degli individui, per le attività produttive e per le comunicazioni, di avere tipicamente origine in un contesto pubblico[28], e perché tutti vantano un uguale diritto di accesso ad essa; il suo carattere imperfetto al fatto che il suo uso non può essere libero e gratuito come nel caso dei beni naturalmente comuni, e che per la sua distribuzione sono possibili soluzioni privatistiche rispettose dell'elemento "comune" che la caratterizza.
I problemi giuridici ed economici legati alle funzioni svolte dall'acqua sono di natura assai diversa. In alcuni casi essi assumono dimensioni internazionali, per esempio riguardo alla navigabilità e ai rapporti tra paesi che si trovano a monte o a valle di uno stesso corso d'acqua; non ci occuperemo di questi casi e ci limiteremo a considerare il problema dell'allocazione delle risorse idriche tra la popolazione di un territorio specifico e soggetto alla sovranità di uno stesso Stato, soprattutto con riferimento agli usi personali. Per semplicità considereremo

28 Essa è praticamente sempre sotto controllo pubblico in quanto: i) compie in genere tutto il percorso che va dalla sorgente al consumo all'interno di strutture pubbliche, corsi e bacini idrici di proprietà demaniale e reti distributive che sono in genere di proprietà pubblica (esse possono essere privatizzate ma raramente sono sorte in forma privatistica, e nei casi relativamente rari in cui l'hanno fatto sono state solitamente rese pubbliche a partire da quando hanno dovuto garantire una fornitura universale); ii) non necessita di significative trasformazioni per essere resa consumabile, in quanto possiede fin dall'inizio tutte le (o gran parte delle) proprietà che ne consentono l'uso; iii) si presta a forme di distribuzione centralizzata e regolata da criteri precisi, per il fatto di avere un carattere omogeneo e proprietà fisiche che ne facilitano sia la divisione sia il trasferimento.

l'acqua come una risorsa che quando viene consumata scompare di scena e si riproduce naturalmente attraverso le precipitazioni o attraverso l'azione di filtro e di depurazione che si produce quando essa penetra nel terreno prima di riemergere da sorgenti: ignoreremo quindi i problemi legati alle possibilità di usi multipli delle stesse acque, all'inquinamento, e alla possibilità di interventi industriali nel ciclo di riproduzione delle acque.

Il problema che si pone in questo caso è di fare in modo che tutti gli abitanti del territorio abbiano accesso all'acqua alle stesse condizioni: una situazione che può ovviamente essere solo approssimata, in quanto il modo in cui la popolazione è distribuita sul territorio non coincide in genere con quello in cui sono distribuite le risorse idriche. Per ragioni di semplicità prescindiamo da questi problemi e partiamo da un esame in termini statici del problema, supponendo che la distribuzione della popolazione e dell'acqua (nonché le dimensioni assolute di entrambe) rimangano stabili, e che anche i modi in cui l'acqua può essere impiegata e i bisogni e le esigenze che essa può soddisfare rimangano gli stessi per tutto l'orizzonte temporale cui le scelte allocative fanno riferimento. In questo caso le condizioni da soddisfare sono da un lato che i proventi della vendita dell'acqua coprano i costi della sua erogazione e dall'altro che la distribuzione degli usi soddisfi criteri di equità[29].

Le soluzioni del problema cambiano a seconda dell'entità delle acque disponibili: se queste sono scarse, e cioè appena sufficienti per soddisfare bisogni essenziali, la soluzione preferibile (ma che potrebbe incontrare difficoltà tecnico-materiali) è quella di un razionamento che assegni quote pro-capite uguali, combinato con il pagamento di un prezzo che consenta di realizzare ricavi sufficienti per coprire i costi; se le acque sono relativamente abbondanti, e cioè disponibili in misura tale da consentire di soddisfare anche bisogni non essenziali, la soluzione preferibile è probabilmente quella di applicare un prezzo *market clearing*; se si tratta di un'impresa privata, di tassare i sovraprofitti che ad esso sarebbero verosimilmente associati; e se si tratta di un'azienda pubblica di trasferire allo Stato l'eccesso dei ricavi rispetto ai costi che non sia impiegato per finanziare investimenti.

Se si passa a un quadro dinamico il problema che si pone è quello degli investimenti, che possono avere diverse destinazioni alternative: quella di aumentare per tutti le disponibilità di acqua; quella di colmare ineguaglianze nella disponibilità correnti (un problema che nell'ipotesi statica avevamo deliberatamente trascurato); quella di concentrare gli investimenti là dove possono produrre risultati quantitativamente più rilevanti. La scelta dell'una o dell'altra alternativa potrebbe implicare l'adozione di sistemi di prezzi differenziati su base territoriale, facendo per esempio pagare di più alle regioni nelle quali si concentreranno gli investimenti, o impiegando i sovrappiù realizzati nelle regioni meglio dotate per finanziare investimenti in quelle meno fortunate: ognuna di queste alternative ha pregi e demeriti rispetto alle altre, ed è improbabile che esista una soluzione capace di soddisfare tutti.

Uno dei punti più deboli dell'impostazione di Rodotà è rappresentato dall'avere cercato di fare della nozione di beni comuni l'asse portante di una teoria di vasta portata

Il ricorso alla nozione di beni comuni non dà di per sé alcun contributo significativo alla soluzione dei problemi indicati sopra. Nella misura in cui essa è stata al centro della campagna referendaria del 2011, conclusasi con la schiacciante vittoria dei sì, si può dire che il suo contributo è stato addirittura negativo, in quanto ha ostacolato una chiara percezione dei termini della questione e ha portato a un esito che escludeva qualsiasi soluzione che non fosse quella pubblica, che certamente è una soluzione possibile, ma non ha alcun merito particolare e dovrebbe comunque essere valutata caso per caso e confrontata con altre soluzioni.

Beni artificialmente comuni. Il cibo, che Rodotà porta come ulteriore esempio della categoria dei beni comuni in quanto "essenziale per la sopravvivenza", appartiene alla categoria dei beni artificialmente comuni, perché in quanto tale non ha nessuna delle caratteristiche intrinseche delle altre categorie di beni comuni. Esso può assumere il carattere di bene comune solo come conseguenza del fatto che una quantità sufficiente per assicurare un soddisfacente livello di alimentazione viene assicurata a tutti come un diritto, indipendentemente dal loro

29 Se si tratta di un'azienda pubblica i costi sono quelli legati alla manutenzione degli impianti e alle retribuzioni del personale; se si tratta di un'impresa privata a questi si deve aggiungere un sovrappiù sufficiente per indurre un imprenditore (individuale o collettivo) ad assumersi il compito di organizzare il servizio. Il fatto che in questo secondo caso il prezzo comprenda una voce aggiuntiva non implica che lo stesso debba essere superiore a quello che sarebbe praticato da un'azienda pubblica, sia perché l'impresa privata è probabilmente meglio portata ad un uso efficiente delle risorse, sia perché è possibile che l'ente pubblico titolare dell'azienda riesca a ricavare qualche sovrappiù dalla gestione dell'acqua.

GAETANO BRESCI
terrore dei tiranni, invoca d'oltre-
tomba tremenda vendetta sui re-
sponsabili dell'attuale macello.

reddito[30]. Per tutti gli altri aspetti esso rimane un bene privato[31], in quanto ha origine da attività produttive (agricole e industriali) esclusivamente private e la forma prevalente del suo consumo è privata; ed in quanto esce dalla sfera privata solo temporaneamente, attraverso interventi pubblici di natura essenzialmente finanziaria, e vi rientra nel momento in cui viene consumato da coloro che ne sono venuti in possesso a titolo di bene comune.

In pratica l'applicazione al cibo dei criteri distributivi propri dei beni comuni potrebbe avvenire attraverso l'attribuzione di *voucher* alimentari: poiché per loro natura tali *voucher* possono interessare solo coloro che non sono in grado di procurarsi un'alimentazione adeguata, la loro erogazione dovrebbe essere subordinata alla verifica dei mezzi (*means test*). L'elemento ugualitario è rappresentato dal fatto di assicurare a tutti il raggiungimento di uno standard minimo adeguato, e corrisponde alla logica di programmi assistenziali del *welfare state* che già da molto tempo sono in vigore in diversi paesi: in particolare esso corrisponde al sistema dei *food stamps* introdotto a metà degli anni '60 negli Usa dall'amministrazione Johnson nel quadro del programma di lotta alla povertà (*war on poverty*).

Nel trattare il cibo come un bene comune abbiamo seguito Rodotà, e implicitamente assunto che per qualificarlo come tale fosse sufficiente la sua capacità di soddisfare bisogni essenziali, senza tenere conto di ciò che lo differenzia da altre categorie di beni comuni. In realtà riteniamo che uno dei punti più deboli dell'impostazione di Rodotà sia rappresentato dall'avere cercato di fare della nozione di beni comuni l'asse portante di una teoria di vasta portata, dilatandone il significato e facendo dei beni comuni una categoria indifferenziata, indefinitamente ampia e indefinitamente ampliabile. Il riconoscere a tutti il diritto a un'alimentazione adeguata e l'attribuire ad organi pubblici il compito di garantire tale diritto non ci sembra richiedere l'estensione della qualifica di bene comune al cibo e ci induce a ritenere che sia possibile, e addirittura opportuno, fare a meno della categoria che abbiamo chiamato dei beni artificialmente comuni, considerando questi ultimi semplicemente come beni privati che possono essere oggetto di redistribuzione da parte dello Stato: o più precisamente che essi sono beni privati durante tutto il corso della loro esistenza, e che semplicemente passano da un proprietario individuale a un altro non come conseguenza di un libero accordo tra i due, ma per un'interposizione coercitiva dello Stato.

> In realtà i beni comuni sono immersi
> in un sistema di rapporti privatistici
> e di mercato senza i quali la loro esistenza
> sarebbe spesso impossibile, e dei quali
> la loro presenza favorisce lo sviluppo

Rodotà vede nei beni comuni un'alternativa radicale alla proprietà privata (il terribile diritto), e ritiene che, sostituendosi a quest'ultima, essi consentirebbero lo svilupparsi di rapporti sociali aperti e partecipativi e forme nuove di vita sociale. In realtà le cose non stanno così, in quanto i beni comuni sono immersi in un sistema di rapporti privatistici e di mercato senza i quali la loro esistenza sarebbe spesso impossibile, e dei quali la loro presenza favorisce lo sviluppo. Abbiamo visto come i beni artificialmente comuni siano beni che hanno come naturale destinazione la proprietà privata e che possono compiere l'intero percorso che va dalla produzione al consumo attraverso canali privati; e che i beni imperfettamente comuni (come l'acqua) non solo si prestano a forme di gestione privata compatibili con possibilità di fruizione che presentano analogie con quelle dei beni naturalmente comuni, ma possono essere conservati e trasmessi solo attraverso strutture che, anche quando sono possedute e gestite da organi pubblici, sono in genere prodotte privatamente.

Anche un bene naturalmente comune come la rete è utilizzabile solo attraverso strumenti (hardware, software e motori di ricerca) che possono essere prodotti e sviluppati solo da entità private, e costituisce uno spazio entro il quale rapporti privatistici – non solo mercantili, ma anche di discussione, affettivi, di svago ecc. – possono stabilirsi in modo particolarmente aperto e ricco. Si pensi al numero continuamente crescente delle transazioni di mercato che si svolgono per via telematica e al ruolo che la rete ha svolto nel favorire lo sviluppo di funzioni quintessenzialmente privatistiche come quelle finanziarie.

30 Tale obiettivo corrisponde alla nozione di uguaglianza che sta tipicamente alla base dei sistemi di welfare.

31 Le proprietà fisiche e chimiche di un piatto di spaghetti sono indipendenti dalla natura dei titoli che danno diritto a consumarlo.

La tanto deplorata fase neo-liberista ha in fondo coinciso con lo sviluppo delle nuove tecnologie ed è stata in fondo un'espressione inevitabile dello sviluppo della rete.

Costituzionalismo dei bisogni e beni comuni . L'approccio di Rodotà al tema dei beni comuni fa parte di un progetto complessivo la cui formulazione si differenzia da quelle di altri meno sofisticati sostenitori di posizioni analoghe per l'esplicita e sistematica adozione di un'ottica costituzionale[32]. Il riferimento alla Costituzione, o più precisamente ad alcuni principi più generali che potremmo definire meta-costituzionali (che sarebbero sottesi alle norme costituzionali e dovrebbero fornire criteri per la loro interpretazione), è comune alla costituzionalizzazione della persona, di cui ci siamo occupati sopra[33], e al costituzionalismo dei bisogni. Ciò che li differenzia è il fatto che, come si è già detto, mentre la prima fa riferimento direttamente a individui o persone e al rispetto della loro autonomia e della loro integrità corporea (stabilendo dei diritti di tipo sostanzialmente negativo e protettivo da indebite interferenze e prevedendo misure restrittive e coercitive nei confronti di quanti mettano positivamente in atto tali interferenze), il secondo fa riferimento a diritti di tipo positivo o affermativo che autorizzano i soggetti a pretendere che si faccia qualcosa a loro vantaggio, e in particolare che vengano loro forniti certi beni o certe risorse, prevedendo misure restrittive e coercitive per chi (persone o entità collettive) si sottragga a tale obbligo.

Oggetto di questi diritti sono precisamente i beni che Rodotà definisce comuni, che devono la loro qualifica non a caratteristiche oggettive, ma alla loro attitudine a soddisfare bisogni ed esigenze che vengono dichiarati fondamentali: quella di beni comuni è quindi, nella versione che ne dà Rodotà, una nozione aperta, la cui portata può estendersi indefinitamente attraverso l'attribuzione della qualifica di fondamentali ai bisogni che i beni possono soddisfare[34]. La nozione di costituzionalismo dei bisogni ha un carattere che potremmo definire dinamico, e prospetta un processo che si articola in tre fasi: la prima consiste nel fare ricorso a interpretazioni estensive (e secondo Rodotà più autentiche) della Costituzione, o quantomeno del suo spirito, per allargare indefinitamente la nozione di bisogni fondamentali; la seconda nell'individuare, anche qui secondo criteri estensivi, i beni capaci di soddisfare quei bisogni; la terza nel rendere direttamente operativo per via giudiziaria il diritto all'accesso a quei beni, senza passare attraverso la mediazione di un'esplicita formulazione legislativa.

La Costituzione, correttamente interpretata, conterrebbe già non solo una legislazione completa, ma anche un articolato programma di governo

Si tratta di un approccio che, portato alle sue ultime conseguenze, implicherebbe una drastica limitazione dei poteri tanto del legislativo come del governo, circoscrivendone le competenze a materie specifiche e contingenti, dal momento che per quelle di portata più generale la Costituzione, correttamente interpretata, conterrebbe già non solo una legislazione completa, ma anche un articolato programma di governo.

Quella del costituzionalismo dinamico è un'impostazione che si differenzia nettamente dal costituzionalismo classico e liberale, che vedeva nei testi costituzionali un vincolo all'azione legislativa e di governo e non la guida per il loro lo svolgimento[35]. Si tratta di un'impostazione che nel nostro paese è largamente diffusa e addirittura prevalente, e della quale Rodotà è un esponente estremizzante, ma che trova, seppure in minore misura, riscontro anche in altri paesi e soprattutto a livello dell'Ue, grazie al fatto che i pronunciamenti della Corte di giustizia europea, che ha competenza su materie assai vaste, hanno la prevalenza su quelli delle corti nazionali, e quindi anche sulle legislazioni nazionali alle quali queste ultime si ispirano: una condizione che attribuisce implicitamente alla Cge il ruolo di una corte costituzionale con giurisdizione continentale[36].

I principi sui quali Rodotà fa leva per operare il costituzionalismo dei bisogni sono rappresentati da una particolare interpretazione di termini come quelli di "pari dignità", "sviluppo della personalità umana" e "funzione sociale della proprietà",

32 Si vedano tra gli altri [Cassano 2004]e [Mattei 2011].

33 Credo che Rodotà sia l'ideatore di entrambe le nozioni e che l'elaborazione della nozione di costituzionalismo dei bisogni sia stata temporalmente precedente e sia stata il frutto di una riflessione che si è sviluppata attraverso i saggi che formano la raccolta contenuta nella nuova edizione del volume, più volte citato, [Rodotà 2013a], in particolare [Rodotà 2013c]. All'elaborazione della nozione, e più in generale allo sviluppo di un corpo di teorie che va sotto il nome di bio-diritto, hanno concorso diversi studiosi: i contributi di Rodotà sono rappresentati da [Rodotà 2010] e [Rodotà 2011].

34 Rodotà parla dell'accesso ai beni "come [di un] diritto fondamentale della persona"(Rodotà 2013b, p.468).

35 Entrambe le impostazioni affidano alle costituzioni il compito di limitare la portata e la discrezionalità dei poteri tanto del parlamento come del governo: in un caso sostituendosi ad essi e ponendoli sotto la tutela della magistratura costituzionale, nell'altro sottoponendoli al vincolo del rispetto di estese libertà individuali (di tipo negativo).

36 Si veda [Stone Sweet 2000]. Rimane ovviamente aperto il problema del rapporto tra i pronunciamenti della Cge, le norme costituzionali dei singoli Stati e i pronunciamenti delle rispettive corti costituzionali.

che figurano nel testo costituzionale, sono dotati di un forte potenziale evocativo, e conferiscono un tono alto ai passi in cui vengono impiegati[37]. All'idea di pari dignità e di sviluppo della personalità umana fanno riferimento i commi 1 e 2 dell'articolo 3 della Costituzione, che recitano rispettivamente: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione, di condizione personale e sociale"; "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana, l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Se prescindiamo dall'aggiunta dell'aggettivo "sociale", che non è chiaro cosa aggiunga alla nozione di dignità e che rappresenta un piccolo prezzo pagato alla sinistra, la formulazione costituzionale della pari dignità risponde pienamente a una concezione liberale dell'uguaglianza come non discriminazione: svolge cioè più il ruolo negativo di un vincolo all'azione dello Stato che quello costruttivista di un obiettivo da realizzare.

Diverso il caso del comma 2, che rappresenta una sintesi delle posizioni cattoliche, attraverso il riferimento allo sviluppo della personalità umana, di quelle radicalmente democratiche, attraverso l'elemento della partecipazione, e di quelle socialiste, attraverso il riferimento ai lavoratori e agli aspetti sociali ed economici dell'organizzazione del paese.

L'amalgama di questi elementi, introdotti additivamente[38] nel testo costituzionale, è rappresentato dalla progressiva sostituzione della tradizionale interpretazione dei diritti come espressione di ciò che un soggetto è autorizzato a fare con la lettura degli stessi come espressione di ciò che un soggetto ha diritto di pretendere che altri facciano per lui; e dal riferimento alle nozioni di libertà di fatto (una nozione positiva e non di tipo negativo *à la* Berlin), e di uguaglianza intesa come condizione oggettiva che lo Stato deve realizzare e non come sistema di vincoli che lo stesso deve rispettare[39].

Per un liberale è evidente che combinata con i mercati la proprietà svolge una funzione sociale decisiva

In sostanza il secondo comma dell'articolo 3 rappresenta un tentativo, da un punto di vista politico pienamente riuscito, di accontentare tutti, ricorrendo a delle formulazioni generiche ed elastiche che consentono ad alcuni di vedere accolte, seppure in termini vaghi, istanze che ritengono significative, e ad altri il conforto di pensare che, data la loro genericità, tali enunciazioni non rappresentano (almeno per il momento) una minaccia concreta per quanto a loro soprattutto preme.

La nozione di funzione sociale della proprietà figura al comma 2 dell'articolo 42 che recita: "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti". Mentre le nozioni di pari dignità e di sviluppo della personalità facevano riferimento ai fini, e cioè alle esigenze che i beni comuni devono concorrere a soddisfare, quella di funzione sociale della proprietà riguarda piuttosto i mezzi di cui in vista di quei fini ci si può avvalere: e lo fa non direttamente, designandoli specificamente, ma in modo indiretto, stabilendo che l'uso della proprietà privata deve rispondere a una funzione sociale. Anche in questo caso si tratta di una nozione polivalente e capace, attraverso opportuni aggiustamenti, di piegarsi a gusti ed esigenze assai diverse: per un liberale - essendo evidente che combinata con i mercati la proprietà svolge una funzione sociale decisiva e rappresenta di fatto la trama di gran parte del tessuto dei rapporti sociali - l'idea di un irrobustimento della sua funzione sociale può suggerire quella dello sviluppo di nuovi mercati o dello stabilirsi di condizioni di più aperta concorrenza su quelli già esistenti; per ciascuna delle concezioni non liberali (socialiste, cattoliche, comunitariste di vario

37 L'impiego in sede costituente di tali termini ha consentito ai sostenitori di posizioni diverse di raggiungere dei compromessi basati sulla sostituzione di accordi generici a dissensi specifici, un risultato assolutamente apprezzabile sul piano politico contingente ma che ha ricadute discutibili.

38 Additivamente, in quanto non si implicano reciprocamente ed in quanto l'eliminazione di uno di essi non intaccherebbe sostanzialmente la portata degli altri..

39 Ho dedicato ampio spazio all'esame e alla critica di questi concetti in [Somaini 2002] e [Somaini 2011].

stampo) lo stesso irrobustimento può invece richiedere interventi dall'esterno che consentano di realizzare, pur in presenza di proprietà privata, risultati che non sono raggiungibili attraverso i semplici meccanismi di mercato, o di correggere alcuni degli effetti indesiderati che attraverso di essi possono prodursi. Per Rodotà essa consiste essenzialmente nella sua subordinazione all'esigenza di garantire il soddisfacimento dei bisogni che a suo avviso sono costituzionalmente sanciti.
In tutti e tre i casi considerati le formulazioni costituzionali forniscono un esempio di quella che potremmo chiamare una versione *ad hoc* della nozione rawlsiana di consenso per sovrapposizione: se quest'ultima rappresenta l'intersezione tra le sfere e i giudizi di valore di concezioni diverse del bene, una volta che i valori siano intesi nei loro aspetti essenziali, la prima rappresenta l'intersezione tra le stesse sfere, ma a condizione che gli elementi che sono propri di ogni particolare concezione siano formulati in termini quanto possibile ampi e vaghi, in modo da renderli accettabili, o quantomeno non rifiutabili, da parte degli aderenti ad altre concezioni[40].

Le nozioni di beni comuni e di costituzionalismo dei bisogni evocano immediatamente quella di comunismo

Come molte altre costituzioni, ma in misura particolarmente accentuata, la nostra presenta degli aspetti esortativi: non si limita cioè alla formulazione di norme precise e direttamente applicabili, ma si propone di incoraggiare e orientare l'adozione di norme ulteriori, e in generale di influenzare il modo di funzionare del sistema politico; in vista di ciò essa fa frequentemente ricorso ad argomentazioni che fanno impiego di termini suggestivi, destinati a suscitare emozioni più che a designare oggetti. Le nozioni di pari dignità sociale, di sviluppo della persona e di funzione sociale della proprietà che abbiamo esaminato sopra hanno precisamente queste caratteristiche, che Rodotà sfrutta con grande maestria – afferrando con fermezza termini generici e suggestivi, sottolineandone e sviluppandone gli aspetti forti e facendo leva sulle assonanze e complementarità tra gli stessi – per produrre un discorso articolato e carico di potere persuasivo. Esse forniscono la dimostrazione concreta di quanto avanti ci si possa spingere facendo leva su concetti generici, trasformando il testo costituzionale in ricettario per la costruzione di utopie.
La strategia argomentativa di Rodotà si articola in una serie di momenti: il primo consiste nel ricavare da principi condivisi di giustizia l'idea che a tutti debba essere garantito il godimento di certe condizioni e il soddisfacimento di certi bisogni essenziali; il secondo nel dare un'interpretazione indefinitamente e cumulativamente aperta di ciò che costituisce un bisogno essenziale; il terzo nella constatazione del fatto oggettivo che esistono beni che per loro natura si prestano ad usi generalizzati e sono illimitatamente e ugualmente accessibili a tutti, beni che come si è visto la teoria economica designa con il termine beni pubblici e che egli chiama comuni (e che, come si è visto, abbiamo assegnato a quella particolare categoria di beni comuni che è rappresentata dai beni naturalmente comuni); il quarto nel dare lo stesso nome ai beni che possono essere utilizzati per realizzare la prima condizione e che presentano le caratteristiche indicate nel terzo punto, implicitamente attribuendo all'insieme dei primi le caratteristiche che sono proprie dei secondi, o quantomeno supponendo che sia possibile realizzare tale condizione e tale coincidenza.
In termini politici ciò ha consentito di mobilitare persone che fanno uso frequente di un bene naturalmente comune come la rete in una campagna politica contro la privatizzazione di alcuni aspetti della fornitura di un bene imperfettamente comune come l'acqua, suggerendo l'idea che all'uso e alla distribuzione di quest'ultimo si possano applicare gli stessi criteri che sono applicati al primo, e che gli slogan e gli obiettivi della battaglia referendaria per l'acqua potessero essere estesi a una gamma indefinitamente ampia di altri beni. In sostanza si sosteneva che la vicenda referendaria rappresentava l'embrione di una strategia generale di trasformazione dell'intera società – una strategia che facendo leva sulla nozione di beni comuni consentiva di tradurre l'entusiasmo suscitato dal clamoroso successo della campagna referendaria in una mobilitazione politica di portata più ampia – e di dare vita a forme di democrazia diretta e partecipativa: una prospettiva che ha trovato una eco significativa non solo nel M5s, ma anche in una parte della sinistra, tanto del Pd come di Sel.
Le nozioni di beni comuni e di costituzionalismo dei bisogni evocano immediatamente quella di comunismo, nella formulazione classica datane da Marx nella *Critica al programma di Gotha,* che citiamo per esteso: "In una fase più elevata della società comunista, dopo che è scomparsa la subordina-

40 Rodotà ovviamente non condivide questa interpretazione malevola: nell'attenta ricostruzione dei lavori della Costituente contenuta in [Rodotà 2013c] egli vede nei frutti della faticosa ricerca di soluzioni condivise l'opera di una dialettica autenticamente, anche se imperfettamente, costruttiva.

zione asservitrice degli individui alla divisione del lavoro, e quindi anche il contrasto tra lavoro intellettuale e fisico; dopo che il lavoro è divenuto non soltanto mezzo di vita, ma anche il primo bisogno della vita; dopo che con lo sviluppo onnilaterale degli individui sono cresciute anche le forze produttive e tutte le sorgenti della ricchezza collettiva scorrono in tutta la loro pienezza, solo allora l'angusto orizzonte giuridico borghese può essere superato, e la società può scrivere sulle sue bandiere: Ognuno secondo le sue capacità; a ognuno secondo i suoi bisogni."[41].

Come è noto, e come risulta chiaramente dal passo che abbiamo citato, Marx associa il comunismo a una condizione di non-scarsità, condizione che abbiamo visto essere realizzata dai beni che abbiamo chiamato naturalmente comuni e che Rodotà sembra implicitamente estendere a tutti quelli che dichiara comuni in base al principio del costituzionalismo dei bisogni. In Marx la condizione di non-scarsità faceva riferimento a una società radicalmente trasformata, e implicava certamente un notevole sviluppo delle forze produttive e un'abbondante disponibilità di risorse (materiali e immateriali), ma non l'avvento di quella generale condizione di sazietà che gli economisti associano alla non-scarsità: e si fondava invece sull'idea che il lavoro sarebbe passato dalla sfera dei mezzi a quella dei fini, trasformandosi da strumento per la realizzazione di fini (desideri) che gli sono estranei in espressione di un bisogno di autorealizzazione[42].

Il progetto di Rodotà non contempla i drammatici passaggi che Marx prevedeva. e che hanno trovato tragica espressione nei tentativi di realizzare il tipo di società che egli aveva prospettato: al posto della rivoluzione e della dittatura del proletariato abbiamo l'idea di una graduale (e pacifica) trasformazione della società ispirata al modello della Costituzione (o più precisamente, come si è visto, di una particolare interpretazione di essa), e sull'azione combinata di movimenti di lotta, di forme di mobilitazione partecipativa, e di giudici che - sottoponendo gli obiettivi dei primi al vaglio della rispondenza alla Costituzione - svolgono un'azione complementare che favorisce o sancisce la realizzazione di quegli obiettivi. L'idea marxiana della trasformazione del lavoro da mezzo in fine era certamente utopica, ma aveva il pregio di formulare esplicitamente i termini del superamento della scarsità: questione che Rodotà non considera affatto e della cui esistenza e rilevanza sembra semplicemente non rendersi conto.

41 [K. Marx 1875, 1966, p.962].

42 La scarsità fa infatti riferimento a un'inadeguatezza dei mezzi ai fini, condizione che viene meno quando i mezzi, in primo luogo il lavoro, diventano essi stessi fini.

BIBLIOGRAFIA

Y. BARZEL, *Economic Analysis of Property Rights,* II edizione, Cambridge University Press, 1997.

F. CASSANO, *Homo civicus – La ragionevole follia dei beni comuni,* Laterza, 2004.

J.W. HARRIS, *Property and Justice,* Oxford University Press, 1996.

M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato – Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte,1996.

U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto,* Laterza, 2011.

S. RODOTA', *Il nuovo* habeas corpus: *la persona costituzionalizzata e la sua autodeterminazione,* in *Trattato di biodiritto*, vol.I, Giuffrè, 2010, pp.169-230.

Id., *Il corpo 'giuridificato',* in *Trattato di biodiritto, Il governo del corpo*, Giuffrè, 2011, pp. 51-76.

Id. [2012], *Beni comuni: una strategia globale contro lo* human divide, in Marella (2012), pp. 311-32.

Id. [2013a], *Il terribile diritto – Studi sulla proprietà e sui beni comuni*, Il Mulino.

Id. (2013b), *Beni e diritti*, in Rodotà (2013a) pp.459-98.

Id. (2013c), *Il sistema costituzionale della proprietà,* in Rodotà (2013a), pp.273-421.

E. SOMAINI, *Uguaglianza – Teorie, politiche, problemi,* Donzelli, 2002.

E. SOMAINI, *Il liberalismo preso sul serio – Libertà, proprietà, uguaglianza,* Rubbettino, 2011.

S. SWEET, *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe,* Oxford University Press, 2000.

La lotta alla corruzione

Dura lex sed negligens

>>>> **Giampiero Buonomo**

La ricerca di una maggiore efficacia della repressione penale nei confronti dei reati contro la pubblica amministrazione (in cui la funzione di servizio verso la collettività si piega ad interessi privati) non è un problema dell'oggi. Già la legge n. 86 del 1990 nasceva da istanze di gran lunga più ambiziose, ridimensionate dallo scarso coraggio con cui il legislatore scelse di nascondere sotto il tappeto la questione del *pactum sceleris* che lega il corrotto al corruttore. Il livello di benessere e di relazioni sociali a cui si è addivenuti nel settantennio di vigenza del codice Rocco ha fatto sì che la proterva imposizione ad un interlocutore privato di una dazione (pecuniaria o altrimenti utile) da parte del soggetto investito del potere di supremazia amministrativa non avvenga più sotto forma di coercizione fisica o morale, ma sia assai spesso corredata dell'autorizzazione a rivalersi dell'esborso, nel corso dei rapporti così autorizzati con la Pubblica amministrazione (o, attraverso questi, sulla generalità dei consociati).

L'eccezione, cioè la coercizione fine a se stessa, è stata la chiave del successo mediatico di una fortunata pubblicistica, che fomentò l'indignazione per il degrado della vita pubblica meneghina: ma la cronaca, già negli anni Novanta, si incaricò di smentire l'assunto di Giorgio Bocca sulla prevalenza del "modello Mario Chiesa", cioè dell'imposizione della tangente all'imprenditore della ditta di pulizie coll'esplicito divieto di rivalersi sui costi finali dell'appalto[1]. Eppure, la questione del dove si fermasse la coercizione, e dove iniziasse l'induzione mal si prestava ad essere sceverata con un'attività di indagine apposita, quando il sistema codicistico offriva una scorciatoia tutt'affatto peculiare come l'unicità della fattispecie incriminatrice, tutta conglobata nel reato di concussione.

Ci sono legislazioni europee ed extraeuropee che ignorano il reato di concussione e lo sostituiscono con il reato di estorsione, che scatta qualora si dovesse costringere un soggetto privato - non con *metus publicae potestatis*, ma con metodi comuni - alla dazione di denaro. Ci si è chiesti, in proposito, perché nella nostra tradizione esiste la concussione e non unicamente l'estorsione. Perché siamo dei raffinati giuristi, si è risposto, "e riconosciamo che il tipo di coercizione che c'è nella concussione è diverso da quello che c'è nell'estorsione: nella concussione si esercita il *metus publicae potestatis* di un soggetto pubblico, dotato di poteri autoritativi; mentre nell'estorsione si deve utilizzare un comportamento di violenza diverso. Questo è il motivo per il quale nel nostro raffinato ordinamento, diversamente da altri, il delitto di concussione si diversifica da quello di estorsione"[2]. Eppure, il costo di questa "tradizione" non è stato indifferente rispetto alle esigenze di accertamento della verità dei fatti, prim'ancora che di garanzia delle parti processuali.

> La stessa concezione della cosiddetta "dazione ambientale" è un tentativo di cucire un vestito su di un legno storto

Nel diritto penale comune la questione si pone lungo un continuum normativo che congiunge da un lato il delitto di estorsione e dall'altro la disciplina dell'autorìa mediata di cui all'articolo 46 del codice penale. Mentre nelle altre parti del codice soltanto l'autore "mediato" – in quanto *longa manus* dell'autore della condotta – va esente dalla pena cui soggiace il reale (ed unico) agente, col reato di concussione il margine del privato, per sottrarsi alla persecuzione penale, si dilata sensibilmente: proprio la legge del 1990 accentuò l'anomalia, estendendo la normativa sulla concussione anche all'incaricato di pubblico servizio. L'effetto è stato quello di una vera e propria manleva probatoria, specie quando riferita a una condotta omissiva (in violazione del principio di buona amministrazione di cui

1 G. BOCCA, *Metropolis*, Mondadori, 1993.

2 Legislatura 16ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 815 del 17/10/2012, replica alla discussione generale del Ministro della giustizia.

all'articolo 97 Cost.). Se il responsabile del procedimento amministrativo autorizza, invita o propizia il privato a rivalersi della corresponsione della tangente – mediante l'innalzamento indebito di prezzi, tariffe, parcelle o altri emolumenti – sulla pubblica amministrazione, sulla fiscalità generale, sulla collettività o su singole categorie di cittadini utenti, lo scambio corruttivo c'è sempre, e così il disvalore della condotta di ambedue i lati del rapporto: non è dirimente, o almeno non dovrebbe esserlo, il dato meramente cronologico su chi ha approcciato chi.

Se il responsabile del procedimento intenzionalmente non opera per impedire gli esborsi indebiti di cui sopra, lo scambio c'è sempre: eppure anche qui il reato di concussione focalizza l'indagine sull'elemento eziologico della condotta, e la stessa concezione della cosiddetta "dazione ambientale" è un tentativo di cucire un vestito su di un legno storto, che ignora proprio la gestione del rapporto e lo scrutinio delle reciproche convenienze, misurate secondo il parametro dello scambio corruttivo. L'assenza di coraggio con cui nel 1990 fu affrontata la questione è dimostrata dal fatto che la proposta di legge più innovativa sul tema – quella firmata da Salvo Andò nel 1987, volta all'unificazione delle due fattispecie incriminatrici della corruzione e della concussione in un unico reato – rimase assorbita dal testo poi effettivamente varato, che portò, tra l'altro, alla riformulazione del reato di abuso d'ufficio.

Che la questione fosse scabrosa lo dimostrò l'oscillamento della dottrina penale nel successivo ventennio: ma si trattò, a ben vedere, soprattutto di un oscillamento nella percezione pubblica del disvalore dei fatti. Al netto della copertura mediatica della fila degli imprenditori concussi fuori dall'ufficio di Antonio Di Pietro, nel 1992-1993, la giurisprudenza era in assoluto la più consapevole dell'equivoco, che allignava sotto la formulazione codicistica delle norme incriminatrici dei reati contro la pubblica amministrazione. Dopo il ciclone mediatico, riaffiorò proprio in ambiente giudiziario il richiamo alle cosiddette "proposte di Cernobbio"[3].

> La storia del feed-back legislativo che ha permeato l'elaborazione parlamentare della legge contro la corruzione deve ancora essere scritta in tutti i suoi snodi

È ben vero che è stato avanzato il dubbio storiografico che tutta una serie di distinzioni legalitarie riaffiorassero nella giurisprudenza e nell'elaborazione legislativa soltanto dopo che un ben preciso risultato giudiziario fu conseguito (il passaggio in giudicato della sentenza di condanna di Bettino Craxi risale al 12 novembre 1996, e solo dopo furono riportate a compatibilità convenzionale europea le norme dell'articolo 513 c.p.p. sulla ripetizione in dibattimento delle chiamate di correo)[4]. Ma resta comunque innegabile che la scoperta degli ambiti di vistosa sottrazione degli imprenditori alla persecuzione penale produsse, nella parte della magistratura più attenta all'esigenza di prevenire il diffondersi del malcostume amministrativo, l'indicazione della necessità della "galera per tutti, corrotti e corruttori", con un unico reato che qualificasse "la corruzione come delitto della massima gravità e prevedesse, di fronte a indizi gravi, l'obbligatorietà dell'arresto cautelare"[5].

L'emancipazione della magistratura nostrana dal suo provincialismo giuridico è passata anche attraverso la sinergia tra elaborazione scientifica e criticità segnalate nelle sedi sovranazionali. Non deve perciò stupire che l'attenzione del Consiglio d'Europa per l'inefficacia della risposta sanzionatoria italiana, in tema di corruzione, abbia riflettuto tematiche già emerse a livello nazionale[6]. Le richieste di maggiore attenzione sull'effetto antideterrente del doppio reato furono recepite sia nei primi report di valutazione del Greco (Gruppo di Stati contro la corruzione) del Consiglio d'Europa, sia sulla stampa non pregiudizialmente garantista[7].

Semmai, vi erano delicati profili di adeguatezza del testo proposto a Cernobbio. In particolare, l'ottava raccomandazione dell'organismo insediato dal Consiglio d'Europa recitava: "Greco recommended to examine in depth the practical application of the offence of concussione, as established in Article 317 of the Criminal Code, in order to ascertain its potential misuse in the investigation and prosecution of corruption; (ii) in the light of such examination, to take concrete measures to review and clarify the scope of the offence, as necessary". Pur essendo comuni le premesse e analogo il disvalore per entrambe

3 *Proposte in materia di prevenzione della corruzione e dell'illecito finanziamento dei partiti (cosiddetta proposta di Cernobbio)*, in Cass. Pen., 1994, pag. 2348.

4 G. BUONOMO, *Le dichiarazioni predibattimentali portano il caso Craxi in Europa*, in *Diritto e giustizia*, 15 dicembre 2001.

5 *Davigo: le tangenti restano un'emergenza nazionale*, in *Corriere della Sera*, 30 maggio 1998.

6 G. DE LUCA, *Tratti comuni e differenziali tra corruzione e concussione. Il problema della imputazione alternativa*, relazione all'Incontro di studio sul tema: "Giudice penale e pubblica amministrazione" curato dalla Nona Commissione del Consiglio superiore della magistratura, Frascati, 9-11 dicembre 1999.

7 M. TRAVAGLIO, *La corruzione? Ecco come sconfiggerla*, in *Il fatto quotidiano*, 11 settembre 2010.

le parti dello scambio illecito, la proposta di Cernobbio, sul punto, appare assai poco coraggiosa. Essa si limitava ad uniformare le pene, ma non faceva reali passi avanti nella costruzione di una fattispecie unica, volta a circoscrivere l'indagine - defatigante e foriera di tattiche elusive - sul perché un pubblico ufficiale si fa dare dei soldi o sul perché un imprenditore glieli dà. Si è invece già spiegato che l'indagine sui moventi psicologici degli attori è, oltre che poco proficua, inattuale: se ne accorse, con la raccomandazione citata, il *Joint First and Second Round Evaluation Report on Italy*[8], che rientrava tra i moventi della presentazione, da parte del governo Berlusconi, del disegno di legge per la lotta alla corruzione depositato nel 2010 come Atto Senato n. 2156 della XVI legislatura.

La storia del feed-back legislativo che ha permeato l'elaborazione parlamentare (ma anche quella attuativa di competenza governativa) della legge contro la corruzione – tra vincoli internazionali, influenza della libera stampa, indignazione dell'opinione pubblica per il degrado politico-amministrativo della cosiddetta seconda Repubblica – deve ancora essere scritta, in tutti i suoi snodi. È bene innanzitutto ricordare, infatti, che la discussione dell'Atto Senato n. 2156 si intersecò con l'autorizzazione alla ratifica della *Criminal Law Convention on Corruption, done at Strasbourg* 27 January 1999, anch'essa di fonte Consiglio d'Europa ed anch'essa rientrante tra le richieste di adempimento avanzate dal Greco (divenne la legge 28 giugno 2012, n. 110). In corso di esame parlamentare, il governo italiano sottopose al Greco un *Situation Report* (31 January 2011), oggetto di valutazione in sede europea il 27 maggio 2011, sulla scorta del quale fu adottato dal Greco il *Joint First and Second Round Compliance Report (RC-Report) on Italy*[9]. Un'ulteriore richiesta di informazioni fu adempiuta dal governo italiano tra il 17 dicembre 2012 ed il 29 aprile 2013: essa diede luogo, il 17-21 giugno 2013, all'approvazione da parte del Greco *dell'Addendum to the Joint First and Second Round Compliance Report* cui fece seguito, nel 2014, il *Third Evaluation Round Compliance Report on Italy* (Greco RC-III (2014) 9E), approvato a Strasburgo il 16-20 giugno 2014.

Quanto agli altri "cesti" negoziali, evidenziati dal Greco, essi si saldarono con l'oggetto delle polemiche pubbliche fiorenti in quel periodo in Italia. L'accusa al governo di aver evitato la sfiducia, nel dicembre 2010, in ragione di una "compravendita

D.r ALESSANDRO SCHIAVI

Perchè non voti?

Dialogo tra due compagni lavoratori sulle elezioni amministrative comunali

Centesimi 5

MILANO
Società Editrice "AVANTI!"
Via S. Damiano, 16
1914

di deputati" si cumulò alla vicenda della mancanza dei titoli di un senatore eletto all'estero[10], fino a dar luogo ad una declinazione, tutta nostrana, della richiesta europea di evidenziare la natura di pubblico ufficiale anche del parlamentare (sorta in sede internazionale per sanzionare il traffico illecito di influenze del titolare di una carica pubblica elettiva). Essa sfociò nella previsione di una delega al governo, in tema di incandidabilità del parlamentare destinatario di condanna passata in giudicato, introdotta nella seduta del Senato del 15 giugno 2011 dalla maggioranza di centro-destra, nonostante le obiezioni delle opposizioni del centro-sinistra (e del senatore Boscetto) in ordine alla riserva di legge in materia di elettorato passivo e di requisiti di ammissione alle Camere. Confluita nel testo definitivo della legge n. 190 del 2012, essa diede luogo ad un decreto legislativo (n. 235/2012, detto "decreto Severino" dal nome del Ministro della giustizia proponente) che disciplinò anche alle fattispecie di condanna anteriore alla sua entrata in vigore (in sede di parere sullo schema in via di emanazione, si riconobbero nel giudizio favorevole al testo tutte le parti poli-

8 Greco Eval I-II Rep (2008) 2E, approvato nella sessione del Consiglio d'Europa del 29 giugno-2 luglio 2009 e reso pubblico il 16 ottobre 2009.

9 27 maggio 2011, reso pubblico il 14 giugno 2011 come Greco RC-II (2011) 1E.

10 Caso N.P. Di Girolamo, poi dimissionario dopo un secondo mandato di arresto: per la contestazione della relativa elezione v. Senato della Repubblica, XVI legislatura, Documento III, n. 2.

tiche che facevano parte della "strana maggioranza" che era succeduta al governo Berlusconi)[11].
Infine, tra i cesti negoziali ulteriori, evidenziati dal Greco e confluiti in altri provvedimenti, si segnalano quelli riferiti al finanziamento dei partiti, la cui legislazione era dotata di evidentissime lacune che avevano dato luogo al caso dei fondi percepiti dalla Margherita/Dl: l'ipocrisia di una mera variazione semantica, che aveva ripristinato sub specie di rimborsi i finanziamenti abrogati dal referendum del 1993, fu denunciata da una questione pregiudiziale radicale nell'Assemblea del Senato, in sede di esame del primo intervento normativo propiziato dal governo Monti (seduta del 5 luglio 2012), e diede poi luogo ad una vera e propria ripulsa del sistema del conferimento diretto di risorse pubbliche, sostituito dal progressivo subentro della modalità dello sgravio fiscale in ragione della legge propiziata dal governo Letta (2013).

L'elemento comune delle due nuove previsioni è la natura della relazione tra pubblico ufficiale e privato, che resta ineguale (a differenza della corruzione propria, dove ambedue le parti si accordano paritariamente sullo scopo comune)

Senza dire che gli adattamenti del diritto interno richiesti dalle convenzioni internazionali – e le ulteriori richieste del Greco, in concomitanza con la polemica pubblica contro provvedimenti del centro-destra della XIV legislatura, come la modifica della vecchia fattispecie del falso in bilancio nel 2002 e la riduzione di alcuni termini della prescrizione (derivante dalla cd. legge ex Cirielli del 2005) – sono diventate oggetto dei disegni di legge nn. 19, 657, 711, 846, 847, 851, 868, proposti in questa legislatura ed attualmente all'esame della Commissione Giustizia del Senato. In Gazzetta ufficiale è poi approdata, in questa legislatura, un'ulteriore modificazione della disciplina del voto di scambio, nella sua declinazione politico-mafiosa, così come una nuova articolazione dell'Autorità nazionale anticorruzione, rispetto alla funzione di vigilanza delineata dalla legge n. 190 presso la disciolta Civit.
In questo quadro, l'esigenza di sormontare l'assetto tradizionale dei reati di corruzione e concussione venne affrontata, nella redazione della legge n. 190 del 2012, con una nuova definizione della "concussione" (mediante una novella dell'art. 317 c.p.), volta a comprendervi soltanto la condotta del pubblico ufficiale che forza una persona a pagargli una somma di danaro o altra utilità: il minimo edittale era innalzato a 6 anni, mentre il massimo restava a 12 anni di reclusione. Nello stesso tempo un nuovo reato veniva introdotto, all'articolo 319-quater del codice penale, per sanzionare la condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio che - abusando della sua qualità o dei suoi poteri - induce indebitamente taluno a dare o promettere (all'agente o ad altri) danaro o altra utilità, sempre che la condotta non integri altri reati. Oltre a prevedere la pena della reclusione da tre ad otto anni per l'agente, la disposizione al comma 2 contiene un'assolutamente inedita previsione sanzionatoria anche per il soggetto che versa o promette di versare all'agente, in quanto anche lui sarà attinto da pena (sia pure nella minore entità della reclusione fino a tre anni).
Nel corso dell'esame in Senato, in seconda lettura, la ministra della giustizia Severino diede conto di questa scelta, anzitutto ammettendo la sua derivazione internazionale: "È una colpa aver voluto distinguere più nettamente la concussione dalla corruzione? Peraltro – e lo dico solo in aggiunta – era esattamente quello che ci facevano rilevare, in termini di legislazioni europee, per la difficoltà che esisteva nel nostro ordinamento di distinguere la corruzione dalla concussione. La reintroduzione di questo unico soggetto consente anche di dare risposta a questo dubbio: oggi concussione e corruzione si possono distinguere più facilmente. Nessuno potrà più venirci a dire che abbiamo delle norme inadeguate"[12].
Ella proseguì riconoscendosi nella tradizione giuridica che dal 1930 aveva distinto la concussione dall'estorsione ("Dovevamo rinunciare a questo reato, dovevamo rinunciare a questa tradizione, come alcuni avevano suggerito, trasferendo tutto al reato di estorsione o portando tutto nel reato di concussione? A me e a tutti coloro che finora hanno sostenuto questa legge è sembrato che questa tradizione andasse conservata e, anzi, andasse accentuata con la nettezza di una concussione che può avere come soggetto attivo solo il pubblico ufficiale"); e difese la scelta di partire dalla concussione "perché rappresenta la cima di quella piramide sotto la cui punta sono

11 Ad oggi, il disegno di legge n. 1054, d'iniziativa dei senatori Buemi e Longo, è l'unico ad aver proposto una diversa disciplina della privazione dei diritti elettorali in attuazione dell'articolo 48, quarto comma, della Costituzione, enunciando nella relazione le ragioni del ricorso di Marcello Miniscalco, tuttora pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo per essere stato escluso delle liste regionali molisane (v. sul punto l'interrogazione 4-00844, sen. Nencini ed altri).

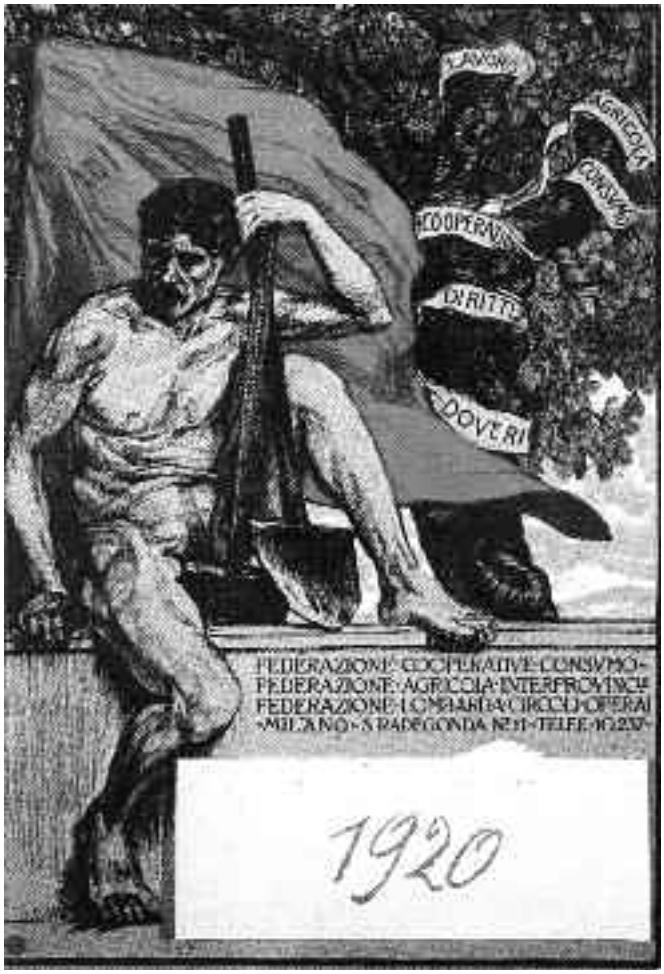
12 Legislatura 16ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 815 del 17/10/2012.

stati costruiti gli altri reati. Il disegno di legge ha una sua identità e una sua caratteristica: configura le pene partendo da quella più grave della concussione per costrizione fino ad arrivare, alla base della piramide, ai reati meno gravi".
La stessa soluzione fu illustrata al Consiglio d'Europa: la condotta originariamente contemplata nel reato di concussione "è stata divisa in due"; l'articolo 317 continua ad applicarsi al caso del pubblico ufficiale che forza il privato a pagare; invece la condotta che consiste in un'induzione – "which previously fell within the scope of Article 317 (with the effect of decriminalising the action of the private party)" – ora rientra nella nuova previsione di induzione indebita.

Su come l'articolo 2 del codice penale ed il principio di uguaglianza impattino sull'elaborazione de iure condendo non si può dire che nel nostro paese si caschi dal pero

L'elemento comune delle due nuove previsioni (nuovo articolo 317 e articolo 319-quater) è la natura della relazione tra pubblico ufficiale e privato, che resta ineguale (a differenza della corruzione propria, dove ambedue le parti si accordano paritariamente sullo scopo comune): in ordine al vantaggio illecito, il pubblico ufficiale resta in una posizione tale da condizionare la volontà del privato, che accede alle ingiuste pretese del primo allo scopo di evitare ulteriori pregiudizi. La ratio della riforma del 2012 è così stata dichiarata dal governo al Consiglio d'Europa: "Nel caso della concussione per estorsione, la volontà del privato è sostanzialmente sopravanzata dall'azione del pubblico ufficiale, tanto che il primo può essere considerato la vittima del reato ed andare esente da pena. Nel caso della concussione per induzione, il privato mantiene un margine di libertà di decisione: se perciò si determina a pagare, egli andrà sottoposto a sanzione, sebbene di entità inferiore rispetto al pubblico ufficiale"[13].
Per la cronaca, il terzo rapporto del Greco sull'Italia, nel 2014, ha dichiarato che questa modalità di esaudire l'ottava raccomandazione è soddisfacente: nelle novelle apportate al codice penale è stato esteso lo scopo del reato di concussione in una modalità che rende possibile perseguire anche l'advantage provider; anche se a questi resta ancora la possibilità di difendersi sostenendo, in casi estremi, che non ha avuto margini decisionali, "la precedente situazione di impunità è stata ristretta grazie all'introduzione del reato di induzione indebita" di cui al nuovo articolo 319-quater. Ma pur in presenza della "benedizione" europea, è ancora possibile opinare che la scelta del governo Monti non fosse l'unica possibile: la scelta più drastica, quella dell'unificazione dei reati di corruzione e concussione in un'unica fattispecie, è proposta, ancora in questa legislatura, dall'Atto Senato n. 897, d'iniziativa Buemi e Longo. Fatto salvo il continuum estorsione-autorìa mediata, vi si prospetta un'unica fattispecie incriminatrice che sanziona lo scambio corruttivo: l'indagine si focalizza sulla gestione del rapporto viziato dalla dazione (o sua promessa), individuando figure sintomatiche di accettazione o di implicita negoziazione del reciproco vantaggio.
Ma la vicenda della modifica legislativa, operata con la legge n. 190 del 2012 è tornata d'attualità – a parti invertite – per un motivo più banale, rispetto alla travagliata elaborazione dottrinale e giurisprudenziale intorno al reato di concussione: la sentenza della Corte d'appello milanese nella vicenda ruotante attorno alla giovane marocchina Karima al Mahroug. A ripercorrerne gli snodi, sembra quasi di dover convenire con l'antico aforisma secondo cui la storia, quando si ripete, da tragedia si trasforma in farsa.
Su come l'articolo 2 del codice penale ed il principio di uguaglianza impattino sull'elaborazione de iure condendo, non si può dire che nel nostro paese si caschi dal pero. Oltre vent'anni fa una dichiarazione pubblica, di tutti i magistrati del pool che si occupava della Tangentopoli meneghina si contrappose al decreto-legge firmato dal ministro Conso (ed approvato il 5 marzo 1993 da un governo legittimamente in carica) proprio con questo argomento: il testo – recependo quanto approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato sul finanziamento dei partiti – novellava la legge n. 195 del 1974, senza porsi il problema del diritto intertemporale. Non che, ponendoselo, avrebbe potuto dare libero sfogo alla fantasia: per l'articolo 25 Cost. non si dà alcuna discrezionalità del legislatore in tema di decorrenza delle nuove norme penali, la cui successione nel tempo vincola persino gli effetti della declaratoria di incostituzionalità; il giudice delle leggi ne ha valutato la ricaduta non solo in caso di *abolitio criminis*, ma anche nel caso di *mutatio in mitius*, prescrivendo che le relative norme, laddove più favorevoli, per il reo, siano ex se retroattive della disciplina che si va a sostituire.
Pertanto sia il silenzio ipocrita del decreto-legge Conso sull'effetto implicito, sia l'inaudita richiesta della parte "giudizialista" di sancirne l'efficacia solo pro futuro fingevano di

13 Cfr. il citato *Addendum* del 2013.



ignorare l'esistenza di imperativi costituzionali (ma anche convenzionali: v. articolo 7 della Cedu, come univocamente interpretato dalla Corte di Strasburgo), fondati sui pilastri stessi dello Stato di diritto. Forse anche per non far emergere questa contraddizione il Capo dello Stato, per motivare l'inedito gesto di rifiutare la firma al decreto-legge, ripiegò su argomenti diversi, "accorgendosi" che era pendente una richiesta referendaria in *subiecta materia*. Tutta l'Italia caratterizzò il "colpo di spugna" per quello che era, cioè un tentativo di fermare le inchieste in corso; nessuno si accorse dell'offesa alla razionalità dei contenuti ordinamentali di quel testo, che era stata fatta da coloro che avevano avanzato l'impossibile richiesta di efficacia solo per i futuri reati.

Il copione teatrale s'è ripetuto nel 2012, ma, appunto, nella veste di commedia: anche lì c'era un processo in corso, ed anche allora la stampa "giudizialista" sosteneva l'importanza di una modifica normativa che ponesse termine alla sostanziale impunità degli imprenditori pseudo-concussi. Eppure era in corso un processo nei confronti di un pubblico ufficiale, Presidente del consiglio pro tempore, accusato – inter alia – di concussione per aver telefonato al capo di gabinetto del questore di Milano, sollecitando il rilascio della giovane marocchina ristretta nei locali di via Fatebenefratelli.

Una grande democrazia europea – di quelle che il tema della legge penale l'hanno interiorizzato, dando applicazione a quanto scritto, duecento anni fa, da Verri e Beccaria – nemmeno si sarebbe posta il problema del se, e come, far entrare nella valutazione del legislatore (di necessità generale ed astratta) anche la ricaduta (particolare e concreta) delle nuove norme sui processi in corso. Noi no: tutti a girare intorno all'ipocrisia – spacciata come assioma – che le nuove norme erano congegnate in modo che mai, dicesi mai, si sarebbero estese a quel particolare caso. In altri termini, tutti a garantire che l'artificio per aggirare il principio costituzionale era stato trovato: la ministra Severino, anzi, sostenne pubblicamente, ed arditamente, la tesi della continuità normativa tra la vecchia e la nuova disciplina della concussione. Pertanto l'arrivo – il 24 giugno 2013, quindi successivamente all'entrata in vigore della legge n. 190 – della sentenza milanese di primo grado, di condanna per concussione a sette anni, placava anche le anime meno belle: quelle che qualche sospetto, in cuor loro, l'avevano nutrito.

> Si tratta della fattispecie che i giudici della Corte d'appello milanese hanno ritenuto più calzante rispetto alla prospettazione accusatoria nel caso al-Mahroug

In realtà proprio quella vicenda processuale doveva allertare l'osservatore: mentre in udienza la Procura si era attestata nella prospettazione della concussione per induzione, il Tribunale aveva ritenuto meno precario descrivere la condotta del presidente Berlusconi come concussione per costrizione. In sostanza, il capo di gabinetto avrebbe agito in base a un ordine perentorio, laddove i fatti erano per lo più interpretabili nel senso di un malcelato desiderio di compiacere un soggetto latore di potenziali, sia pur implicite, ricadute positive di carriera. Che cosa può aver spinto il Collegio di primo grado a confondere il timore reverenziale, che non è protetto dal diritto penale e da quello civile, con la minaccia, anche se implicita? Perché "sparare alto", se non si sospettava che lo "spacchettamento" dei due reati lasciasse residuare un ambito di minor sfavore e, quindi, di possibile applicazione dell'articolo

2, commi 2 e 3 del codice penale?
La scelta del tribunale era arrischiata anche perché già andava affermandosi – e proprio nell'elaborazione scientifica di fonte magistratuale – il vivissimo sospetto di avere a che fare con una successione di leggi penali nel tempo, cui applicare la ricca elaborazione di Corte costituzionale (a partire dalla sentenza n. 394 del 2006, fino alla sentenza n. 236 del 2011 ed alla n. 230 del 2012), della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 28 aprile 2011, caso El Dridi) e della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 17 settembre 2009, caso Scoppola contro Italia) sulla *lex mitior*.
Il disappunto della magistratura per il povero ausilio derivante da quegli atti parlamentari permeati di disattenzione per il diritto intertemporale traspare con piena evidenza dall'interessante quanto allarmatissimo intervento del Procuratore generale nell'udienza del 24 ottobre 2013 della Suprema Corte, nel caso dell'ispettore del lavoro infedele che impugnava - dopo l'entrata in vigore della legge n. 190 - la precedente condanna per concussione nei confronti di alcuni imprenditori pugliesi: però le Sezioni Unite penali della Cassazione non poterono esimersi dal concludere che, per parlare di "costrizione", occorre che il concusso sia privo di alternative, che venga messo spalle al muro, che non ci sia stato alcun momento negoziale (sentenza n. 12228/14).

Si tratta, com'è di tutta evidenza, della fattispecie che i giudici della Corte d'appello milanese hanno ritenuto più calzante rispetto alla prospettazione accusatoria nel caso al-Mahroug, addivenendo, il 18 luglio 2014, alla clamorosa assoluzione dell'ex premier Berlusconi, sul punto, addirittura "perché il fatto non sussiste". Si tratta di una formula che il collegio difensivo, guidato dal professor Coppi, ha spiegato con l'impossibilità anche di derubricare la concussione per costrizione in concussione per induzione, perché quest'ultima forma richiede un vantaggio per il concusso. Resta intatta, per qualunque osservatore spassionato, la totale riprovevolezza morale della condotta da vaudeville di un Presidente del consiglio in trasferta all'estero, che telefona ad un ispettorato di frontiera nel crimine meneghino, sconvolgendone le procedure per una raccomandazione in favore di una minorenne accusata di furto: ma il vantaggio in termini di danaro o altra utilità nel caso concreto non sarebbe dimostrato.

Il distacco degli "ermellini" da tesi preconcette può essere apprezzato in tutta una serie di pronunce in cui sono state date letture garantiste di norme la cui ricaduta avrebbe richiesto semmai maggiore consapevolezza da parte del Parlamento

Solo il deposito delle motivazioni dirimerà la controversia intorno a questa lettura, che ha attivato l'intervento sulla *Stampa* di Carlo Federico Grosso, secondo cui quella spiegazione avrebbe richiesto la diversa formula "perchè il fatto non costituisce (più) reato". Quel che è certo, però, è che in punto di diritto l'unico elemento nuovo, tra il primo ed il secondo grado, è l'interpretazione resa dalle Sezioni Unite penali della Cassazione con la sentenza n. 12228: per cui la ricaduta intertemporale della nuova fattispecie, introdotta al tempo del governo Monti e della sua "strana maggioranza", si dimostra determinante.
Il difetto dei retroscenisti è che spesso devono smentire se stessi: proprio ciò che – sull'assoluzione pronunciata dall'Appello milanese nel luglio scorso – è avvenuto nel campo "giudizialista", dove si è stati costretti ad ipotizzare intelligenze tra il Pd (che sarebbe stato "ripagato" con la prescrizione nel caso Penati), Forza Italia, la stessa Severino – che aveva firmato il decreto legislativo, in base al quale si è avuta la decadenza di Berlusconi da senatore - ed i giudici di Cassazione. Il tutto, poi, per "spacchettare" la fattispecie del reato di concussione nella direzione che il Consiglio d'Europa, Davigo a Cernobbio, e lo stesso vicedirettore del *Fatto quotidiano* propugnavano

già in tempi non sospetti. Preferibile è una maggiore aderenza al principio di non contraddizione, riconoscendo la lungimiranza della giurisprudenza di legittimità, soprattutto quando agisce in supplenza di un legislatore volutamente ambiguo. Del resto, il distacco degli "ermellini" da tesi preconcette – anche quelle più vicine ad una posizione "militante" – può essere apprezzato in tutta una serie di pronunce, in cui sono state date letture garantiste di norme la cui ricaduta avrebbe richiesto, semmai, maggiore consapevolezza da parte del Parlamento.

Discriminare i cittadini in base al tempo in cui commisero il reato è un'abnormità dell'Assolutismo

La pochade Berlusconi/al-Mahroug non è neppure il caso più avanzato, nell'esercizio di tale funzione di supplenza: quella stessa Corte di cassazione (presidente Santacroce) si è segnalata, recentemente, per un'interpretazione ad effetto ancora più vasto, nel senso del ripristino del sistema delle garanzie e dei diritti civili a fronte di repentine modificazioni intertemporali del diritto penale. È avvenuto in conseguenza della sentenza 32/2014 della Corte costituzionale, che ha dichiarato incostituzionale – per abuso del potere di decretazione d'urgenza – la legge Fini-Giovanardi: essa ha di fatto determinato la «reviviscenza» delle disposizioni del testo unico sulle droghe (Vassalli-Jervolino), travolgendo l'irragionevole assimilazione, ai fini sanzionatori, delle droghe leggere a quelle pesanti. Eppure, mentre relativamente ai procedimenti pendenti tale reviviscenza opera *ex se*, per le sentenze già passate l'assenza di una specifica disciplina espressa rischiava di impedire la rideterminazione della pena *in executivis*. Il codice di procedura penale, infatti, cala il principio di retroattività della legge penale più favorevole in un'apposita procedura esecutiva, ma solo a condizione che si tratti di *abolitio criminis*, e non già se si succedono leggi penali nel tempo, diverse tra loro quanto ad ammontare della pena ma tutte incriminatrici: il che comportava, ovviamente, un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei condannati con sentenza definitiva (che si trovavano a scontare una pena più grave in base a norme dichiarate incostituzionali), a differenza di coloro che fossero stati condannati dopo la pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale (che si sarebbero avvalsi del trattamento più mite previsto, nel 1990, per reati concernenti droghe leggere).

Il legislatore coscienzioso avrebbe dovuto provvedere immediatamente a sanare il vulnus con un apposito intervento, che rendesse possibile la rimodulazione della pena anche per i condannati in via definitiva[14]. Ma la sottovalutazione del Parlamento dell'estrema urgenza di queste proposte - nonché la renitenza del governo per il loro accoglimento, nei maxi-emendamenti sui quali ha posto la solita questione di fiducia - condannavano molte persone all'ingiusta prosecuzione della carcerazione in virtù dell'ultrattività di una normativa dichiarata incostituzionale.

Ecco quindi che il 24 maggio 2014 è entrata in campo la Cassazione (ricorso 22166/13), dichiarando che "il giudice della esecuzione, ferme le vincolanti valutazioni di merito espresse dal giudice della cognizione [...] ai fini della rideterminazione della pena dovrà tenere conto del testo di tale disposizione[15] come ripristinato a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014, senza tenere conto di successive modifiche legislative". Non solo si tratta di una statuizione che erge un baluardo insormontabile, contro ipotesi di trattenimento in carcere "ad altro titolo" dei reclusi per la legge Fini-Giovanardi: la pronuncia taglia il nodo gordiano, che il legislatore si è rifiutato di sciogliere, sulla possibilità di applicare *in executivis* il principio di retroattività della legge penale più favorevole, anche quando questa non consiste in una pura e semplice abolizione di reato.

Inoltre la pronuncia della Cassazione - per l'ampio impatto che le rimodulazioni delle pene al ribasso sta esercitando sulla durata della detenzione di una parte assai vasta dell'universo carcerario - consente all'Italia di presentarsi allo scrutinio del Consiglio d'Europa in condizioni di minore criticità sotto il profilo dell'inumanità della pena (conseguenza del sovraffollamento, condannato dalla Corte di Strasburgo con la sentenza Torreggiani). Il fatto che nell'ultimo mese, le presenze carcerarie siano scese di quasi diecimila unità si deve, forse, meno ai quattro decreti-legge "svuota-carceri" dei ministri Cancellieri ed Orlando, e più a questo tratto di penna con cui la Corte di cassazione ha adeguato il sistema esecutivo penale al principio di uguaglianza. Discriminare i cittadini in base al tempo in cui commisero il fatto di reato è una delle prime abnormità del diritto penale dell'Assolutismo, contro cui nel Settecento si levarono le voci del garantismo giuridico. A guardiano di tali garanzie, l'Illuminismo chiamava l'Assemblea elettiva: il fatto che a ciò debba supplire l'interpretazione giudiziaria è la misura di quanto questa rappresentanza politica manchi ad uno dei più elementari doveri verso i suoi cittadini.

14 Ad autorizzare espressamente il giudice dell'esecuzione a rideterminare la pena, in base alla disciplina originaria del testo unico, tendeva ad esempio un disegno di legge del senatore Manconi, nonché l'emendamento 2.0.1 proposto dai senatori Buemi, Longo e Palermo sul disegno di legge n. 1470 di conversione del "decreto Lorenzin" (36/2014).

15 Articolo 73 del Dpr n. 309 del 1990.

Grillo e il suo movimento

La svolta per la sopravvivenza

>>>> **Giovanni Pieraccini**

Le elezioni europee hanno segnato una profonda cesura col passato, e dopo moltissimi anni riacceso una luce di speranza, anche se non priva di incertezza. Per la prima volta nella nostra storia ha vinto con una maggioranza schiacciante la volontà di rompere col passato e di dar vita ad un radicale rinnovamento. Fino ad oggi aveva sempre vinto la continuità dello Stato, fin dalla prima ora. Il primo Re d'Italia fu Vittorio Emanuele II, la nostra carta costituzionale fu lo Statuto Albertino, le nostre leggi le leggi piemontesi. Anche nei giorni della Liberazione, quando erano crollati il fascismo e la monarchia e sembrava logico e possibile chiudere definitivamente col passato e costruire una nuova, moderna e vitale democrazia, le forze politiche che sostennero questa tesi furono sconfitte, ed ancora una volta vinse la continuità dello Stato: così alla grande ondata di speranza e di entusiasmo subentrò ben presto la delusione e la rassegnazione, e poiché tutto appariva come prima ci si riadattò ai vecchi sistemi di vita, ripiegandosi sui propri interessi personali e familiari. Lo percepì subito lucidamente Calamandrei, che lo definì, con un vocabolo da lui coniato, "desistenza", intesa come il "riattaccarsi con pigra nostalgia alla comoda e vecchia viltà del passato".

Tuttavia le forze politiche democratiche elette liberamente dopo 20 anni di dittatura non potevano lasciare tutto immutato, poiché troppo aspra era stata la lotta, troppo carica di lutti, di speranze e di attese di libertà e di giustizia. Le forze politiche furono capaci di scrivere ancora una grande pagina, la Costituzione repubblicana. Fu il disegno di una democrazia sociale che proclamò solennemente che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. Il centro del sistema costituzionale fu individuato nell'uomo plasmato dalla storia, e cioè "la persona", che non può realizzarsi se non vengono rimossi gli ostacoli che la limitano, e questo significa che occorre dar vita ad un sistema di diritti sociali capace di abbatterli. E' il connubio tra i valori democratici e quelli sociali che dà vita ad una democrazia nuova di fronte a quelle liberali. I suoi principi fondamentali devono guidarci ancora oggi.

Ma la Costituzione bisognava realizzarla: e qui è entrata in funzione per frenarne l'attuazione la continuità dello Stato col suo enorme peso. Ancora una volta Calamandrei sarcasticamente parlò di "una rivoluzione promessa al posto di una rivoluzione mancata". I tempi della sua attuazione divennero lentissimi, anche per i cresciuti dissensi fra i partiti. Molti degli istituti previsti, come la Corte costituzionale e le Regioni, dovettero aspettare molti anni, e così rimasero in piedi lo Stato accentrato e le vecchie leggi del passato, alcune anche incostituzionali. Crebbe così un crescente distacco fra la Costituzione formale e quella di fatto, e la Repubblica fondata sul lavoro si è tradotta in una Repubblica fondata sul mercato, sul profitto e sulla corruzione. Oggi siamo nel cuore della crisi politica, economica, sociale, e delle stesse strutture che reggono il paese, e nella dilagante sfiducia dei cittadini verso lo Stato e i partiti, ormai ridotti a raccogliere la fiducia del solo 4%. Siamo in un'epoca radicalmente diversa da quella di allora: non c'è più la piena sovranità nazionale ma c'è la globalizzazione, e soprattutto si sviluppa, con la rivoluzione tecnico-scientifica, la società informatica.

La dialettica elettorale non è stata quella tradizionale dei partiti

Resta da fare una considerazione: per radicale che sia la riforma da realizzare e diversa la società di oggi da quella del passato, non si può costruire nulla senza radici nella storia. Ci sono valori fondamentali che hanno permanente validità, rappresentando le conquiste della storia umana: e sono quelli della libertà e della giustizia sociale, che si traducono nella democrazia (qualunque siano le sue forme e strutture) e nella politica sociale con le conquiste della gloriosa storia del movimento operaio e del socialismo (non a caso c'è ancora un partito socialista europeo). Questi principi devono essere difesi e sviluppati. La nostra Costituzione deve essere ancora la nostra guida. Le elezioni europee hanno ora distrutto i vecchi equilibri. Si è alzata in tutto il paese la condanna dell'attuale Stato, con il suo pessimo funzionamento e con la sua

vecchiaia: ma per la prima volta non c'è stato soltanto l'assenteismo e la protesta, ma soprattutto la volontà di dar vita al rinnovamento. Si è accesa, appunto, una speranza. Né si è limitata all'Italia, ma si è alzata anche per l'Europa, poiché non soltanto in Italia le elezioni europee hanno da una parte fatto crescere, accanto all'assenteismo, l'antieuropeismo fino a forme estreme: ma hanno anche invocato con grande maggioranza una politica nuova dell'Unione, con il rifiuto della burocrazia e dello tecnocrazia scarsamente democratiche e della politica reazionaria del rigore.

Non sarà facile il compito di condurre questa duplice e parallela lotta, nazionale ed europea. La dialettica elettorale non è stata quella tradizionale dei partiti, e ne sono usciti due nuovi protagonisti – Renzi e Grillo – sopra la generale sconfitta degli altri. Il primo ha ottenuto una vittoria schiacciante con il 41% dei voti, il secondo un risultato negativamente segnato dalla perdita di milioni di voti. Non è stata la vittoria di un partito né il consolidamento di un'opposizione classica. Renzi si propone di "cambiare l'Italia" e Grillo propone una società alternativa all'attuale. Renzi, unico vincitore, deve ora attuare il programma, e Grillo è di fronte a difficili problemi che lo porteranno a pensare ad una svolta come ad una necessità. Renzi ha vinto con il Pd, unico partito capillarmente diffuso nel paese, con una organizzazione efficiente, un suo apparato e un suo consolidato gruppo dirigente: ma i suoi voti sono andati ben oltre quelli del Pd, e lo dimostra il fatto che nelle elezioni europee è giunto al 41%, ma alle amministrative, quando si è tornati alla lotta tra partiti, si è fermato al 31,8%, con una perdita del 13%. E' bene però notare che questo risultato è stato, nonostante tutto, un notevole successo, poiché il Pd ha ottenuto la vittoria in 167 sui 243 comuni con oltre 15.000 abitanti, mentre ne aveva 128.

Ilvo Diamanti ha commentato: "Oltre il 30% degli italiani afferma di avere votato in base alla fiducia nel leader del partito prescelto, prima di ogni altra ragione: programmi, ideali, orientamenti di partito. La motivazione personale del voto risulta molto forte fra gli elettori del Pd: il 47% ha votato per Renzi". E' in atto evidentemente un processo di personalizzazione della politica (non soltanto in Italia). Deriva dalla rivoluzione informatica e dalla rete che ha rivoluzionato i modi di comunicare e di organizzarsi rendendo obsolete le vecchie strutture come quelle dei partiti. La televisione e gli altri mass media portano quotidianamente in ogni casa la figura del leader e lo mettono in piena luce al posto del suo stesso partito, valorizzandone le qualità politiche personali e perfino quelle fisiche. E' il tempo dei leader. Il M5s sostenne di non aver bisogno di un leader, anzi Casaleggio era giunto a scrivere: "Leader è una parola del passato, sporca, deviata. Leader di che cosa? Vuol dire che tu attribuisci ad altri l'intelligenza e la capacità decisionale, allora non sei più neanche uno schiavo, sei un oggetto". Tuttavia è difficile non vedere in Grillo il leader che ha raccolto i voti del M5s.

Il programma di Renzi è importantissimo perché è preliminare e necessario per affrontare i problemi futuri

Ora Renzi deve riuscire a realizzare il programma promesso agli elettori. Ciò significa porre fine allo Stato accentrato, burocratico, inefficiente, lento, corrotto, abolire il Senato attuale per superare il bicameralismo, sopprimere le Province e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, i privilegi dei politici (la casta), ridurre gli inaccettabili compensi degli alti dirigenti e manager, combattere senza tregua la corruzione, riformare la giustizia. E deve soprattutto dar vita ad una politica economica che abbia come suo centro non il profitto ma la "persona", e che perciò riesca con lo sviluppo a dare lavoro ai giovani, a ridurre la disoccupazione, migliorando le condizioni di vita dei lavoratori, molti dei quali si trovano oggi in situazioni penose. Ciò significa ritornare alla Costituzione, all'Italia "repubblica democratica fondata sul lavoro".

Questo programma non è rivoluzionario, perché mira a dar vita ad una democrazia efficiente, libera, attenta ai valori sociali, competitiva, spogliata dal peso del passato: una vera democrazia moderna. Ci saranno in seguito da affrontare altri ineluttabili problemi, poiché è in corso la grande rivoluzione scientifico–tecnologica che sta cambiando tutto, dalla politica all'economia, dalle comunicazioni alle conoscenze, in continuo rapidissimo sviluppo: tanto da far parlare Zygmunt Bauman di "modernità liquida". Ma il programma di Renzi è importantissimo perché è preliminare e necessario per affrontare i problemi futuri. Se non lo si attua l'Italia si avvierebbe ad una irreparabile e inevitabile decadenza. Bisogna perciò sostenerlo con ogni energia e fermezza.

La continuità dello Stato deve essere questa volta sconfitta, ma non dimentichiamo che non lo è ancora. Renzi è dotato di una grande capacità espositiva e persuasiva che suscita entusiasmi e speranze, di fiducia in se stesso, di coraggio, di instancabile dinamismo ed anche di ottimismo: e in tal modo è l'insostituibile motore per intraprendere la ripresa. E' la sua forza, ma può essere anche un pericolo, perché nella urgenza di agire può portare a progetti non ben studiati, a eccessi di ri-

gidità, ed a scarsa attenzione al dialogo che è necessario. Deve avere ben presente che in pratica volendo cambiare tutto ha tutto contro, colpendo un gran numero di interessi e poteri. Ha avuto ancora contro la continuità dello Stato che sta cogliendo qualche risultato con il rallentare il processo riformatore. Renzi era partito con l'annuncio di una riforma al mese, siamo giunti a programmare i mille giorni: e mi fa pensare ai Mille garibaldini, per il loro impeto, coraggio, audacia. Attento però, perché alla fine a Teano si trovarono di fronte Vittorio Emanuele II.

Ernesto Galli della Loggia ha ammonito: "Renzi incontrerà presumibilmente un'opposizione sempre più forte a livello della società. Qui infatti tutto ciò che si sente minacciato di rottamazione – dalla burocrazia alla magistratura, dalle corporazioni professionali e sindacali, alle vecchie oligarchie bancarie e imprenditoriali, dai vari interessi protetti alle cricche che da decenni paralizzano e dissanguano il paese – tutti questi pezzi di società costituiscono il vero futuro nemico di Renzi". Infatti sono tutti insieme, anche se spesso facendo professione di riformatori, a mettere i bastoni fra le ruote. Nessuna riforma è ancora stata approvata dal Parlamento e nessuna legge approvata è in pratica in funzione. In un suo recente articolo Scalfari notava che i decreti attuativi definitivamente approvati a partire dal governo Monti sono 511, ma in realtà giacciono senza attuazione.

Il M5s non è riducibile alla campagna elettorale di Grillo

Al cuore di tutto ciò c'è un enorme contraddizione: Renzi ha lo schiacciante consenso degli elettori, ma deve attuare il suo programma con un Parlamento che invece rappresenta i vecchi equilibri di forza, i vecchi partiti, le vecchie personalità. Non è certo facile cercare di andare avanti accordandosi con loro, ma Berlusconi non è il miglior alleato. Si rischia di essere in un vicolo cieco. Certamente Renzi di fronte alle resistenze può andare alle elezioni e risultare vincitore ancor più largamente di ora, poiché il paese non tollera di vedere spente le sua speranze. Dice giustamente Renzi che gli italiani continuano a non capire questi giochetti di palazzo: tifano per le riforme e vogliono il cambiamento. Il costo della nuova vittoria sarebbe però molto alto, poiché inevitabilmente per mesi il Parlamento sarebbe ridotto all' ordinaria amministrazione con il blocco delle riforme e con gravi conseguenze nell'Unione europea, dove Renzi ha così ben avviato il semestre italiano. Dobbiamo ancora concentrare l'attenzione sul secondo protagonista: Beppe Grillo e il suo movimento. E' la seconda forza politica del paese e uno dei due poli della dialettica politica elettorale, ora in pieno movimento verso una svolta radicale. Il M5s non è riducibile alla campagna elettorale di Grillo, con le sue piazze stracolme per comizi pieni di indignazione, di insulti, di parolacce e di proclamazioni antisistema. Il M5s ha un'origine e un contenuto più seri anche se poi caduto fra molte contraddizioni. Il M5s è nato nel 2009 dall'incontro di Casaleggio con Beppe Grillo. Casaleggio è un grande esperto della rete. Grillo è il grande attore da sempre impegnato in riusciti spettacoli di denuncia sociale. La loro simbiosi ha ben funzionato. Casaleggio appare come la mente, Grillo come la forza operativa, entrambe impegnate a decidere le scelte da portare avanti. Per Casaleggio il M5s fa parte di un fenomeno complesso e di lunga durata: l'erosione di tutte le forme di mediazione per effetto della rete. Il M5s è l'avanguardia di una nuova democrazia diretta che vedrà l'eliminazione di ogni barriera fra lo Stato e i cittadini. Casaleggio ha detto: "Senza il Web io e Beppe non avremmo ottenuto niente". Il blog di Grillo nasce nel 2007 ed in tre anni con Casaleggio ha conquistato la settima posizione più letta nel mondo.

Dunque il M5s nasce dalla rete e con la rete, e da una seria analisi delle grandi trasformazioni in corso nella società. E' indubbiamente una posizione più moderna di quelle di tutte le altre forze politiche, ancora assai legate al passato. Dice Grillo: "Siamo dentro una trasformazione di linguaggio, di cultura, di scambio, di pensiero: e volenti o nolenti andremo ad essere qualcosa di diverso. Che sia meglio o peggio non lo so. Lo sapranno i nostri figli e i nostri nipoti. Adesso noi non capiamo bene che cosa stia accadendo, non capiamo bene l'importanza di poter condividere il sapere con migliaia di persone e che cosa può voler dire in termini politici. Però è chiaro che la trasformazione è epocale, come lo è stata quella del libro che ha cambiato il modo di fornire la cultura e quindi ha trasformato la società". E' sulla base di queste considerazioni, dove come si vede non mancano gli interrogativi, che si forma il programma del Movimento, complesso e dalle molte facce, certamente lontano dalle manifestazioni pubbliche dei Vaffa e della campagna elettorale.

A questo punto credo che dobbiamo andare a leggere un libro a tre voci (Dario Fo, Gian Roberto Casaleggio, Beppe Grillo) che si intitola *Il Grillo canta sempre al tramonto*. E' un libro serio, lontanissimo dalle parolacce e dagli insulti: è quasi una Magna Charta del M5s, che sviluppa il progetto della democrazia nella Rete ed affonda le sue radici nel passato, anche nel lontano passato classico, con dotte citazioni e anche con l'in-

contro con grandi figure della storia, come ad esempio Leonardo da Vinci e Galileo. Ci fa conoscere i contatti e la collaborazione con grandi figure del presente come il Premio Nobel dell'economia Stiglitz. Il libro termina con il testo del grande discorso di Pericle sulla democrazia diretta degli ateniesi. Questo testo è assunto a fondamento del pensiero alla base del M5s, che nasce come il partito della democrazia, anzi della vera e moderna democrazia. E nasce dall'analisi della realtà.

Sarebbe sbagliato definire il M5s come un movimento di sinistra

Dice Dario Fo: "Siamo costretti, dato che c'è la crisi, ad immaginarci un pensiero nuovo, sia di politica, sia di economia: un pensiero". Questo pensiero è illustrato da un ampio complesso programma in cui confluiscono contenuti di molteplici origini che qui non possiamo certo descrivere. Ma qui possiamo cogliere il significato generale. E' appunto il programma per dar vita alla democrazia diretta. Si sarebbe tentati di affermare che è un programma di sinistra. C'è la forte denuncia del potere delle multinazionali e delle banche, c'è il riconoscimento della centralità del problema del lavoro, e c'è la rivendicazione del ruolo dello Stato. Sentite Grillo: "Noi vogliamo l'acqua pubblica, la scuola pubblica, la sanità pubblica: lo Stato si riprenda le concessioni, lo Stato finalmente comandi con un nuovo sistema di regole dalla parte del cittadino e non dei grandi gruppi economici e delle banche". C'è perfino un riconoscimento del ruolo dell'Unione europea: "La Francia ha messo un'imposta del 75% per i redditi superiori al milione di euro. Appena l'ha comunicato, molti super-ricchi hanno portato i loro capitali all'estero, per esempio l'attore Gerard Depardieu. O si fa un regime fiscale europeo oppure ci sarà sempre modo per chi può di scegliere il punto più conveniente per aprire un conto: in Belgio, in Lussemburgo (dove l'imposta è del 13% mentre altrove è del 48%). Da soli non si fa nulla, è necessario istituire un regime fiscale europeo: solo così si può arrivare ad una giustizia fiscale, quella giustizia sempre invocata e mai realizzata". C'è ancora il riconoscimento della necessità dell'intervento europeo per affrontare il problema dell'immigrazione, che non è soltanto un problema italiano. Soprattutto c'è la rivendicazione del ruolo del M5s di difensore della democrazia di fronte alle attuali minacce. Si afferma: questo è un momento pericoloso, andiamo verso il disordine sociale, non perché saremo tutti più poveri o perché dovremo diminuire i consumi e cambiare stile di vita, ma perché in questo cambiamento si inseriranno forze antidemocratiche e liberticide. Non bisogna lasciare possibili spiragli a queste forze. Molti nostri avversari non capiscono che il M5s è un argine democratico contro questi gruppi: se non ci fossimo noi avrebbero senz'altro più spazio.

Forse a questo punto non pochi si meraviglieranno di questa così radicale professione di amicizia pensando ai comizi di Grillo. Sarebbe però sbagliato definire il M5s come un movimento di sinistra. C'è, del resto, il rifiuto di Beppe Grillo: "Un'idea è buona o cattiva, non è di destra o di sinistra". I dati delle elezioni confermano che la dialettica destra-sinistra non c'è più. I votanti del M5s hanno origini di sinistra per il 46%, per il 40% del centro-destra. Secondo una ricerca demoscopica per il 38% sono disoccupati, per il 35% operai e per il 34% lavoratori autonomi. Ci sono poi i molti rivoli che confluiscono nel grande fiume del programma fin dal giorno della nascita ufficiale del Movimento. Ci dice Casaleggio che è stato scelto coscientemente per la nascita la data di San Francesco: " Non deve essere un caso che non esista un Papa che si sia fatto chiamare Francesco". E' una delle inattese ironie della storia, poiché poco dopo c'è stato Papa Francesco. Il richiamo a San Francesco vuole significare "una politica senza soldi, rispetto degli animali e dell'ambiente. Siamo i pazzi della democrazia e forse molti non ci capiscono proprio per questo e si affannano a chiederci che cosa c'è dietro. C'è Francesco 'giullare di Dio' che forse influisce sul ruolo di giullare di Grillo nelle piazze d'Italia".

Ma ci sono i molti altri affluenti del gran fiume: ci sono i vegani, i vegetariani, ci sono i fanatici della "decrescita" per salvare il mondo, ci sono gli ambientalisti e c'è il dialogo con tutti, così che si può registrare un incontro perfino con Casa Pound. Se però andiamo a cercare il programma concreto da portare avanti, dice Casaleggio: "Nell'immediato quello che vogliamo fare è dare la possibilità alle piccole imprese di svilupparsi, di diminuire l'inefficienza dello Stato, ridurre gradualmente il peso fiscale attraverso il taglio delle spese inutili per le quali c'è solo l'imbarazzo della scelta, delle Province, delle super pensioni, dei contributi ai giornali, al contenimento della spese della difesa, alle missioni all'estero, alla Tav, al numero dei parlamentari, alle leggi anticorruzione. Potrei continuare fino a sera".

Ci dobbiamo domandare come sia avvenuta questa duplicità del movimento, che lo ha portato in un primo tempo ad una grande crescita (quando rispondeva anche con la sua novità alla rabbia, all'indignazione, alla protesta che dilagavano nel paese), ma poi ha portato al riflusso e alla sconfitta, soprattutto di fronte a Renzi. Un peso fondamentale ha avuto per Fo e Grillo l'essere comici di grande livello e di credere nella forza del teatro nella società. Confessa Grillo: "Come te, Dario, io salgo sul palco e faccio i miei spettacoli per arricchire e cambiare il pensiero di tante persone".

Non è però soltanto la loro identità di attori che li porta a rappresentazioni teatrali nella campagna elettorale e più in generale nella lotta politica. E' la convinzione del ruolo notevole che il teatro ha avuto nella storia umana fin dai tempi della Grecia, sia con i drammi, sia con la satira, l'ironia, il sarcasmo. Dice Fo: "Beppe viene da una lunga esperienza di teatro in cui la politica con i suoi rappresentanti viene messa in ridicolo". E' evidente che entrambi credono, anche per le loro dirette esperienze, alla forza distruttrice che ironia e sarcasmo hanno. Dice ancora Fo: "Forse è utile ricordare questo aspetto per far capire perché siamo qui a dialogare e che tipo di impegno ci lega". Forse il M5s è figlio anche di questo teatro e di queste nostre storie che vengono da lontano. E dice Casaleggio: "Prima si parlava dell'uso delle parole, di come i nuovi concetti passano attraverso un linguaggio diverso. Noi abbiamo cercato di ridefinire il linguaggio politico. Ci hanno accusato di aver utilizzato appellativi offensivi per definire i nodi politici. Noi applichiamo la corruzione sarcastica delle parole alla politica incrociando volutamente campi espressivi diversi. In questo modo ci facciamo capire meglio, i concetti arrivano più velocemente".

Non siamo perciò di fronte a una campagna fatta di improvvisazioni, di impulsi subitanei, di improvvise invenzioni: siamo, come in teatro, di fronte ad una regia e ad uno scenario precostituito. Cito l'episodio, che ebbe grande forza mediatica, della traversata a nuoto di Beppe Grillo dello Stretto di Messina per l'inaugurazione della campagna elettorale siciliana. Dario Fo l'ha trovata "un'idea straordinaria, un'invenzione fuori chiave molto coraggiosa: quella di rompere con le comunicazioni, i luoghi comuni"; e ci dice che Grillo "si prepara per mesi a nuotare come un pazzo fra Scilla e Cariddi", e aggiunge: "Solo chi ha provato a cimentarsi nella corrente fra le onde può capire la determinazione che bisognava possedere per realizzare un'impresa del genere".

La "svolta" non è un ripensamento, è una necessità: è addirittura una lotta per la sopravvivenza

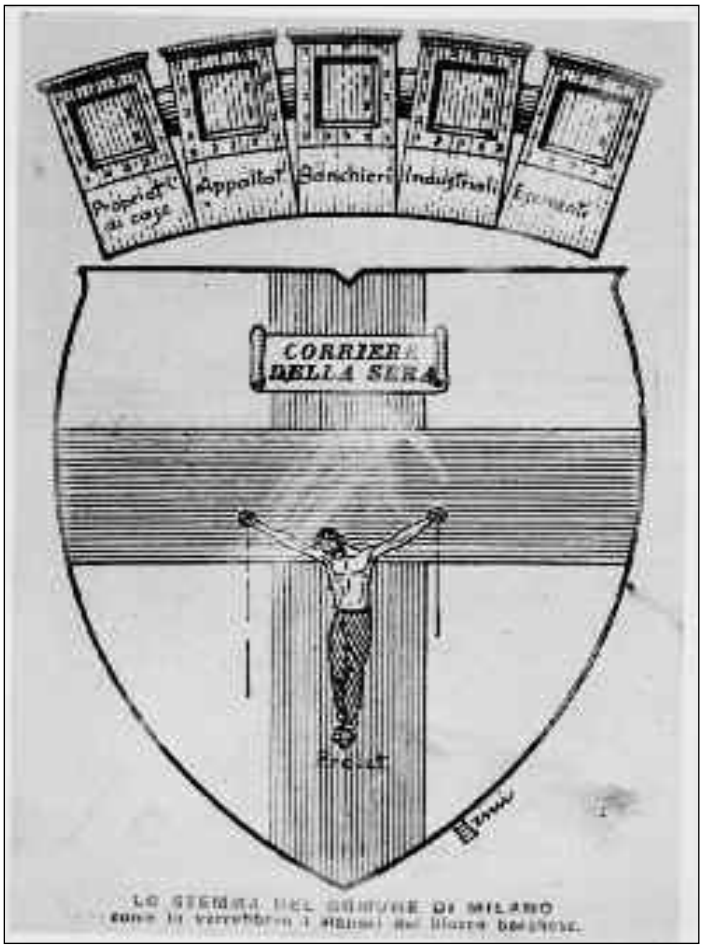
Dunque la campagna di apparenti comizi improvvisati è invece una campagna studiata e ben preparata, a volte anche lungamente. Ma il M5s è immerso fra le sue non poche contraddizioni. E' infatti in radicale contrasto con la democrazia diretta la proprietà personale del M5s di Grillo, il suo potere di autorizzare o negare la nascita ufficiale di una sua sezione, il suo potere di espulsione dei dissidenti, le sue strutture fondate su un "non statuto", e meno che mai (secondo l'articolo 5 del non statuto) che "il nome del movimento e il suo contrassegno sono registrati a nome di Beppe Grillo, unico titolare dei diritti dello stesso". E' abnorme anche il ruolo e il potere di Casaleggio, così determinante nelle scelte politiche del movimento, nell'organizzazione e svolgimento della sua vita in rete. Casaleggio porta al M5s una straordinaria efficienza nella Rete. In soli tre anni, dal 2007 al 2009, ha portato il blog di Grillo a diventare il settimo più seguito nel mondo. In pratica dà vita ad un duopolio: Casaleggio-Grillo. C'è la contraddizione già largamente illustrata fra il programma del libro e tutta l'azione politica dl M5s; ed ora si aggiunge la contraddizione in politica europea con l'alleanza con Falange e con altri partiti euroscettici o in alcuni casi dichiaratamente antieuropeisti e reazionari. Tutto questo percorso ha infine portato al risultato elettorale, con la perdita di milioni di voti. E' da questo risultato che nasce la "svolta". Non è un ripensamento, è una necessità: è addirittura, come anche si è detto, una lotta per la sopravvivenza. Si comincia con l'invito ad un incontro con il Pd sulla legge elettorale per un confronto e possibilmente un accordo. Non sarà una mossa tattica, né una manovra diversiva, perché alla base sta la drammatica possibilità per Renzi, con il suo 41%

dei voti e con una legge elettorale che gli darebbe la maggioranza assoluta, di distruggere il M5s.
Ciò significa però anche la fine dell'isolamento e l'abbandono della lotta contro il sistema. Il M5s entra nel gioco politico in Parlamento, tratta con le altre forze politiche, fa accordi o opposizione su vari problemi. E' un fatto importante che rafforza la democrazia e si deve prenderne atto. A Renzi dà una possibilità di giocare su più fronti, riducendo il potere dei suoi alleati: ma soprattutto dà la possibilità di trovare più larghe maggioranze per le riforme. Il primo incontro c'è stato ed è andato bene, poi si è subito entrati in uno stato confusionale. Il M5s appare diviso fra la convinzione per la svolta di dirigenti come Di Maio e il persistere in Grillo del suo vecchio modo di fare politica. Egli non può andare a Strasburgo e chiedere all'Unione europea di non dare soldi all'Italia perché finiscono alla mafia. Ma neppure Renzi può sottovalutare affermazioni del M5s come questa: "Diciamo ai cittadini italiani che non c'è alcuna preclusione da parte nostra ad affrontare un tavolo di trattative sulle riforme costituzionali. Vogliamo lavorare in modo rapido e responsabile. Non c'è da parte nostra nessuna intenzione di ritardare il passo". C'è nell'atteggiamento di Renzi un certo grado di incertezze e di diffidenza, forse il timore di vedere cadere il patto con Berlusconi. Ma è un errore. Giovanni Giolitti non si sarebbe comportato così con la sua politica di riassumere nello Stato democratico le opposizioni antisistema, socialisti e cattolici.

La ripresa di Forza Italia come forza determinante della politica italiana non ci sarà

Non possiamo fare analisi così dettagliate per le altre forze politiche, ma possiamo fare alcune considerazioni generali. C'è una terza forza, oltre Renzi e Grillo, di notevole consistenza anche se in forte declino, ed è Forza Italia. Si trova in una difficile situazione poiché da una parte è costretta a sostenere le riforme e dall'altra ha bisogno di essere forza di opposizione per mantenere una propria identità ed un ruolo. E il ruolo a cui aspira è quello di diventare il partito capace di unire tutte le forze della destra "moderata" per costruire l'alternativa alla sinistra. E' un disegno inattuabile e fuori tempo. Le elezioni hanno frantumato e distrutto tutte le "terze forze" (ed anche, a sinistra, formazioni come di quella di Vendola). A parte le difficoltà di mettere insieme tanti piccoli partiti, non ha senso pensare che la "nuova destra" possa diventare l'alternativa a Renzi in una dialettica destra-sinistra che non c'è più. La dialettica attuale è ormai diversa e si è espressa appunto nelle due personalità di Renzi e di Grillo. La ripresa di Forza Italia come forza determinante della politica italiana non ci sarà.
Infine c'è la Lega di Salvini. Egli canta vittoria sostenendo di aver superato la crisi. Questa vittoria non c'è stata. Innanzi tutto la Lega di Salvini non è più quella storica. Non si parla di secessione, ma neppure dei suoi storici programmi, se non in via secondaria. Non si parla più della Padania e della sua grande macroregione. E' diventato il partito dell'euroscetticismo più aspro, fino alla richiesta dell'uscita dall'euro e a quella di respingere in mare gli immigrati. Queste posizioni riducono ancora di più lo spazio di movimento del partito, che non può pensare ad altre alleanze se non a quella subalterna con Forza Italia, o ad un ruolo anch'esso secondario nel campo dell'antieuropeismo dinnanzi a forze ben più grandi. Ma la sua sconfitta è evidente anche per risultati ottenuti. Ha perso il Piemonte ed è ormai in minoranza in Lombardia e nel Nord Est. Nel Nord 18 città capoluogo sono andate al Pd e solo due

alla Lega. In Lombardia il Pd ha conquistato 10 capoluoghi su 12. Sul piano europeo è fallito il tentativo di costituire un gruppo parlamentare con Le Pen.
Siamo quindi di fronte ad un panorama politico nuovo e in movimento, e già oggi nulla è più come prima. Ci auguriamo che il rinnovamento dell'Italia e dell'Europa possano avvenire attraverso un civile processo democratico e che Renzi possa davvero "cambiare l'Italia". Dipenderà anche dall'impegno di tutti noi, della società italiana. Ora che si è accesa la luce della speranza pensiamo che possa non cadere più nella delusione, ma che invece possa avere la forza popolare capace di vincere le resistenze residue della continuità dello Stato.



***

Quando ai primi di agosto ho siglato questo articolo per la pubblicazione a settembre non credevo che quelle poche settimane estive, tradizionalmente dedicate alle vacanze e tutt'al più a qualche scoop di ferragosto, mi avrebbero indotto a riprendere in mano la penna per una situazione mutata e peggiorata. Ma così è stato. In questo nostro tempo nel quale gli eventi si mescolano con un velocissimo ritmo sul piano internazionale e interno, siamo giunti ad una situazione drammatica. In Italia siamo all'approfondimento della crisi, alla stagnazione e alla deflazione: né si vede in atto una politica economica capace di invertire la rotta e di dare l'avvio ad una sia pur graduale ripresa.
L'allarme è molto diffuso, e serpeggiano, ancora sommessi, qualche dubbio, qualche incertezza, qualche delusione sulla dinamica dell'azione di governo. Il Presidente della Confindustria, Squinzi, afferma che "la situazione italiana è drammatica", e *Repubblica* ha scritto: "Siamo in deflazione per il denaro ed in inflazione per le parole". Infatti si moltiplicano gli interventi di Renzi, ormai quasi quotidiani, per rassicurare, promettere, annunciare, garantire "riforme", mentre non seguono fatti concreti, ma spesso rinvii.
Tuttavia anche Renzi non sta trascurando l'esperienza. Ricordate: siamo partiti da una riforma al mese, e poi alle riforme in mille giorni; e l'immagine era limpida: la corsa, la decisione, magari il carro armato. Ormai siamo invece alla tenacia, alla pazienza, alla perseveranza: ed è l'ora – evocata dallo stesso Renzi – del "maratoneta" o della "goccia che scava la pietra".
Esasperare la situazione appare, per certi versi, paradossale, perché a Renzi non sono mancate vittorie: la riforma del Senato in Italia e la nomina di Federica Mogherini in Europa. Sono state battaglie lunghe e durissime, nelle quali hanno brillato le doti di Renzi, il coraggio, la fiducia in se stesso e nella sua forza politica, l'audacia, la capacità di mettersi in gioco: ma tuttavia si sono evidenziati anche i suoi difetti, come un' eccessiva fiducia nel proprio giudizio e quindi una rigidità eccessiva nel dialogo e nella trattativa che sono essenziali per le riforme.
Le riforme rischiano di nascere inadeguate ed anche sbagliate. D'altra parte, benché sia evidente l'importanza dei voti di Forza Italia, resta ambiguo, dinanzi al grande disegno riformatore, il ruolo non di protagonista, ma certamente di comprimario, di questa forza politica. D'altra parte, a mio parere personale, non è stato fatto il possibile per sostenere le forze che entro il M5s cercavano di mettere il non piccolo peso del movimento (il 20%) in gioco nelle lotte concrete alla politica italiana, contro la tendenza, che ora appare vincitrice, di proseguire la politica del rovesciamento del sistema per un'ipotetica futura democrazia diretta.

Diritti umani

C'è un giudice all'Aja (ma non basta)

>>>> **Aldo Forbice**

Da seimila anni la guerra piace ai popoli litigiosi. E Dio perde il tempo a fare le stelle e i fiori.
Victor Hugo[1]

Ormai è noto, anche perché se ne è parlato molto: i media sono scarsamente interessati ai temi della tutela dei diritti umani. Se ne discute raramente, perché vengono considerati "noiosi" e ripetitivi: argomenti da addetti ai lavori da minimizzare, nascondere come la polvere sotto il tappeto, a meno che non si tratti di grandi catastrofi umanitarie (genocidi, massacri ripetuti, violazioni perpetrate da paesi occidentali, soprattutto degli Stati Uniti: quelli della Cina, della Federazione russa e della piccola Cuba non "fanno notizia", così come le sistematiche violazioni dei diritti fondamentali che avvengono quasi quotidianamente in Africa, in Asia e in America Latina).

Anche la letteratura - mi riferisco soprattutto alla narrativa e alla poesia- è piuttosto avara di argomenti che abbiano come soggetto i bambini soldato, le vedove indiane che ancora oggi finiscono sul rogo insieme al corpo del marito, le donne pakistane col viso devastato dall'acido, le donne cinesi vittime della secolare schiavitù degli uomini, i bambini sottoposti a sevizie e sfruttati anche sessualmente, il nuovo schiavismo, le infibulazioni: certo, non mancano i saggi e i libri di testimonianze, di nicchia, di denuncia: ma si tratta di un fenomeno editoriale molto limitato, con la saggistica che risente pesantemente della crisi, e che soprattutto in questo campo non "tira" più come pochi anni fa. Del resto che cosa ci possiamo aspettare se persino un grande storico scomparso di recente, Eric Hobsbawn, rispose orgogliosamente di no quando gli fu chiesto, nel 1995, se l'aver appreso del massacro di 15 0 20 milioni di uomini, donne e bambini nell'Unione sovietica negli anni '30 e '40 gli avesse fatto cambiare opinione sul comunismo? Ciò significa, insistette l'intervistatore, che valeva la pena massacrare milioni di esseri umani ? "Certamente", ribattè Hobsbawn.

Quello storico, ce lo ricordiamo, era di formazione marxista: e come dimostra un saggio pubblicato da *Nuova storia contemporanea*, giustificò i massacri stalinisti, l'attacco dell'Urss alla Finlandia, e persino la repressione della rivolta ungherese.

La saggistica sui diritti umani non è in alcun modo paragonabile alla vasta letteratura sulla Shoah

Massacri che, lo diciamo per inciso, non erano ascrivibili solo all'era di Stalin, ma che iniziarono con la rivoluzione russa per volere di Lenin. Citiamo solo un esempio: il leader carismatico dei Soviet, l'11 agosto 1918, ordinava ai comunisti di Penza: "Impiccate assolutamente e pubblicamente non meno di cento kulaki, ricchi e succhiatori del sangue del popolo, e pubblicate i loro nomi, togliete loro tutto il grano e preparate delle liste di ostaggi". Tutta l'operazione veniva fatta "in via amministrativa", senza cioè processi o alcuna garanzia legale. In quei giorni le vittime della repressione ordinata da Lenin furono almeno 20 mila. Ecco da chi aveva imparato quel "galantuomo" di Stalin, che secondo Hobsbawn "non era totalitario".

La saggistica sui diritti umani non è in alcun modo paragonabile alla vasta letteratura sulla Shoah, che ogni anno si arricchisce per fortuna di nuovi testi. Nella narrativa le cose cambiano sensibilmente. Infatti, dopo il definitivo tramonto del "romanzo ideologico", dell'impegno politico e sociale dall'immediato dopoguerra, gli scrittori italiani hanno dimostrato di essere sempre più reticenti sui temi sociali e su quelli roventi dei diritti degli esseri umani, e troppo spesso si rifugiano nelle eterne tematiche dell'amore, dei sentimenti, delle passioni e dell'evasione.

Eppure scrittori come Ignazio Silone ebbero molto da dire in proposito: "Il primo dovere di uno scrittore è la sincerità. E' il primo

1 *Depuis six mille ans la Guerre*, 1865, poesia che si trova incisa nella parete della cella 601 del carcere di Scheveningen, L'Aja, dove venivano rinchiusi i partigiani condannati a morte dalla Gestapo.

dovere di una società verso i suoi artisti e scrittori è di rispettarne la sincerità. Sono pertanto lontanissimo da ogni velleità di far prevalere tra gli scrittori una mia particolare concezione delle relazioni tra letteratura e politica. Personalmente io mi sono sempre sentito 'impegnato', direi quasi nel senso più rigoroso del termine: impegnato nel senso che il termine ha nel gergo del Monte di pietà o Monte dei pegni. Ma sono assolutamente avverso a farne una norma o una misura di valore. Non credo raccomandabile indurre altri scrittori, che spontaneamente non se la sentono, ad attenersi al medesimo criterio. Ogni scrittore deve esprimersi con la sua voce: non deve parlare o cantare in falsetto".

Questa l'opinione di uno scrittore che era stato un importante dirigente politico comunista, ma che poi aveva rinunciato al marxismo per il cristianesimo e un socialismo umanitario. Vi sono però saggisti e storici controcorrente, come Steve Pinker, autore de *Il declino della violenza*, che ha scritto un libro di quasi 900 pagine per dimostrare che oltre 100 milioni di morti fra le due guerre mondiali (la Shoah, le vittime dei gulag, di genocidi, massacri interetnici, della criminalità, del terrorismo, ecc.) non sono una gran cosa in un contesto di oltre 15 miliardi di persone. In realtà la cifra andrebbe moltiplicata per due, se consideriamo anche le vittime dello stalinismo e del maoismo. Ma lo scrittore Vincenzo Cerami cita questa cifra ricavandola da un saggio di Charles S. Maier, per dimostrare che in realtà il complesso delle vittime (100 milioni di esseri umani) rappresenta appena l'1 per cento della popolazione mondiale vissuta nel corso del Novecento.

Di recente si è diffusamente parlato sui media del ventesimo anniversario del genocidio in Rwanda

Dobbiamo essere contenti per questo, come fa Pinker ? Non per Cerami: "E' probabilmente vero che l'1 per cento dei delitti è poca cosa, ma è altrettanto vero che le immagini ancora vive dello sterminio ebraico ci raccontano il contrario: di un'epoca di abominio e di crudeltà inaudite".

Nel suo saggio Pinker osserva: "Bisogna guardare i dati. E i dati ci dicono che nelle guerre ai tempi delle società non statuali (società tribali, quelle dominate dai signori della guerra, ecc.) periva circa il 15 % della popolazione, mentre oggi non si arriva neppure all'uno. Quanto agli omicidi, siamo passati dai 110 su 100 mila abitanti nella Oxford del XIV secolo all'1% della Londra di metà del XX secolo. Se ci riferiamo ai giornali, ricordiamoci che le notizie sono le cose che accadono, non quelle che non accadono. La tendenza è cambiata. Innanzitutto la 'pacificazione', ovvero il passaggio dalle società basate sulla caccia a quelle agricole di circa 5000 anni fa, con cui si registrò un calo di cinque volte delle morti violente. Il 'processo di civilizzazione', tra Medioevo e XX secolo, con cali negli omicidi tra 10 e 50 volte. Poi c'è stata la 'rivoluzione umanitaria', che coincide con l'illuminismo, in cui si formano movimenti per l'abolizione di schiavitù, tortura, uccisioni per superstizione. La 'lunga pace', dopo la seconda guerra mondiale. E poi la 'nuova pace', dalla fine della guerra fredda. Da allora conflitti, genocidi e attacchi terroristici sono diminuiti rispetto al passato. Infine le 'rivoluzioni del diritto', che hanno portato a meno violenze contro gli omosessuali, le donne, le minoranze etniche".

Ma tutti questi argomenti sono sufficienti a giustificare, in qualche modo, le gravi violazioni dei diritti umani? Cerchiamo di capire quali ne sono oggi le più gravi violazioni nel mondo. Lo facciamo con degli esempi. Scena prima. Di recente si è diffusamente parlato sui media del ventesimo anniversario del genocidio in Rwanda, che come è noto in poco più di cento giorni, ha rappresentato il caso più clamoroso di sterminio di esseri umani del dopoguerra, dopo quello della Cambogia dei khmer rossi (due milioni di vittime). In Rwanda furono fra 800 mila e un milione i tutsi (ma anche migliaia di hutu) lasciati a pezzi sul campo, oltre ai mutilati e ad oltre tre milioni di profughi nei paesi vicini. Se ne è parlato soprattutto per le polemiche sulle responsabilità della Francia. Il presidente Kagame ha accusato Parigi di "complicità e connivenza" con le bande di assassini hutu dei francesi, che erano a conoscenza del genocidio in corso. Ci sarebbero prove sulla vendita di armi agli hutu e cablogrammi che confermerebbero che l'Eliseo veniva sistematicamente informato sui massacri. La Francia aveva, sotto l'egida dell'Onu, 2500 soldati (poi vi erano i militari del Belgio e di altri paesi). Ma il contingente francese, in nome di una dichiarata "neutralità", non si mosse per impedire gli assassinii di massa.

Il generale Romeo Dallaire, canadese, capo della forza militare Onu, venne ostacolato in tutti i modi. In una intervista contenuta nel libro di Daniele Scaglione[2] il generale dichiarò: "Se in me c'è una parvenza di serenità penso sia grazie alle nove pillole al giorno che prendo. Credo sia impossibile fare come Ponzio Pilato e lavarsi le mani della morte di 800 mila persone, di cui 300 mila bambini. Non puoi allontanarti da tutto quel sangue, da tutte quelle ferite sanguinanti, da tutti quei lamenti […] Non puoi dire 'bene, è successo tutto: e io

2 D. SCAGLIONE, *Rwanda,Istruzioni per un genocidio*, Infinito edizioni, 2010.

ho fatto quello che potevo'. Davvero ho fatto tutto quello che potevo? Sarei dovuto andare da Kofi Annan o da Boutros Ghali, gettare davanti a loro il mio incarico e dire: 'Andate all'inferno. Nessuno è venuto a sostenermi e io me ne vado'. Avrei dovuto aprire il fuoco? Mi fu subito chiaro che se avessi dato l'ordine di sparare saremmo diventati il terzo belligerante nel conflitto. Ma con le forze che avevo a disposizione non c'era modo di partecipare agli scontri e garantire la sicurezza dei miei soldati". E così, con la complicità dell'Onu, della Francia, del Belgio, degli Stati Uniti e persino della Cina (da dove provenivano un milione di machete) si è compiuta l'ultima tragedia umanitaria del "secolo breve".

Scena seconda. Da tempo sono state largamente superate le 150 mila vittime del conflitto in Siria fra le milizie di Bashar el Assad e i ribelli, sostenuti dagli occidentali, dalla Turchia, da paesi arabi moderati (ma anche da Al Quaeda). Questo "fronte" variegato di dissidenti che combatte contro il regime siriano (sostenuto dall'Iran, ma anche dalla Russia e persino dalla Cina) ha trovato un simbolo (come era accaduto in passato in Iran con la giovane Neda, massacrata dai pasdaran durante una manifestazione contro il presidente iraniano Ahmadinejad). Questa volta si è trattato di un ragazzo di tredici anni, Hamza al Khateeb, rapito, torturato e ucciso dai militari siriani. Originario di Saida, un paese a dieci chilometri da Daraa, la città dove le manifestazioni contro la dittatura militare sono cominciate per prime, proprio dopo l'arresto di una dozzina di studenti sorpresi a scrivere su un muro slogan antiregime.

Durante una protesta del 29 aprile 2013 Khateeb è stato sequestrato dalle forze di sicurezza. Un mese dopo il suo corpo straziato è stato gettato davanti alla porta della sua casa. I genitori hanno reagito e hanno denunciato, con un video trasmesso su Internet, la brutalità della repressione della polizia, che non riesce ormai a distinguere tra bambini e adulti. Il corpo di Khateeb è stato torturato all'inverosimile, ha subito l'evirazione, percosse e torture di ogni genere. Si notano sul piccolo corpo fori di proiettile sul petto, sulla pancia e sulle braccia. L'Ong *Human Right Watch*, commentando il video, che ha fatto il giro del mondo, ha dichiarato di "non avere mai visto tanto orrore".

Con la consegna di Mladic la Serbia
si è guadagnata il diritto a entrare
nell'Unione europea

Ma l'immagine che più ha impressionato l'opinione pubblica mondiale è quella dell'attacco chimico a Damasco, il 21 agosto 2013. Obama stava per lanciare un raid aereo alleato contro la Siria come punizione. Poi però venne sospeso per delle informazioni pervenute dai servizi segreti di diversi paesi. E solo nel marzo 2014 si è accertato che il campione di sarin utilizzato non corrispondeva a quello in dotazione alle forze armate siriane. In pratica si è scoperto che si trattava di armi chimiche prodotte, su mandato della Turchia, da una cellula di al-Nusra, legata all'emiro Abd-al Ghani, una sezione di ribelli siriani sostenuti da Erdogan. L'obiettivo era di provocare una reazione (aerea) degli Stati Uniti per imprimere (così come era avvenuto in Libia) una inversione di rotta nella guerra a favore dei ribelli.

Scena terza. Il 26 maggio del 2011 viene arrestato vicino Belgrado il "boia di Srebrenica", Ratko Mladic, dopo 16 anni di latitanza. Il capo dell'esercito serbo in Bosnia è stato consegnato al

Tribunale penale internazionale dell'Aja con l'accusa di genocidio e di altri crimini contro l'umanità per avere fatto torturare e uccidere diverse migliaia di bosniaci musulmani (8500, ma forse di più, solo a Srebrenica) con la silenziosa complicità delle truppe olandesi delle Nazioni Unite. Si trattava, nella stragrande maggioranza dei casi, di civili indifesi. Con la consegna di Mladic la Serbia si è guadagnata il diritto a entrare nell'Unione europea. Ma, nonostante il poco onorevole baratto, il "boia", finalmente in carcere, dovrà pagare per i suoi crimini, anche se per il 75% dei serbi Mladic continua ad essere considerato un eroe.

Scena quarta. I talebani non amano le donne istruite. Da tempo utilizzano il gas nelle aule scolastiche per cacciare le bambine dalle aule. Sono molte decine le scuole prese di mira con armi chimiche: centinaia di alunne sono state ricoverate in ospedali. L'obiettivo è la chiusura di tutti i centri scolastici. Nausea, vomito, svenimenti, le membra semiparalizzate. Il "gas dei talebani" sta mietendo centinaia di vittime anche a Kabul, ma la maggior parte degli attentati si registra a Kunduz, vicino al confine con l'Uzbekistan. Un recente rapporto di *Save the Children* afferma che tra il 2006 e il 2008 si sono registrati 2.450 attacchi alle scuole, in cui sono stati uccise 235 persone fra studenti, insegnanti e altro personale scolastico. Almeno 300 mila bambine non potranno accedere all'istruzione a causa delle violenze degli "studenti di Allah" nelle zone da loro controllate.

In Afghanistan le intellettuali di genere femminile sono sempre odiate, combattute e uccise

Del resto che cosa ci si può aspettare da musulmani educati a deridere e schiavizzare le donne? Da una parte, infatti, c'è la nuova Costituzione (approvata nel 2004); dall'altra il "codice di comportamento" deciso dal Consiglio degli Ulema nel 2012. E prevale sempre quest'ultimo: le donne afghane continuano ad essere picchiate dai mariti, sono costrette ad essere sempre accompagnate, non possono parlare con gli estranei, sono sottoposte ad angherie e violenze inaudite. Lo esigono i fondamentalisti afghani a dispetto della conclamata parità tra donna e uomo di fronte alla legge. E così tra i grandi problemi che ancora affliggono le donne afghane tre risultano di particolare importanza: i diritti individuali, l'istruzione e la salute. Ma la lunga guerra non ha risolto questi problemi di tutela dei diritti delle donne. Le intellettuali di genere femminile sono sempre odiate, combattute e uccise. E' accaduto a una donna di 49 anni, Sushmita Banerjce, una scrittrice che lavorava in ospedale come ostetrica nel villaggio di Daygan Soraia: un gruppo di uomini l'ha cercata a casa, hanno legato il marito e l'hanno trascinata in strada: le hanno sparato venti colpi, le hanno strappato i capelli, e buttato il suo corpo davanti a una scuola coranica.

Scena quinta. Ancora le donne protagoniste, ma sempre vittime degli uomini, dei regimi totalitari, e talvolta, delle stesse donne: quelle succubi della cultura tribale e del fondamentalismo religioso. Basta spostarsi in India e vi troviamo orrori simili che ricordano che le donne vivono ancora in stato di schiavitù. Il 17 maggio 2013 in India, nello Stato dell'Uttar Pradesh, due donne musulmane sono state arrestate perché avevano ucciso le loro due figlie, colpevoli di essere fuggite con due uomini hindu contro la volontà delle famiglie. Le vittime, amiche fra di loro (si chiamavano Zahida, di 19 anni, e Husna, di 26 anni), si erano innamorate di due manovali di fede hindu, conosciuti nella loro cittadina di Baghpat. Nonostante l'opposizione dei genitori si erano sposate ugualmente. In India i matrimoni interreligiosi, come quelli fra caste diverse, sono ancora vietati. Le due ragazze, dopo pochi giorni, sono tornate a casa con l'intenzione di riconciliarsi con i genitori: ma le madri le hanno strangolate nel sonno.

E sempre in India il 2014 si è aperto come il 2013: con una ragazza morta dopo un brutale stupro di gruppo e la rabbia e l'indignazione di migliaia di persone in piazza. Le aggressioni sessuali si ripetono con maggiore frequenza del passato. Questa volta hanno preso di mira una ragazza di appena 16 anni e per di più incinta. La ragazza aveva trovato il coraggio di sporgere denuncia alla polizia e quasi sicuramente è stata "punita" anche per questo. Nei primi dieci mesi del 2013 sono stati denunciati 1330 casi di stupro a New Delhi (dati Corte Suprema) e 7200 i bambini stuprati ogni anno in India (dati Unicef).

Del resto nel vicino Pakistan le donne vengono condannate a morte anche per blasfemia. Il caso più clamoroso è rappresentato da Asia Bibi, una donna cristiana di 45 anni di un villaggio del Punjab, condannata alla pena capitale per avere pronunciato, nel corso di una lite con delle compagne di lavoro, delle frasi ingiuriose nei confronti del profeta Maometto. Del suo caso si era interessato Shahbas Bhatti, ministro per le minoranze religiose; aveva sostenuto la liberazione di Asia e l'abolizione della iniqua legge sulla blasfemia. Ma il cristiano Bhatti, com'è noto, è stato assassinato. Con la campagna di *Zapping* di qualche tempo fa (che raccolse in sei mesi oltre 160 mila firme inviate al presidente del Pakistan) Asia si è salvata dalla pena capitale, ma è ancora in carcere in attesa di un nuovo processo.

Nel vicino Bangladesh si trovano le bimbe drogate delle città bordello. Ad esempio a Tangail, a cento chilometri da Dacca,

vi sono 17 case di tolleranza con baby prostitute di 12-13 anni (ve ne sono oltre 1000). Queste bambine, per guadagnare peso e curve, vengono costrette a ingoiare la *cow pillo*, la pillola per le mucche: uno steroide che si dà alle mucche per farle ingrassare. Questo "trattamento" provoca effetti devastanti sull'organismo: provoca diabete e attacca il fegato, alza la pressione e crea forte dipendenza.

Ma la violenza sulle donne non ha confini. Il caso più emblematico in America Latina è quello di Ciudad Juarez, una città messicana ai confini con gli Stati Uniti tristemente nota per lo stillicidio continuo di uccisioni di giovani donne: migliaia in pochi anni. Il numero esatto non è noto; quasi ogni giorno si ritrovano corpi di donne violentate e abbandonate nel deserto. E non si riesce mai a individuare i responsabili. L'impunità impera in una città dominata dai clan dei narcotrafficanti. Ma il "femminicidio" non è diffuso solo in Messico. A Città del Messico una trasmissione televisiva quotidiana (il titolo è *Laura*, dal nome della giornalista che lo conduce) denuncia ogni giorni sparizioni, violenze e assassinii di giovani donne. La persecuzione di genere da anni ha oltrepassato i confini di questo Stato e si è esteso a tutta l'America centrale, in particolare negli Stati di El Salvador, Honduras e Guatemala. Lo chiamano il triangolo della violenza, dove una donna può essere uccisa solo per il fatto di essere uscita di casa per andare a lavorare o a scuola (negli ultimi dieci anni più di 5mila donne del Guatemala sono state stuprate e poi uccise).

Amareggia profondamente l'impunità di cui, nella gran parte dei casi, godono i responsabili delle gravi violazioni dei diritti umani: né i governi, né le Nazioni Unite riescono a fronteggiare con efficacia l'escalation della violenza. Eppure gli strumenti sovranazionali esistono, a cominciare dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, che proprio di recente ha celebrato i venti anni di vita e che attualmente è diretto da Navanethen Pillay. Proprio la signora Pillay, in un intervento al Senato (10 marzo 2010), ha ribadito che l'Italia ha svolto un ruolo fondamentale nell'inserire il tema della lotta alla violenza sulle donne nell'agenda del G8, "esplicitamente definita una violazione dei diritti umani, e per certi versi anche un crimine di guerra e un crimine contro l'umanità".

Scena sesta. La Repubblica popolare cinese sta per superare gli Stati Uniti nella crescita economica. Se anche nel 2014 la Cina registrerà un incremento del pil vicino al 10 per cento, il sorpasso dell'economia americana diventerà una realtà. Ma la Cina (un miliardo e 300 milioni di abitanti) continua a rimanere ai gradini più bassi nel mondo per la tutela dei diritti umani (pena di morte, tortura, persecuzione delle minoranze etniche e religiose (tibetani, musulmani, cristiani, uiguri, ecc.).La Cina continua ad occupare il 174° posto fra 180 paesi nella graduatoria della libertà d'espressione.

Ban Ki-moon non ha mai trovato il coraggio di definire quello nel Darfur un "genocidio"

Scena settima. E che cosa dire dell'ex Unione sovietica? Dal 1970 la Federazione russa subisce profonde trasformazioni, ma i diritti umani sono ancora pesantemente calpestati. La tortura e i maltrattamenti fanno parte della routine nelle stazioni di polizia. Le condizioni carcerarie e gli affollatissimi e malsani centri di detenzione sono terrificanti, e costituiscono di per sé trattamento crudele, inumano e degradante. I diritti di espressione, a cominciare da quelli della libertà di stampa, sono continuamente messi in discussione dalle autorità. Sono ricorrenti le intimidazioni, gli arresti, le condanne e gli assassinii (ricordiamo per tutti l'omicidio della giornalista Anna Politkovskaya) di esponenti del giornalismo (ma anche di imprenditori e manager: Khodorkoski, ecc.), che non condividevano le linee politiche di Putin e degli altri dirigenti politici del Cremlino. I ripetuti rapporti di Amnesty International hanno messo in luce gli innumerevoli casi di violazioni dei diritti umani in tutta la Federazione russa in nome della lotta al terrorismo (con particolare gravità in Cecenia, e in generale nel Caucaso).

Scena ottava. O l'inferno, come si potrebbe definire. Ci riferiamo alla Corea del Nord, col presidente-tiranno sanguinario Kim Jong-Un che non ha avuto alcun riguardo neppure per i suoi parenti (di recente ha fatto uccidere suo zio con tutta la sua famiglia, compresi i bambini piccoli). Ogni anno nei lager si registrano non meno di 10 mila prigionieri politici assassinati o fatti morire di fame. Ve ne sono rinchiusi oltre 200 mila; vengono sottoposti a torture e a denutrizioni: la razione di base è di 14 fagioli al giorno. Si calcola che dal 1948 in Corea del Nord sono stati uccisi o fatti sparire circa due milioni di persone nel vasto arcipelago gulag del regime comunista di Pyongyang.

Scena nona. Il Darfur è un paese dominato da molti anni da una dittatura sanguinaria (Omar Hassan Al Bashir, presidente del Sudan) e sostenuto dalla Cina (scambio armi con materie prime, come il petrolio). Le Nazioni Unite hanno dimostrato una impotenza ed incapacità di grandi dimensioni. Ban Ki-moon non ha mai trovato il coraggio di definire quello nel Darfur un "genocidio" (anche se il Tribunale penale interna-

DOCUMENTI SOCIALISTI INTORNO ALLA GUERRA

Serie V - N. 1

PER LA PACE E PER LA GIUSTIZIA

(DOPO LA VITTORIA)

Discorso di FILIPPO TURATI

alla Camera dei Deputati, nella tornata del 21 novembre 1918, sulle "Comunicazioni del Governo".

Aggiuntivi i discorsi 28 novembre e 1° dicembre 1918 per il voto *Femminile* e la *Rap-*

zionale ha chiesto da tempo l'arresto di Al Bashir per crimini contro l'umanità), e di agire per fermare le stragi promosse dal regime sudanese di Khartoum. Ma Ban Ki –Moon il 16 giugno del 2007 ha dato una stupefacente spiegazione per le 400 mila persone assassinate da bande di guerriglieri arabi (che hanno bruciato villaggi, distrutto pozzi, piantagioni e allevamenti, stuprato donne, abusato di bambini e bambine, vendendoli poi come schiavi). Il segretario delle Nazioni Unite ha commentato: "Il conflitto in Darfur è parte del surriscaldamento globale". In altre parole le fosse comuni sono da attribuire al deserto che avanza, ai cambiamenti climatici.

Fra i diritti fondamentali degli esseri umani le Nazioni Unite riconoscono da tempo il diritto all'alimentazione

Ma cerchiamo di "avvicinarci" il più possibile alla definizione di tutela dei diritti umani. Lo scrittore Alessandro Baricco ha provato a spiegare a suo figlio, di 11 anni, che cosa siano questi diritti fondamentali degli esseri umani: ma non senza difficoltà, nonostante si fosse avvalso di un opuscolo di Amnesty International. Ha scritto: "Gli ho spiegato che a noi non piace il fascismo perché c'erano le autostrade ma non la libertà. "Libertà di fare cosa?", mi ha chiesto mio figlio. "Molte libertà", ho cercato di spiegargli, "ma se vogliamo andare al cuore del problema non c'era una reale, effettiva libertà di pensare quello che volevi e di esprimerlo ad alta voce. A parte il fatto che se trovavi da ridire sul regime ti ritrovavi senza lavoro o in galera, o peggio: ma a parte questo il problema era che proprio ti si impediva di avere un cervello tuo, con dei pensieri, delle tue idee, magari anche sbagliate, o un po' grulle, ma tue. Tutti in fila a imparare le parole d'ordine del capo, e fine della libertà di pensare', gli ho detto".

Peccato che Baricco si sia limitato a parlare del regime fascista, senza estendere il discorso a Hitler, a Stalin, a Mao, a Pol Pot, a Fidel Castro e a tutti gli innumerevoli dittatori e dittatorelli che ancora oggi dominano tanti paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina. Non solo: non ha saputo spiegare a suo figlio che i diritti fondamentali degli esseri umani non sono costituiti dalla generica (anche se importante) libertà. Per far capire questo concetto ha fatto l'esempio di Cuba, dove si può navigare col computer, ma si può entrare "solo" in 15 siti. E suo figlio è rimasto esterrefatto dai limiti imposti dal regime. Ma Baricco non ha detto nulla sul fatto che i giovani non possono uscire dall'isola né per vacanza, né per motivi di studio e di lavoro, e neppure se devono farsi operare in un ospedale. Non ha detto nulla del fatto che gli intellettuali non in linea col regime vengono arrestati, torturati e spesso condannati ai lavori forzati o a morte. Non ha detto nulla che non esiste alcun tipo di libertà (di stampa, di parola, di organizzazione sindacale e politica). Non ha detto che gli omosessuali vengono perseguitati, incarcerati, emarginati, cacciati dai posti di lavoro, nonostante il passaggio dei poteri da Fidel Castro al fratello Raul. Chissà se suo figlio ha veramente capito.

Quel vento di libertà nel Nord Africa e nel Medio Oriente fa sperare per il meglio in direzione di una vera democrazia e i diritti umani. Ma non si può essere troppo ottimisti; talvolta le rivoluzioni portano ad altri regimi autoritari e ancora più illiberali dei precedenti, che negano la libertà, la democrazia vera e i diritti dei cittadini. I regimi a partito unico sono ancora numerosi nel mondo: vi sono quelli che ancora si definiscono comunisti o del "socialismo reale" (come Cuba, Cina, Vietnam, Corea del Nord), e quelli influenzati o dominati dall'Islam fondamentalista, come l'Iran.

A oltre 65 anni dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, i paesi di tutto il mondo registrano un bilancio tutt'altro che positivo. Lo vedremo dopo. Intanto prendiamo atto che la lotta per la tutela dei diritti umani avviene in un mondo caratterizzato da conflitti e tensioni interne molto roventi in diverse aree del mondo. Non solo, ma i governi dei paesi in via di sviluppo devono affrontare sfide molteplici: dalla crisi economica globale al cambiamento climatico, al crescente degrado ambientale, alla instabilità politica, alla fame, alle pandemie, e - come si è detto - in molti casi anche ai conflitti armati. Lo si è visto tragicamente nei Balcani, con la disgregazione della Jugoslavia e le tragedie che sono seguite in Bosnia, nel Kosovo , in Serbia. Per non parlare dei massacri e dei genocidi asiatici e africani: dalla Cambogia di Pol Pot (due milioni di vittime per decisione dei khmer rossi) al Rwanda.

Fra i diritti fondamentali degli esseri umani le Nazioni Unite riconoscono da tempo il diritto all'alimentazione. Lo ribadi-

scono spesso anche tutte le organizzazioni internazionali (Oms, Fao, Commissariato per i rifugiati, Oil, Unicef, ecc.),visto che almeno due miliardi di esseri umani vivono nella povertà: non sono in grado di soddisfare necessità primarie come un alloggio dignitoso, cibo, assistenza sanitaria, istruzione per i figli, acqua, e quasi 900 mila patiscono letteralmente la fame. Ormai sappiamo che esiste l'altra faccia della medaglia: un miliardo e 400 milioni di persone che abusano di cibo, lo sprecano, lo buttano via. Mezzo miliardo di persone sono obese.

Non è concepibile oggi una strategia di difesa dei diritti degli esseri umani senza mettere al centro la "guerra" alla povertà

Il costo della malnutrizione – ha denunciato di recente la Fao – pesa per 500 dollari a persona per ciascun cittadino del mondo, compresi i neonati. Giustamente ha osservato qualche tempo fa Kofi Annan (segretario delle Nazioni Unite dal 1997 al 2006): "La povertà è la nostra più grande vergogna. Finché tra ricchi e poveri continueranno ad esistere grosse disuguaglianze, non potremo dire di aver fatto sufficienti progressi verso la realizzazione degli ambiziosi ideali espressi 60 anni fa. Il problema della povertà esige la nostra attenzione non solo per il numero degli individui coinvolti (oltre due miliardi che soffrono la fame), ma anche perché, se non riusciremo a contrastare le altre minacce globali, saranno i poveri a subire le peggiori conseguenze".

Ora anche la povertà – e giustamente – è entrata a pieno titolo nella tutela dei diritti degli esseri umani. Lo sostiene anche Irene Khan, una donna bengalese che è stata nel 2001-2009 segretaria generale di Amnesty International. Ha osservato che quasi metà della popolazione mondiale vive in condizioni di povertà e dimostra con argomenti solidissimi che la povertà è la causa prevalente delle violazioni dei diritti umani. Per queste ragioni non è concepibile oggi una strategia di difesa dei diritti degli esseri umani senza mettere al centro la "guerra" alla povertà.

Nell'ultima relazione come segretaria di Amnesty (2009), Irene Khan ha insistito molto sul rapporto povertà-violazioni dei diritti umani. Ha detto: "Come nel caso dei cambiamenti climatici, così accade per quanto riguarda la recessione economica globale: i ricchi sono responsabili della maggior parte delle azioni dannose, ma sono i poveri a subirne le peggiori conseguenze. Dai lavoratori migranti in Cina ai minatori della regione del Katanga, nella Repubblica democratica del Congo, la gente che cerca di tenersi fuori dalla povertà subisce conseguenze terribili. La Banca mondiale ha stimato che nel 2014 altri 53 milioni di persone diventeranno povere, andando ad aggiungersi ai 150 milioni di persone colpite dalla crisi alimentare del 2008, ed annullando i progressi conseguiti nel passato decennio. Secondo l'Oil (Organizzazione internazionale del lavoro) tra 18 e 51 milioni di persone potrebbero perdere il lavoro. L'aumento vertiginoso dei prezzi dei prodotti alimentari è la causa di fame, malattie, sgomberi forzati, ipoteche su beni personali, mancanza di abitazione e disperazione". E' inevitabile l'impatto di tutto questo sui diritti umani.

La situazione non è migliorata negli ultimi anni. Anzi: il Rapporto 2012 di Amnesty International (l'analisi dei diritti umani in 198 paesi) documenta casi di restrizioni della libertà in 89 paesi, casi di dissidenti ("prigionieri di coscienza") in 48 paesi, e denuncia torture e altri maltrattamenti in almeno 98 paesi, nonché processi iniqui in almeno 54 paesi. In Cina le autorità fanno capire che le esecuzioni ogni anno si aggirano sulle 1000, ma le ong sui diritti umani sostengono che bisogna almeno decuplicare quella cifra. Il regime infatti non rivela ufficialmente il numero dei giustiziati, anzi lo definisce ancora un "segreto di Stato". Allo stesso modo si comportano la Corea del Nord, il Vietnam e la Malaysia.

Comunque dopo la Cina troviamo l'Iran (314 esecuzioni), seguito dall'Iraq (129, raddoppiando il numero rispetto al 2011), Arabia Saudita (79) , Stati Uniti (43, anche se il Connecticut è diventato il 17° Stato abolizionista), lo Yemen (28), il Sudan (19), l'Afghanistan (14), Gambia (9) e, al decimo posto, il Giappone (7). La pena di morte viene ancora comminata anche per reati non di sangue in Cina, India, Iran, Indonesia, Pakistan, Arabia Saudita, Singapore, Thailandia, Yemen, Malaysia, Emirati arabi (traffico di droga); in Pakistan e Iran (blasfemia, apostasia, ostilità verso Dio, adulterio, sodomia); in Cina (reati economici); in Kenya, Zambia, Arabia Saudita (furto aggravato, stupro e stregoneria). Come si vede, nel terzo millennio si può essere ancora condannati al patibolo per stregoneria, adulterio e furto.

Sulla nascita del concetto di diritti umani vi è sempre stato storicamente un grande dibattito (ma anche polemiche infuocate) tra studiosi liberali o di matrice socialista e quelli di ispirazione cristiana. E' vero che la prima grande teoria espressa nel mondo moderno dei diritti inviolabili e imprescrittibili degli esseri umani è stata elaborata da un pensatore cristiano, John Locke, la cui dottrina ha avuto un grande rilievo nella civiltà occidentale. Nel *Secondo trattato sul governo* (1690) Locke afferma che il potere politico, che viene istituito dagli uomini

al fine di proteggere la loro vita, la loro libertà e i loro beni, non può avere più diritti di quelli che gli vengono trasmessi. Vita, libertà e beni sono infatti diritti umani insopprimibili, e le "obbligazioni della legge di natura - dice Locke - non cessano nella società, ma in molti casi diventano più coattive". Gli stessi concetti li ritroviamo nei filosofi marxisti e negli intellettuali e politici del filone socialista libertario e anarchico (da Turati, a Prampolini, Kuliscioff, Balabanoff, Bakunin, Errico Malatesta, sino a Buozzi, Silone, Nenni, Pertini e Saragat). Ma quando si parla di diritti umani il nostro pensiero va subito alla Dichiarazione francese del 1789. C'è però da ricordare che quello storico documento ha alle spalle i *Bill of Rights* degli Stati americani che i rivoluzionari francesi conoscevano molto bene. Infatti, senza la "Dichiarazione dei diritti degli Stati americani", sicuramente non ci sarebbe stata la Dichiarazione dell'89. Lo hanno confermato gli studi di George Jellinek, nel suo saggio *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*. Jellinek ha osservato che "l'idea di fissare in forma di legge i diritti innati, inalienabili e sacri dell'individuo non è di origine politica, bensì religiosa".

Anche nella conquista dei diritti umani, purtroppo, non c'è nulla di irreversibile

Ovviamente, come si è detto, gli intellettuali di cultura liberale e socialista la pensano diversamente. Ma non credo che questo confronto di idee sulle radici storiche dei diritti umani sia oggi molto importante. Forse è più significativo ricordare, che dopo la Shoah, con i processi di Norimberga ai gerarchi nazisti condannati per crimini contro l'umanità, è nata la "Dichiarazione universale del diritti dell'uomo" del 1948. e successivamente la "Carta europea dei diritti dell'uomo" del 1950, una Convenzione che salvaguarda i diritti dell'uomo e protegge le libertà fondamentali. Grazie a questo trattato l'Unione europea ha il potere di intervenire per combattere le discriminazioni basate su sesso, razza, origine etnica, età e orientamento sessuale. Una "Carta", che è stata ampliata e arricchita di nuovi diritti il 18 dicembre 2000. Nei suoi 54 articoli si parla di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, con alcune "disposizioni finali". Principi che prefigurano quelli della Costituzione europea, ispirata ai più alti obiettivi della convivenza.

Ma anche nella conquista dei diritti umani, purtroppo, non c'è nulla di irreversibile. Sono diversi i paesi europei (fra cui la Gran Bretagna) che considerano sempre più la Convenzione come un "fastidio", e di tanto in tanto minacciano di uscirne. Secondo il premier David Cameron la Carta impedisce il rapido

espatrio di "soggetti indesiderati", come sospetti terroristi, che per evitare l'espulsione si appellano proprio ai principi sanciti dalla Convenzione. E' lo stesso "fastidio" che hanno portato gli Stati Uniti a non aderire al Tribunale penale internazionale, per il timore di possibili incriminazioni di propri militari nelle operazioni di guerra nelle diverse aree del mondo.

Con questi importanti documenti di principi ha cominciato tuttavia ad avviarsi quella "cultura" dei diritti individuali e collettivi delle persone che in passato non erano mai stati tenuti in alta considerazione. C'è però da osservare che le "Carte dei principi", sottoscritte dalla maggior parte degli Stati del mondo, non sempre hanno trovato applicazione. Anzi, in molte aree della Terra sono sempre state considerate assolutamente teoriche e comunque "non applicabili". Le guerre locali (di indipendenza, di liberazione dal colonialismo, di occupazione, di conquista, di "difesa", asimmetriche, ecc.) non hanno mai ceduto il passo alla diplomazia, al confronto, alla pace, al rispetto dei diritti degli esseri umani. Non solo; in questi ultimi decenni il coinvolgimento deliberato e pianificato delle popo-

lazioni civili nei conflitti è stato costante, con la conseguenza che sono state oggetto di violenze e di attacchi da parte dei combattenti armati (come confermano anche le nefaste "pulizie etniche"). Donne, anziani, bambini sono diventati spesso l'obiettivo primario degli eserciti e degli altri gruppi armati. Gli studiosi stimano che ormai le vittime civili nei conflitti superano l'80 per cento, rispetto al 20% di quelle militari. Fra le vittime bisogna anche considerare lo "stupro di guerra" nei confronti delle donne e dei bambini (violentati, torturati, uccisi, ma in diverse regioni - come l'Africa, l'Asia e l'America Latina - utilizzati anche come schiavi e soldati). Le donne e i bambini sono sicuramente l'anello debole di una catena di odio e di scontri armati che si traducono in orrori indescrivibili: soprattutto in Africa, dove le guerre sono ancora numerose e influenzate dai vecchi e nuovi colonialismi (fra questi ultimi ormai spicca quello cinese).

Nel complesso il bilancio delle Nazioni Unite non è stato molto entusiasmante nell'ultimo decennio

Oggi esistono numerose Convenzioni internazionali, e dal 2002 la Corte internazionale dell'Aja. Ma i paesi su cui ha giurisdizione questo Tribunale sui crimini contro l'umanità non è stato riconosciuto da molti paesi (fra cui, come si è detto, gli Stati Uniti, ma anche Iran, Sudan, Israele, Russia, India, Cina). E quindi i suoi poteri sono purtroppo ancora limitati. Pensiamo che le dichiarazioni di principi e le Convenzioni delle Nazioni unite e delle sue agenzie per essere rispettate devono essere tradotte in leggi dai paesi firmatari. Se questo non avviene le convenzioni e le delibere assembleari dell'Onu si traducono in semplici esortazioni, totalmente inefficaci o semplici denunce all'opinione pubblica, che lasciano il tempo che trovano, con un valore persino meno significativo di quelle di Amnesty International o dell'Unicef e delle altre ong umanitarie. Tuttavia l'impegno sistematico nella denuncia, le insistenti iniziative per sensibilizzare l'opinione pubblica, possono portare col tempo a risultati molto positivi.

Ad esempio, grazie alla continua mobilitazione dell'opinione pubblica internazionale, è diminuito il numero dei paesi che fa ricorso alla pena di morte. In un decennio, infatti, grazie anche alle moratorie sulle esecuzioni decise a partire dal 1999, i boia sono stati mandati in pensione in 31 paesi (anche se – come si è detto – Cina, Iran, Arabia Saudita, Stati Uniti e Yemen restano tra i paesi che più frequentemente ricorrono alle esecuzioni. Ma, mentre le esecuzioni degli Stati sembrano essere in declino, un numero crescente di paesi continua a emettere condanne a morte per reati legati alla droga, di natura economica, per relazioni sessuali tra adulti consenzienti e per blasfemia (il caso di Asia Bibi),violando il diritto internazionale dei diritti umani che indica l'uso della pena capitale solo per i reati più gravi.

Nel complesso il bilancio delle Nazioni Unite non è stato molto entusiasmante nell'ultimo decennio. Nel 2004, ad esempio,13 Stati (su un totale di 53) della vecchia Commissione dei diritti umani dell'Onu non erano governati da sistemi democratici. Oggi sono addirittura 21 i paesi membri del rinnovato Consiglio dei diritti umani giudicati dittatoriali o comunque illiberali. Se la situazione al tempo del segretario generale Kofi Annan era contrassegnata da corruzione, nepotismo e irresponsabilità politica, oggi col segretario Ban Ki-Moon è anche peggio. Ma non è della gestione del Palazzo di Vetro e delle agenzie Onu che vogliamo occuparci: piuttosto delle difficoltà nel mettere in atto in ogni parte del mondo direttive e principi universali che facciano compiere progressi reali ai diritti delle donne, dei minori, degli anziani, e con loro ai diritti delle minoranze etniche e religiose. Infatti non passa giorno senza che da qualche parte del mondo non giungano notizie di pulizie etniche, stupri, assassinii politici o detenzione illegali (dalla Russia, con il conflitto permanente e silenzioso della Cecenia, all'Africa, alla Birmania, alla Cina, all'Iran, alla Corea del Nord, all'America Latina).

In quest'ultimo subcontinente ricordiamo le gravi e sistematiche violazioni che avvengono in Venezuela da parte del presidente Nicolas Maduro. Il successore del dittatore Chavez, che guida una nazione considerata il quarto produttore di petrolio nel mondo, sta portando il suo paese sull'orlo della bancarotta. Non solo: Maduro ha ristretto gli spazi di libertà, bandendo persino le telenovelas perché "fomentano l'odio e lo spirito negativo di emulazione".

Ricordiamo poi anche il regime castro-comunista di Cuba. Si sperava che il cambio della guardia, da Fidel al fratello Raul Castro, potesse rappresentare un cambiamento reale nell'allargamento degli spazi di libertà e di tutela dei diritti umani. Una pia illusione subito svanita. Il rinnovamento è stato timido e scarsamente efficace: le carceri continuano a riempirsi di dissidenti e le proteste vengono messe a tacere, con la sempre più rigida repressione di ogni forma di libertà di stampa e di opinione.

Non si registra dunque una vera tregua nelle violazioni dei

diritti umani. E, come si è detto, non bastano le leggi, le convenzioni, i trattati e le raccomandazioni dell'Onu e dei parlamenti sovranazionali, come quello europeo. Non sono sufficienti neppure i "controlli", le indagini, le ispezioni di organizzazioni internazionali come Amnesty e Human Right Watch, che tuttavia svolgono un fondamentale lavoro di "sentinelle" dei diritti, con denunce e campagne internazionali.

Talvolta però singoli testardi "cacciatori di dittatori" compiono temerarie operazioni di gran lunga superiori a quelle fatte da grandi e attrezzate ong; operazioni individuali che rimarranno nella storia delle "imprese" umanitarie, come quelle realizzate dall'avvocato Reed Brody, che ha trascorso trent'anni per inchiodare alla sbarra dittatori terribili come il cileno Augusto Pinochet, l'haitiano "Baby Doc" Duvalier, il chadiano Hissène Habrè, col seguito di stuoli di aguzzini responsabili di atrocità inaudite in America Latina, Africa e Asia. Ha dichiarato di recente questo "cavaliere dei diritti umani": "Per farcela, servono una volontà tetragona, corvée snervanti di ricerche e di viaggi e soprattutto la profonda convinzione che anche un semplice cittadino possa cambiare il mondo".

"Quando erano meno sviluppati
i mass media, l'uomo era più sensibile
alle sventure altrui?"

La sensibilizzazione umanitaria dell'opinione pubblica è cresciuta molto in questi ultimi anni. Una constatazione che contrasta nettamente con l'alto prezzo di sangue e di sofferenze (citiamo, ad esempio, la persecuzione costante dei cristiani in diversi paesi dell'Asia e dell'Africa) che continuiamo a registrare. E questo perché le istituzioni internazionali e nazionali, i partiti politici, i sindacati e le stesse strutture religiose non sempre si impegnano con decisione e continuità, promuovendo leggi e iniziative efficaci al fine di superare la fase delle semplici e inconcludenti esortazioni.

C'è infine una riflessione che vorremmo tentare, prendendo in prestito anche il contributo di un lucido intellettuale che ha compiuto cento anni. Nel suo libro *Irritazioni* (Castelvecchi) Gillo Dorfles scrive: "Stupisce e indigna il fatto che di fronte a delle situazioni penose, sgradevoli, addirittura estreme, come stupri, omicidi, fondamentalismi religiosi, la gente sia non dico del tutto indifferente, ma poco partecipe. Come è anche incredibile la smania di avvicinare cose strepitose,

occasioni eccezionali. In fondo, rispetto a questo aspetto sociale molto negativo, una 'catastrofe', nel senso di qualcosa che smuove sin dalle basi la nostra stessa esistenza, potrebbe essere in un certo senso anche positiva. O forse l'unica soluzione. Perché sia il fanatismo che l'indifferenza, complementari come sono, si rivelano entrambi molto perniciosi. Da una parte attentati ed eccidi terribili, dall'altra si vedono persone passare come se niente fosse, nella completa assenza di partecipazione, di fronte alla miseria, alla povertà, alla sporcizia, di cui abbiamo esempi continui […] Cinquanta o sessant'anni fa c'era meno indifferenza? Quando erano meno sviluppati i mass media, l'uomo era più sensibile alle sventure altrui? Io credo di sì […] Ho la sensazione che oggi ci sia una certa anestesia indotta sicuramente dall'assuefazione. Il nostro video quotidiano è il grande corruttore etico, e la videocrazia è l'oggetto di tante mie irritazioni. Attraverso la televisione siamo ormai abituati ad assistere ogni giorno a spettacoli molto spesso clamorosamente negativi. Pensiamo soltanto al dramma degli incidenti sul lavoro. Oggi avvengono ogni giorno e l'indomani si è dimenticato tutto. La tv ha anestetizzato la sensibilità".

Concordo pienamente con quanto afferma un grande saggio: ma sono convinto che gli esseri umani possono fare molto di più oggi, a condizione che riescano a muoversi al di fuori di ogni fanatismo politico e religioso: se riescono a far prevalere la ragione per combattere ogni forma di violenza al fine di "costruire" un nuovo umanesimo che veda al centro di ogni iniziativa la libertà, la crescita civile e culturale dell'uomo e della donna, come individui, con i loro diritti e i loro doveri verso la comunità.

Barbarossa a Palazzo Marino

>>>> **Maurizio Punzo**

Questo era il titolo del "Corriere della Sera" del 27 maggio 1914, due settimane prima delle elezioni amministrative. Le politiche del 1913 avevano segnato una netta sconfitta dei liberali conservatori e si profilava per il Comune un successo socialista.
Il 24 giugno 2014 è stato presentata, nella sede municipale milanese, la ristampa riveduta del libro di Maurizio Punzo ("La giunta Caldara", ribattezzata come "Un Barbarossa a Palazzo Marino"). Hanno parlato il sindaco Giuliano Pisapia, Ferruccio de Bortoli, direttore del "Corriere della Sera", e l'autore del libro. Carlo Tognoli ha introdotto il dibattito.

Un Barbarossa a Palazzo Marino è la riedizione, dopo un lavoro accurato e puntuale di revisione, del volume *La Giunta Caldara*, pubblicato nel 1987 (anche se porta la data 1986). Il clima politico e culturale di quel periodo era profondamente diverso da quello attuale: a Palazzo Chigi era insediato Bettino Craxi, il primo presidente del consiglio socialista della storia d'Italia, e a Palazzo Marino c'era Paolo Pillitteri, l'ultimo (ma allora non lo si poteva immaginare) di una lunga serie di sindaci socialisti, inaugurata nel 1914 proprio da Emilio Caldara e proseguita ininterrottamente, dopo la fine della dittatura, con Antonio Greppi, Virgilio Ferrari, Gino Cassinis, Piero Bucalossi, Aldo Aniasi, Carlo Tognoli.
Il socialismo riformista, a lungo ritenuto dalla maggioranza della sinistra italiana e dalla storiografia di impostazione comunista e frontista una sorta di tradimento della classe operaia, era allora divenuto oggetto di numerosi studi, che ne mettevano in luce il ruolo determinante ricoperto nella crescita politica, economica e sociale del nostro paese. *La Giunta Caldara*, per il suo autore, era il frutto non soltanto dell'interesse per una pagina importante e poco nota della storia italiana, ma anche del desiderio di contribuire alla conoscenza di quel «socialismo positivo», per usare un'espressione cara a Filippo Turati, i cui epigoni, mentre erano impegnati in un grande sforzo di rinnovamento del paese, sentivano la necessità di riscoprire le proprie radici ideali e programmatiche.
Viene allora spontanea la domanda: perché riproporre l'esperienza della giunta Caldara, in una situazione così differente, nella quale il socialismo sembra incontrare uno scarsissimo interesse? Perché, viene altrettanto spontaneo rispondere, il socialismo – e soprattutto la sua componente più seria e fattiva, quella riformista – ha contribuito in modo consistente al progresso civile della nostra nazione. Senza il suo apporto di idee e di ideali, di programmi, di lotte e di realizzazioni, l'Italia di oggi sarebbe molto diversa da quello che è diventata anche grazie all'intelligenza, alla competenza e all'impegno di uomini e donne come Filippo Turati, Leonida Bissolati, Claudio Treves, Camillo Prampolini, Emilio Caldara, Anna Kuliscioff e Argentina Altobelli, solo per citarne alcuni. I sei anni, durante i quali Caldara e i suoi assessori operarono costituiscono un capitolo fondamentale di questa storia: una convinzione, maturata trent'anni fa ricostruendo minuziosamente l'attività di quella giunta, che non è mutata con il passare del tempo: il mio giudizio su quel primo esperimento di governo municipale da parte dei socialisti milanesi rimane ampiamente positivo.
Caldara ha amministrato la città in un momento drammatico, quello del primo conflitto mondiale. Ha dovuto, realisticamente, abbandonare in larga misura il proposito di realizzare il programma, davvero innovativo ma tutt'altro che velleitario, con cui i socialisti avevano vinto le elezioni del 14 giugno 1914, per affrontare una situazione in cui un socialista non avrebbe mai voluto trovarsi. Aveva però alle sue spalle il consenso dei lavoratori milanesi, una lunga esperienza amministrativa e la solida cultura riformista, che da tempo aveva individuato nel municipio il fulcro di un'azione volta a cambiare profondamente la società. Seppe quindi coniugare i valori, che sembravano antitetici, del pacifismo internazionalista e del patriottismo, e coinvolgere tutte le forze politiche ed economiche della città, per-

sino le più lontane dal socialismo, nella grande opera che Turati chiamò di «Croce rossa civile», creando quel Comitato centrale di assistenza che non fece mancare il proprio sostegno a nessuna categoria di cittadini: i soldati con le loro famiglie, e purtroppo le vedove, gli orfani, i feriti, i mutilati, i ciechi. Ha saputo, nello stesso tempo, adattando alla guerra gli studi e i progetti fatti in tempo di pace, porre i cittadini, in quanto consumatori oltre che lavoratori, al centro della politica comunale, dando vita all'Azienda annonaria e poi all'Azienda consorziale dei consumi, che sono state in grado di rifornire la città di ogni genere di merci in quantità sufficiente e a prezzi accettabili.

Era un messaggio politico di grande intelligenza, quello che il riformismo milanese lanciava al paese guardando al futuro del dopoguerra

In quest'opera, più rispondente ai canoni del socialismo, Caldara incontrò e vinse l'ostilità delle forze conservatrici, e per quanto riguarda l'assistenza di guerra si conquistò l'appoggio anche degli interventisti, soprattutto di quelli più attenti e responsabili, come Luigi Albertini, il quale, dopo aver paragonato in campagna elettorale il futuro avvento di un'amministrazione socialista a quello del Barbarossa, divenne un grande estimatore del sindaco che con la sua azione concreta ed essenzialmente patriottica aveva posto Milano all'avanguardia delle città italiane nel forgiare gli strumenti materiali e morali indispensabili alla resistenza e alla vittoria dell'Italia. Il manifesto che la giunta socialista fece pubblicare ed affiggere sui muri dopo la rotta di Caporetto, quando la città correva il rischio di essere occupata dalle truppe austro-tedesche, rappresentò un momento altissimo di civismo, degno delle Cinque Giornate, in cui umanità e solidarietà, patriottismo e orgoglio si fondevano con il senso pratico, tipicamente ambrosiano, nel dare a tutti gli italiani, ed al nemico, la certezza che Milano sarebbe stata all'altezza della propria storia. Era anche un messaggio politico di grande intelligenza, quello che il riformismo milanese lanciava al paese guardando al futuro del dopoguerra: il socialismo, senza rinunciare ai propri ideali di fratellanza universale, era una grande forza nazionale, pronto a collaborare con tutti coloro che avevano a cuore il progresso del paese per costruire un avvenire segnato da profonde trasformazioni sociali. Contro questo progetto ambizioso si schierò, con brutale e cieca determinazione, la maggioranza massimalista del partito socialista, che – accecata dal mito della rivoluzione d'ottobre – rifiutò ogni collaborazione con le altre forze politiche e relegò in un angolo i riformisti che proponevano soluzioni molto più ragionevoli. A Milano i massimalisti, dopo aver cercato in ogni modo di mettere i bastoni tra le ruote della giunta Caldara, stabilirono che, nonostante i suoi meriti, essa doveva lasciare il posto ad amministratori che non fossero riformisti. Errori gravissimi, che sono stati pagati a carissimo prezzo.
Se la giunta Caldara fu grande, lo fu anche perché era grande Milano. Milano nella sua storia, anche recente, è stata capace di aspri scontri e nette contrapposizioni, come avvenne non moltissimi anni prima del periodo della guerra, nel 1898, quando una parte della città applaudiva le truppe del generale Fiorenzo Bava Beccaris che prendeva a cannonate i milanesi, e l'altra parte si schierava con coloro che venivano colpiti dalla repressione e prendevano la strada dei reclusori per scontare le pene comminate dai tribunali di guerra. Milano ha saputo tuttavia, in momenti cruciali, unire le proprie forze ed esprimere al meglio le proprie virtù: umanità, generosità, inventiva, concretezza, capacità di lavoro e di organizzazione. Così è stato nei duri anni della guerra, ed il grande merito della giunta Caldara è stato quello appunto di sapere evocare queste straordinarie energie, di fare del Barbarossa socialista un faro di civiltà ed un modello da seguire anche dalle generazioni future.

Coerentemente di sinistra

>>>> **Giuliano Pisapia**

Il 30 giugno ricorre il centenario della elezione di Emilio Caldara a sindaco di Milano: una data significativa, che si sovrappone alla ricorrenza dello scoppio del primo conflitto mondiale e inaugura, in un certo senso, le celebrazioni e le iniziative dedicate nella nostra città a quegli eventi. La vittoria dei socialisti a Milano alle elezioni municipali del 1914 fu un fatto epocale: accanto al grande entusiasmo dell'elettorato socialista, l'elezione di Caldara provocò in tanta parte della borghesia conservatrice milanese reazioni allarmate e preoccupate. Nonostante Caldara fosse un esponente della corrente riformista del Partito socialista vicina a Turati, il *Corriere della Sera* uscì con il titolo inquietante ("Barbarossa a Milano"), alludendo a un evento violento e traumatico per la città. Emilio Caldara seppe al contrario mostrare da subito uno straordinario equilibrio e senso delle istituzioni.

Fu veramente "il sindaco di tutti i milanesi": una espressione oggi abusata, ma che allora Caldara seppe interpretare e concretizzare nella politica e nella pratica amministrativa quotidiana. La sua fu una politica che, senza perdere mai di vista il bene comune e la crescita armonica dell'intera cittadinanza, potremmo oggi definire "coerentemente di sinistra". La solidarietà e l'attenzione per i ceti più deboli furono un tratto distintivo di tante delle iniziative avviate in quegli anni. Furono provvedimenti che, ben lontani dal penalizzare categorie di cittadini a vantaggio di altre, portarono ad una crescita sociale e civile condivisa. L'appoggio e la stima che Caldara seppe guadagnarsi da tanti dei suoi detrattori iniziali, a partire dallo stesso *Corriere della Sera*, ne sono una dimostrazione.

Voglio ricordare provvedimenti come l'impulso alle opere pubbliche per modernizzare la città e dare sollievo a tanti disoccupati e indigenti, e le prime esperienze di municipalizzazioni di servizi pubblici, dal servizio tramviario alla Scala, con la creazione dell'Ente Autonomo con Toscanini direttore. E pensiamo anche all'accento posto sulle politiche assistenziali, che ancora oggi sono uno dei fiori all'occhiello del Comune: dalle prime scuole speciali per i portatori di handicap all'istituzione del servizio farmaceutico comunale, dai sussidi per i disoccupati alla creazione di un'azienda per l'approvvigionamento a prezzi calmierati di beni di prima necessità. Fu poi negli anni della guerra che Caldara e la sua giunta diedero prova di grande capacità amministrativa e gestionale, assicurando assistenza e cure alle migliaia di profughi fuggiti dalle devastazioni del fronte orientale.

Quella straordinaria esperienza riformista rappresenta forse uno dei maggiori contributi che questa città ha dato alla storia recente del nostro paese. Una esperienza avanzatissima che ha portato Milano al livello delle più moderne città europee, interrotta negli anni solo da fatti drammatici e traumatici come la dittatura fascista, che ha stroncato con la violenza il percorso riformista avviato proprio dalla giunta Caldara e proseguito dal sindaco Angelo Filippetti. C'è stata poi la feconda stagione dei sindaci riformisti del dopoguerra, a partire dal grande Antonio Greppi che contribuì in modo decisivo a ricostruire Milano dopo la devastazione del secondo conflitto mondiale. Credo che la lezione di un "socialismo municipale" come quello che Caldara aveva saputo teorizzare e mettere in pratica all'inizio del '900 rappresenti oggi un'eredità di assoluta attualità. Da tempo sostengo l'importanza centrale degli enti locali – dei Comuni in particolare – sia nelle politiche di sviluppo economico sia come occasione di partecipazione democratica e di condivisione dei processi decisionali e politici dal basso. Un elemento centrale insomma nel ridare credibilità e respiro alle istituzioni democratiche in Italia.

Penso ad esempio alle prospettive che si aprono oggi con l'attuazione delle città metropolitana: una riforma che se ben realizzata potrà moltiplicare la capacità di Milano e delle altre grandi città italiane di essere un vero volano di modernizzazione e di civismo per l'intera comunità nazionale.

Oggi ricordiamo e studiamo una esperienza che, anche a distanza di tanti anni, non ha perso nulla della sua carica vitale e innovativa. Un modello che ha posto le basi per fare di Milano un laboratorio di innovazione sociale e culturale, un vero motore di rinnovamento della politica e delle pratiche amministrative.

Milano com'era

>>>> **Carlo Tognoli**

Com'era Milano quando i socialisti vinsero le elezioni? Il censimento del 1911, su poco più di 600 mila abitanti, dava 153 mila addetti all'industria (Torino e Genova insieme 132 mila) in oltre 8 mila aziende, di cui 1900 con più di 10 dipendenti. Diffusa la piccola imprenditoria (6300 siti) in un quadro di progressiva concentrazione industriale. Tra le aziende leader c'erano la Edison, (elettrificazione), la Pirelli (cavi elettrici), la Riva e le Officine Elettromeccaniche (elettromeccanica), la Breda (locomotive), tanto per citarne alcune. Le industrie tessili si estendevano da Milano a Legnano. Si registrava dal 1905 al 1913 un forte flusso migratorio, con una media di 12-13 mila arrivi all'anno. C'erano molti edili: era il lavoro dei contadini che si urbanizzavano.

Cambiava anche la classe operaia. Con l'automatizzazione migliorava la produzione, ma aumentava la disoccupazione. Scriveva il *Corriere* (27 gennaio 1915) sull'*Union de gas* automatizzata: "Mentre una volta le officine impiegavano masse di operai che si trovavano alle dipendenze della società, da tempo impianti moderni e gli appalti di diversi servizi hanno ridotto il numero dei dipendenti. Di qui la facilità di coprire con personale avventizio e in poche ore tutti i servizi". Il sindacato, o meglio i sindacati, si trovavano di fronte a problemi sempre nuovi e a una polverizzazione di organizzazioni di categoria. Si diffondeva il sindacalismo rivoluzionario, col frequente ripetersi degli scioperi di solidarietà per coinvolgere i disoccupati, protestare per l'aumento del costo della vita, superare il corporativismo di categoria.

Dalla Camera del Lavoro si staccò l'Unione sindacale milanese (dal 1913 sezione dell' Usi) che proclamò diversi scioperi generali con forti adesioni. L'Esposizione del 1906 aveva dato prestigio a Milano ed era il timbro della crescita economica e sociale della capitale economica, che già aveva conosciuto una forte positiva evoluzione dopo l'esposizione del 1881, biglietto da visita della città operosa.

Le condizioni della classe operaia milanese erano ancora quelle di un ceto povero, periodicamente colpito da ventate di disoccupazione, in una società in cui l'assistenza era ancora molto relativa. Le case per gli operai c'erano: "Malcostruite, vani piccolissimi, in contrasto continuo col regolamento d'igiene, che dai costruttori viene tacciato di essere vessatorio", commentava Alessandro Schiavi. Tuttavia si registravano i miglioramenti. Nel campo dell'edilizia popolare – dopo le inchieste della Società Umanitaria e del Comune, che mettevano in evidenza "le deplorevoli condizioni di igiene e di sovraffollamento negli agglomerati operai monocellulari" – si cominciò a costruire. Prima le case dell'Umanitaria di via Solari, poi quelle dell'Iacp, a seguito della legge Luzzatti. Il Comune aveva tra l'altro deciso di dar vita ad una municipalizzata, che non venne realizzata proprio a seguito della legge promossa dal governo. Oltre a via Solari, prime case in Ripamonti, Mac Mahon, Spaventa, Tibaldi e poi quartiere Lulli, Lombardia. Cialdini e Niguarda. La tipologia era: monolocale con servizi con un canone di locazione non superiore al 18% del salario medio operaio.

Il compito dei socialisti non era certo semplice

Prima di Caldara fu sindaco Mussi (radicali, repubblicani, socialisti fuori giunta) con la vittoria del 1899, a seguito dei moti del '98 e della strage di Bava Beccaris). Mussi, tra l'altro proveniva dal Comune dei "Corpi santi", aggregato a Milano nel 1873. Gli succedette Barinetti, radicale, che fece entrare i socialisti nel governo municipale, ma poi venne accusato dall'ala moderata del suo partito di solidarizzare troppo con i socialisti. L'eccidio di Castelluzzo nel 1904 fu la scintilla per uno sciopero generale. I riformisti riuscirono a contenere entro limiti ragionevoli la protesta.

Le dimissioni dell'ala moderata dei radicali, dei liberali e dei cattolici, e la presa di distanza dei socialisti, portarono a nuove elezioni nelle quali prevalsero i liberali con sindaco Ettore Ponti, un industriale illuminato che continuò la linea di Barinetti con una politica di *deficit spending* contrastata dai liberali conservatori. Si diede vita all'Iacp, vennero realizzate

molte opere pubbliche. Nel 1909 verrà creata l'Azienda elettrica municipale, fu introdotta la tassa di famiglia, e si registrò un' apertura notevole verso il mondo del lavoro. Proprio per questo Ponti venne messo in difficoltà. Si dimise e al suo posto venne eletto Bassano Gabba che non cambiò linea e venne a sua volta costretto a lasciare.

Gli succedette, nel 1911, Emanuele Greppi, esponente conservatore, favorevole alla politica del rigore.

In quegli anni ci fu una lunga crisi dei socialisti, con la contrapposizione dei rivoluzionari (che conquistarono la Federazione milanese nel 1903) ai riformisti, che presero le distanze dando luogo ai "Gruppi socialisti milanesi", sino a riprendere il controllo del sindacato e del partito tra il 1906 e il 1908.

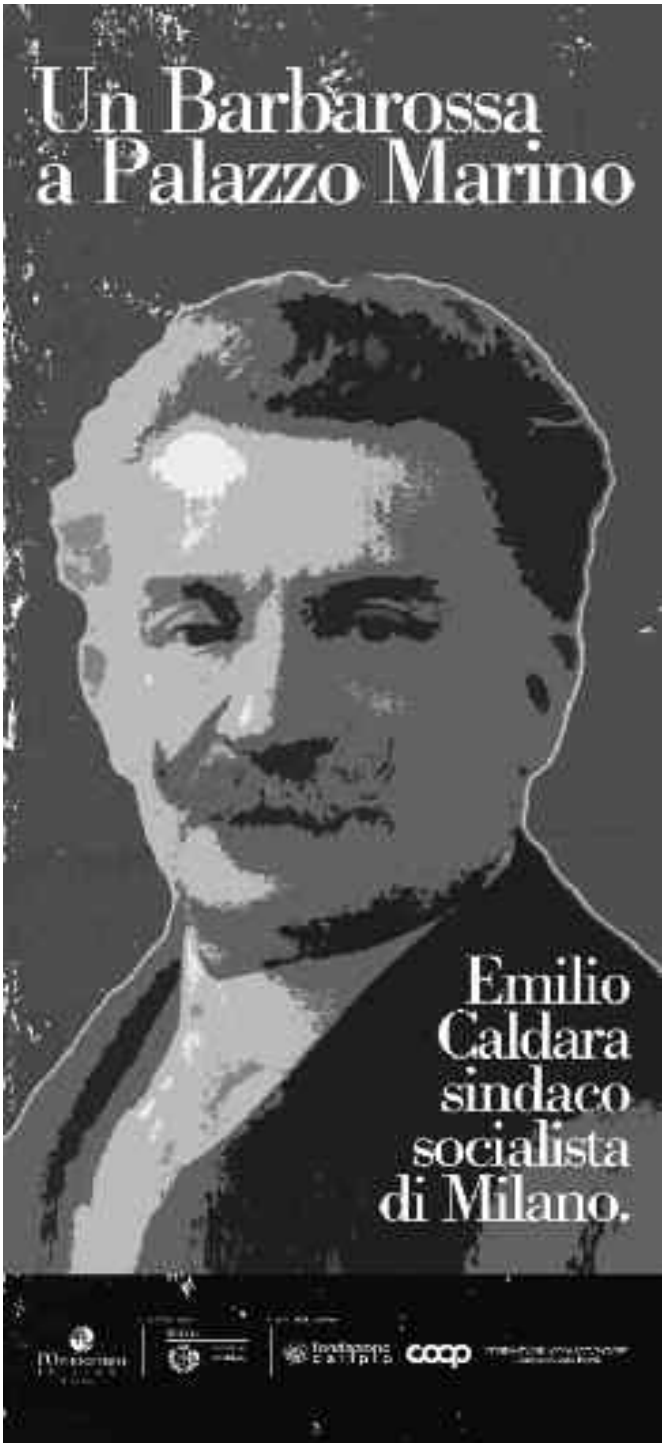
Anche i liberali attraversarono una crisi difficile, che portò alla loro sconfitta.

Nel 1913, nelle elezioni politiche, i socialisti ottennero a Milano un notevole successo, che indusse Greppi alle dimissioni, e dopo il commissariamento alle amministrative del giugno 1914. Emilio Caldara venne eletto sindaco il 30 giugno, dopo che la candidatura era stata offerta a Luigi Majno, uno degli esponenti più prestigiosi tra i consiglieri socialisti. Questi rifiutò e la scelta cadde su Caldara, molto apprezzato non solo in casa socialista.

Insomma: Milano, alla vigilia della vittoria socialista e della prima guerra mondiale, era una città industriale, centro finanziario e commerciale, capitale dell'editoria, con un alta concentrazione operaia e con i conflitti e le tensioni sociali di quel momento storico. Le notizie dai Balcani e dall'Europa non erano però positive. I socialisti di tutta Europa erano ideologicamente contro la guerra, ma cominciavano ad affiorare posizioni diverse a livello nazionale perché prevalevano le tendenze patriottiche, dalla Germania alla Francia.

In Italia il neutralismo resse per un certo periodo, anche tra i liberali, ma poi – complici l'ostilità verso l'Austria e la simpatia per la Francia – l'irredentismo cominciò a diffondersi. Repubblicani e radicali furono subito interventisti, i nazionalisti lo erano da sempre (anche se in una prima fase difendevano la triplice alleanza). A questi si aggiunsero i sindacalisti rivoluzionari prima contro la guerra, poi a favore della guerra rivoluzionaria.

Il direttore del *Corriere* Luigi Albertini, si orientò verso l'interventismo richiamando l'attenzione dell'opinione pubblica sulla difficile situazione degli italiani nelle terre irredente e sostenne la campagna che proprio a Milano ebbe un ruolo decisivo. Anna Kuliscioff seguiva le manifestazioni milanesi e ne dava notizie e valutazioni a Turati, sottolineandone le dimensioni di massa e la grande presenza di giovani. Anche l'amministrazione comunale fu oggetto di attacchi da parte del fronte interventista. Il compito dei socialisti non era certo semplice.



Il socialismo della grande Milano

Filippo Turati - fondatore del Partito socialista, ispiratore e leader del riformismo - e gli esponenti del Psi che più si dedicarono alla politica comunale (tra gli altri Montemartini, Bonomi, Caldara, Matteotti), elaborarono per gli amministratori socialisti linee di azione basate su una conoscenza profonda dei problemi e sulla convinzione di poter far avanzare il riformismo socialista dal governo locale. Questi autorevoli "esperti" erano dei capi politici che sapevano leggere e padroneggiare i bilanci dello Stato e dei Comuni, e che insegnavano ad amministrare con assoluta oculatezza: senza sprechi, ma con l'obiettivo di introdurre nuovi servizi sociali e di tutela del lavoro e di migliorare quelli esistenti, per aiutare i lavoratori e i ceti meno abbienti.
Erano dei modernizzatori in nome dell'emancipazione delle classi più deboli: lo erano nel campo igienico e sanitario, nel favorire la costruzione di case popolari, nello sviluppare il trasporto pubblico urbano, nel contrastare la speculazione edilizia, nel proporre un sistema tributario locale nettamente distinto da quello statale, nel promuovere cultura e istruzione. Nei grandi comuni dove i socialisti furono maggioranza (per esempio Milano e Bologna) quelle misure, di fronte ai conflitti sociali tra classe operaia e industriali, funzionarono, diremmo oggi, da "ammortizzatori sociali".
I lungimiranti amministratori socialisti identificavano nei comuni delle grandi città (come accadeva in altri paesi europei) dei veri e propri "governi" capaci di essere d'esempio per il progresso armonico della società. I cambiamenti indotti dallo sviluppo dell'economia capitalistica, avvertiti nelle aree più urbanizzate e industrializzate, portavano del resto a valorizzare il ruolo delle istituzioni più vicine ai cittadini. Mano a mano che andava estendendosi il processo democratico e il suffragio popolare, si rafforzava il sentimento favorevole al potere locale, più sensibile alle esigenze del popolo che non lo Stato centralista.
Caldara era così convinto della forza dell'autonomia comunale da auspicare il superamento delle province ("enti buoni solo per i manicomi e le strade"), che avrebbero potuto essere sostituite da consorzi e aziende consorziali. Non a caso egli fu, assai prima di diventare sindaco di Milano, segretario dell'Associazione dei Comuni d'Italia, nata nel 1901 a Parma dopo una lunga gestazione.
L'Associazione era, per così dire, apartitica, e vedeva l'adesione sia di comuni retti dai moderati che dai socialisti (presidente fu nominato Mussi, allora sindaco radicale di Milano). I comuni associati avevano come obiettivi l'affermazione dell'autonomia nei confronti dello Stato in una fase di espansione delle città industriali, la separazione del sistema tributario locale da quello nazionale, l'eliminazione delle spese statali che venivano fatte gravare sugli enti locali (ferrovie, strade, alloggi militari, uffici telegrafici, tiri a segno, rimboschimenti, stato civile ecc.).

«Un'azienda municipalizzata può essere
o fonte di lucro o causa di perdite
per il Comune. Se ne deduce
che il principio della municipalizzazione
non può essere considerato per se stante»

Caldara, socialista riformista (ma "intransigente", come veniva definita la posizione di coloro che nel Psi erano contrari alle alleanze elettorali) si formò a questa scuola di democrazia civica. L'Associazione dei Comuni venne sostenuta, nella fase iniziale, prevalentemente dai socialisti, ma fu guidata, successivamente, dai moderati e dai cattolici (nel 1904 Sturzo venne eletto nel consiglio direttivo), senza perdere la sua funzione rivendicativa nei confronti dello Stato.
Naturalmente Caldara, oltre ad essere protagonista della nascita e dello sviluppo dell'Anci (come segretario ebbe molta voce in capitolo, si da essere definito "eminenza grigia"), fu anche esponente di rilievo nell'ambito degli amministratori socialisti. Il *Manuale per gli amministratori degli enti locali* edito nel 1920 dalla Lega dei comuni socialisti vede l'orgogliosa introduzione del sindaco di Milano che scrive, "senza falsa modestia", come la prova degli amministratori socialisti alla guida dei comuni sia "riuscita meglio di come si potesse sperare, sebbene la conflagrazione europea abbia moltiplicate le diffi-

coltà, i doveri e le responsabilità […] La crisi terribile e profonda causata dalla guerra e dal dopoguerra mise in evidenza la potenzialità del socialismo a guarire i mali della società borghese, perché furono per eccellenza i comuni socialisti quelli che seppero fronteggiare le più difficili situazioni con provvedimenti efficaci ed opportuni".

In quello stesso manuale, tra l'altro, spiccano - tra i curatori delle diverse sezioni - i nomi di Giacomo Matteotti (per la parte tributaria), Francesco Zanardi (sindaco di Bologna), Alessandro Schiavi, Augusto Osimo. Questi socialisti riformisti, insieme a Turati, Ugo Guido Mondolfo, Paolo Pini e agli altri sopra citati, avevano contribuito a stendere i programmi amministrativi sulla base dei quali gli eletti del Psi condussero le loro battaglie nei consigli comunali, sino ai successi del 1914. I programmi erano molto avanzati, utilizzando "il Consiglio Comunale come direttore di una grande società cooperativa della quale ogni cittadino è un azionista": per cui, mentre "una volta il servizio pubblico era la strada, il lampione, la posta, il gendarme, l'esattore, il becchino […] oggi sopraggiungono i bagni, le case, i musei, i parchi, l'acqua potabile, la luce, la forza motrice, le tranvie, le panetterie, la biblioteca, le scuole professionali e speciali […] e ogni sorta di assistenza intellettuale, igienica, civile" (Turati nel programma amministrativo per Milano del 1910).

Tuttavia c'era una grande consapevolezza del valore di una sana amministrazione, e si sottolineava, a proposito delle municipalizzazioni, che "un'azienda municipalizzata può essere o fonte di lucri o causa di perdite per il Comune […] Se ne deduce che il principio della municipalizzazione non può essere considerato per se stante, ma sempre in rapporto alle condizioni particolari del servizio che si vuole gestire e dell'ambiente in cui la gestione deve svolgersi" (*Manuale per gli amministratori degli enti locali* - 1920). Valeva a dire che l'equilibrio dei bilanci andava salvaguardato anche per rispetto ai cittadini-lavoratori che i socialisti rappresentavano. Le migliori concezioni dell'economia erano presenti nell'orientamento che veniva fornito agli eletti nei comuni.

Fu sulla base di queste idee e di questo solido retroterra socialista e democratico che Caldara divenne sindaco di Milano, portando esperienza, conoscenza dei problemi e amore per il popolo e per la propria città. *Barbarossa a Palazzo Marino* fu il grido d'allarme del *Corriere della Sera* per la vittoria socialista alle elezioni amministrative del giugno 1914, ottenuta grazie alla legge maggioritaria vigente per le elezioni locali: la lista socialista guidata da Filippo Turati otteneva sessantaquattro seggi contro i sedici dei "costituzionalisti" (liberali e moderati). Nella campagna elettorale lo scontro era stato duro proprio perché la vittoria socialista appariva possibile, dopo il successo del Psi a Milano alle politiche del 1913. Frasi pesanti da parte dei liberali verso il Psi: "Non si amministrerà per tutti, ma soltanto per il proletariato rigorosamente socialista – si scrisse sul *Corriere* – e il professor Mussolini condanna il Re d'Italia all'esilio dal Comune di Milano" (Mussolini, ancora direttore dell'*Avanti!*, aveva proposto un ordine del giorno antimonarchico – "Si sappia che se S.M. Vittorio Emanuele avesse idea di venire a Milano, troverà il portone di Palazzo Marino solidamente sprangato" – che fu utilizzato dai conservatori per dipingere i socialisti come faziosi).

Vinte le elezioni – dopo l'offerta della. candidatura all'avv. Luigi Majno, anziano e autorevole professionista socialista, che rifiutò anche per ragioni di salute – il Psi propose l'avv. Emilio Caldara. Gli obiettivi più rilevanti per i socialisti erano nella politica sociale e nel rilancio delle opere pubbliche. Il Comune doveva garantire sussidi ai disoccupati, ma contemporaneamente procurare posti di lavoro. Doveva calmierare i prezzi dei generi di prima necessità e promuovere l'edilizia popolare. Doveva rendere equa l'imposizione tributaria (da qui la decisione di introdurre l'imposta sulla proprietà, "che dalle opere del Comune ha avuto maggiori vantaggi"). Non erano dimenticate le municipalizzazioni: già attuata quella dell'energia elettrica, veniva auspicata quella del gas (che non si fece) e quella dei trasporti pubblici (che si attuò nel 1916). La beneficenza doveva tradursi in assistenza sociale.

Dopo la rotta di Caporetto la Giunta diffuse un manifesto che, senza tradire il neutralismo, si schierava a difesa della Patria nel momento difficile

Il programma dovette subire tuttavia dei cambiamenti, perché alle porte c'era la partecipazione italiana alla guerra. Il Psi, com'è noto, era contro l'ingresso in guerra, e Caldara non faceva eccezione. Quando Mussolini (che era stato eletto consigliere comunale) scrisse il suo articolo per la "neutralità attiva" (a favore dell'intesa anglo-franco-russa contro l'Austria e la Germania) si aprì un periodo di profonde fratture nella società italiana e all'interno dello stesso partito socialista. I socialisti della corrente turatiana rimasero fedeli alla neutralità, compreso Caldara, che però nel novembre 1914 intervenne per attenuare i provvedimenti disciplinari della direzione del Psi contro Mussolini, che fu espulso e di li a poco diede vita

al *Popolo d'Italia*. Milano divenne l'epicentro delle manifestazioni interventiste, che presero di mira anche il sindaco e la giunta, senza arrivare a particolari forme di violenza.
Uno dei primi atti della giunta fu l'istituzione dell'Ufficio del Lavoro, in coerenza non solo con l'ispirazione socialista, ma anche con quanto da tempo sosteneva Caldara nei suoi scritti sull'autonomia comunale: "Molte leggi protettive del lavoro non possono prescindere dall'intervento del Comune, soprattutto per la necessità di una applicazione praticamente opportuna ed efficace. Un esempio: la legge sul lavoro festivo e settimanale, per la sua stessa natura, non può che avere una regolamentazione locale" (*Il Comune e la sua amministrazione* – 1908). Dopo l'entrata in guerra la politica del primo cittadino socialista e della sua amministrazione sul piano dell'assistenza fu poi così efficiente da far mutare l'atteggiamento del *Corriere* di Albertini e di una parte dell'opposizione (Ettore Ponti, ex sindaco).
Gli aiuti ai profughi e ai rimpatriati che arrivavano a Milano, e alle forze armate, furono organizzati da un Comitato che aveva il compito di dare destinazione ai fondi raccolti dal Comune a dalle associazioni cittadine. Una grande sottoscrizione per i programmi di assistenza civile ebbe un successo imprevisto. L'Ufficio per l'assistenza economica alle famiglie dei militari era presieduto dal Sindaco. Un altro ufficio per i bambini bisognosi vide la partecipazione di un gran numero di volontarie e volontari e l'intervento della Società Umanitaria. L'Ufficio per il "collocamento e soccorso dei disoccupati residenti da un anno e ricovero e sussidio a profughi e rimpatriati", continuò in altra forma l'attività dell'ufficio municipale del lavoro, utilizzando la collaborazione di industriali e commercianti, più disponibili di qualche tempo prima nel clima di solidarietà esistente durante la guerra. Vennero create altre sezioni: quella che tutelava gli interessi economici e personali dei militari, con supporto legale gratuito; assistenza morale ai feriti e convalescenti (ricordiamo *Addio alle armi* di Hemingway); assistenza sanitaria e aiuti ai militari al fronte; assistenza straordinaria ai danneggiati dalla guerra (tra cui ciechi e orfani).
Fu un'esperienza eccezionale che mise in luce le qualità amministrative, umane e politiche di Caldara, le capacità dei suoi collaboratori ("quasi tutti sconosciuti", si era scritto quando vennero eletti) e l'incisività del socialismo riformista, che si procurò l'apprezzamento di una parte degli avversari e la stima della borghesia produttiva. Dopo la rotta di Caporetto la Giunta diffuse un manifesto che, senza tradire il neutralismo, si schierava a difesa della patria nel momento difficile: "Se è

vero che l'invasore conta sullo scoramento del popolo nostro, voi, cittadini della città generosa, in cui più si urtano i contrasti ideali, mostrate che esso ha fatto un calcolo sbagliato, e date esempio ai fratelli d'Italia di calma, di fiducia perché più facilmente il nemico sia ricacciato, più presto rifulga la pace e la giustizia imperi sui popoli". L'appello venne accolto favorevolmente da tutte le forze politiche cittadine, ad eccezione dei "rivoluzionari" della sezione milanese del Psi.

Se il clima particolare della guerra consentì al "socialismo municipale" di mettere in luce le capacità dei suoi uomini sul terreno dell'assistenza (coerente con il programma socialista) e di ottenere apprezzamento e appoggio da settori dell'opposizione e dell'establishment cittadino, l'azione della giunta Caldara non si fermò a questi risultati. Venne data vita all'Azienda consorziale dei consumi per "togliere alla speculazione il rifornimento dei generi alimentari di più ampio consumo", che fu molto gradita dai cittadini di tutte le tendenze, malgrado l'ostilità di una parte degli esercenti. Attuò la municipalizzazione dei tram, approfittando della scadenza della concessione alla Edison (1917): in quell'epoca il passaggio alla gestione comunale di alcuni servizi significava trasferire gli utili d'impresa dai privati all'ente pubblico. La politica assistenziale, come servizio sociale, continuò oltre la guerra e fu un vanto del Comune di Milano. Venne istituito il servizio farmaceutico comunale. Le intuibili difficoltà di quel periodo storico non portarono alla cancellazione degli impegni nel campo dell'istruzione. Furono costruite molte scuole elementari e scuole speciali per i portatori di handicap. Arrivò a conclusione la pubblicizzazione del Teatro alla Scala, con la costituzione dell'Ente Autonomo, il cui primo direttore fu Arturo Toscanini. Le grandi opere dovettero subire i rinvii resi inevitabili dalla guerra. Così fu per la nuova Stazione Centrale, per l'Ospedale di Niguarda, per il Tribunale, che vennero realizzate molti anni dopo, sotto i podestà, durante il regime fascista. Nel cassetto rimasero il progetto di rete metropolitana (che venne concepito allora, ma avviato a metà degli anni '50) e il porto per un canale di collegamento con il Po. La politica di bilancio della giunta socialista, stretta da leggi che non prevedevano la progressività delle imposte e dalla diminuzione delle entrate dei dazi di consumo, fu mantenuta in equilibrio dalla "sovrimposta" immobiliare (contestata dai proprietari, che riuscirono a farla ridurre ma non a farla annullare) e da qualche taglio nelle spese, sì da ricevere, anche su questo piano, qualche apprezzamento dell'opposizione liberale.

Alla fine del suo mandato, verso le elezioni del 1920, Caldara benché sapesse che non sarebbe stato riproposto come sindaco dalla maggioranza rivoluzionaria del Psi milanese, accettò di

PARTITO SOCIALISTA ITALIANO

Cittadini ed Elettori!

DOMENICA 6 NOVEMBRE, alle ore 15, nella Palestra delle Scuole comunali di VIA FELICE CASATI, il Candidato

FILIPPO TURATI

parlerà agli elettori del Collegio

guidare la lista, che vinse nuovamente ed elesse Filippetti alla guida dell'amministrazione sino all'occupazione di Palazzo Marino da parte delle squadre fasciste il 3 agosto 1922. La sezione socialista milanese, a maggioranza massimalista, pur esprimendo aspre riserve sugli atteggiamenti pacifisti ma patriottici di Caldara, non sollevò la benché minima critica rispetto ai risultati della politica amministrativa della giunta e anzi li approvò.

La grandezza di Caldara fu di essere "il sindaco di tutti i milanesi", come sottolineò Turati, e di mostrare profonda conoscenza delle leggi e della macchina comunale. Fu un ottimo amministratore, ma non fece "l'amministratore delegato" dell'azienda Comune di Milano, anche se fu rigoroso nel rispetto delle regole: andò oltre, dimostrandosi politico attento, vera guida di una città europea, la seconda capitale d'Italia. All'inizio del 1919 ricevette Wilson a Palazzo Marino (e gli dedicò un concerto alla Scala), richiamandosi, con un discorso di notevole levatura, ai 14 punti del Presidente americano, tra i quali l'affermazione della democrazia, il riconoscimento della giustezza della rivendicazione dell'eguaglianza economica e l'autodeterminazione dei popoli: si attirò per questo la riprovazione della maggioranza rivoluzionaria della sezione socialista milanese, che lo deferì alla direzione del partito.

Andò a Berlino a raccogliere i bambini tedeschi bisognosi che dopo la guerra Milano volle ospitare in nome di un internazionalismo concreto. Fu in missione a Fiume per rendersi conto della situazione di quella città dopo l'occupazione dannunziana. Non rifiutò, come detto sopra, di capeggiare una lista socialista a prevalenza massimalista per le elezioni municipali, malgrado le perplessità dello stesso Turati. Fu un capo politico accorto e coraggioso insieme: un difensore dei lavoratori che seppe essere uomo delle istituzioni senza tradire i principi socialisti e democratici cui si ispirava.

(Carlo Tognoli)

Un'idea di amministrazione

>>>> **Ferruccio de Bortoli**

Dobbiamo a Maurizio Punzo e a Carlo Tognoli una rilettura appassionata, ma non agiografica, degli anni della amministrazione Caldara e del primo esperimento milanese di socialismo municipale. E' un'opera storica di respiro che ci permette, dopo un secolo, di trarre qualche insegnamento di stretta attualità. La prima considerazione riguarda la figura del sindaco, che deve essere un buon amministratore, ma non un amministratore delegato, come scrisse Tognoli nella prefazione al libro su *Caldara e il socialismo municipale* apparso qualche anno fa: e tantomeno un amministratore di condominio, come diceva divertendosi Albertini. Un buon amministratore con i piedi saldamente per terra, nel rispetto dei conti pubblici o almeno del loro equilibrio sostanziale; ma un personaggio politico a tutto tondo, con una sua idea di città e di paese: perché le idee di un buon sindaco, soprattutto un sindaco di Milano, non si fermano alla cinta daziaria. Una figura nello stesso tempo pragmatica e universale, capace di coltivare anche programmi ambiziosi accanto al disbrigo delle incombenze più immediate.

Caldara, nei suoi sei anni a palazzo Marino, istituì l'ufficio del lavoro, avviò l'assistenza alle famiglie bisognose, creò le farmacie comunali, municipalizzò i tram, e a un certo punto il Comune si mise anche a fare il pane; anche grazie all'appoggio di Albertini – un liberale che lo definì appunto Barbarossa (ma non sapeva che poi sarebbe arrivato Formentini) – costituì l'ente autonomo della Scala: ma ipotizzò anche una rete metropolitana, una rete di canali navigabili. E questo negli anni che precedettero e seguirono la prima guerra mondiale, anni in cui gran parte della popolazione faticava a mettere insieme il pranzo con la cena.

Insomma, un sindaco deve occuparsi delle buche, ma anche di coltivare, insieme ai suoi amministrati, il sogno di una città futura, con l'ambizione di disegnare un cammino comune, un traguardo collettivo. Caldara quell'idea di Milano capitale del progresso scientifico e industriale, città solidale e cosmopolita sulla spinta dell'esposizione universale del 1906, ce l'aveva ben chiara, prima di essere travolto dal massimalismo rivoluzionario del proprio partito e dagli avvenimenti che portarono al fascismo.

La seconda considerazione trae spunto dal rapporto tra Caldara e il *Corriere della Sera*. Albertini fu dapprima contrario al sindaco socialista, perché pensava che "la lotta di classe avrebbe trionfato nell'amministrazione cittadina". Giudicò in tono sprezzante una giunta formata per quattro quinti da sconosciuti senza arte né parte: salvo sostenere Caldara in molte delle sue battaglie, e tornare poi a dissentire sulla sua scelta di candidarsi ugualmente nel '20 nella lista dominata dai massimalisti che avrebbe portato Filippetti a palazzo Marino. Mussolini arriverà addirittura a scrivere che il *Corriere* era l'organo ufficiale dell'amministrazione (immagino con quale contentezza del mio predecessore, che non aveva alcun presentimento su quello che sarebbe accaduto di lì a qualche anno).

> Caldara distinse nettamente fra sezione e amministrazione, fra partito e comune

Il liberale Albertini e il socialista Caldara diedero in quegli anni dimostrazione di che cosa volesse dire lo spirito civile milanese, che sa anteporre il bene comune, la concordia civile, agli interessi di parte. Caldara distinse nettamente fra sezione e amministrazione, fra partito e comune. Prima veniva Milano e poi il suo partito, almeno nei primi anni. Albertini, in occasione di alcune misure eccezionali del '14 (come una sovrimposta che a un liberale certo non poteva piacere), e dell'istituzione di un calmiere, scrisse: "Gli avversari nostri reggono le sorti del Comune in un momento difficile […] è ragione di conforto constatare come Milano, qualunque partito sia al potere, sappia ritrovarsi tutta unita nell'adempimento dei suoi doveri civili e umani". Mi ha colpito notare che nel solo mese di agosto del '14 arrivarono alla stazione centrale centomila profughi dalla guerra, che furono accolti senza tante polemiche. Anzi con orgoglio.

Durante gli anni del conflitto Milano si distinse nell'opera di assistenza e cura, in quella che fu chiamata una croce rossa

civile. Caldara disse che i socialisti "fautori convinti e irriducibili di pace non sarebbero stati secondi ad altri nell'adempimento dei propri doveri se l'integrità e la vitalità della nazione fossero minacciate". E il *Corriere*, che fu invece interventista, plaudì l'affermazione di italianità della giunta. E in occasione delle numerose sottoscrizioni pubbliche, appoggiate dal giornale (32 milioni raccolti in totale negli anni della guerra), Albertini scrisse che gli premeva "per ragioni morali che Milano fosse alla testa e desse degno esempio alle altre città".

Le prove dello spirito solidale di Milano furono numerose in momenti ancora più difficili: con gesti che oggi ci appaiono straordinari, ma all'epoca forse rientravano in una consuetudine di altruismo che era – e mi sforzo di pensare sia ancora – alla radice della dimensione civile della città, della sua tradizione umanitaria. Nell'estate del '19 Milano accolse per esempio nelle proprie colonie estive circa duemila bimbi viennesi. "Un'opera fraterna – disse Caldara – verso i figli di quelli che si volevano far passare per i nostri secolari nemici". Un gesto

che oggi non resisterebbe a facili slogan nazionalisti o populisti. Caldara e Albertini furono, su fronti politici opposti, i maggiori interpreti di questa fase storica di concordia milanese che durò troppo poco. Il primo sacrificherà l'autonomia comunale alle ragioni di un partito sempre più affascinato dalla rivoluzione russa e in mano ormai ai massimalisti. Colpisce nel libro di Punzo, il fatto che a un certo punto il sindaco decida di venire meno a una consuetudine alla quale si era sempre attenuto: di non recarsi mai in una sezione. Cercò di salvare, senza riuscirvi, il partito e rinunciò all'autonomia comunale. Il secondo verrà estromesso dalla proprietà e dalla direzione del *Corriere* da un fascismo di cui non comprese all'inizio appieno la carica eversiva, e che si illuse di costituzionalizzare pensando, come molta borghesia del tempo, che fosse un argine gestibile all'avanzata socialista. Vissero, Caldara e Albertini, intensamente il loro tempo: così intensamente da esserne insieme protagonisti e vittime.

Il decisionismo craxiano

>>>> **Gianfranco Pasquino**

Nella collana "Gli anni di Craxi", curata dalla Fondazione Socialismo, Marsilio ha mandato in libreria "Decisione e processo politico. La lezione del governo Craxi (1983 – 1987)", a cura di Gennaro Acquaviva e Luigi Covatta, e con la prefazione di Piero Craveri. Il volume raccoglie gli atti del convegno che la Fondazione Socialismo, l'anno scorso, aveva dedicato al 30° anniversario della nomina del leader socialista alla guida del governo, con gli interventi di Massimo Cacciari, Luciano Pellicani, Giuliano Amato, Giuseppe De Rita, Gianni De Michelis, Antonio Badini, Giuseppe Mammarella, oltre che di Acquaviva e Covatta. Il volume è inoltre arricchito da un'appendice documentaria, curata da Luigi Scoppola Iacopini ed Alessandro Marucci, che ricostruisce il dibattito sulla leadership e sulla democrazia competitiva che ha accompagnato la storia dell'Italia repubblicana dal fallimento della "legge truffa" ai primi anni '90.
Di seguito la recensione di Gianfranco Pasquino, che apre un confronto che sicuramente si svilupperà nei prossimi numeri della rivista.

L'ultima cosa che farò consiste nell'andare alla ricerca affannata e affannosa del decisionismo dei contemporanei. Mi limiterò soltanto, ma mi pare moltissimo, a cogliere la struttura e gli aspetti qualificanti (successi e fallimenti) del decisionismo di Bettino Craxi, mettendoli nel contesto dei quindici ruggenti anni in cui il segretario socialista ebbe il potere di esplicarlo. Da subito, però prendo atto della ripartizione temporale in tre fasi opportunamente proposta e utilizzata da Luigi Scoppola Iacopini. Prima fase: dal 1976 alla conquista di Palazzo Chigi nel 1983, "di gran lunga la più felice e incisiva"; seconda fase: gli anni della guida del governo (1983-1987): "terminato lo slancio iniziale, cominciano ad affiorare alcuni preoccupanti segnali di involuzione"; terza fase che "abbraccia l'ultima stagione culminata poi nel crollo" (pp. 97-98).

La panoramica di opinioni e di interpretazioni del decisionismo craxiano offerta in questo prezioso libro, arricchito da una importante documentazione con utilissimi testi di approfondimento, convergerebbe nell'individuarne la manifestazione più significativa e incisiva nel periodo di governo. A questo decisionismo si attaglia la definizione che Gennaro Acquaviva offre nella sua nota introduttiva, affermando che questa fu una dote particolarmente di Craxi: "Saper prendere decisioni politiche, anche serie e rischiose, con freddezza e al momento giusto, costruendosi contemporaneamente condizioni e forza sufficienti a fargli convogliare sulla decisione un consenso ampio e ben solido, in grado di portarlo alla realizzazione della decisione" (pp.9-10).

Nella sua prefazione Piero Craveri amplia il discorso - come anch'io credo bisognerebbe fare - affermando reciso che "il decisionismo di un leader e di una classe dirigente politica si misura su quello che questa può decidere" (p. 18). Craveri lascia intendere che allora si potesse decidere molto e oggi poco, trovandomi in disaccordo. Mantengo alto il mio disaccordo anche con i molti che continuano a ritenere e sostenere che il famigerato complesso del tiranno abbia reso costituzionalmente debole il capo del governo italiano. La mia posizione è che il capo del governo può essere forte anche in Italia se ha autorevolezza personale, competenza, un progetto, e se fonda il suo potere sul sostegno convinto, ma non servile, di un partito

maggioritario. Se qualcuno pensa che io intenda riferirmi a qualche situazione contemporanea, sono sue congetture: ma rilegga il mio sapiente uso delle parole di cui sopra.

Per completare le opinioni sul decisionismo, è opportuno citare Giuseppe De Rita. Il vecchio sociologo specifica che "lo statista è decisionista giorno per giorno e nelle istituzioni. Craxi, invece, era un decisionista politico *una tantum*, e questo, alla fine, lo ha lasciato nudo: il Parlamento non lo ascoltava, il Csm neanche lo considerava, la Magistratura lo inseguiva. Era un uomo senza istituzioni, perché non era stato capace di trasformarsi da politico a statista, da politico a uomo delle istituzioni" (p. 37). De Rita offre anche la sua teoria sul decisionismo: "Per decidere, bisogna *concentrare* il potere, bisogna *verticalizzare* il potere. Per farlo, bisogna *personalizzar*lo. Per personalizzarlo, bisogna *mediatizzar*lo, cioè renderlo pubblico, e per fare tutto questo ci vogliono un *sacco di soldi*" (p. 36, tutti corsivi miei). Postilla: per mediatizzare è, con tutta probabilità, sufficiente "fare notizia" con proposte, comportamenti, soluzioni. Quanto alla concentrazione, alla verticalizzazione e alla personalizzazione, bisogna avere o volere costruire un partito e istituzioni apposite, come, ad esempio, il semipresidenzialismo della Quinta Repubblica: *Vive la France!*

Naturalmente esiste anche una concezione del modo di governare che è del tutto opposta al decisionismo: è la mediazione. Portata ai suoi livelli più raffinati da Aldo Moro, ma condivisa da tutti i democristiani ad eccezione di Amintore Fanfani, la mediazione respinge la concentrazione del potere, non lo verticalizza, si oppone alla personalizzazione preferendo le trattative con le associazioni. Alla fine del processo di mediazione (spesso definita "incessante", spesso così voluta dai "mediatori") non ci sarà una vera e propria decisione, ma la semplice accettazione di quanto è emerso nel corso della discussione, dei negoziati, degli scambi di ogni tipo. Persino Ciriaco De Mita - non a caso osteggiato, ricambiatissimo, da Craxi - nella sua esperienza di governo fu sostanzialmente moroteo, cioè interessato al "ragionamento", una formula appena più intellettuale della mediazione. Ovviamente ai morotei (in politica, nelle redazioni dei quotidiani e nelle cattedre universitarie) il decisionismo craxiano apparve da subito e per sempre scandaloso.

Un milione e più di elettori valutò
che la stabilità del governo e del capo
di quel governo fosse molto più importante
di due punti di scala mobile

Per quel che ne so, Craxi fu sempre pienamente consapevole delle costrizioni che il sistema politico italiano poneva a quella che per lui era una assoluta necessità: prendere decisioni molto incisive proprio per cambiare il sistema, per rompere il bipolarismo Dc/Pci, per dare un ruolo più importante all'Italia in Europa. La sua riluttanza per tre mesi a nominare il capo di gabinetto alla Presidenza del Consiglio fu assolutamente indicativa del tentativo di sfuggire alle reti di rapporti che gli alti burocrati romani hanno da tempo intessuto e alimentato e grazie ai quali, muovendosi da gabinetto a gabinetto e da ministro a ministro, ingabbiano l'azione e contengono la (eventuale) vivacità dei governi. Neanche le numerose crisi dei governi democristiani incidevano sul potere dei burocrati, sempre disponibili, sempre pronti a costruire chiavi in mano le segreterie di qualsiasi ministro arrivasse (meglio se non già "romano"). Naturalmente, chiunque avesse potuto contare su Giuliano Amato come sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, avrebbe potuto fare a meno di un apparato costitutivamente frenante. Nel riflettere sulla sua esperienza (forse non soltanto di sottosegretario, ma di ministro e di Presidente del Consiglio), Amato sottolinea che in Italia il potere non è né del Parlamento né del governo: "E' un potere di quei pochi *grands commis* d'apparato che dominano le tecniche attraverso le quali queste regole vengono

messe insieme". Rilevo che il politologo che è in me da diversi decenni pensa che l'alternanza fra partiti e coalizioni e la facoltà di creare gabinetti politici dovrebbero servire a fare "circolare" e, quando necessario, emarginare i *grands commis*. Peraltro, in pratica, la traiettoria decisionista craxiana non fu eccessivamente intralciata dalla burocrazia. Da un lato, si esplicò con vigore; dall'altro, cadde prigioniera delle contraddizioni e degli errori dello stesso Craxi. Nei saggi di questo ben costruito e utile volume, colgo tre esempi importanti di decisionismo che ebbe successo: il decreto di San Valentino, Sigonella, l'Atto Unico. In tutt'e tre i casi il decisionismo di Craxi rompe lentezze, titubanze, incrostazioni di potere, interessi costituiti. Credo che dei tre il più importante sia stato il decreto di San Valentino, per diverse ragioni che spiego. La prima ragione è che questa fu la vera sfida a un doppio tabù: concertare sempre con i sindacati, accordarsi previamente con il Pci. Purtroppo, i successivi governanti non hanno imparato la lezione cosicché l'Italia ha continuato a soffocare fra accordi e concertazioni. La seconda ragione è che Craxi, insieme in modo speciale a Pierre Carniti, costruì davvero quella decisione. Dunque non si trattò di un decisionismo brutale e senza fondamento, ma di una decisione meditata. Infine, seppure dopo qualche tentennamento, Craxi accettò anche la sfida referendaria del 1985. Non ho dubbi (e i sondaggi di quei tempi mi confortano) sul fatto che la vittoria nel referendum arrise a Craxi quando divenne chiara a tutti la sua sfida con piena assunzione di responsabilità: "Un minuto dopo l'eventuale sconfitta, il Presidente del Consiglio darà le dimissioni". Un milione e più di elettori valutò che la stabilità del governo e del capo di quel governo fosse molto più importante di due punti di scala mobile. Craxi non giocò d'azzardo, ma si espresse come uno statista che mette in gioco la sua carica per tutelare gli interessi del paese. Qui, però, sta il punto critico.

In un'occasione non dissimile, il referendum sulla preferenza unica del giugno 1991 (sì, lo so che può apparire di importanza nettamente inferiore alla scala mobile, ma Craxi aveva scommesso molto anche sulla Grande Riforma, alzando quindi la posta), il suo comportamento contraddisse appieno la *mission* di uno statista. Craxi valutò esclusivamente l'eventuale impatto dell'esito del referendum sul Psi. Sbagliando, anzitutto, poiché la più danneggiata sarebbe stata, e fu, la Democrazia cristiana, per la quale le preferenze multiple erano simili a reti a strascico che raccoglievano e trascinavano elettori del più vario tipo. Sbagliando in secondo luogo perché quel referendum apriva la strada proprio ad altre più incisive riforme istituzionali. Sbagliando, infine, perché con il suo invito ad andare al mare appariva come il perno della conservazione di un sistema che da più di un decennio lui stesso sosteneva (sempre più vagamente) di volere cambiare.

Quel partito non era in grado di capire che cosa succedeva nell'elettorato

Questa torsione straordinariamente conservatrice non fu contrastata da nessuno nel suo partito, un'organizzazione che era oramai una palla al piede del segretario, che l'aveva lasciata in mano a ras locali che facevano il bello e il cattivo tempo nei comuni, nelle provincie, nelle regioni, dimostrando una disinvoltura coalizionale senza precedenti (ma con gravi conseguenze sull'immagine del partito). Nessuna sorpresa che la popolarità e il grado di apprezzamento di Craxi siano fino all'inizio degli anni Novanta rimasti di gran lunga più elevati di quelli del Psi. Sia Covatta sia Spini (citato da Scoppola Iacopini) hanno parole dure nei confronti dell'organizzazione. Covatta ritiene che il progetto di tagliare le unghie ai "signori delle tessere" e di ridimensionare il ruolo del partito degli assessori non fu neppure iniziato perché, se ho capito bene, Craxi ritenne "americanate" le proposte di riforma pubblicate, fra l'altro, anche sulle pagine di *Mondoperaio* (dev'esserci anche qualche mio articolo in materia). Spini sottolinea che la concezione del partito adottata o intrattenuta da Craxi non fu "né fisiologica né feconda perché divideva il partito in tanti potentati, fino appunto, a perderne il controllo" (p. 109). Insomma, il decisionista aveva deciso di librarsi alto lasciando le mani troppo libere a un ceto di opportunisti.

La spiegazione mi pare semplicistica. Si vorrebbe saperne di più. La conseguenza, invece, è chiarissima. Quel partito non era in grado di capire che cosa succedeva nell'elettorato. Quei dirigenti erano troppo preoccupati dalle loro carriere e prospettive di carriera. Non avevano nessuna voglia di interloquire con Craxi (certo, poco disposto a tollerare il dissenso aperto). Con il referendum del 1991 venne la rivelazione che il leader non era più in grado di cogliere e interpretare l'umore dell'elettorato. L'inatteso - ma in buona misura prevedibile - consenso referendario travolse Craxi e con lui il Psi senza che quell'organizzazione feudalizzata riuscisse a opporre resistenza alcuna. Il resto, nel migliore dei casi (ma quale?), è tardiva recriminazione. Per qualcuno dei decisionisti contemporanei potrebbe anche essere una lezione. Un'organizzazione di donne e uomini disposti a fare politica sul territorio serve anche a raccogliere informazioni e a diffondere comunicazioni più e meglio di qualsiasi scarica di tweet.

>>>> aporie

Sarà una battuta che vi seppellirà

>>>> **Antonio Romano**

Di una cosa si può avere ragionevolmente l'impressione: oltre l'ossessivo e fantasmatico riferimento ai "giovani" in un paese in cui a cinquant'anni ti dicono che lo sei ancora, qualche borborigmo sulle istituzioni, e paragoni pirandelliani con altri paesi, non si può dire che la classe politica italiana (sindacati e affini inclusi) abbia mai veramente capito come si comunica decentemente. Precipitato pratico di questa neghittosità è il rapporto fra i partiti e la comunicazione pubblica. Diciamo pubblica perché sarebbe impresa di vari tomi descrivere l'eziogenesi della malattia che attanaglia la loro comunicazione interna. Epifenomeni di questa situazione sono splendide *candid camera* involontarie in cui, con un discorsetto o anche una sola frase, l'eminente personaggio di turno copre di ridicolo se stesso e ciò che rappresenta. Il che è particolarmente spiacevole se il soggetto in questione è smottato da un ruolo partitico a uno istituzionale: l'imperizia duramente interiorizzata nel primo non viene affatto dimenticata passando al secondo.

Uno dei casi più amati dalla Rete è l'intervista rilasciata da Franco Frattini, allora ministro degli Esteri, al giornalista della Bbc Jeremy Paxman, dove un "*pietas*" improvvidamente proferito in un inglese alquanto spigoloso è stato la *débâcle* fatidica di un dialogo infaustamente cominciato. Se ne raccomanda la visione su Youtube.

Di recente un'altra frase sconveniente avrebbe meritato di assurgere agli onori dello sberleffo come la precedente: quella pronunciata nel corso dell'incontro del 9 giugno alla facoltà di Architettura della Sapienza dal ministro dei Beni culturali Dario Franceschini all'indirizzo del presidente di Google Eric Schmidt. Quest'ultimo ha detto che in Italia si studia poca informatica, e Franceschini ha risposto che siamo bravi in altre cose, come la storia medievale.

L'intero discorso era più articolato e lasciamo al giudizio soggettivo ogni valutazione di merito, ma il suddetto botta e risposta è terrificante in sé: davanti alla personificazione del fenomeno che ha dimostrato al mondo l'importanza vitale di Internet e dell'informatica, che è diventato ricco grazie a ciò e dirige un gruppo che si è dimostrato anche generoso per quanto riguarda la cultura, il ministro dei Beni culturali giustifica il baratro tecnologico che ci separa dal resto del mondo con "in ogni paese ci sono vocazioni, magari un ragazzo italiano sa meno di informatica ma più di storia medievale e nel mondo questo può essere apprezzato. Un ragazzo italiano ad esempio potrà andare negli Usa a insegnare storia medievale e uno americano potrà venire qui a insegnare informatica".

Sempre al di là del merito e rimanendo su quello scambio di battute, si noti che Schmidt non ha detto di abolire la storia medievale o di conformarci al sistema d'istruzione statunitense: ha detto che va fatta un'aggiunta vitale. Oggi è l'informatica ciò che nel Seicento era la tipografia, tocca farsene una ragione. Come può dunque il ministro asserire che pazienza per l'informatica, ci rifacciamo con la storia medievale?

Su una base meramente comunicativa è imperativo, nel presente regime mediatico, rimanere visibili: agganciati all'attenzione per l'attuale. La comunicazione posta in essere da Franceschini in quel caso è tutt'altro che attuale. È anche lungi da suggestioni nicciane di inattualità. È semplicemente antidiluviana. E pregiudica la credibilità di tutte le affermazioni che Franceschini può fare in senso contrario. È antistorica e anticomunicativa.

Naturalmente non si vuole fare una osservazione analoga a quella che Grillo fece su D'Alema, quando lo dipinse come uno zelota perché D'Alema s'era vantato di non avere l'orologio e di non saper usare un computer. Il punto qui non è definire un'antropologia, ma capire un modo di far trapelare i propri pensieri all'esterno.

Qui, però, dobbiamo anche essere onesti: se Franceschini avesse abbozzato, quasi sicuramente lo si sarebbe tacciato di scarso patriottismo, di aver contratto il morbo antitaliano dell'esterofilia atlantica, di aver nicchiato. Cosa disdicevole in generale, e per un rappresentante della Repubblica massimamente. Dunque, se le cose non capitano per caso, quella comunicazione di Franceschini poteva funzionare proficuamente solo col tipo di uditore che non ammette critiche al proprio paese da uno "straniero", anche se giuste.

Ma allora non sono, come molte stroncature spuntate hanno ritenuto, il contenuto o l'intento del messaggio a essere indici di arretratezza: lo è l'aver comunicato con quel pubblico lievemente sciovinista che lo avrà apprezzato. Sicuramente non era intento di Franceschini parlare da reazionario a reazionari, ma una semplice svista ha creato un ritorno di fiamma che ha alterato i tratti del ruolo che aveva il suo discorso: anziché magnificare a un potenziale investitore i beni posseduti dal paese ha ritenuto di difendere l'onore nazionale con una frase che è passata per un'imbiancata di sepolcro. Frase che è già slogan.

Il fondatore dell'Umanitaria

>>> **Barbara Bracco**

Ci sono biografie di uomini e donne più o meno famosi che hanno spesso il pregio di aprire spiragli su altre storie: altri personaggi, altri luoghi e ovviamente epoche. E' certamente questo il caso di Prospero Moisè Loria, il generosissimo fondatore della Società Umanitaria di Milano, a cui la storiografia ha sì dedicato in passato qualche attenzione, preferendo però in genere concentrarsi sulle opere filantropiche dell'istituzione da lui voluta alla fine dell'800. Il volume di Bruno Pellegrino mette invece – opportunamente – a fuoco il "prima": la genesi del progetto, cioè il profilo biografico del benefattore, e come si diceva quel contesto storico che nel caso di Loria abbraccia ambiti, personaggi e luoghi assai vari dell'intero XIX secolo.

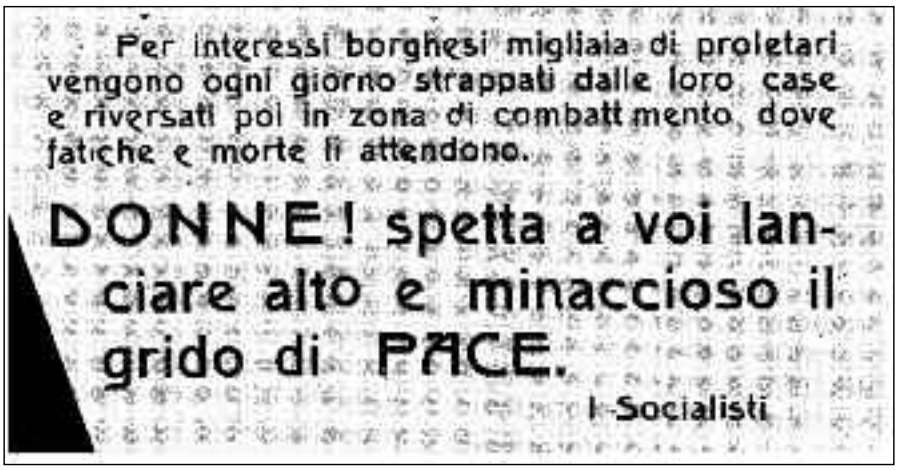
E' solo tenendo conto di questo vasto orizzonte, sembra suggerire Pellegrino, che si può comprendere la figura di Loria e la genesi del suo "folle" progetto. In fondo la vita del fondatore dell'Umanitaria si offre come l'occasione per conoscere capitoli interessanti e talvolta poco conosciuti della storia italiana e europea. A partire dalle origini israelitiche di Loria e dalla sua appartenenza alla comunità ebraica. Si tratta di un tema su cui Pellegrino getta luce interessante, ricostruendo la geografia e la storia degli ebrei italiani in una fase assai delicata – quella della prima metà dell'800 – posta ancora tra l'antico orrore dei ghetti e gli inizi di un pieno accesso degli ebrei alla vita pubblica degli Stati preunitari e poi del Regno.

La vicenda di Loria è da questo punto di vista paradigmatica: dalla folta comunità di Mantova, dove nasce nel 1814, fino a quella milanese, il percorso del filantropo si intreccia con la storia più generale degli ebrei italiani, con i pregiudizi e le maldicenze esterne, con i vincoli di solidarietà ma anche gli screzi all'interno della comunità. e nel suo caso della sua stessa famiglia, che lo portarono molto giovane a cercare (e a trovare) fortuna prima a Trieste con il

commercio del legname e poi in Egitto. Ed è nel peregrinare in queste città di febbrile attivismo – e dove più agevole era per gli ebrei europei muoversi e lavorare – e nella stagione ancora più febbrile della metà del secolo che maturano in Loria tre elementi. Il primo è la sua filiazione alla Massoneria, il secondo l'acquisizione di un profilo di uomo che, per pur non avendo tempo per dedicarsi a grandi letture, approda su posizioni laiche e democratiche, e infine la filantropia.

Tre fili quasi naturalmente molto intrecciati tra di loro, si dirà. E lo sono, come sono del resto coerenti con quello che era il percorso quasi classico degli uomini della media o alta borghesia italiana della metà del secolo, e che spesso li porterà a aderire alla causa risorgimentale. Non Loria però, che tornerà in Italia solo dopo l'Unità, condividendo tuttavia gli ultimi trent'anni della sua vita con figure – per citare le principali - come Andrea Verga, amico e medico personale, e soprattutto con Osvaldo Gnocchi-Viani, entrambi di formazione e convinzioni profondamente risorgimentali. Tuttavia ha ragione Pellegrino a sottolineare il ruolo svolto da Milano nella maturazione civile e politica di Loria. Fu nel capoluogo lombardo, dove visse tra il 1862 fino alla morte nel 1892, che l'uomo d'affari, ormai praticamente ritiratosi a vita privata, ha l'opportunità di trasformare le sue suggestioni di laico in più radicate convinzioni politiche e in azione sociale.

Certamente agevolato dalle relazioni massoniche, entra in contatto e condivide con la borghesia milanese una forte attenzione sociale verso i più deboli che si trasforma sempre più spesso in pratica filantropica. Ma con una variante che fa fare alla storia della carità milanese un passo in avanti. Rispetto infatti alle tradizionali forme di oblazione alle categorie per così dire premoderne della povertà (orfani, malati, ecc.: a questo proposito in memoria della moglie istituirà una scuola professionale femminile), Loria aggiunge un'attenzione crescente alle drammatiche ricadute sociali della prima industrializzazione e modernizzazione economica del capoluogo lombardo. Con l'aiuto di Gnocchi-Viani, con cui intrecciò una lunghissima collaborazione, Loria riuscì a vedere prima nei contadini delle campagne attorno alla città e poi sempre più intensamente negli operai e lavoratori che tra mille stenti cercavano nella metropoli meneghina un po' di fortuna gli indizi di una trasformazione epocale a cui era necessario rispondere con una azione meno improvvisata, più strategica e moderna, cioè più politica. Dialogando con uomini e donne come Costantino Lazzari o Anna Kuliscioff, e con l'immancabile aiuto di Gnocchi-Viani, Loria perviene a una visione più articolata e organica delle disfunzioni sociali, facendosi promotore di iniziative benefiche a favore di alcune categorie di lavoratori particolarmente disagiati e poveri.



Ma è alla fine degli anni '80 che arriva a una forma più compiuta del suo progetto sociale. Nel 1891, un anno prima della sua morte, propone al Comune di Milano l'istituzione di una "Società Umanitaria" che con la sua Casa del Lavoro possa dare una risposta al fenomeno della disoccupazione e del conseguente vagabondaggio dei molti uomini e donne costretti a mendicare per le strade della città. Per quanto Loria avesse messo a disposizione del Comune una notevole somma di denaro per avviare il progetto, la risposta del Municipio fu negativa. Molti dubbi – anche legittimi – sulla fattibilità del progetto, e forse anche qualche preoccupazione sull'impegno finanziario richiesto alle casse comunali, furono alla base della decisione del Municipio. Tutte riserve che l'anno dopo vennero a cadere davanti all'immensa fortuna che il benefattore mantovano lasciava alla città per l'istituzione della Società Umanitaria: dieci milioni di lire che ci pare possano corrispondere a diversi milioni di euro oggi. Una cifra astronomica che inevitabilmente aprì un lungo contenzioso legale tra eredi, altre società di beneficenza chiamate in causa da Loria stesso in caso di fallimento del progetto, e il Comune. La "coda velenosa" – come la chiama Pellegrino – del testamento e la crisi di fine secolo (che nella sua drammaticità sociale confermava intuizione di Loria e di Gnocchi-Viani sugli enormi disagi socio-economici della città) ritardarono non poco l'avvio della Società Umanitaria, che con il nuovo secolo e nel giro di pochissimi anni traghettò l'antica beneficenza ottocentesca verso l'approdo più moderno, organico e politico del riformismo socialista. Casa del Lavoro, consorzio per l'emigrazione, l'Ufficio agrario, la casa del bambino, le biblioteche popolari sono solo alcune delle iniziative della Società Umanitaria che hanno segnato la storia del movimento operaio e del socialismo milanese e italiano, ma che il ricco mantovano, nato nel lontanissimo 1814 sotto il regime napoleonico, non ebbe l'opportunità di vedere. E che forse neanche avrebbe potuto immaginare, lui, lo scorbutico uomo d'affari massone e laico, che per lasciare un segno moderno si accontentò della certezza che sulla sua tomba venisse scritto "ceneri di P. M. Loria volle autopsia e cremazione. Utile usanza. 1814-1892".

Bruno Pellegrino, *Il filantropo. Prospero Moisè Loria e la Società Umanitaria*, Minerva Edizioni, 2014, pp. 240, euro 15.