

Anno XXXI – aprile–giugno 2019
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120–4036

Direttore Responsabile: Antonio Iodice

Comitato di Redazione: Francesco Anghelone (coordinatore), Luca Alteri,
Alessandro Barile, Luca D'Orazio

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), Giuseppe Acocella (Università "Federico II" di Napoli), Settimio Stallone (Università "Federico II" di Napoli), Giovanni Dotoli (Università di Bari), Klaus Eder (Università di Humboldt–Berlino), Gianni La Bella (Università di Modena e Reggio Emilia), Antonio Magliulo (UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma), Valeri Mikhailenko (Università Federale di Ural–Yekaterinburg), Matteo Pizzigallo † (Università "Federico II" di Napoli), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Tilo Schabert (Università Federico–Alessandro di Erlangen–Norimberga), Juan Zabalza Arbizu (Università di Alicante).



Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer–review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22–7–1989
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed
www.plan-ed.it

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:
Per l'Italia: euro 40,00
Per l'Estero: euro 80,00
Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.
IBAN: IT19P0569603200000006604X18
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: editrice.apes@istitutospiov.it

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati.
Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.

La rivista è in vendita nelle principali librerie.
Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXXI • aprile-giugno 2019

Indice **2** / 2019

- 7 **Editoriale**
Antonio Iodice

FOCUS

- 11 **La trasformazione del diritto del mercato del lavoro**
Enrico Limardo
- 25 **Trasformazione, crisi e “precarizzazione” del diritto del lavoro, nel cono d’ombra della trasformazione del diritto e del sistema delle fonti**
Gianni Arrigo
- 54 **Modelli e tecniche di produzione normativa nel rapporto tra le fonti del diritto del lavoro del settore pubblico**
Carmine Russo
- 87 **Trasformazioni del lavoro e del suo diritto al tempo della “economia digitale”**
Mario Fasani

EUROPA

- 103 **Il sistema di accoglienza dei richiedenti Asilo e le sue evoluzioni**
Mohamed el Khaddar

MEDITERRANEI

- 117 **L’importanza dell’acqua nella strategia dello “Stato Islamico”**
Alexandre Brans

INCONTRO DI CIVILTÀ

- 129 **Myanmar: le cinque sfide di Aung San Suu Kyi**
Albertina Soliani

SOCIETÀ

- 149 **Etica delle relazioni umane. Tra diritto soggettivo e diritto sociale**
Giuseppe Acocella
- 156 **Libri consigliati**
- 168 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

A volte appare una sorta di “grande rimosso”, altre una fattispecie di “Biancaneve” intento a schivare mele avvelenate, altre ancora un vaso di coccio scombussolato dai vasi di ferro rappresentati dai poteri forti e dagli interessi economici prevaricanti. Il diritto del lavoro andrebbe riscoperto come si fa con un ritrovamento archeologico oppure con un reperto preistorico, ma il Focus che presentiamo nel numero 2-2019 della nostra *Rivista* rifiuta di accettarne il ruolo ormai secondario – anche nel panorama delle scienze giuridiche – e la funzione quasi residuale. Pretende, invece, di rilanciarlo, ricordando sia l'importanza del “mondo vitale” che va a normare, sia il ruolo baricentrico che assume come indicatore di una variabile fondamentale, eppure spesso negletta, della convivenza tra cittadini: la qualità della legislazione.

Qui si pone, infatti, un punto indifferibile, che Enrico Limardo – autore del saggio di apertura – ben sintetizza, affermando come «autorevoli osservatori denunciano ormai da anni la debolezza delle procedure e degli strumenti volti a combattere i fattori che condizionano negativamente la qualità delle leggi italiane e che producono i fenomeni della “mala scrittura” e della “bulimia normativa”, presenti anche nelle politiche del lavoro». Da ciò si deduce come la fatica di adattare continuamente i meccanismi giuridici di difesa dei lavoratori ai vorticosi cambiamenti economico-sociali dei nostri tempi diventi insostenibile nel momento in cui si traduce in una “ipertrofia” nella produzione di norme, tale da nascondere, semplicemente, la silenziosa ritirata rispetto a quei meccanismi difensivi che i legislatori del secolo scorso avevano eretto, in una collaborazione dialettica – a volte anche conflittuale – con gli stessi lavoratori. Quanta differenza, verrebbe da dire, con l'attuale cultura del legife-

rare, incapace di sciogliere la contraddizione tra una impegnativa – e per certi aspetti necessaria – attività di deregolamentazione, da un lato, e dall’altro un “caos normativo” – continuamente alimentato da nuove disposizioni (spesso di contenuto “promiscuo”) – che finisce per dominare il sistema delle fonti nel nostro ordinamento, con il conseguente e vivo rammarico – sia consentita la parentesi biografica – per chi abbia da sempre dedicato energie, sogni e anni di vita al rafforzamento delle istituzioni democratiche. Di sicuro la crisi economica non contribuisce a rasserenare gli animi nell’acerrima dialettica instaurata tra interessi economici e tutela dei diritti fondamentali: Gianni Arrigo ne illustra sapientemente i passaggi fondamentali, sottolineando l’improbabilità di ottenere placidamente la coppia “flessibilità & sicurezza” che il buon senso – oltre che la conoscenza della storia del Novecento – indica come antagonistica e non cooperativistica.

Spetta, invece, a Carmine Russo illustrare un altro problema esiziale che contribuisce a indebolire le fondamenta dell’edificio che ospita il diritto del lavoro, vale a dire il “pendolarismo” tra fonte legislativa e fonte contrattuale, con quest’ultima utilizzata quando il legislatore era alla ricerca più di un consenso sociale, che non di una maggioranza parlamentare. Fin troppo spesso, negli ultimi anni, verrebbe quindi da aggiungere oppure da ribadire quanto notato già dallo stesso Russo, che ricorda «la vicenda più recente nella quale la virata a favore di una intesa sindacale si è verificata [...] da parte di un governo con ampia maggioranza che aveva in più occasioni propugnato la “disintermediazione” solo nell’immediata vigilia di un referendum [quello del 4 dicembre 2016] il cui esito favorevole era fortemente evidenziato da parte dei sondaggi».

Non poteva mancare, all’interno del Focus, un riferimento all’economia digitale e ai cambiamenti che le nuove tecnologie impongono al mondo del lavoro e a chi presta la propria attività all’ambito delle piattaforme digitali: ampio è il margine di intervento sindacale – un vero e proprio baratro, a dire il vero – che ancora si staglia all’orizzonte e che suggerisce, come egregiamente eseguito dall’Autore, un raffronto tra le diverse esperienze internazionali, tra le quali le più aggiornate ed efficaci diffondono il modello delle “*Umbrella companies*”, nel quale la figura del lavoratore dipendente si confonde, ormai inevitabilmen-

te, con quella dell'autonomo privo di tutele e di diritti (compresa la possibilità di attivare una propria posizione previdenziale).

Non poteva mancare, anche in questo numero, uno "squarcio" sulla politica internazionale e sulle sue tematiche di maggiore attualità e profondità: Alexandre Brans valorizza un punto spesso sottovalutato, nell'analisi della strategia politico-militare dello Stato Islamico (Isis o Daesh, in senso spregiativo), vale a dire il controllo dei principali luoghi idrici. L'acqua come risorsa vitale diventa anche una fondamentale "start-up" per la costituzione della forma – Stato, soprattutto in contesti caratterizzati da storica aridità: non a caso, quindi, il corso del Tigri e dell'Eufrate è stato il teatro dell'espansione territoriale dell'Isis, in un terribile *déjà vu* della Storia antica, che richiama la nascita delle prime civiltà mesopotamiche. A conferma di come l'essere umano sia capace tanto di costruire, quanto di distruggere, anche negli stessi luoghi, anche con la stessa intensità.

Alla felice penna di Albertina Soliani è affidato, invece, l'aggiornamento su un contesto di cui l'opinione pubblica si occupa, purtroppo, solo in maniera carsica, nonostante la stretta attinenza che l'argomento riveste per la tematica dei diritti umani, da sempre a cuore al nostro Istituto: il Myanmar (ex Birmania) di Aung San Suu Kyi è ancora impegnato in una transizione che si presenta difficile e non priva di contraddizioni, come è inevitabile quando la concreta affermazione delle libertà fondamentali venga inserita dentro la complessità della politica. Sfide nuove e antiche, dunque, si pongono di fronte al Premio Nobel della Pace 1991: molte di queste riguardano tematiche che travalicano l'ambito del Sud-Est asiatico e coinvolgono il mondo globalizzato. Si pensi, come saggiamente ricorda l'Autrice, alla presenza del radicalismo islamico in Cina, argomento totalmente ignorato dai media e dagli analisti occidentali, ma denso di conseguenze per gli scenari futuri.

Un terzo spazio di discussione ed elaborazione è dedicato all'etica delle relazioni sociali, che conosce nel presente numero un doppio e alto piano di ragionamento. Mentre Mohamed el Khaddar analizza l'evoluzione storica del sistema italiano di accoglienza dei migranti, ultimamente circoscritto alla figura del richiedente asilo e impegnato in una difficile quadratura tra integrazione e sicurezza, Giuseppe Acocella offre al lettore una sapida riflessione sulla normazione delle

relazioni sociali come *benchmark* degli spazi e dei limiti della democrazia, giungendo a una conclusione che vale come amaro monito, difficile da lasciar cadere: «I fini sociali più significativi [...] finiscono in un tempo dominato dal capitalismo finanziario per essere accantonati ed addirittura demonizzati come causa della crisi, fino a divenire la causa del dissesto finanziario dello Stato, cosicché si diffonde una concezione della libertà non più basata sul principio di eguaglianza, che ha reso centrali i diritti umani, ma intesa come libertà incontrollata dei più forti, assertrice delle libertà individuali senza vincoli sociali, in virtù della quale il godimento dei diritti singolari costituisce l'unico parametro per valutare lo stesso mondo sociale, prescindendo da ogni considerazione del fondamento etico che riconduca l'azione umana alla giustizia e alla affermazione dei diritti fondamentali per ogni essere umano». Rimane alta la tensione, quindi, tra due dimensioni che il nostro Autore e Amico già da tempo investiga, dentro la cornice concettuale della “superiorità morale della democrazia” (citiamo espressamente *Etica, diritto, democrazia*, il Mulino, 2010): il rapporto tra “il bene conseguibile storicamente per la comunità” e il Bene.

FOCUS La trasformazione del diritto del mercato del lavoro

Enrico Limardo

1. Trasformazione e “qualità” della legge

Da qualche tempo è in voga la tendenza ad occuparsi della cosiddetta “trasformazione” del diritto del lavoro. Il susseguirsi di numerose riforme della materia insieme ad una crisi economica senza precedenti che non accenna a mitigare i suoi effetti, ha spinto, infatti, buona parte della dottrina ad interrogarsi su come siano mutati (e dovranno ancora mutare) i contenuti, gli obiettivi e le funzioni della disciplina lavoristica¹. Un tale contesto, reso ancor più difficile dagli intrecci di interessi economici e forze politiche sovranazionali, ha costretto (e in alcuni consentito di giustificare) il legislatore per taluni interventi normativi che hanno ridisegnato profondamente le “regole del gioco” del diritto del lavoro, portando qualcuno a riflettere su come tali trasformazioni possano incidere persino sull’interpretazione dei diritti fondamentali disegnati dalla Costituzione².

Si assiste pertanto, anche in virtù dell’ipertrofia normativa che ha contraddistinto le ultime legislature, ad un continuo ritrarsi delle norme lavoristiche in ossequio a tentativi di risposta ai mutamenti economico-sociali che fanno arretrare i meccanismi di difesa costruiti nel corso del secolo scorso e, se da un lato innalzano la capacità di adattamento e di sopravvivenza della disciplina dall’altro, alterano il

¹ Cfr. V. Speziale, «La trasformazione del diritto del lavoro», in *Lavoro e diritto*, n. 4/2016, p. 719 e ss., che sostiene “che siamo di fronte ad una vera e propria mutazione della materia, che altera il suo Dna”

² Cfr. R. Del Punta, *I diritti fondamentali e la trasformazione del diritto del lavoro*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 333/2017.

suo equilibrio interno, rendendola meno stabile ed efficace anche in periodi – che si spera possano presto tornare ad intravedersi – di crescita e di sviluppo.

Il processo descritto, realizzato da più visioni politiche, spesso confliggenti, che si sono alternate dalla fine del secolo scorso ha indubbiamente portato a trascurare l'importanza della "qualità" della legislazione, elemento che ancor di più in epoche di trasformazioni assume rilevanza specifica. La ricerca empirica sulle norme lavoristiche condotta in Italia (ma anche in altri Paesi dell'Unione europea), infatti, attesta come la scarsa sensibilità al tema della qualità sia all'origine di norme che oltre ad essere poco efficaci, in alcuni casi recano anche pregiudizio agli stessi destinatari. Al contrario, la qualità della legislazione costituisce un tema di politica sociale ed economica che impegna vari soggetti: sia quelli deputati ad assumere decisioni pubbliche in ambito europeo, nazionale e regionale, sia quelli che partecipano a quest'attività con responsabilità e ruolo diversi. La questione riguarda ovviamente la capacità e la volontà dei legislatori (e dei "co-produttori" di norme e di politiche) di contribuire positivamente ad un processo articolato in diverse fasi (dalla ideazione e programmazione dell'intervento regolativo e fino alla valutazione della sua efficacia), affinché esso possa conseguire gli obiettivi prefissati. Autorevoli osservatori denunciano ormai da anni la debolezza delle procedure e degli strumenti volti a combattere i fattori che condizionano negativamente la qualità delle leggi italiane e che producono i fenomeni della "mala scrittura" e della "bulimia normativa", presenti anche nelle politiche del lavoro.

Fenomeni che resistono malgrado il diffondersi di una *cultura del buon legiferare* e della consapevolezza che le politiche volte a migliorare la qualità della normazione, intesa sul piano formale e sostanziale, sono essenziali per far recuperare "margini di competitività" al nostro Paese nel suo complesso e sotto ogni profilo: istituzionale, sociale ed economico. Ma la cultura da sola non basta: serve maggiore attenzione ai fattori "di contesto". Quasi esaurita (con scarso successo) la fase di eliminazione delle norme obsolete, al fine di ridimensionare l'ipertrofia regolativa, la vera sfida consiste nell'orientare gli sforzi più che sulle politiche di deregolamentazione, sulla *qualità nei processi* di formazione delle norme. Altrimenti, l'eliminazione di norme obsole-

te viene controbilanciata dal caos normativo determinato dalle numerose disposizioni di contenuto promiscuo introdotte negli ultimi anni (complice, ma solo in parte, la situazione di crisi economica e politica). A questo proposito, il principale fattore della cattiva qualità normativa, che ostacola ogni sforzo di rilancio, consiste nel *disordine* che domina il sistema delle fonti nel nostro ordinamento, con particolare riguardo alla sistematica violazione ed elusione delle fonti sulla produzione, siano esse di rango costituzionale o legislativo.

In tal senso, la qualità della normazione e delle politiche pubbliche nel settore del lavoro è questione che, al di là della *calligrafia* normativa, ha un'intrinseca forza espansiva per la sua naturale attitudine ad intersecarsi con più ampie questioni di *politica socio-economica*.

2. Le Politiche del lavoro.

Appare, pertanto, necessario delimitare il campo d'indagine, la locuzione *politiche del lavoro* (nozione più ampia di "politiche per il lavoro") infatti comprende in genere le politiche pubbliche dirette al lavoro e al suo "mercato" e volte, in particolare, a promuovere l'occupazione in generale, o in modo selettivo a favore di gruppi con peculiari difficoltà come i disoccupati, gli occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro o persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche misura svantaggiate. Secondo una nozione ampiamente condivisa, le politiche del lavoro hanno compiti di: a) regolamentazione del mercato del lavoro (disciplina dei rapporti di lavoro, norme sulla sicurezza e la salute, quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, concertazione di politiche economiche e sociali, ecc.); b) promozione dell'occupazione (misure che favoriscono l'inserimento lavorativo); c) garanzia del reddito (forme di sostegno monetario del reddito)³.

Le politiche del lavoro vengono in genere, a volte anche in modo acritico, distinte in *attive e passive*. Secondo tale approccio, le *poli-*

³ Per tali caratteri, come si accennava, le politiche del lavoro hanno evidenti intrecci e sovrapposizioni con altre politiche pubbliche, come le politiche sociali, le politiche fiscali e le politiche economiche.

tiche attive comprenderebbero un insieme ampio di misure e strumenti anche assai diversi tra loro, accomunati dallo scopo di rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone l'incontro e migliorando le possibilità di accesso all'occupazione e al reinserimento lavorativo per le categorie più svantaggiate, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo e ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano. Esse includerebbero anche le "azioni positive" volte a rimuovere gli ostacoli e i contrasti alla realizzazione delle pari opportunità. Molti tendono a contrapporre le politiche attive alle *politiche passive*, intendendo queste ultime come politiche di sostegno del reddito, in tal modo evidenziando la loro finalità di carattere assicurativo e quindi la garanzia di un sostegno al reddito del lavoratore che perda l'occupazione, per contrastare il deterioramento eccessivo della condizione economica di determinate persone. Le politiche passive svolgerebbero, inoltre, una funzione di ammortizzatore ciclico automatico.

Per identificare gli specifici interventi delle suddette politiche si fa in genere riferimento alla classificazione elaborata da Eurostat con il modulo *Labour Market Policies*, che classifica le politiche del lavoro *attive* in ben sette categorie (supporto e orientamento alla ricerca dell'occupazione; formazione e addestramento; schemi di suddivisione del lavoro; incentivi all'occupazione; politiche di inserimento dei disabili; creazione diretta di lavoro nel settore pubblico; incentivi alle nuove attività d'impresa) e le politiche *passive* solo in due (tutela economica dei disoccupati e schemi di pensionamento anticipato). Tuttavia, nel 2006 la classificazione Eurostat ha sostituito la distinzione tra politiche attive e passive con una *tripartizione* basata sulla suddivisione tra *servizi* (attività legate all'ausilio nella ricerca di lavoro), *misure* (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro, prima inquadrati tra le politiche attive) e *supporto* (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, a individui per ragioni legate al mercato del lavoro, prima inquadrati tra le politiche

passive). Non risulta di facile individuazione, dunque, cosa debba intendersi per "mercato del lavoro", potendo secondo alcuni ravvisarsi due accezioni diverse: una prima più descrittiva e di derivazione socio-economica, ampia e omnicomprensiva, che tende a sovrapporsi con lo stesso diritto del lavoro, una seconda identificabile con l'organizzazione normativa del sistema di collocamento⁴. Risulta, in definitiva, non agevole isolare il "mercato" dal "diritto" del lavoro, in particolar modo dopo le recenti riforme che in nome della flessibilità hanno portato il legislatore a confondere i piani di intervento, spostando l'oggetto della tutela dal rapporto di lavoro alla protezione nel mercato, spostamento che necessita di una nuova e rafforzata schiera di diritti e servizi per rendere effettiva tale protezione.

3. Le politiche attive del lavoro

In una tale ottica di indagine e per indagare circa l'efficacia delle politiche del lavoro, anche in considerazione del contributo della qualità delle leggi ad una maggiore incisività delle stesse, viene adottata una nozione di *politiche attive* del lavoro intese come politiche pubbliche di *attivazione*, ossia di sostegno alle capacità e alle competenze non solo di chi è fuori del mercato del lavoro ma anche di chi lavora, delle imprese e delle amministrazioni preposte all'implementazione delle politiche stesse⁵. Ciò perché, in primo luogo, l'inclusione nel mercato del lavoro non sempre – come l'esperienza dimostra – produce un aumento delle capacità e delle competenze ed anzi comporta talora dequalificazione e obsolescenza professionale, e, in secondo luogo, perché le politiche di sostegno al reddito non necessariamente sono politiche passive ma al contrario possono configurarsi anche come misure di promozione dell'autonomia e della progettualità individuale, come tali non contrapponibili *tout court* alle misure di attivazione e

⁴ Cfr. G. Canavesi, *Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 349/2018.

⁵ Tale approccio pare rinvenirsi anche nel D.Lgs. n. 150/2015 nella parte in cui comprende i fondi interprofessionali tra i soggetti della "rete dei servizi per il lavoro".

quindi alle c.d. politiche attive⁶. In effetti, come fatto rilevare da alcuni, anche in considerazione delle evidenze di tipo valutativo, sarebbe più opportuno distinguere tra “politiche che funzionano e politiche che non funzionano”⁷. Nel disegno delle singole politiche *concrete*, infatti, si dovrebbe preferibilmente considerare che l’efficacia delle politiche “attive” dipende sia dall’interazione tra componenti “attive” e “passive” nonché dal contesto economico, essendo le politiche attive parte d’un sistema di protezione “nel mercato”, anziché *on the job*, e comunque di solito funzionabili dove vi è un elevato *turnover*, sia dall’efficacia del meccanismo di *delivery* istituzionale, cioè delle modalità con cui alcune tipologie di azioni effettivamente raggiungono i soggetti destinatari. Pertanto, “parlare genericamente di politiche attive – come segnale d’una volontà di riforma dei sistemi di protezione sociale e/o di rafforzamento delle tutele nel mercato – rischia di essere fuorviante e di far dimenticare l’importanza del dover modulare le politiche attive a seconda del contesto e di dover attentamente valutare l’efficacia delle stesse”⁸.

⁶ Ad esempio, la l. n. 92/2012 intendeva rinnovare le politiche attive in Italia adattandole alle mutate condizioni del contesto economico e assegnando loro il compito di aumentare la “occupabilità” dei soggetti ed il tasso di occupazione del sistema, oltre che creare “canali di convergenza” tra offerta e domanda di lavoro. Gli interventi di attivazione sottendevano un patto di mutua responsabilità/obbligazione tra enti preposti all’offerta di servizi per il lavoro, lavoratori e datori di lavoro. Attraverso un regime di sussidi di disoccupazione (ASpI), si rafforzava la necessità di aggiungere al generico ‘aiuto’ ai soggetti deboli e a rischio di emarginazione l’esigenza di contrastare abusi e disincentivi connessi con l’operare dei sussidi, arrivando a ‘imporre’ determinati interventi concreti, in una logica di prevenzione di possibili abusi e rischi di emarginazione. Nella stessa ottica pare potersi interpretare l’intervento normativo di cui al XXXXX che introduce nel nostro ordinamento il reddito di cittadinanza.

⁷ Cfr. P. Sestito, *Coordinamento aperto e politiche dell’occupazione*, in *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa* (Seminari Europei della Fondazione G. Agnelli – Torino, 15 Maggio 2002; in www.fga.it/fi-admin/storico/pdf).

⁸ *Ibidem*. Le politiche del lavoro italiane sono state a lungo connotate dalla dominanza dei sussidi e delle politiche erogate successivamente alla perdita dell’impiego, da un sistema di collocamento pubblico poco efficiente, nonché da una forte disattenzione per le funzioni di valutazione e monitoraggio delle politiche. Non a caso, gli strumenti di raccordo e di dialogo con il *policy making* sovranazionale an-

Infine, pare opportuno ricordare che per "Politiche attive del lavoro" il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali intende "tutte le iniziative messe in campo dalle istituzioni, nazionali e locali, per promuovere l'occupazione e l'inserimento lavorativo"⁹.

4. Le riforme del mercato del lavoro

Alle *politiche attive* del lavoro il nostro Paese ha dedicato un'attenzione meno superficiale solo a partire dalla metà degli anni Novanta, nel quadro delle riforme amministrative avvenute con l'approvazione delle Leggi "Bassanini" e dei successivi provvedimenti attuativi¹⁰. Pochi progressi sono stati compiuti negli anni seguenti, complice, secondo molti, la confusa riforma (datata 2001) del Titolo V della Parte II della Costituzione. Il quadro evolutivo della delle politiche attive, nell'ambito della riforma del mercato del lavoro, è pertanto avanzato insieme al vasto processo di decentramento e trasferimento dei poteri dal centro alle Regioni, e quindi al territorio: iniziato con la l. n. 196/97 e con

tecedenti i PAN, i cd. "programmi pluriennali", erano in genere vissuti dai decisori pubblici come adempimenti burocratici, da assegnarsi a questo o a quell'ufficio ministeriale senza reciproche integrazioni. Inoltre, la struttura organizzativa del Ministero del lavoro, caratterizzata da uffici e funzioni segmentati e compartimentalizzanti oltre che da una cultura giuridico-formale dei funzionari, non favoriva lo sviluppo di competenze orientate all'anticipazione e alla soluzione dei problemi e al controllo e alla valutazione *ex-post* dei risultati delle politiche.

⁹ Esse "si articolano lungo le quattro direttrici indicate prima nell'Agenda di Lisbona e poi nella Strategia Europea per l'Occupazione (SEO): 1. *Occupabilità*: migliorare le capacità di un individuo di inserirsi nel mercato del lavoro; 2. *Adattabilità*: aggiornare le conoscenze individuali per renderle compatibili con le esigenze del mercato; 3. *Imprenditorialità*: sviluppare qualità e spirito imprenditoriali per avviare un'azienda e contribuire all'autoimpiego; 4. *Pari opportunità*: favorire politiche di uguaglianza per aumentare i tassi di occupazione femminile. Gli strumenti per realizzare questi obiettivi sono: la formazione, la riqualificazione, gli strumenti di orientamento, l'alternanza scuola lavoro, i tirocini e le *work experiences*. *Tratto dal sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*

¹⁰ L. n. 59/1997 ("recante Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa"), seguita dalle leggi nn. 127/1997 ("Bassanini *bis*"), 191/1998 (Bassanini *ter*) e 50/1999 ("Bassanini *quater*").

la riforma dei Servizi per l'impiego (in base al d.lgs. 469/97), e dunque contestualmente alle "leggi Bassanini", è proseguito con la riforma del mercato del lavoro secondo la l. n. 30/2003 e il d.lgs. n. 276/03, di poco successivi alla riforma costituzionale del 2001¹¹.

Le suddette riforme si sono dunque caratterizzate per la promessa (ma subito disattesa) integrazione fra riforme del mercato del lavoro e riforme istituzionali basate sul decentramento amministrativo, dapprima "a Costituzione invariata", al fine di determinare un "valore aggiunto" nelle politiche pubbliche per l'occupazione e una migliore qualità dell'offerta dei servizi a lavoratori ed imprese. Un approccio per alcuni versi analogo è stato seguito dai Governi del secondo decennio del nuovo secolo, i quali hanno anteposto importanti riforme del lavoro alla ridefinizione organica delle competenze e dei poteri di gestione del mercato del lavoro e delle politiche attive.

Tuttavia, prima di indagare i risultati di tali politiche, anche in considerazione della normazione successiva, a tale disegno riformatore va quantomeno in via di prima approssimazione attribuito l'indubbio merito di aver delineato un quadro di riferimento del "mercato del lavoro", la cui moderna struttura è desumibile dalla struttura normativa del Titolo II del d.lgs. n. 276 del 2013 riferito in particolare all'*organizzazione* e alla *disciplina* del mercato del lavoro, tra cui assumono rilevanza il *regime autorizzatorio* e gli *accreditamenti* (Capo I, artt. 4-7), le *tutele sul mercato* per gli utenti dei servizi (Capo II, artt. 8-14) e gli strumenti di gestione di cui al Capo III (artt. 15-17)¹².

¹¹ Quanto alle *politiche attive* del lavoro, il D.lgs n. 469/1997 si limitava, all'art. 2, co. 2, ad elencarne alcune. In particolare, evidenziava un contenuto di programmazione e coordinamento nei confronti di iniziative volte a specifiche finalità, che andavano da un generale incremento dell'occupazione e dall'incentivazione all'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro, fino alle iniziative a favore dell'occupazione di particolari categorie, come gli iscritti nelle liste di collocamento (con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva, ex 'art. 25 della L. n. 223/1991), i lavoratori posti in mobilità, e altre. Specifiche funzioni anche di indirizzo e di verifica, oltre che di programmazione, riguardavano determinati strumenti di inserimento lavorativo, come i tirocini formativi e di orientamento, le borse di studio, i lavori socialmente utili. Inoltre, una funzione amministrativa specifica, ricompresa nelle politiche attive del lavoro (per il suo evidente collegamento) era quella della lista di mobilità dei lavoratori.

¹² Cfr. G. Canavesi, *cit.*

La riforma del lavoro emanata nella XVII legislatura, nota come *Jobs Act*, e con essa il ridisegno delle politiche attive e delle relative competenze, è stata presentata come un profondo cambiamento dello "stato delle cose". Novità significative introduce in effetti il D.Lgs. n. 150/2015, che sotto l'ampio e generico titolo di "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183", cela un ambizioso progetto di riforma di sistema, intervenendo in un settore della disciplina lavoristica, come quello delle politiche attive, assai poco curato, in precedenza dal Legislatore. A lungo trascurata è stata, come accennato, la parte più importante delle politiche attive, malgrado i vari interventi sul mercato del lavoro effettuati a cavallo dei due secoli (dalla l. n. 196/97 alla l. n. 92/2012, passando per la l. 30/2002 e il d.lgs. n. 276/2003).

Questi provvedimenti avevano lasciato un cantiere ricco di materiali destinati ad una rapida obsolescenza (come quelli concernenti forme contrattuali del lavoro dipendente), e povero di risorse funzionali e gestionali, oltretutto poco utilizzabili a causa della controversa riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (varata nel 2001), che aveva contribuito a frammentare ulteriormente le politiche del lavoro, gestite con gravi ed evidenti differenziali di efficienza su scala regionale. Su questo terreno sconnesso è stato dunque proiettato il citato d.lgs. n. 150/2015, che potrà essere valutato nel suo complesso solo dopo l'adozione di numerosi atti normativi e di indirizzo ad opera di soggetti diversi e tenendo debitamente conto delle sue numerose interazioni e sinergie con gli altri elementi dell'ambiziosa riforma del lavoro.

È invece possibile esprimere sin d'ora un giudizio sulla coerenza formale e sostanziale dei fini e degli obiettivi del decreto n. 150/2015, per capire se esso contenga gli strumenti necessari per curare il cagionevole stato di salute delle politiche attive del lavoro. A tal proposito è possibile affermare che è permeato di buone intenzioni. Si pensi anzitutto all'istituzione dell'Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), che acquista importanti compiti gestionali in materia di servizi al lavoro e politiche attive. Difatti, l'ANPAL è chiamata a coordinare la "Rete Nazionale dei servizi per le politiche del lavoro",

formata dalle specifiche strutture regionali, dall'INPS, dall'INAIL, dai soggetti privati autorizzati all'attività di intermediazione, dai fondi interprofessionali (associazioni tra rappresentanti dei lavoratori e delle imprese che finanziano attività formative per le aziende), dall'ISFOL, dalle Camere di Commercio, dalle Università e dagli Istituti di scuola secondaria di 2° grado. Il Ministero del Lavoro, allo scopo di garantire i livelli essenziali di prestazioni, ha il compito di stipulare convenzioni con le Regioni e le Province autonome, che devono regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive nel territorio. Il Ministero deve inoltre fissare le linee di indirizzo e gli obiettivi in materia di politiche attive, definire i livelli minimi che le prestazioni devono avere su tutto il territorio nazionale, controllare il rispetto dei livelli essenziali e monitorare le politiche occupazionali.

5. Elementi per una prima valutazione della trasformazione del diritto del mercato del lavoro

Le pur brevi considerazioni che precedono, che dovranno essere approfondite, risultano sufficienti ad evidenziare le difficoltà a individuare ed analizzare le trasformazioni avvenute ed in atto nel diritto del mercato del lavoro. Innanzitutto per la complessità nel circoscrivere contorni definitivi chiari e precisi, potendosi evidenziare la polisemanticità del termine in relazioni alle lenti indossate dall'interprete; poi per il complesso e rapido sviluppo che la materia ha avuto nell'ultimo ventennio, agito soprattutto attraverso leggi delega che se da un lato hanno avuto il pregio di rispondere con immediatezza alle necessità del Governo temporaneo¹³, dall'altro hanno di fatto limitato (e in alcuni casi eliminato) la discussione parlamentare e il confronto

¹³ La *decretazione d'urgenza* ha assunto un ruolo dominante già nella fase precedente l'inizio della crisi. Dati ufficiali riferiti alle tre legislature del decennio 2006–2016 denunciano l'evolversi e il consolidarsi del ricorso allo strumento del decreto legge. Col risultato che talune caratteristiche tipiche dello strumento si sono sbiadite, convertendosi il decreto legge sempre più spesso in “atto ordinario di legislazione ad *iter* garantito”.

con le parti sociali o comunque con coloro che di tali leggi successivamente sarebbero stati attori principali nell'operatività quotidiana; infine per l'indubbia influenza che sulla regolazione del mercato del lavoro riverberano le esigenze economiche, i bisogni sociali, le necessità politiche di coloro che si accingono a disegnare un intervento di regolazione.

A tutto ciò si aggiunga che, sovente, l'enunciazione di principio si scontra nella sua applicazione con i diversi interessi (o più semplicemente con una differente "visione") di coloro che tale enunciato devono renderlo effettivo attraverso atti amministrativi, azioni, attività. Questa difficoltà è più evidente nel diritto del mercato del lavoro e nella sua componente *attiva*, più che in ogni altro ramo del diritto del lavoro, rendendo pressoché vano ogni tentativo di riforma che non faccia i conti con tale visione complessiva del fenomeno riformatore. A questa miopia, infatti, possono essere ascritti i fallimenti sostanziali dei tentativi di riforma che dalla fine del secolo scorso hanno provato a rimettere al complesso sistema di attivazione dei soggetti nel mercato del lavoro.

È di tutta evidenza tuttavia che le *politiche* dedicate al mercato del lavoro hanno assunto negli ultimi anni un'importanza crescente, tale da superare il loro tradizionale ambito di efficacia e d'interesse, in quanto misure che, anche se formalmente mirati a gruppi variamente ampi o ristretti di soggetti (lavoratori, imprese, da ultimo anche famiglie dopo l'istituzione del reddito di cittadinanza), di cui si propongono di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento mediante l'applicazione di un trattamento (predisposizione di una tutela, offerta di un servizio, erogazione di un incentivo, imposizione di un obbligo), hanno tuttavia una rilevanza e una incidenza (economica, finanziaria e istituzionale) più generale. Il riferimento è torna ad essere all'ampia tipologia di politiche concernenti l'orientamento all'impiego; la formazione per l'avviamento al lavoro; il sostegno del reddito dei disoccupati accompagnato da azioni (e correlati obblighi per i destinatari) che ne favoriscano il ritorno al lavoro; lavori sussidiati di pubblica utilità; incentivi per l'avvio di attività di lavoro autonomo o imprenditoriali; sussidi alle imprese per l'assunzione di lavoratori, o per la trasformazione di contratti di lavoro a termine in

contratti tempo indeterminato; ecc.). Proprio per queste caratteristiche e per la capacità di interferenza delle politiche di attivazione nel mercato del lavoro con altre politiche pubbliche (istruzione, ricerca e sviluppo, sostegno alle imprese, lotta alla povertà, sanità, recupero urbano, ecc.), tale nozione è piuttosto ampia.

Nella loro accezione di *politiche pubbliche*, tali politiche sono connotate da tre dimensioni, necessarie ai fini della valutazione della loro efficacia ed effettività: i soggetti destinatari (cioè l'obiettivo delle politiche), il trattamento offerto, il risultato perseguito e conseguito. Direttamente derivante da quest'ultima dimensione è il quesito che "sorge spontaneo" rispetto ad ogni politica del lavoro, così come di fronte ad ogni altra politica pubblica: "il provvedimento, e quindi il trattamento, è stato efficace? Ha soddisfatto i suoi destinatari? Ha inciso positivamente sul problema che l'ha motivato?" Come si vede, specie con l'occhio all'esperienza italiana delle politiche (non solo) del lavoro, soprattutto

degli ultimi tre lustri, la risposta non è facile, quando non desta imbarazzo e perplessità, poiché dare una risposta chiara è possibile solo se si possiede un'adeguata evidenza empirica, ottenuta con strumenti analitici rigorosi. Tali da consentire di separare i cambiamenti imputabili alla politica da quelli che si sarebbero verificati comunque senza l'*intervento* della stessa. Si tratta cioè di attribuire ad una specifica politica del lavoro il merito dei miglioramenti osservati o dei peggioramenti evitati, nell'oggetto che intende modificare (ad es., un aumento delle assunzioni per effetto dell'erogazione di nuovi incentivi). In altre parole: il miglioramento osservato è merito di quello specifico provvedimento o si sarebbe verificato comunque? Il peggioramento osservato sarebbe stato più grave in assenza di quel provvedimento oppure no? L'obiettivo, e al contempo la difficoltà, consiste nel ricostruire in modo credibile, sulla base delle informazioni disponibili, cosa sarebbe accaduto in assenza di una determinata politica¹⁴.

¹⁴ Esula dalla nostra indagine l'analisi delle *macropolitiche* (monetarie, fiscali e di bilancio, industriali, ambientali, istituzionali) anche se esse, specie nell'ultimo decennio, soprattutto per effetto della grande crisi, riverberano notevoli condizionamenti sulle politiche del lavoro. Ugualmente estranee alla nostra attenzione sono le prestazioni di servizi svolte in via corrente, ordinaria, dalle amministrazioni pubbli-

Ai fini del nostro studio risulta di fondamentale importanza esaminare *la logica* che presiede alla tre seguenti fasi delle politiche del lavoro: elaborazione, attuazione e valutazione degli effetti. Essenziale, infatti, è l'esame della (o meglio, l'indagine sull'esistenza di una) sinergia tra la fase della *progettazione* o del *disegno* delle politiche e quella della *realizzazione* delle politiche, che incorpori anche l'obiettivo di una credibile valutazione dei loro effetti. Da qui l'esigenza di *monitorare il processo di attuazione* di una politica e i suoi esiti, la necessità di *rendere conto* dei progressi compiuti in direzione degli obiettivi prefissati. Con la precisazione che, per valutare gli effetti di una politica del lavoro, non si deve certo far riferimento esclusivamente al disegno del regolatore ma alla politica in concreto realizzata¹⁵.

In virtù delle considerazioni appena esposte, una ricerca che volesse analizzare le trasformazioni del diritto del mercato del lavoro con tutte le implicazioni a cui brevemente si accennato dovrà necessariamente approfondire i seguenti punti:

- a) le problematiche riguardanti l'attivazione della rete dei servizi per il lavoro. Sono ascrivibili a tale categoria a tale categoria gli interventi

che, perché queste attività sono prive del tratto distintivo di interventi diretti a indurre un cambiamento in soggetti determinati; per questi interventi non si pone oltretutto una questione di valutazione degli effetti quanto piuttosto la questione della misura della qualità dei servizi e dei relativi costi.

¹⁵ Il monitoraggio del processo di attuazione delle politiche del lavoro è un elemento essenziale del *mestiere* di chi legifera e di chi governa. Quanto più le azioni di monitoraggio si estendono agli esiti, tanto più esse sono utili. Non solo per una *statica* verifica del successo o dell'insuccesso (o dell'efficacia concreta) di un determinato provvedimento, ma anche per una *dinamica* valorizzazione del monitoraggio; affinché esso fornisca *input* alla successiva, inevitabile (a rigor di logica) fase di ri-scrittura di una determinata politica (o di un determinato provvedimento), e quindi alla stessa riformulazione del linguaggio e della tecnica. Se il monitoraggio è utilizzato per retroalimentare la progettazione ulteriore, e quindi la tecnica ed il linguaggio, esso contribuisce a rispondere pienamente alla domanda di primario interesse se una determinata politica sia stata o no efficace. Ma allo stesso tempo fornisce una risposta che valica l'ambito del singolo provvedimento e si estende fatalmente alla politica legislativa e/o regolativa di una determinata fase storica. In tal modo, gli insegnamenti appresi dall'attuazione (buona o cattiva che sia) di una serie di provvedimenti o di politiche diventano occasioni per "apprendere a legiferare meglio" in senso lato. Si convertono cioè in *moduli formativi* dell'azione legislativa.

per ridisegnare il ruolo dei soggetti pubblici e privati, compresi i sistemi di accreditamento nazionali e regionali e le interconnessioni tra questi attraverso il sistema informativo unitario;

- b) i livelli essenziali delle prestazioni e la sussidiarietà dell'intervento statale in caso di inerzia o di inefficienza regionale, ivi compreso uno sforzo definitorio e di modellizzazione che superi le differenze terminologiche in tale settore;
- c) una valutazione approfondita dell'esperienze di accompagnamento al lavoro che parta dal disegno delle stesse, passi dalla valutazione dell'efficacia in termini quali-quantitativi rispetto al target iniziale e arrivi alle modalità di coinvolgimento dei soggetti erogatori e dei destinatari delle misure;
- d) l'efficacia delle politiche di attivazione e dei meccanismi sanzionatori che soggiacciono alla corretta applicazione degli stessi nei confronti dei destinatari;
- e) il finanziamento di tali politiche, anche in vista di una (necessaria) strutturalità delle stesse, dovendo superare la logica degli avvisi e dei bandi per rendere effettiva la disponibilità ai cittadini di una rete di servizi e politiche;
- f) una più puntuale definizione del rapporto tra i ruoli di indirizzo, coordinamento, applicazione, attivazione, monitoraggio e valutazione delle politiche che coinvolga il Ministero del lavoro, l'ANPAL, le Regioni e, dove sono previste le agenzie regionali;

Si tratta, in sostanza, utilizzando le griglia appena esposta, di verificare se le politiche del lavoro in cui si è cimentato il legislatore italiano sin dalla fine degli anni Novanta, anche tendenzialmente coerenti con le norme e/o le indicazioni dell'Unione europea, abbiano prodotto i risultati sperati, tali da poter sostenere che le trasformazioni a cui stiamo assistendo, grazie alle riforme adottate in tale arco temporale (in particolare: la "legge Treu" del 1997, la "legge Biagi" del 2003, la "legge Fornero" del 2012, il c.d. Jobs Act del 2014-2015, l'istituzione del reddito di cittadinanza del 2019), abbiano inciso effettivamente sul diritto del mercato del lavoro, modificando le condizioni soggettive ed oggettive dei destinatari delle politiche.

FOCUS Trasformazione, crisi e “precarizzazione” del diritto del lavoro, nel cono d’ombra della trasformazione del diritto e del sistema delle fonti

Gianni Arrigo

1. Trasformazione e/o crisi del diritto del lavoro: cause e fattori,
tra realtà e rappresentazione

1.1. «La crisi è una fedele compagna di strada del diritto del lavoro»: così nel 2012 Antoine Lyon-Caen commenta, con le stesse parole di quasi trent’anni addietro¹, il novello peregrinare della coppia “crisi&diritto del lavoro”, incalzata dalle conseguenze ancora vive di una tempesta economica e finanziaria iniziata cinque anni prima, nel 2007. L’immagine conserva tutta la sua attualità all’alba del terzo decennio del secolo XXI, che vede il diritto del lavoro cimentarsi con erosioni progressive di alcune sue caratteristiche fondamentali², tali da far te-

¹ Cfr. A. Lyon-Caen, *Eternelle crise*, in « Le Droit Ouvrier », 2012, p. 68, che rimanda a A. Lyon-Caen, A. Jeammaud (sous la direction de), *Droit du travail, démocratie et crise*, Actes Sud, Arles 1986.

² Come, in particolare, la *inderogabilità*: nel quadro della generale (seppur ondivaga) crisi, essa viene sempre più avvertita come un fastidioso elemento di rigidità, incompatibile con le esigenze di adattamento del sistema produttivo ad un mercato sempre più dinamico e globale. «[...] L’impianto delle tutele inderogabili finisce per essere considerato come un fattore di ostacolo o quanto meno di freno all’occupazione, e perciò accusato – non da solo, ma comunque in modo significativo – di favorire l’occupazione irregolare e l’evasione dalla disciplina di tutela»: così C. Cester, *Inderogabilità [dir. lav.]*, in “Enc. Treccani. Diritto on line”, 2016. E tuttavia, l’apertura di varchi sempre più ampi nel muro della inderogabilità porta con sé il rischio di crolli. «La storia dei prossimi anni ci dirà se il piano inclinato che si è delineato procederà a disegnare una materia del tutto nuova, caratterizzata da inediti principi e finalità o se, invece, come è auspicabile, pur scontando fenomeni di discontinuità, preserverà, proprio mediante una maggiore flessibilità tra le fonti, quella impostazione ideale – orientata alla protezione di chi lavora alle altrui dipendenze – che

mere una sua «trasformazione in qualcos'altro»³. La trasformazione di un diritto del lavoro continuamente sull'orlo di una crisi di identità è materia di ricorrente interesse fra gli esperti, a giudicare dalla quantità e frequenza di contributi, talvolta fra loro imitativi e non di rado adagiati su raccolte di dati occasionali e poco sistematiche. L'attenzione al tema si nutre di sempre nuove crisi e di «storiche» ovvero «epocali» trasformazioni tecnologiche ed organizzative che inducono mutamenti altrettanto «epocali» del lavoro e del suo diritto, come quelli ascrivibili alla «economia digitale». Mutamenti percepiti e affrontati, specie nel nostro paese, con altrettanto «storico» ritardo e con strumenti puntualmente inadeguati.

In Italia l'attenzione al tema si fa più acuta nei primi anni del secolo XXI, a fronte di riforme del diritto (e del mercato) del lavoro che, presentate come necessarie per «avvicinare il sistema italiano a quelli vigenti in Europa e ridurre il divario tra l'Italia e il resto di Euroland» (secondo un luogo comune sempre affollato), si rivelano ben presto inadatte allo scopo, anche perché non accompagnate: da altre riforme sociali, che armonizzate tra loro potrebbero determinare i positivi effetti desiderati; da una politica economica che stimoli investimenti pubblici e privati e restituisca competitività al sistema imprenditoriale; «da incentivi decisivi e coraggiosi per diminuire sia la disoccupazione giovanile che il pernicioso divario economico tra il Nord e il Sud dell'Italia»⁴. Senza contare la debolezza del profilo istituzionale, cioè della *governance* del mercato del lavoro, alle cui deficienze non vengono fornite risposte soddisfacenti, anche se l'attuazione delle politiche attive per il lavoro non dipende solo dall'assetto istituzionale o dal bilanciamento fra centro e periferia quanto dall'effettiva capacità di implementazione delle politiche, dall'erogazione dei servizi e soprattutto

fino ad oggi ha fatto sopravvivere la specialità e la vitalità del diritto del lavoro ad ogni temperie politica e culturale»; così R. De Luca Tamajo, *Il problema dell'indelegittimità delle regole a tutela del lavoro: passato e presente*, in "Giorn. dir. lav. rel. ind.", 2013, p. 715 e ss.

³ È il presagio kafkiano espresso da V. Speciale, *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in "W.P.S.D.L.E. 'Massimo D'Antona'". IT -322/2017, p. 2.

⁴ M. L. Ceprini, *Il Nuovo Welfare in Europa: interazione tra Riforme Sociali e Politiche di mercato del lavoro*, in "Rivista di Storia Finanziaria dell'Università Federico II di Napoli", 10/2005, pp. 51-80.

da adeguati livelli di investimento di risorse economiche. *More solito*: prima le riforme del diritto del lavoro (*sub specie* flessibilizzazione dei rapporti di lavoro e destrutturazione del sistema di tutela) e poi quelle del mercato del lavoro.

Questa sommatoria di debolezze non risparmia i provvedimenti in seguito adottati da esecutivi che, pur definendosi come “governi del cambiamento” o del “cambiamento di verso”, finiscono per adottare leggi in continuità o in puerile diatriba con quelle emanate dai governi precedenti. In tal modo alternando deregolazione a ri-regolazione in un percorso a *zig-zag*, quando non scandito dalla marcetta dell'*avanti e 'ndré*. Si distinguono in questa gimcana le modifiche alle norme sul contratto a tempo determinato, sull'apprendistato e alla disciplina del licenziamento illegittimo⁵, emanate con ritmo quasi annuale e mediante atti normativi del Governo, semplificando procedure e prassi ritenute dilatorie (*infra*, § 3.2). In questo *modus operandi*, le stesse Commissioni parlamentari competenti faticano in genere a ricevere ascolto, anche se poi devono riempire di contenuti deleghe troppo generiche, senza poter comunque evitare che la non eccelsa scrittura di tali “riforme” amplifichi il contenzioso dinanzi alle giurisdizioni interne ed europee. Ancor meno coinvolte sono le parti sociali nel disegno complessivo delle “riforme” e nella definizione di alcuni aspetti cruciali. Tanto da potersi affermare che, sul piano delle relazioni tra esecutivo e parti sociali, il “cambiamento di verso” si sostanzia in un *diverso* atteggiamento verso queste ulti-

⁵ Il riferimento è al cd. *Jobs Act* (Governo Renzi) e al cd. *Decreto dignità* (Governo Conte I°). La compulsiva legislazione sul lavoro a termine, in astratto giustificata da obiettivi di politica sociale e occupazionale (legittimamente determinabili), se da un lato determina un arretramento complessivo del livello generale di tutela, altrettanto immerso in una sempre più confusa disciplina, dall'altro non elimina la probabilità di sempre nuove edizioni, magari nell'ambito di uno tanti filoni del fecondo contenzioso giudiziario in materia. Sui caratteri e i danni di questa irrazionale legislazione, si v. R. Di Meo, *Il sistema delle fonti e l'inedito ruolo della contrattazione collettiva*, in “Tecniche e ideologie delle ‘riforme’ del Diritto del lavoro”, a cura di A. Di Stasi, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 23-47; A. Giuliani, *Rapporti di lavoro a termine e livelli di tutela*, in “Tecniche e ideologie...”, *op. cit.*, pp. 69-85; F. Pascucci, *Equivocità semantica del “contratto a tutele crescenti”*, in “Tecniche e ideologie...”, *op. cit.*, pp. 115-151.

me, spesso limitato a “sobrie” riunioni che non rallentino la tensione decisionale. Aderendo in tal modo alla sottocultura della disintermediazione, con il conseguente ridimensionamento del ruolo delle organizzazioni sindacali,

1.2. Come anticipato, secondo una diffusa opinione le trasformazioni recenti del diritto del lavoro sarebbero dovute al susseguirsi di crisi sempre più strutturali, alla trasformazione dell'economia in senso globale, con quel che essa comporta in termini di competitività e di differenziale di costi produttivi (da cui una concorrenza al ribasso con i paesi cd. “emergenti”, anche all'interno dell'Unione europea: d'ora in avanti Ue). E, inoltre: al mutamento nel modo di produrre, che ha determinato un esasperato frazionamento del processo produttivo e dell'impresa; alle varie rivoluzioni tecnologiche, ultima quella informatica, che hanno cambiato anche i connotati della stessa figura di lavoratore tipo e delle modalità del suo utilizzo; al predominio degli interessi economici anche nella gestione giuridica del rapporto di lavoro, interessi che spesso fagocitano i diritti.

Meno considerato è, invece, il fatto che la trasformazione del diritto del lavoro riflette l'evoluzione del diritto sul piano generale, a sua volta percorso da una “crisi di sistema”, come si dirà nel prosieguo di questo scritto. Tuttavia, il fattore di trasformazione più indagato è la crisi economica. Come noto, essa si sviluppa in modo repentino, intenso e simultaneo a partire dal 2007, contagiando l'economia reale e provocando una recessione mondiale che molti paragonano subitaneamente alla “Grande depressione” degli anni Trenta, pur dimenticando che le recessioni originate da crisi finanziarie sono più severe di quelle derivanti da altri tipi di *shock*, come, ad esempio, quello prodotto dall'aumento del prezzo del petrolio negli anni Settanta. Viene inoltre smentita la convinzione, maturata in ambienti accademici e politici, che nei vent'anni precedenti l'economia mondiale fosse entrata in una fase di “grande moderazione” in cui politiche macroeconomiche efficaci garantivano sviluppo elevato e stabilità⁶.

⁶ Cfr. F. Marconi, *Le origini e la diffusione della crisi finanziaria: evidenze teoriche ed empiriche*, in “La crisi mondiale. Storia di tre anni difficili”, a cura di A. Crescenzi, Luiss University Press, Roma 2011, p. 23.

Per la sua natura multiforme (finanziaria, di bilancio e di economia reale) e peculiare (per durata ed estensione), la crisi colpisce più duramente i paesi "periferici" dell'Eurozona; essa è tale da minacciare la prospettiva ordinamentale dell'Ue e la "tenuta" del suo modello economico e sociale, che secondo vari esperti non reggerebbe l'urto di rigorose decisioni delle istituzioni europee e di conflitti nazionali, reali o solo virtuali, come quelli tra la Germania e i Paesi della "finanza allegra". Malgrado l'accennata complessità, le diverse e specifiche dimensioni geopolitiche della crisi vengono spesso confuse o correlate evidenziando un solo e unico nesso di causa/effetto.

La recessione è dunque globale e coinvolge paesi avanzati e paesi "emergenti". Oltretutto, essendosi sviluppata in un quadro nuovo, di economia altamente integrata, essa colpisce soprattutto l'industria e gli scambi commerciali. In molti paesi le sue conseguenze consistono in particolare, per quanto riguarda le condizioni di vita e di lavoro, in un aumento della disoccupazione e in un peggioramento dei conti pubblici. La "crisi è mobile" (vien da dire): da finanziaria e immobiliare diventa crisi industriale e del mercato del lavoro; da crisi americana diventa crisi mondiale. Di fatto essa si tramuta da crisi da debito privato in crisi da debiti pubblici: cioè quelli accumulati nel passato e quelli creati proprio dagli interventi messi in atto per fronteggiare la recessione.

Quanto all'Italia, la crisi finanziaria e *reale* lascia l'economia alle prese con problemi vecchi e nuovi. L'indebitamento della pubblica amministrazione cresce rapidamente e aggrava un debito che era già enorme prima della crisi⁷, invertendone però, dopo oltre dieci anni, la tendenza alla riduzione. Quando si comincia a parlare di "uscita dalla crisi", i problemi strutturali che caratterizzano da tempo l'economia italiana si ripropongono immutati e, se possibile, amplificati da prospettive di crescita deboli e incerte. In tale contesto assumono maggiore rilievo le conseguenze che un mercato del lavoro a lungo – e prim'ancora della crisi – depresso e dequalificato riverbera sul piano

⁷ Già alla fine nel 2004 si aggira in Italia «lo spettro della recessione»: «mai una crisi così nera», «è la peggiore crisi dal '45», così titolano il *Corriere della Sera* e il *Sole 24 Ore*, del 15/12/2004, riportando dichiarazioni dei vertici della Confindustria.

economico e sulle condizioni di impiego e sociali, oltre che sulle politiche del lavoro e le relazioni industriali nel loro complesso.

La crisi costringe alcuni paesi europei a principiare e consolidare (anche dopo la “uscita” dalla recessione) politiche di rigore che somministrano sacrifici in particolare a carico dei percettori di redditi di lavoro e di pensione nonché delle categorie più deboli; sacrifici non sempre «equilibrati in funzione della capacità di sopportazione dei singoli» (come anni dopo ammetteranno esponenti di trascorsi governi nazionali e della stessa Commissione europea). Sotto la pressione di atti, pareri e indagini di autorità internazionali e interne, che amplificano l’urgenza di quelle misure, anche il diritto del lavoro è costretto ad una *nuova* cura dimagrante in alcuni paesi dell’Ue. In Italia esso viene ri-mandato sul banco degli scolari indisciplinati a far penitenza almeno fino a quando non si sarà liberato di quei “lacci e laccioli” che, per usare un crescendo rossiniano di luoghi comuni, «contribuiscono alla bassa produttività e competitività delle imprese e al declino economico del paese». Il diritto del lavoro *tradizionale* viene dunque considerato un ostacolo allo sviluppo economico e ai processi di inclusione sociale, generando di per sé nuove diseguaglianze (intergenerazionali, tra *insider* e *outsider*, protetti e non protetti)⁸. Sarebbero corollari di tale percezione teorica di inadeguatezza del paradigma giuslavorista novecentesco, e quindi della necessità di una sua trasformazione: a) da un lato, la crisi della forma sindacato e dei suoi strumenti: la concertazione sociale, la stessa attività di negoziazione collettiva tradizionale e la sua proiezione più simbolica: il contratto nazionale di settore (da rinnovare non solo nei contenuti ma anche nelle procedure, magari passando da vecchi e sudaticci negoziati notturni, svolti in un antipatico “faccia a faccia”, a più moderne modalità *online*, già utilizzate per i contratti individuali, da stilare magari nella quieta penombra di studi professionali); b) dall’altro, l’insostenibilità finanziaria, senza adeguate riforme, del tradizionale *welfare state*, soprattutto nel cd. *modello mediterraneo*.

In realtà la crisi è così complessa, e ha origini e conseguenze così peculiari e anomale, che sembra a dir poco surreale attribuire al drit-

⁸ Cfr. P. Ichino, *Il lavoro e il mercato. Per un diritto del lavoro maggiorenne*, Mondadori, Milano 1996.

to del lavoro una responsabilità tale da giustificare la *pena* comminata, consistente in una riduzione ulteriore delle tutele del lavoro e quindi in una sua "alterazione", nel senso di modificazione della sostanza, ovvero del contenuto. Ma tant'è: vecchi e nuovi attori ribadiscono la necessità di adeguare l'economia, le imprese e il lavoro al contesto della competizione mondiale e di porre dunque mano a regole più semplici e meno rigide, cominciando intanto da quelle del lavoro, che, oltre ad ostacolare produttività e sviluppo recherebbero insicurezza negli investitori e incertezza nell'interprete. Rigidità da sciogliere nel concetto di "flessicurezza" (o *flexicurity*), che meglio della cruda "flessibilità" sembra adatto non solo a superare le resistenze al cambiamento normativo ma a garantire una condizione lavorativa dignitosa e soddisfacente (*decent work*).

Tuttavia, a dispetto della imprescindibile *sincronizzazione*⁹ dei due elementi che formano la flessicurezza, alcuni governi nazionali (*in primis* quello italiano) iniziano per l'istante dalla flessibilità esterna e da quella interna (o funzionale), più semplici da normare e nell'immediato meno costose per il bilancio pubblico, rinviando forse a domani la cura della coppia "flessibilità&sicurezza", cioè quella che dà senso e valore alla "sicurezza dell'occupazione": locuzione che sottende la *sicurezza* garantita ad un lavoratore che perda il lavoro (perché licenziato) di trovare un altro impiego, insieme alla *sicurezza* di percepire nel frattempo un reddito.

È altresì noto che la transizione tra diversi posti di lavoro è facilitata dall'avverarsi di talune condizioni, soggettive e oggettive, e tra loro complementari. Le prime sono collegate alle capacità professionali e alle attitudini personali, che possono essere acquisite e migliorate in particolare attraverso la formazione. Le seconde dipendono dal funzionamento del mercato del lavoro, dalla sua fluidità, dai servizi di

⁹ Come insegnano le "migliori prassi", l'efficacia delle suddette politiche dipende da: a) la *sincronizzazione* delle politiche; b) la condivisione dell'azione e l'apertura al confronto; c) il dialogo di più attori a vario livello, in particolare le Parti sociali; cfr. T. Wilthagen, R. Rogowski, *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, in "The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets", a cura di G. Schmid, B. Gazier, Edward Elgar, Cheltenham 2002, pp. 233-273.

orientamento e supporto alle persone in cerca di occupazione, oltre che dall'insieme di misure ricomprese tra le *politiche attive* del lavoro, per tacere delle condizioni strutturali di domanda e offerta di lavoro, le quali, se sfavorevoli, minacciano il buon funzionamento e l'efficacia stessa delle politiche del lavoro. Solo l'attuazione di politiche del lavoro tendenti al rafforzamento di entrambi gli elementi della flessicurezza può consentire di allentare le pretese rigidità normative (soprattutto quelle idiosincrasiche in materia di licenziamento) limitandone le ricadute negative in termini di *insicurezza* (che a sua volta produce una *flexinsecurity*). È, infine, un dato acquisito che politiche attive dirette ad incentivare e sostenere la ricerca del posto di lavoro possono abbreviare la durata della disoccupazione contenendo la spesa ad essa collegata e limitare i rischi di varia natura connessi all'inattività forzata delle persone sussidiate. Ma tant'è: questi elementari precetti restano ai margini dell'agenda poco lineare dei governi che si alternano a Palazzo Chigi nel primo ventennio del secolo XXI.

1.3. Meno considerato è il fatto che non è solo l'elemento economico-finanziario della crisi e penetrare il tessuto del diritto del lavoro, il quale per sua natura è un diritto *poroso* e più di altri permeabile ad agenti di varia natura.

A ben vedere, la *crisi* del diritto del lavoro è ad un tempo *il risultato e lo specchio* di una crisi dalle molte facce, che riflettono non solo le oscillazioni del quadro economico, la "rivoluzione" tecnologica del lavoro e dell'impresa, le trasformazioni e/o le crisi della rappresentanza sindacale e della rappresentanza politica (con i partiti anticamente *pro-labour* intenti a ritagliarsi il ruolo del «palo della banda dell'Ortica»¹⁰). Ma riflettono anche l'evoluzione del diritto sul piano generale, a sua volta percorso da una "crisi di sistema" intimamente legata ad un malinteso "processo di modernizzazione" con effetti deleteri sulla certezza del diritto e sulla tenuta del sistema democratico.

¹⁰ Così cantava Enzo Iannacci: «Faceva il palo nella banda dell'Ortica, ma l'era sguercio, non ci vedeva quasi più, ed è stato così che li han presi tutti...».

2. Il diritto del lavoro come "diritto dell'organizzazione aziendale". Competizione col principio di solidarietà. L'asserito mutamento delle priorità tematiche della disciplina

2.1. Le riforme del lavoro adottate in alcuni paesi dell'Ue, a partire dai primi anni Novanta, per contrastare gli effetti di sempre nuove crisi, fanno da "capiscuola" ai provvedimenti più recenti, secondo una continuità "di processo" che unisce i più risalenti a quelli emanati quando la polvere della crisi sembra essersi depositata. Si prova, in effetti, «un senso di *déjà vu ou de déjà entendu*»¹¹ nel constatare che i mutamenti del diritto del lavoro registrati nel nuovo secolo, per profondi che siano, s'iscrivono in una sequenza lineare di trasformazioni iniziata da tempo, in Spagna, in Francia, in Italia o in altri paesi "periferici" dell'Ue. Non a caso, da almeno trent'anni la dottrina riflette sul rapporto fra crisi ed emergenze economiche e trasformazioni del diritto del lavoro¹², ogni volta confrontando i mutamenti più recenti con quelli risalenti anni addietro, come in un gioco di specchi che moltiplica la stessa immagine riducendone mano a mano il profilo.

Malgrado la diversità genetica e materiale delle crisi che nel tempo si succedono, le risposte di alcuni decisori nazionali non variano di molto, interessando *in primis* il diritto del lavoro, com'è dato registrare in Italia.

Questa operazione *riduttiva* dipende in parte non irrilevante dalla tendenza, sempre più presente nelle "agende" di governo, a considerare il diritto del lavoro come un soggetto bisognoso di continue riforme o di successivi adattamenti normativi, che gli consentano di meglio rispondere alle mutate e mutevoli esigenze dell'impresa e dell'economia, come farebbe un onesto «*droit organisateur de l'entreprise*»¹³, consapevole di vivere in un sistema giuridico in cui la proprietà privata e il libero mercato godono di una posizione privilegiata

¹¹ P. Y. Verkindt, *Regards sur le droit du travail français contemporain dans la crise économique et financière*, in «Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale», 2/2012, p. 30.

¹² Si v. in particolare *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, a cura di R. De Luca Tamajo, L. Ventura, Jovene, Napoli 1979; nonché A. Lyon-Caen, A. Jeammaud, *op. cit.*, 1986.

¹³ Cfr. J. Barthélémy, *Droit social, organisateur de l'entreprise*, Éd. Liaisons, 2003.

tra i valori in cui dovrebbe identificarsi lo Stato, e quindi prioritaria rispetto ai diritti sociali e ai diritti del lavoro. Col risultato di far venir meno, in Italia, la percezione della Repubblica come «una classe di rischio omogenea»¹⁴ e con essa la disponibilità dei consociati ad informare le condotte reciproche ad uno spirito di solidarietà. Mentre si destabilizza il senso d'identità basato sulla comune condivisione dell'interesse generale, cresce il pregiudizio che l'aumento delle disuguaglianze sociali può recare sull'attualità dello Stato costituzionale di diritto, nella parte in cui appare sterile o poco efficace la forza conformatrice di norme-principio come, in particolare, il diritto al lavoro, la dignità umana e sociale, l'uguaglianza¹⁵ e, per l'appunto, la solidarietà.

Giova in proposito avvertire che il *principio di solidarietà* vincola certamente i cittadini ai loro doveri ma soprattutto lo Stato e il legislatore. La solidarietà non è un principio generico ma, come ha precisato la Corte costituzionale (sent. n. 75/1992), «un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». Questo principio, dunque, non ha solo un valore descrittivo: non è una speranza né un obiettivo da raggiungere ma ha un valore prescrittivo e vincolante molteplici aspetti della vita sociale: la salute, l'istruzione, la previdenza, l'accoglienza dei migranti, la libertà di coscienza. Ed il lavoro: su cui si fonda la Repubblica, e che costituisce la prima fonte della dignità della persona. Nella Costituzione sono molti ed evidenti i legami tra diritti e solidarietà. Essa è collocata tra i principi fondamentali ma percorre l'intero testo indicando delle priorità, come ha spiegato la Corte costituzionale con la sent. 275/2016¹⁶, pronun-

¹⁴ P. Rosanvallon, *La société des égaux*, Paris, 2011, p. 251.

¹⁵ V. Baldini, *Lo Stato costituzionale di diritto e il ruolo del giudice, oggi*, in "Dirittifondamentali.it", 1/2018 (7 maggio 2018).

¹⁶ Dichiarando l'illegittimità di una norma della Regione Abruzzo, nella parte in cui prevedeva che, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti disabili, la Giunta regionale avrebbe garantito un contributo pari solo al 50% della spesa necessaria.

ciandosi sul rapporto tra il principio di copertura finanziaria e di equilibrio della finanza pubblica (*ex art. 81, Cost.*) e le garanzie costituzionali su cui poggiano le risorse destinate ai diritti incompressibili, e risolvendo tale problema in favore di questi ultimi, accogliendo la tesi prospettata dal giudice *a quo*, per cui il rilievo costituzionale del diritto in oggetto costituisce un limite invalicabile all'intervento discrezionale del legislatore, così che il nucleo di garanzie minime per renderlo effettivo dovrebbe essere assicurato al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendo certezza, stabilità e obbligatorietà del finanziamento. A riprova di tale impostazione vi sono le argomentazioni e i richiami ad alcuni significativi precedenti giurisprudenziali che la Corte utilizza per chiarire come le operazioni di bilanciamento basate sulla pura e semplice sottrazione matematica di risorse destinate a dare contenuto economico a diritti fondamentali non sono altro che atti arbitrari e, quindi, censurabili. L'orientamento della Corte costituzionale emerge con maggiore nitidezza quando afferma icasticamente che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sent. n. 275/2016)¹⁷.

Trattasi dunque di norme che offrono un "orizzonte di senso" alle stesse istituzioni democratiche, incarnando finalità primarie e irrinunciabili verso le quali devono tendere tutti i soggetti istituzionali; e tra questi il legislatore.

La centralità della costituzione resta quindi un argomento utile per interpretare le vicende esistenziali del diritto del lavoro durante e dopo la lunga crisi. Questo significa, da un lato, tener presente il modello politico-sociale delineato dai costituenti e, dall'altro, affermare che esso non è soltanto il frutto di una scelta politico-ideologica datata, figlia di una comunità che si sollevava dalle macerie morali e materiali della guerra, ma è (e resta) il contenitore dei profili essenziali

¹⁷ Si v. L. Madau, «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in "Osservatorio AIC", 1/2017; nonché R. Cabazzi, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in "forumcostituzionale.it", 2017.

di una democrazia costituzionale che si presenta come una delle più mature realizzazioni della civiltà giuridica europea¹⁸.

2.2. La trasformazione del diritto del lavoro, proprio in ragione della natura multiforme della crisi, non segue un binario unico ma procede lungo due versanti opposti e speculari. Su un versante essa si manifesta come una *inversione* della direzione di sviluppo seguita dal diritto del lavoro nell'Italia repubblicana, che condurrebbe ad una completa riscrittura dei principali capitoli della disciplina. Su un altro versante essa si presenta, invece, come esigenza di confermare il paradigma originario, per dimostrare l'incompatibilità del modello *mercattista* – e delle sue derivate giuslavoristiche – con l'impianto della menzionata democrazia costituzionale.

Ma non basta: nello spartiacque tra i due versanti avanzano posizioni mediane che, con maggiore o minore convinzione, propongono di mutare alcune caratteristiche del diritto del lavoro per adattarle ai nuovi fenomeni economico-sociali. Pur divergenti fra loro nei punti di partenza e nel modo di procedere, queste ultime posizioni trovano una fonte comune di ispirazione e un comune scopo nella necessità di *ammodernare* la base e smussare i contorni della disciplina, e di ripensare a fondo lo Stato sociale nella sua “classica” configurazione.

Il mercato come *valore*, e di conseguenza la sua difesa *nella e dalla* crisi, diventa il fulcro su cui poggia la leva che serve a rivedere il paradigma originario della disciplina: non per cancellarlo ma per convertirlo alla modernizzazione attraverso un'operazione che, per non ridursi ad una superficiale cosmesi, deve comportare un allargamento di orizzonti della disciplina, all'uopo soccorrendo l'analisi economica del diritto. Muta necessariamente la rappresentazione della relazione tra libertà ed eguaglianza¹⁹. La prima acquista maggior risalto e affianca la seconda, proiettano una luce più vivida sull'individuo, che non sarebbe più e soltanto un soggetto svantaggiato e bisognoso di tutela *ma anche* un individuo capace di scegliere in autonomia e di cercare

¹⁸ Cfr. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007.

¹⁹ Su cui, *ex multis*, R. Del Punta, *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in “Giorn. dir. lav. rel. Ind”, 1/2001, pp. 3-45.

non solo tutele *ma anche* opportunità²⁰. Con inevitabili conseguenze sui parametri interpretativi, nel bilanciamento del diritto all'uguaglianza sostanziale con altri di asserito equivalente rilievo.

L'elenco delle priorità tematiche della disciplina muta quindi gradualmente ma in modo irreversibile. Perde punti la difesa (più o meno fiera e convinta) della stabilità a tutto vantaggio dell'alleggerimento dei vincoli. L'autonomia individuale affianca e supera l'autonomia collettiva nelle zone alte della classifica. Viene promosso il contratto individuale e scende verso le zone basse della graduatoria il *dogma* dell'inderogabilità. Viene infine auspicato un intervento solo *sussidiario* dello Stato (non più Arbitro ma solo "assistente al Var"?), laddove le parti non abbiano provveduto autonomamente a produrre delle regole.

Alla valorizzazione del mercato corrisponde quasi in modo automatico il mutamento di senso e di prospettiva della tutela. Da "statica" (dimenticando che la *tutela*, per definizione, non può mai essere statica...) essa diventa "dinamica": dalla tutela *del* posto di lavoro alla tutela *nel* mercato del lavoro è l'illustrazione dell'italico programma di flessicurezza. In questo sistema *virtuoso* (a parole, ma di fatto povero di risorse economiche e umane), la tutela del lavoro *deve* cessare di "identificarsi con il diritto a non essere licenziati" per tradursi in «una garanzia effettiva di mobilità dell'occupazione senza soluzione di continuità»²¹. Sul tavolo da biliardo dell'immutato mercato del lavoro viene lanciata la biglia della tutela del lavoratore illegittimamente licenziato: respinta dalla sponda reintegratoria essa deve trovarne una economico-risarcitoria, come conseguenza di un semplice inadempimento contrattuale, fino ad approdare se possibile in una "buca" occupazionale (a meno che non si tratti di un "biliardo internazionale", meglio noto come "biliardo senza buche").

Ora, la modernizzazione della disciplina non può basarsi solo sul valore e sul modello del mercato (in attesa di costruire un mercato

²⁰ R. Del Punta, *Il diritto del lavoro tra valori e storicità*, in "Lavoro e diritto", 3/2002, pp. 349-353.

²¹ P. Ichino, *Il lavoro e il mercato...*, *op. cit.*, p. 70; nonché P. Costa, *Cittadinanza sociale e diritto del lavoro nell'Italia repubblicana*, in *Lavoro e Diritto*, 1/2009, pp. 35-88.

del “lavoro-modello”). Una leva più *moderna* è quella che poggia sul mutamento e sull’ampliamento della sfera dei rapporti e dei soggetti che il diritto del lavoro dovrebbe tutelare. In questo rinnovato andare mantengono rilievo, in via di principio, l’impronta garantistica e il fondamento solidaristico dell’eguaglianza; ma quest’ultima assorbe nuove determinazioni rispetto al quadro costituzionale originario, nel senso che si orienta alla valorizzazione delle differenze (senza tradire la lotta alle discriminazioni, secondo il diritto dell’Ue) e guarda con alleggerito stato d’animo alla *libertà*, intesa, come già anticipato, come *chance* di realizzazione dei diversi progetti di vita²².

Sollecitata dal passaggio alla cd. società post-industriale, la disciplina allarga quindi il suo ambito materiale e corregge la sua vocazione originaria, quanto meno nei contorni e nelle forme di adempimento. In questo procedere diventano più sfocati i ritratti di alcune anziane “coppie rivali” (come subordinazione/autonomia e stabilità/precarietà), mentre diventa più nitido il nesso fra la soddisfazione socialmente garantita del bisogno e l’operare socialmente utile del soggetto²³.

3. Fattori normativi e non normativi della crisi (e/o della trasformazione) del diritto del lavoro

3.1. In Italia come in altri paesi, le riflessioni sulla *crisi* del diritto del lavoro ruotano per lo più attorno alle questioni seguenti: se è vero che la crisi economica e i mutamenti tecnologici e organizzativi condizionano la produttività e la competitività delle imprese e lo stesso funzionamento del mercato del lavoro, che responsabilità ha il diritto del lavoro in queste vicende, e quale dovrebbe essere il suo ruolo? È l’economia a soffrire l’influenza del diritto del lavoro o non è vero il contrario, e cioè che l’economia ha progressivamente “colonizzato” il

²² Si v. A. Supiot, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell’occupazione e prospettive della regolazione del lavoro in Europa*, Carocci, Roma 2003, pp. 61 e ss.

²³ G. Cazzetta, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2007, pp. 325-326.

diritto del lavoro?²⁴ Le risposte a tali quesiti non superano in genere il recinto dei rapporti fra tecnologia e lavoro, e tra economia e diritto. L'auspicio sempre rinnovato è che il diritto del lavoro si "ammoderni" per «rispondere alle sfide imposte dal cambiamento di paradigma economico e tecnologico» (come recita un luogo comune assai frequentato) e per poter quindi anticipare e governare i *sempre* imminenti e profondi mutamenti indotti da *sempre* più nuove tecnologie e da una *sempre* più assorbente globalizzazione dei mercati²⁵.

Meno esplorata è la relazione tra crisi del diritto del lavoro e crisi del diritto e della legalità²⁶.

Eppure, ad uno sguardo più generale sembrano in crisi proprio il principio di legalità e il principio di certezza del diritto; che oltretutto hanno evidenti e profondi legami con la "crisi dello Stato di diritto". E che influenzano, in misura almeno pari a quella di altri fattori, la stabilità e la certezza del diritto del lavoro. La crisi di questi due principi dipenderebbe in particolare da due fattori comuni ad entrambi. Da un lato, il carattere multilivello della cd. *governance* (termine, non a caso, di conio aziendalistico che si è fatto largo nel linguaggio giuridico come concetto opposto a quello di *government*, in ciò favorito dalla perdita di effettività del sistema decisionale disegnato dalle costituzioni nazionali, e comunemente inteso come «dinamica del fare, del governare insieme»)²⁷, che avrebbe riposizionato la legge dentro un sistema di fonti articolato e complesso nel cui ambito assumerebbero maggior rilievo le fonti transnazionali e quelle dell'Ue, rendendo

²⁴ M. Rodriguez-Piñero, *La grave crisi del diritto del lavoro*, in "Lavoro e Diritto", 1/2012, pp. 3-18.

²⁵ Cfr. il Libro Verde della Commissione (22.11.2006) dal titolo *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo* [COM (2006) 708 def.].

²⁶ Sulla crisi della legalità e dello Stato di diritto, si v. G. Acocella, *Appunti per una storia dell'idea di legalità. Profili storici di teoria generale del diritto*, Editrice APES, Roma 2015.

²⁷ Nel sistema giuridico dell'Ue per *governance* s'intende l'insieme delle norme, dei processi e dei comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello comunitario, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. «Questi cinque principi di buona amministrazione rafforzano quelli di sussidiarietà e di proporzionalità» (cfr. la Comunicazione della Commissione, del 25.7.2001, dal titolo "Governance europea-Un libro bianco" [COM(2001) 428 def.]).

più incerta l'individuazione delle regole da applicare ai casi concreti. Dall'altro, la crisi della scienza e della tecnica giuridica, con la conseguenza che, in una «società del rischio»²⁸, come sarebbe quella attuale, per un verso acquisterebbero maggior peso forme di *soft law* (termine che allude ad un certo superamento del ruolo dell'*hard law*, ossia del diritto proveniente dalle istituzioni politiche²⁹), le quali scaturiscono da relazioni fra governo e tecnici capaci di impoverire il peso delle assemblee elettive, e per altro verso diverrebbero più vaghe e provvisorie le regole prodotte, oltretutto soggette a continue revisioni. È anche per le ragioni suddette che l'incertezza delle regole sembra essere più la regola che l'eccezione; con la conseguenza che mano a mano che il diritto (scritto) diventa più incerto, cresce l'importanza del ruolo del giudice e, in generale, dell'interprete.

Il carattere provvisorio della legge non favorisce l'efficacia e l'affidabilità delle norme lavoristiche, come dimostra la normativa italiana sulla flessibilità "in entrata e in uscita", che obbedendo ad una sorta di mimetismo *batesiano* è divenuta anch'essa molto flessibile in quanto rimaneggiata con cadenza quasi annuale, tanto da apparire come una matassa di norme che solo il ceto dei consulenti e degli esperti aziendali sembra in grado di sbrogliare.

Ai suddetti fattori si aggiungono quelli, già accennati, rappresentati dalle crisi della rappresentanza politica e della rappresentanza sindacale.

3.2. Complessità e provvisorietà della legislazione, da un lato, e bassa qualità delle norme, dall'altro, sono un malessere cronico dell'ordinamento italiano, come dimostrano leggi mal redatte, irrazionalmente modificate, contenenti disposizioni poco coerenti tra loro e con l'ordi-

²⁸ È chiaro il riferimento a *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, di U. Beck, scritto nel 1986 ma tradotto e pubblicato in Italia nel 2000 dall'Ed. Carocci.

²⁹ Con l'avvertenza che «il *soft law*, per definizione, non c'entra con le fonti di diritto, ossia con l'*hard law*. Può entrare invece nel processo di interpretazione per profili diversi»: così R. Bin, *La scarsa neutralità dei neologismi. Riflessioni attorno a soft law e a governance*, in "Per il 70° compleanno di P. Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà", a cura di L. Desanti, P. Ferretti, A. Manfredini, Giuffrè, Milano 2009, p. 19.

namento giuridico, e pigramente stratificate. A questo malessere, che mina l'effettività della legislazione del lavoro, contribuisce non poco (come già anticipato) il protagonismo del Governo nell'azione legislativa, sia attraverso l'uso intensivo della decretazione d'urgenza³⁰, non sempre giustificata da esigenze di necessità e urgenza, sia mediante una progressiva dilatazione del ricorso alla delega legislativa³¹, non di rado utilizzata come *normale* modalità di produzione giuridica³².

Il fine più evidente consiste nel superare gli ostacoli insiti nel procedimento legislativo, per sua natura lungo e complesso e connotato dal rischio che la dialettica parlamentare conduca alla mancata approvazione dell'atto d'iniziativa o alla modifica sostanziale delle linee *pre-definite*. Il limite più vistoso di questo *modus operandi* è che esso instaura e consolida un rapporto sostanzialmente di tipo *politico* tra Governo e Parlamento, che non solo non giova alla qualità (e quindi all'efficacia) della normazione, che grazie a queste anomalie diventa sovrabbondante e poco leggibile, ma non favorisce l'evoluzione di un ordinamento giuridico³³.

³⁰ Sul punto si v. *Tecniche legislative e politiche del lavoro. Qualità dei processi decisionali e del linguaggio normativo per riforme moderne ed efficaci*, a cura di E. Limardo, Ed. Scientifica, Napoli 2016.

³¹ Cfr. *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Nevola, D. Diaco, Servizio studi della Corte costituzionale, ottobre 2018.

³² Su tale anomalia, e in particolare sui decreti legislativi "oltre la delega" nelle recenti "riforme" del lavoro, si v. G. Pacella, *Le nuove regole dello ius variandi*, in "Tecniche e ideologie...", *op. cit.*, pp. 87-113.

³³ Su tali anomalie manca un orientamento univoco della giurisprudenza costituzionale italiana: mentre esprime dinamiche interessanti sulla decretazione d'urgenza, resta invece vaga sulla legislazione delegata. Da un lato (sent. n. 171/2007), il controllo della Corte cost. sulla decretazione d'urgenza è divenuto diretto e conduce alla illegittimità della legge di conversione, poiché l'evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza del decreto-legge si riverbera sulla legge che segue. Dall'altro, invece, anche se la Corte cost. ha cominciato a censurare i decreti legislativi per eccesso di delega (sent. n. 340/2007), essa non si spinge fino a sanzionare la legge di delega indeterminata, cioè la legge che non circoscrive adeguatamente il potere normativo del Governo (con l'eccezione, per alcuni specifici aspetti, della sent. n. 280/2004). Insomma, la Corte dimostra di avere maggiori difficoltà nel sanzionare il Parlamento che non difenda le proprie prerogative piuttosto che il Governo che le *usurpi*: così G. Di Cosimo, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in "www.forumcostituzionale.it" (9 maggio 2013); si v. altresì I. Del Vecchio,

3.3. La trasformazione del diritto del lavoro, proprio in ragione dell'ampiezza del tema, si presta ad essere studiata sotto diversi profili, che suscitano altrettante questioni: a) da quelli *non normativi*, che sono terreno privilegiato e sterminato d'indagine di economisti e sociologi, poiché riguardano le trasformazioni del lavoro e dell'impresa determinate dalla diffusione su scala globale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, che interconnettono non solo i mercati mondiali delle merci e dei capitali ma anche quelli delle idee, delle competenze e delle professionalità, spingendo la capacità d'innovazione, la competitività e la concorrenza internazionale verso livelli sempre più alti. Su questa ennesima rivoluzione s'innesta la nuova economia digitale che trasforma ulteriormente la produzione di beni e servizi, la loro distribuzione e gli stili di vita, e quindi i modelli organizzativi e produttivi delle imprese; b) a quelli *normativi e istituzionali*, interni ed esterni all'ordinamento giuridico nazionale, concernenti le trasformazioni del diritto sul piano generale e delle sue fonti, oltre che le pressioni delle istituzioni finanziarie e monetarie sovranazionali e internazionali.

Le suddette questioni attraversano orizzontalmente il diritto del lavoro. Ad esse la giurisprudenza può dare solo risposte parziali. Ritardano invece, o sono del tutto inadeguate, soluzioni di più ampio respiro offerte dai governi ai vari livelli, per costruire un ambiente più sostenibile e affidabile al "diritto del lavoro del futuro", necessariamente incentrato sulla tutela della dignità della persona³⁴.

Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente, in "Federalismi.it – Focus Fonti", 3/2015, pp. 2-25.

³⁴ È scontato il riferimento al principio di "*decent work*" promosso già nel 1999 dall'ILO. "Decent" in inglese, come "décent" in francese, è il termine utilizzato per riconoscere la dignità intrinseca di ogni persona umana (in spagnolo "trabajo decente y digno", cui aderisce la nozione italiana di "lavoro dignitoso"). Cfr. G. Casale, *La promozione dei diritti sociali nelle politiche dell'ILO ai tempi della globalizzazione*, in "Giuseppe Santoro Passarelli, giurista della contemporaneità. Liber Amicorum", Giappichelli, Torino 2018, pp. 274-285.

4. Deterritorializzazione del diritto e privatizzazione dei meccanismi di produzione giuridica. Lex mercatoria e diritto del lavoro

4.1. I mutamenti che subisce il diritto del lavoro dipendono, come detto, dalle evoluzioni che interessano lo stato, l'economia, la società e le fonti del diritto; e la stessa Costituzione. A tal proposito, non è vano ricordare che nel Novecento, in vari paesi, il diritto del lavoro ha intrecciato le sue sorti con il diritto costituzionale, tanto da sembrare entrambi destinati a rafforzarsi reciprocamente e non certo a indebolirsi l'un l'altro, oltretutto per il magro fine di conseguire risultati macroeconomici apprezzabili nel breve-medio periodo³⁵, anche al costo di vedere diritti "fondamentali" *bilanciati* (e quindi limitati) da ragioni di *bilancio*. Il che sarebbe (ed è) in aperta contraddizione col valore e col senso di una costituzione. Eppure, come il diritto del lavoro, che già da anni è sotto la lente di organismi economici e finanziari internazionali ed europei, anche il diritto costituzionale di alcuni paesi "periferici" dell'Eurozona diventa oggetto di esame nel primo ventennio del nuovo secolo, perché ritenuto da istituti e osservatori, interni e internazionali, fattore di squilibrio macroeconomico per i paesi della "periferia" e del "centro".

Visto da queste angolazioni, il tema acquista crescente interesse nell'avanzare del secolo XXI, che restituisce l'immagine di un diritto del lavoro in continuo mutamento nel cono d'ombra della trasformazione del diritto e del sistema delle fonti.

Sempre più spesso si parla di *trasformazione delle fonti* del diritto. In ogni contesto organizzato la società muta le sue scelte di fondo, mentre l'ordine giuridico che dovrebbe «rivestirle armonicamente, ancora pensato e risolto con le soluzioni di ieri, ne è scosso»³⁶; col rischio di un *declino del diritto*, ossia di uno scollamento tra norme e forme giuridiche, da un lato, e sostanza economico-sociale, dall'altro.

³⁵ Sul tema si v. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi: uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Ed. Scientifica, Napoli 2012.

³⁶ Cfr. le riflessioni ancora attuali di P. Grossi, svolte all'inizio di questo secolo nella *Pagina introduttiva (ancora sulle fonti del diritto)*, in "Quaderni fiorentini" n. 29 (2000), pp. 1-10.

La *trasformazione del diritto* rileva sul piano giuridico generale, per un verso, come *effetto* di mutamenti sociali, economici e politici e, per altro verso, come *fonte* e causa di mutamenti sociali, economici e politici. Senza trascurare i mutamenti del diritto che *non producono* le auspiccate trasformazioni sociali, economiche e politiche. Quest'ultima notazione caratterizza le politiche del lavoro che, annunciate (in particolare in Italia) come portatrici di fecondi risultati in termini di quantità e qualità dell'occupazione, specie a favore delle persone giovani, tradiscono le aspettative risolvendosi non di rado in una piatta sequenza di aggiustamenti rilevanti essenzialmente sul piano statistico e apprezzabili solo sul piano del consenso mediatico/elettorale.

La trasformazione (e/o la crisi) del diritto provoca inquietudine nei giuristi e smarrimento nei cittadini. Questo stato d'animo scaturisce dalle incertezze prodotte da un sistema globalizzato, dove si fronteggiano ad armi impari le spinte alla protezione sociale e quelle del dominio dei mercati, così generandosi un rinnovato bisogno di sicurezza giuridica, cioè proprio di quella certezza e prevedibilità dell'ordine legale che, in via di principio, continua a connotare ontologicamente lo Stato di diritto. A provocare incertezza e inquietudine è in particolare, come anticipato, la messa in discussione del *monopolio* del diritto che caratterizza(va) lo Stato moderno. Ciò non significa che lo Stato abbia cessato di produrre diritto ma, più semplicemente, che non è più lo Stato a disporre di questo potere in modo pieno ed esclusivo³⁷.

4.2. Quanto ai mutamenti che si registrano nel contesto giuridico dell'Ue, e a quelli che esso determina negli ordinamenti interni, basti qui ricordare che il suddetto contesto giuridico è caratterizzato da un "ordinamento costituzionale" che si regge su valori materiali, non codificati in senso formale, derivanti dall'interazione di tre livelli: costituzioni nazionali, diritto dell'Ue e norme della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (Cedu)³⁸. Questa architettura a tre livelli sottopone a tensioni diverse il sistema giuridico delle fonti e dell'organizzazione costituzionale di uno stato.

³⁷ Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

³⁸ Su *La complessità costituzionale dell'ordinamento europeo*, si v. l'omonimo saggio di G. Martinico, in "Scritti in onore di Gaetano Silvestri", Giappichelli, Torino 2016, pp. 1364-1380.

Da un lato si conferma l'influenza del primato del diritto dell'Ue, con l'obbligo di applicazione diretta da parte dei giudici, ivi comprese le decisioni della Corte di giustizia alle quali è riconosciuto valore di fonte del diritto. Assumono rilievo in questo contesto non solo le norme europee, poi trasfuse in norme interne attraverso il recepimento delle direttive ma, altresì, tutte le norme europee rilevanti, come le norme dei trattati, dei regolamenti, delle direttive, le norme interne di derivazione europea e, soprattutto, i principi di diritto elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue. Che inducono, quando non obbligano, a *positive trasformazioni* del diritto interno, specie degli Stati *neo soci* dell'Ue, come avviene nell'ambito del diritto antidiscriminatorio e dei diritti concernenti il "coinvolgimento" dei lavoratori nelle decisioni dell'impresa (con valutazioni diverse, invece, relativamente al diritto di sciopero e alla contrattazione collettiva). Il richiamo al diritto dell'Unione rappresenta comunque, oltre ad un tentativo di superamento dei diritti nazionali (non apprezzato perché non capito dai cd. sovranisti e/o populistici) anche un tentativo seppur parziale di "dominio" della "globalizzazione".

Proprio su questo piano, e in considerazione del rispetto dei criteri economico-finanziari, certamente rigoroso e doloroso ma dovuto, vanno considerate le trasformazioni del diritto indotte nei sistemi giuridici di molti paesi europei dalla sezione del diritto dell'Ue nota come "costituzione economica". In questo senso, un importante fattore di cambiamento nel sistema italiano è stato rappresentato dalla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, conseguente alla crisi finanziaria del 2007³⁹, che ha indubbiamente costituito uno "spartiacque storico" per i profili di diritto costituzionale⁴⁰ e per lo stesso diritto del lavoro. Con l'avvertenza non superflua che i vincoli di cui si esige il rispetto sono stati negoziati e accettati dal Governo italiano, sicché il *vulnus* alla sovranità politica nazionale appare davvero poco giustificato.

Se si osserva attentamente l'incidenza del diritto europeo sui diritti interni degli Stati si può concludere che lo Stato non è in crisi ma è

³⁹ M. Cartabia, *Prefazione*, in "La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo", a cura di L. Antonini, il Mulino, Bologna 2016, p. 9.

⁴⁰ *Ibidem*.

comunque investito da un processo di *trasformazione* che tocca i *contenuti* della sua azione.

Dall'altro agisce il carattere “sovralegislativo” del diritto della Cedu, insieme all'obbligo di interpretazione del diritto interno in modo conforme alla Convenzione (non sempre distinguibile in modo netto dall'applicazione diretta della Cedu)⁴¹. Quest'ultimo aspetto pone interrogativi molteplici e ancor più evidenti quando soggetti operanti al di fuori del sistema giudiziario nazionale (come la Corte Edu) sono in grado di produrre decisioni immediatamente e/o mediatamente produttive di effetti sul diritto interno, il quale ne può risultare anche significativamente modificato⁴².

Anche se tali mutamenti non determinano una “de-costituzionalizzazione” delle Carte fondamentali degli Stati⁴³, tuttavia essi, in assenza di una codificazione costituzionale europea producono squilibri che incidono sul principio di certezza del diritto e inducono taluni a parlare di una *crisi della legalità* (su cui *supra*, § 3.1)

4.3. Ad accompagnare il tramonto della esclusività e della impenetrabilità dell'ordinamento statale sono le strategie politiche, economiche o sociali che ridefiniscono il principio di *territorialità* a tutto vantaggio della indifferenza dello spazio fisico o del passaggio al *non-luogo*⁴⁴. Esse rilevano soprattutto per la quantità e per la puntualità della regolazione posta dalle fonti *non nazionali*. Si ridimensiona pertanto, o assume nuove forme, il rapporto tra diritto, territorio e popolazione ivi residente.

Gli effetti sulla disciplina e sulla tutela del lavoro non sono di poco conto, in considerazione della rilevanza che storicamente ha assunto la fonte nazional-statuale del diritto del lavoro, e della sua efficacia entro i confini nazionali.

⁴¹ Cfr. L. Torsello, *Persona e lavoro nel sistema CEDU. Diritti fondamentali e tutela Sociale nell'ordinamento multilivello*, Cacucci, Bari 2019.

⁴² A. Catelani, *Il diritto come struttura e come forma*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

⁴³ Si v. A. Ruggeri, *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in “Consulta online”, 2018, fasc. III (24 ottobre 2018).

⁴⁴ L. Ronchetti, *Il nomos della deterritorializzazione*, in “Rivista di diritto costituzionale”, 2003, p. 101.

Accanto agli sviluppi del diritto internazionale e sovranazionale quali *fattori normativi* di crisi del diritto nazionale, altri fattori muovono in tale direzione. Il maggior peso assunto dalla *lex mercatoria* (su cui *infra*, § 6) e da una globalizzazione che accentua il processo di trasferimento di poteri dagli Stati ai mercati, induce a riflettere sulle *trasformazioni di senso* che subisce il diritto nel suo rapporto col *territorio*. In effetti, la globalizzazione opera nel senso di favorire e rafforzare la capacità dei mercati di comunicare ed interagire tra loro per ampliare e facilitare gli scambi, provocando in tal modo un rovesciamento dei tradizionali rapporti tra diritto, mercati e territori. Non sarebbero più gli Stati – e la loro sovranità nel senso tradizionale del termine – a definire l'ordine giuridico del mercato, determinando una dipendenza necessaria di quest'ultimo dai primi, ma sono i mercati che si "liberano" della sudditanza dagli Stati e definiscono da sé le proprie regole, i propri statuti giuridici⁴⁵, all'insegna della *informalità* delle relazioni giuridiche.

È la stessa natura dei mercati a produrre regole giuridiche che non sono un manufatto compiuto ma un prodotto in continua definizione. I nuovi modi di normazione dei mercati non coincidono pertanto necessariamente con la sovranità degli Stati né hanno necessariamente carattere pubblico. Con l'aggiunta che, quanto più il potere normativo scivola dagli Stati verso le forze economiche, tanto più cresce la propensione alla *privatizzazione* dei meccanismi di produzione giuridica. E alla *individualizzazione* delle relazioni sociali e giuridiche. Marginalizzando il ruolo delle relazioni industriali e dei diritti collettivi. Questo assottigliarsi del confine tra fonti di produzione normativa pubbliche e private volge a tutto vantaggio delle seconde e accentua la confusione del diritto con gli interessi economici.

4.4. Sono dunque vari gli ambiti di produzione normativa sottratti (in Italia come in altri paesi) alla potestà legislativa dello Stato, che subisce dall'alto l'influenza dell'attività delle organizzazioni sovranazionali, delle istituzioni della globalizzazione, della *lex mercatoria*, e dal basso l'influenza delle autonomie regionali e locali e dei gruppi

⁴⁵ Così M. R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 7.

sociali⁴⁶. Questo “affollamento giuridico”⁴⁷, prodotto dalla coesistenza e dalla competizione di vecchie e nuove fonti del diritto, di vecchi e nuovi soggetti giuridici, di vecchi e nuovi istituti e nuovi modi di funzionamento degli stessi, non giova certamente alla *qualità* e alla efficacia delle leggi.

Mentre si procede verso un diritto “scritto a più mani” (non necessariamente da soggetti statali, senza bisogno di rispettare le procedure istituzionali o di “risciacquare i panni in Arno”), è lecito chiedersi *chi* sia e *chi* si faccia realmente *garante* di regole e diritti. Il quesito è di vitale importanza per la tutela dei diritti umani e fondamentali, e quindi per lo stesso diritto del lavoro, a fronte della crescente tendenza alla *mercificazione* che accompagna la costituzione di un mercato globale. Si tratta, insomma, di sapere se e come è possibile governare questa tendenza e “umanizzarla” con riferimenti etici e con scelte di valori, soprattutto, giova ripeterlo, per tutelare sicurezza e dignità delle persone, in qualunque condizione e in qualunque territorio esse si trovino; ma anche per salvaguardare l’ambiente, per conferire ai mercati, alle merci, ai servizi e alle prestazioni che essi fanno circolare, i necessari requisiti di accettabilità e *sostenibilità* (secondo un termine finalmente entrato nel comune sentire ma non ancora provvisto del necessario vigore).

Queste sollecitazioni richiamano questioni di pari importanza: segnatamente quelle concernenti la trasferibilità in ambito globale di principi come la divisione, la trasparenza e la responsabilità dei poteri; questioni fondamentali ma ciò malgrado in attesa di risposte soddisfacenti⁴⁸.

⁴⁶ G. Corso, *Persistenza dello Stato e trasformazioni del diritto*, in “Lo Stato contemporaneo e la sua crisi”, in “Arsinterpretandi-Annuario di ermeneutica giuridica”, 2011 pp. 107-129.

⁴⁷ M. R. Ferrarese, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, il Mulino, Bologna 2002, p. 66.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 67.

5. La difficile ricerca di un equilibrio tra mutamento e stabilità. La precarizzazione del diritto

I mutamenti del diritto, proprio perché connessi a trasformazioni dei rapporti sociali, giuridici, economici e politici, tendono pertanto a divenire più frequenti e rapidi. Essi non si limitano ad investire singole discipline materiali ma inducono anche un cambiamento di prospettive che compromette la ricerca di un *equilibrio tra mutamento e stabilità*.

La mancanza di stabilità, e insieme di certezza e conoscibilità delle fonti, è un *disturbo* che affligge molti ordinamenti, non solo quello italiano. E interessa da vicino il diritto del lavoro.

Tale malessere, che per assonanza con rinnovate patologie del mercato del lavoro italiano possiamo definire "precarizzazione", compromette la qualità degli enunciati normativi rendendoli più complessi e oscuri, e rende più difficile l'applicazione delle norme secondo metodi e schemi interpretativi consolidati. Questa *precarizzazione* è espressione dei contrasti che attraversano il mondo del diritto, come il contrasto fra la tensione verso "norme certe e stabili" e la difficoltà dei produttori di regole giuridiche di dare stabilità e garantire *affidamento* a un diritto che sembra perdere gli elementi che ne garantiscono la permanenza nel tempo. Nel diritto del lavoro non sono pochi i casi di tale precarizzazione.

Un diritto precario⁴⁹, in quanto fragile per definizione, mina la fiducia dei cittadini in esso. L'esigenza di affidamento non contraddi-

⁴⁹ E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017. Nel contesto qui sintetizzato, la precarietà della legge (anche in materia di lavoro) si misura con il suo voler rispondere ad esigenze congiunturali e di breve respiro, rischiando così di perdere generalità e astrattezza e la sua stessa aspirazione a durare nel tempo e ad assicurare stabilità e certezza ai rapporti giuridici. Basti pensare alla legislazione prodotta con i decreti-legge c.d. "milleproroghe" o "proroga termini", ormai adottati ogni anno dai Governi con l'effetto di rimodulare gli effetti temporali di una pluralità di fonti – sia discipline prossime a scadenza, sia normative dettate in via transitoria – o di prorogare la sospensione dell'efficacia di norme precedentemente entrate in vigore; sul punto, si v. G. Rivosecchi, *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in "Osservatorio AIC", 1-2/2019 (12 aprile 2019), www.osservatorioaic.it.

ce la possibilità di un ripensamento del legislatore⁵⁰, opportunamente affinando procedure e tecniche, quando diventi palese che taluni mutamenti normativi non sono più “necessari” come apparivano al momento della loro adozione ma sono, invece, divenuti controproducenti: non solo perché non leniscono le conseguenze della crisi e non sostengono le trasformazioni organizzative e produttive, ma perché nuocciono agli interessi delle imprese e ai diritti dei lavoratori. Soprattutto quando ostacolano la promozione e lo sviluppo di quella «forza lavoro competente, qualificata e adattabile, in grado di rispondere ai cambiamenti del mercato del lavoro» come raccomanda il legislatore dell’Unione europea (cfr. l’art. 145, TFUE).

La “incertezza” del principio di certezza trova fresche radici nella dinamica delle trasformazioni che caratterizzano la realtà attuale, e che sul piano politico alimentano il bisogno talora impellente di un “governo del cambiamento” che “in nome del popolo” governi quelle trasformazioni e cambi il “verso” di quella dinamica. Fenomeno, questo, che nel nostro paese e si traduce, nel primo ventennio del secolo XXI, in programmi di governo di miope prospettiva e, per quanto ci interessa, in politiche del lavoro poco rispondenti alle menzionate esigenze di affidamento.

Una riflessione sui processi di mutamento del diritto del lavoro richiede certamente, oggi più che in passato, un approfondimento dei rapporti tra diritto ed economia. Ma esige anche una riflessione più attenta sul ruolo del giurista di fronte alle più profonde e dirette dinamiche economiche, finanziarie e politiche. Oltretutto in presenza di un quadro della rappresentanza politica (e quindi del ruolo del Parlamento e del Governo) che sembra assumere, non solo in Italia, profili nuovi e poco rassicuranti. È un dato di fatto che la raccomandazione che il giurista conservi spazi di indipendenza, di riflessione libera e critica nel rispetto delle opinioni di ciascuno⁵¹, perda vigore e forza davanti alla richiesta di un sempre maggiore “allineamento”, unito

⁵⁰ F. Rimoli, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un’analisi*, in “Trasformazioni della funzione legislativa”, a cura di F. Modugno, II, Giappichelli, Torino 2000, p. 73.

⁵¹ G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Laterza, Bari 2014, p. 70.

ad un'efficienza e a un crescente tecnicismo, così irrigidendo ulteriormente i rapporti tra diritto e economia⁵².

6. Conclusioni parziali. Pluralismo e nuovo (dis)ordine delle fonti

Il diritto cambia dunque in ogni ordinamento, anche per l'apporto di soggetti e poteri diversi che operano all'interno e all'esterno di ciascuno Stato. Già s'è fatto cenno alle trasformazioni di forma e contenuto derivanti dalla "globalizzazione" delle fonti⁵³, dall'espansione della funzione giurisdizionale⁵⁴, dalla contemporanea presenza di un livello internazionale/sovranazionale e di un livello nazionale che s'influenzano reciprocamente⁵⁵; e che obbligano gli Stati, nel riconoscere ai cittadini diritti posti da quelle fonti ulteriori, a rendere i propri ordinamenti coerenti con tali norme, in molti casi risolvendo conflitti normativi⁵⁶.

Il sistema ereditato dalla tradizione giuspositivistica⁵⁷ deve pertanto fare i conti con l'affermarsi di nuove fonti e nuove modalità di produzione del diritto, in ragione di quel *pluralismo giuridico* che rispecchia la tendenza dei regimi regolativi a far leva su un'ampia tipologia di norme emanate da molteplici fonti.

Cambia dunque il ritratto dell'ordinamento giuridico: al principio di gerarchia, simbolicamente rappresentato dalla piramide (il "diritto della piramide"), si affianca l'istantanea di una rete *soft* e policentrica (il "diritto della rete")⁵⁸, nel cui ambito le norme si formano secondo

⁵² A. Cervati, *Diritto costituzionale tra memoria e mutamento*, in "Il Libro dell'Anno del Diritto-2017", www.treccani.it.

⁵³ Si v. ex multis A. Morrone, *Globalizzazione e trasformazioni del diritto costituzionale*, in "Scritti in onore di Gaetano Silvestri", Giappichelli, Torino 2106, pp. 1471-1484.

⁵⁴ Talora addossando alla giurisprudenza un improprio compito di supplenza politica, col rischio di conflitti tra poteri; cfr. G. Acocella, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁵ S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo stato*, Einaudi, Torino 2009.

⁵⁶ F. Rimoli, *op. cit.*, p. 109.

⁵⁷ N. Bobbio, *Giusnaturalismo e giuspositivismo* (Voce), in *Enciclopedia Treccani* (Enc. delle scienze sociali), 1994.

⁵⁸ Così F. Ost, *Dalla piramide alla rete: un nuovo modello per la scienza giuridica?*

una logica plurale e diffusa. In questa “foto di gruppo” non spicca dunque un nuovo modello di diritto che scalza quello di matrice statale, ma piuttosto la *coesistenza* di due strutture normative che alternano fasi di reciproche contaminazioni a fasi di competizione e di conflitto⁵⁹.

La *lex mercatoria* è forse il fattore più significativo nei rapporti fra diritto e globalizzazione. Questo diritto, per lo più descritto come “astattuale”, anche e soprattutto per il fatto che i suoi soggetti-principe non sono gli Stati o le organizzazioni internazionali ma gli stessi operatori economici del commercio internazionale, i quali diventano ad un tempo fonte e destinatari di quelle regole⁶⁰, serve a regolamentare rapporti contrattuali ed extracontrattuali aventi elementi di internazionalità, in genere per la conclusione di contratti di compravendita, finanziamento, subfornitura, trasporto e sistemi di pagamento internazionali (ad es., nei settori del credito, dei trasporti di merci o persone, delle assicurazioni, e più di recente nelle transazioni commerciali su piattaforme, con effetti, dunque, su contratti di prestazioni di lavoro e servizi attraverso piattaforme *online*).

Proprio per il fatto di nascere e diffondersi in modo spontaneo e *alternativo* al diritto nazionale senza la mediazione del potere legislativo degli Stati, la *lex mercatoria* esalta la contrattazione libera e incondizionata promuovendo “valori” che sarebbero di per sé antitetici a quelli su cui si fonda il diritto del lavoro⁶¹, il quale invece limiterebbe, in via di principio, la sfera di applicazione della *lex mercatoria* tramite l'inderogabilità delle norme di tutela, la rigidità del tipo contrattuale, la (parziale) indisponibilità dei diritti del lavoratore e la non arbitrabilità dei contratti transnazionali di lavoro. Principi, questi, ai quali si allineano le norme di diritto internazionale privato e processuale ap-

in “Il tramonto della modernità giuridica. Un percorso interdisciplinare”, a cura di M. Vogliotti, Giappichelli, Torino 2008, p. 29.

⁵⁹ Cfr. B. Pastore, *Sul disordine delle fonti del diritto (inter)nazionale*, in “Diritto & Questioni pubbliche”, 1/2017, pp. 13-30.

⁶⁰ F. Galgano, *Lex mercatoria*, il Mulino, Bologna 2010, p. 248. Sul carattere della *lex mercatoria* come diritto *prêt-à-porter*, pronto a presentarsi nella taglia al momento necessaria”, si v. P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Bari 2018, p. 122.

⁶¹ F. Marrella, *Lex mercatoria e diritto del lavoro*, in “Riv. giur. del lavoro e della previdenza sociale”, 4/2015, pp. 691-727, in particolare p. 703.

plicabili ai contratti di lavoro subordinato; norme poste direttamente dal legislatore dell'Ue.

Ora, se si guarda "al di là" del complessivo sistema giuridico dell'Unione, la situazione cambia. Difatti, le imprese transnazionali sfruttano la concorrenza tra ordinamenti giuridici nazionali, soprattutto nel sud del mondo, per minimizzare il costo del lavoro. Eppure, proprio in questa subalterna dimensione geopolitica e commerciale i codici di condotta delle multinazionali (che sono parti della nuova *lex mercatoria*, incentivati dalla stessa Ue e dai principi dell'Onu su imprese e diritti umani) finiscono per colmare le lacune dei diritti nazionali, talora supplendo all'assenza di norme imperative statali di tutela del lavoratore nei paesi in cui sono più bassi gli *standard* di tutela dei diritti sociali fondamentali. Ma con tutti i problemi connessi all'affidamento della tutela del lavoratore dallo Stato al mercato⁶².

Di converso, guardando "al di qua" del contesto dell'Ue, l'influenza della *lex mercatoria* non si traduce in un miglioramento dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Ad essere messa in discussione è la tenuta stessa del tradizionale impianto giuslavoristico. Le caratteristiche *basiche* del diritto del lavoro e la sua funzione equilibratrice delle asimmetriche posizioni tra lavoratore e datore di lavoro sembrano, infatti, minacciate dall'affermarsi di forme di trattativa privata fra lavoratore e datore in nome della formale autonomia delle parti (come avviene attraverso le piattaforme digitali). Queste forme negoziali minacciano di disarticolare le categorie fondamentali del diritto del lavoro e di inaridirne la funzione compensativa e di riequilibrio di potere nell'ambito delle relazioni individuali e collettive.

⁶² *Ibidem*.

FOCUS Modelli e tecniche di produzione normativa nel rapporto tra le fonti del diritto del lavoro del settore pubblico

Carmine Russo

1. I fattori che influenzano il rapporto tra le fonti nel diritto del lavoro pubblico

1.1 La staticità che spesso si ritiene caratterizzi il rapporto di lavoro pubblico, nonostante il trascorrere del tempo e il mutare delle normative, è solo apparente. Al contrario, forse proprio in questa branca del diritto del lavoro si è assistito a un continuo ripensamento degli assetti normativi precedenti, con inversioni di rotta da parte del legislatore che solo raramente sono state conseguenza di un organico disegno riformatore. Come è naturale che sia nel diritto del lavoro, molteplici sono gli elementi che incidono sulle sue trasformazioni. Se, in generale, come ricorda De Luca Tamajo, «il nuovo secolo ci consegna una ulteriore “stagione” del diritto del lavoro, i cui fondamenti normativi e valoriali, appaiono incalzati e talora sfiancati dapprima dalla evoluzione tecnologica e dalla ristrutturazione organizzativa della produzione, poi dalla dilatazione dell’arena competitiva nella direzione globale e, infine, dalla gravissima crisi economico-finanziaria e occupazionale»¹, il diritto del lavoro pubblico non fa eccezione, anche se alcuni fattori, e in particolare quello economico-finanziario hanno sempre avuto e sempre avranno, una rilevanza maggiore rispetto agli altri.

¹ R. De Luca Tamajo, *Il problema dell’inderogabilità delle regole a tutela del lavoro, ieri e oggi*, in “La crisi economica e i fondamenti del diritto del lavoro”, Atti delle giornate di studio AIDLASS nel cinquantenario della nascita dell’associazione, Bologna, 16–17 maggio 2013, Milano 2014.

È altrettanto vero che se i servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni non risentono direttamente della competitività internazionale, su di essi e, di conseguenza, sulle sorti del rapporto di lavoro dei suoi dipendenti, incide la sempre crescente concorrenza delle erogazioni di servizi adottate da soggetti privati e del terzo settore la cui normativa lavoristica gioca una funzione calmierante ulteriore rispetto a quella già esercitata dalle condizioni finanziarie del singolo paese. Ancora poco hanno finora inciso le tecnologie produttive ed organizzative, sia per la ancora recente introduzione di tecnologie di digitalizzazione e informatizzazione dei processi e delle procedure, sia perché il diritto del lavoro pubblico è stato spesso terreno di polemiche che, prendendo spunto da casi di cronaca di esecrabili comportamenti individuali o di gruppo, si sono poi spostate sulla stessa compatibilità ed opportunità di un sistema di servizi pubblici ancora strutturalmente riconducibile alle pubbliche amministrazioni.

Se quelli finora enunciati sono i fattori che maggiormente hanno influenzato nel tempo le decisioni del legislatore, non si può tacere del ruolo che hanno svolto nel tempo le relazioni sindacali del settore, dapprima nella delicata e innovativa opera di traghettamento del rapporto di lavoro dalla sfera del diritto amministrativo a quella del diritto del lavoro e in seguito nella non sempre semplice e lineare azione di contemperamento tra esigenze di organizzazione e tutela del lavoro, soprattutto da quando la costituzionalizzazione del "pareggio di bilancio" ha limitato fortemente le flessibilità nella gestione dei bilanci cui le amministrazioni ricorrevano in precedenza². Infine, nel corso degli anni sono mutate anche le tecniche legislative, oramai da tempo orientate a valorizzare una rapidità decisionale delle maggioranze non troppo intralciata dagli equilibri parlamentari. Non è un caso infatti che, seguendo peraltro una procedura diffusasi anche in altri ambiti delle politiche sociali e del lavoro, già a partire

² Va ricordato, infatti, che la Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha modificato non solo l'art. 81 sulla procedura di approvazione della legge di stabilità, ma anche l'art. 97, innovando il contenuto del primo comma che ora recita: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

dal 1992 ogni riforma che abbia riguardato il lavoro pubblico sia stata adottata ricorrendo a decreti legislativi la cui legge delega si è caratterizzata col trascorrere del tempo per avere criteri di delega sempre più generici e meno stringenti³.

1.2. Almeno alle origini del percorso che ha portato all'assetto normativo ancora oggi di riferimento, ma non più prevalente, del rapporto di lavoro pubblico, nelle diverse fasi che hanno caratterizzato l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni e del pubblico impiego nel nostro paese si riscontrano alcune costanti. Infatti, gli interventi legislativi che si sono succeduti, con ritmica cadenza decennale, negli ultimi trent'anni del '900 anche se non omogenei per organicità ed ambito di applicazione, hanno in comune la situazione economica nella quale matura la decisione politica della loro approvazione. È questa la prima costante che caratterizza le riforme del pubblico impiego: una razionalizzazione dell'organizzazione che contribuisca principalmente a ridurre l'incidenza sulla spesa pubblica del costo del lavoro in prossimità o in presenza di cicli economici negativi.

La seconda costante è riconducibile al fatto che ogni intervento legislativo è preceduto da un accordo sindacale di carattere generale (di tipo concertativo) che traccia le linee e gli obiettivi del successivo provvedimento normativo. Consenso politico e consenso sociale sono stati in quel periodo quindi requisiti indispensabili di un intervento innovativo con sufficienti garanzie di successo; la fase di crisi economica rappresenta l'occasione propizia per tale consenso; l'accordo con le forze sociali è il semaforo verde o l'acceleratore dell'intervento riformatore.

Come ulteriore premessa e chiave di lettura, va tenuto presente che un ruolo fondamentale nell'ammodernamento della normativa è stato

³ Ricordando le principali tappe di questo percorso, ricordiamo che dopo la legge 93/1983, che segna l'inizio di una possibile "contrattabilità" del rapporto di lavoro pubblico, le riforme successive sono state adottate con le seguenti leggi-delega: 421/1992, 59/1997 (leggi che hanno dato vita ai decreti legislativi che sarebbero stati consolidati nel d.lgs. 165/2001); 15/2009 (dalla quale prende vita il d.lgs. 150/2009); 124/2015 i cui decreti delegati (74/2017 e 75/2017 hanno introdotto modifiche ai precedenti decreti legislativi. E, nel momento in cui scriviamo, è in Parlamento un disegno di legge delega presentato dal Ministro Bongiorno (a. s. 1122).

svolto dalle centrali confederali che – come si vedrà – hanno coordinato e legittimato le proprie strutture di categoria (di livello nazionale o decentrato) nel ruolo di rappresentanza e di contrattazione; questa azione di governo dell'assetto sindacale ha riguardato anche la struttura statutaria delle maggiori confederazioni, con continue e progressive aggregazioni categoriali più funzionali alle politiche di razionalizzazione e contenimento delle risorse disponibili (pubbliche e sindacali). In questo progressivo processo di aggregazione, le stesse strutture di categoria finiscono per avere la rappresentanza negoziale di più comparti e per svolgere un ruolo trasversale, che potremmo definire paraconfederale rispetto ai comparti che rappresentano. In risposta a questo processo in atto nelle principali confederazioni si assiste ad un rifiorire del sindacalismo autonomo, alla costante ricerca di specificità e particolarismi. Trend, quest'ultimo, che si invertirà, anche se non completamente, solo a seguito della predisposizione di criteri di rappresentatività di comparto ad opera della legislazione del 1997.

Già nel corso dei primi anni '70 del Novecento, in presenza di una crisi di risorse che di lì a poco avrebbe coinvolto la nostra economia ed il nostro sistema industriale, si sperimentarono forme di ammodernamento delle amministrazioni e del rapporto di lavoro attraverso il ricorso alla contrattazione collettiva e al controllo della spesa pubblica da un lato, perseguendo il superamento di un assetto statale accentrato sul piano istituzionale, territoriale e decisionale, dall'altro. Si voleva recuperare una logica di funzionalità per un rapporto di lavoro che – perso l'assetto unitario comunque garantito dal T.U. n. 3 del 1957 – si era polverizzato a causa di meccanismi automatici e di leggende *ad hoc* (per singoli settori e/o professioni) che avevano caratterizzato l'intero arco del decennio precedente. Mentre, quindi, l'intervento legislativo si concentra su esigenze di riforma istituzionale dell'apparato pubblico, con proposte che investono direttamente la struttura delle amministrazioni e le forme di partecipazione sociale alle scelte politiche (in un processo riconducibile ai concetti di democrazia, decentramento, partecipazione), le parti sociali si preoccupano di trovare strumenti di governo della struttura delle retribuzioni del pubblico impiego e di creare un raccordo visibile tra riforma degli apparati pubblici (istituzione delle regioni, decentramento amministrativo, riassetto dei mini-

steri e degli enti pubblici non economici e, *last but not least*, istituzione del Servizio sanitario nazionale) e trattamento economico e normativo del personale dipendente. Questo obiettivo è perseguito stabilizzando per legge le prassi di contrattazione collettiva che si erano diffuse in via informale. La formalizzazione si realizza attraverso un accordo tra Governo e Cgil-Cisl-Uil del 17 marzo 1973 con il quale viene sancito che i contratti collettivi hanno scadenza triennale per tutti i settori del pubblico impiego: generalizzazione e contemporaneità dello strumento contrattuale diventano così nello stesso tempo strumenti di politica istituzionale e di politica economica.

All'interno dei provvedimenti di riforma istituzionale sono contenute le norme di sperimentazione delle prime forme di contrattazione collettiva relative ai diversi settori della pubblica amministrazione (cfr. schema successivo) e, coerentemente al prevalente approccio istituzionale utilizzato dal legislatore, lo spazio riservato alle relazioni sindacali è quasi esclusivamente di carattere retributivo mentre la struttura della contrattazione, anche per rispondere ad esigenze di contenimento della spesa, è significativamente accentrata. Garante di questo processo sono le stesse parti firmatarie dell'accordo del 17 marzo, nel momento in cui si impegnano ad essere sempre e comunque presenti ai tavoli negoziali di settore per garantire perequazione economica ed omogeneizzazione dei trattamenti salariali. Di fatto, la politica della perequazione salariale – che finisce per assorbire anche le velleità riformatrici connesse all'istituto della qualifica funzionale⁴ – contribuisce ad attivare un percorso di riassetto anche delle forme di rappresentanza. Il pubblico impiego si era caratterizzato fino ai primi anni '70 per un'azione "lobbistica" orientata a lucrare spazi di "negoziato informale"⁵ sia nei confronti di singole forze politiche all'interno del Parlamento (o anche singoli parlamentari), sia attraverso la partecipazione ad organismi vari e commissioni amministrative di gestione ed amministrazione del personale. In questo spazio dell'informalità della rappresentanza, il sindacalismo auto-

⁴ C. Russo, *Le proposte di riforma dell'organizzazione amministrativa*, in ISAP, *Le relazioni tra amministrazione e sindacati*, Milano 1987.

⁵ L. Bordogna, *Pluralismo senza mercato. Rappresentanza e conflitto nel settore pubblico*, Milano 1994.

mo trovava una linfa utile al suo crescere e moltiplicarsi, ed anche il sindacalismo confederale si adotta una forma associativa frastagliata delle proprie categorie sostanzialmente coincidente con interessi ed assetti organizzativi di singole amministrazioni. Gli accordi del 1973 rappresentano il punto di maggiore capacità attrattiva per il sindacalismo confederale, che attraverso la legittimazione della contrattazione nazionale intende anche contrastare un terreno di competizione sindacale tanto frammentato da impedire di esercitare la sua vocazione solidaristica. Infatti, alla rivendicazione perequativa e razionalizzatrice corrisponde sul piano associativo l'avvio di un percorso di aggregazioni delle categorie sindacali (in macro federazioni) e di crescente influenza delle strutture confederali.

Questo percorso accentratore, che investe i contenuti ed i soggetti della nascente contrattazione collettiva, non esclude la partecipazione negli organismi di amministrazione da parte dei sindacalisti. Questa contraddizione – che comporta spesso conflitti anche all'interno di una stessa organizzazione sindacale tra componente negoziale e componente interna agli organismi di partecipazione (Russo, 1987b) – comporta per un verso un'alta vischiosità nel processo di affermazione della riforma e, per un altro, un rilancio del sindacalismo autonomo che trova consenso tra quanti vedono nella tendenziale omogeneizzazione dei trattamenti un tradimento delle caratteristiche di "specificità" che avevano da sempre caratterizzato l'impiego pubblico; atteggiamento, questo ultimo, che era condiviso in verità anche da alcune istanze di categoria del sindacalismo confederale. La doppia sede di rappresentanza (contrattuale e di gestione amministrativa) si avvierà a semplificazione solo a partire dal 1985, anno nel quale il sindacalismo confederale, che ha ormai consolidato la sua vocazione contrattuale con l'approvazione della legge-quadro del 1983, comincia a riflettere – attraverso uno storico scambio epistolare tra Camiti, Lama e Benvenuto – sulla opportunità di ritirare i propri rappresentanti da tutti gli organismi amministrativi.

I primi anni del decennio successivo sono caratterizzati da tassi di inflazione di gran lunga superiori a quelli degli altri paesi europei. In questo contesto l'esigenza di mantenere sotto controllo la dinamica inflattiva richiede un impegno delle istituzioni e delle forze sociali

in grado di programmare e verificare gli incrementi di retribuzioni e tariffe. Si è in presenza in altri termini di una esigenza di razionalizzazione delle risorse disponibili e di una revisione di quelle organizzative. Conclusa la fase precedente di riforma istituzionale, quanto meno sul piano legislativo, il dibattito culturale e politico si concentra, in questo frangente, nel cercare un approccio all'ammodernamento che sia più attento alle modalità di funzionamento interno delle amministrazioni, alla ricerca di obiettivi che possono anch'essi essere ricondotti all'interno di una triade di parole-simbolo quali sono quelle di 'efficacia, efficienza, produttività. A completamento della manovra di trasparenza retributiva condotta nel decennio precedente, il Governo aveva presentato in Parlamento un disegno di legge quadro sul pubblico impiego (1979) la cui relazione introduttiva si rifaceva alle conclusioni della Commissione Coppo che denunciava una frammentazione retribuiva sostanzialmente indotta da interventi legislativi. Lo strumento prescelto dal disegno di legge, per porre riparo a questa anomalia ricalcava, accentuandole, le orme degli interventi legislativi del decennio precedente: contrattazione collettiva per un numero limitato di settori, disciplinata da un accordo generale (accordo intercompartimentale), sotto la responsabilità diretta del Governo e delle confederazioni sindacali chiamate a coordinare le vertenze nazionali di categoria. Al Ccnl di settore si affidavano materie anche inerenti il trattamento normativo, prima escluse dalla contrattazione, in modo, così, da delimitare ulteriormente le competenze del legislatore. L'iter parlamentare procede per alcuni anni in maniera stanca e poco convinta. Anche in questo caso è necessaria l'accentuazione della crisi ed un accordo con le parti sociali (22 gennaio 1983) per fornire al Parlamento l'occasione e la spinta necessarie per licenziare rapidamente quel provvedimento (approvazione il 9 marzo, promulgazione il 29 dello stesso mese). Coerentemente all'impostazione organizzativa del nuovo approccio, la legge quadro prevede un livello elastico (perché affidato alla volontà delle parti) di centralizzazione con la contrattazione intercompartimentale, un ampliamento delle materie affidate alla contrattazione ed una articolazione della struttura contrattuale attraverso il riconoscimento, seppure parziale della contrattazione decentrata. Il tutto comunque all'interno di un quadro di riferimento

del rapporto di lavoro e delle modalità e procedure di produzione normativa di tipo pubblicistico. Sul piano della rappresentanza, la legge quadro segna la conclusione del processo di centralizzazione e confederalità della contrattazione iniziato nel decennio precedente.

Come si vede dalla succinta ricostruzione delle due vicende che hanno preceduto l'approvazione del decreto legislativo 29/1993, le confederazioni sindacali erano da tempo legittimate sul piano politico a garantire i risultati delle legislazioni di riforma del rapporto di lavoro, per cui la progettazione delle riforme avveniva essa stessa attraverso accordi sindacali di tipo concertativo. Quando, agli albori degli anni '90, l'insoddisfazione per il funzionamento della legge-quadro sul pubblico impiego si coniuga con una nuova sfida da affrontare sul terreno dell'equilibrio dei parametri macroeconomici, per garantire il rispetto dei vincoli derivanti dal Trattato di Maastricht, il copione delle procedure e delle alleanze attorno alle quali saldare il consenso sociale e politico necessari è ormai rodato. Non rientra tra i compiti di questa ricostruzione soffermarsi sui motivi del fallimento del modello previsto dalla legge-quadro del 1983⁶; in questa sede è sufficiente solo rilevare come, con l'avvio del nuovo decennio, si sia ritenuto utile sottoporre il pubblico impiego ad un rito di purificazione attraverso l'emanazione di una nuova normativa che tenesse maggiormente conto della mutata situazione delle amministrazioni pubbliche e delle relative esigenze di ammodernamento.

A tale revisione si dà avvio nel 1991, con la predisposizione di un'ipotesi di articolato da parte delle confederazioni Cgil, Cisl e Uil, sulla quale si svolgono anche i primi confronti in sede tecnica con il Governo; ma il progetto sembra arenarsi. Canno, precedendo il Parlamento, era intervenuto con alcune leggi anticipatorie del possibile nuovo assetto delle pubbliche amministrazioni attraverso le leggi sul nuovo assetto degli enti locali (legge n. 142/90), sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali (legge n. 146/90), sull'accesso e la partecipazione all'attività amministrativa (legge n. 241/90); gli stessi accordi sindacali di comparto siglati nel corso del 1990 evidenziavano maggiormente

⁶ G. Cecora, C. D'Orta (a cura di), *La riforma del pubblico impiego*, Bologna 2004; M. Grandi, *Introduzione a G. D'Alessio*, M. D'Antona (a cura di), *Nuovo rapporto di lavoro nella pubblica amministrazione*, Roma 1995.

l'attenzione per l'istaurarsi di un rapporto responsabile tra operatori ed utenza. L'attuazione di questo insieme di norme soffre però della mancanza di un quadro di riferimento generale, di un assetto comune che riguardi l'amministrazione, i dipendenti, l'organizzazione. Sul piano culturale e del dibattito politico, l'attenzione rispetto al decennio precedente si sposta dagli assetti tipicamente organizzativi ad una attenzione maggiormente focalizzata sulle caratteristiche degli operatori e sul rapporto delle amministrazioni con la società civile. Tale mutamento di approccio può, a fini esemplificativi, ancora una volta essere ricondotto a tre parole (responsabilità, professionalità, qualità).

Ma, a confermare ancora una volta la necessità della presenza di costanti "ambientali" idonee a far maturare l'intervento legislativo bisogna attendere una accentuazione della crisi economica, per rispondere alla quale si giunge dapprima ad un accordo con le parti sociali (31 luglio 1992) ed all'approvazione sollecitata dapprima della legge-delega 421/1992 (dal titolo significativamente orientato alla razionalizzazione dei costi e degli apparati dell'intera finanza pubblica) e poi a quella del decreto legislativo 29/93. Il verbale di intesa del 31 luglio 1992 prevede esplicitamente il percorso concordato alla riforma del lavoro pubblico, nel momento in cui afferma che «il Governo promuoverà [...] una sede di confronto e negoziazione con le confederazioni sindacali maggiormente rappresentative aventi quali obiettivi la disciplina dei tempi e dei modi di transizione alle regole di diritto comune, la delegificazione funzionale alla apertura di spazi contrattuali, la struttura della retribuzione, l'organizzazione dei livelli della contrattazione in relazione anche alle componenti della retribuzione fissa»; e che si tratti di un percorso "negoziato" con reciproca soddisfazione sia nella definizione dei contenuti della legge delega che in quelli del decreto delegato è confermato dal Protocollo del 23 luglio del 1993 che al termine della parte dedicata agli assetti contrattuali contiene una nota che per il settore del lavoro pubblico rinvia al decreto legislativo approvato pochi mesi prima.

Rispetto agli interventi precedenti, il modello previsto da questa ultima normativa incide contemporaneamente su tutti gli aspetti riguardanti il funzionamento delle amministrazioni, talvolta in maniera innovativa, come nel caso del rapporto di lavoro e della contrattazione

collettiva; in altri casi, ancorandosi a previsioni già presenti nel nostro ordinamento, organizzando quelle disposizioni in modo sistematico e originale rispetto alla frammentazione che in precedenza le caratterizzava, come nel caso dell'organizzazione e della dirigenza⁷.

Il percorso sviluppatosi nel corso di un trentennio può quindi considerarsi un progressivo processo di legittimazione del consenso sociale alle decisioni politiche: il ruolo della concertazione, da questo punto di vista, è stato ampiamente analizzato e studiato per doverci richiedere di soffermarci su questa delicata modalità di temperamento tra pluralismo sociale ed istituzionale. È evidente anche, come la prassi concertativa abbia finito per legittimare un ruolo della contrattazione ulteriore rispetto all'ambito strettamente riconducibile alla rappresentanza di interessi tra le parti sociali. Anche a questo proposito sono note le ipotesi e le interpretazioni (anche della Corte costituzionale) che in più casi hanno consentito alla legge di attribuire alla contrattazione collettiva una funzione paralegislativa, garantendole peraltro una efficacia soggettiva generalizzata in equilibrio non sempre perfettamente stabile con la mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 Cost. Questo percorso, che ha riguardato l'intero mondo del lavoro, nel pubblico impiego ha raggiunto livelli originali, fino ad attribuire alla contrattazione collettiva il ruolo di fonte principale di riforma e di baluardo della stessa. È naturale che questa condizione di privilegio funzionale, derivante dalla legittimazione politica, abbia finito per transitare facilmente dallo strumento ai suoi titolari.

Per completare e confermare la nostra ipotesi di lavoro, va ancora segnalato che alle stesse alleanze si ricorre anche nel biennio 1996-1997 quando si tratta di approvare ed attuare una fondamentale riforma degli assetti istituzionali ed amministrativi che è ricordata con il nome di leggi Bassanini; in questa occasione, il "Patto del Lavoro" del settembre 1996 definisce le linee di riforma e pone gli «obiettivi di sviluppo e di promozione adempiendo all'impegno di modificare il quadro normativo in materia di gestione del mercato del lavoro e

⁷ L. Zoppoli, *Il lavoro pubblico negli anni 90*, Torino, 1998; T. Treu, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego, ambiti e struttura*, in "Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali", 1, 1994; C. Russo, *Poteri, responsabilità e partecipazione nel lavoro pubblico*, Torino 1996.

crisi occupazionali, in direzione di un governo attivo delle dinamiche dell'occupazione»; di lì a poco – 12 marzo 1997 – uno specifico protocollo di intesa sul lavoro pubblico rilancia il processo di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni e di completa contrattualizzazione del rapporto di lavoro (Zoppoli, 1998).

2. Le determinanti economico-finanziarie del “nuovo secolo”

2.1. Riassumendo quanto finora detto, se ripercorriamo i modelli contrattuali del settore pubblico nel nostro paese possiamo evidenziare l'influenza dei diversi fattori. Quando negli anni '70 la contrattazione collettiva si afferma come alternativa alla legge per regolamentare alcuni aspetti del rapporto di lavoro quasi esclusivamente retributivi, ottiene questo riconoscimento per omogeneizzare trattamenti economici che leggi micro settoriali avevano disaggregato oltre ogni sostenibilità e trasparenza. Questo scopo portò necessariamente ad una valorizzazione del contratto nazionale e una posizione di favore per quei sindacati che anche sul piano organizzativo (per la loro configurazione confederale) garantivano una maggiore aggregazione di interessi. Questa situazione si conferma ulteriormente negli anni '80, quando per una maggiore attenzione anche alla dimensione organizzativa delle amministrazioni iniziarono le prime esperienze di decentramento e si ampliarono le materie negoziabili. Anche in questo caso, la struttura che ne derivò, seppure ancora in una condizione di forte condizionamento legislativo e configurazione dell'accordo sindacale come fonte pubblicistica e non privata (e, infatti, gli accordi erano firmati con il governo), fu accentrata sia nel ruolo riconosciuto al contratto nazionale (ed anzi prevedendo anche un accordo generale applicabile a tutte le amministrazioni), sia nella predisposizione di comparti contrattuali in numero limitato che aggregasse amministrazioni omogenee sotto il profilo istituzionale e amministrativo. Tanto che nel settore pubblico il numero di contratti nazionali è sempre stato ridotto, soprattutto se lo si compara a quello del settore privato che – anche per effetto della diversificazioni delle associazioni datoriali – ancora oggi supera quota 400. Ancora negli anni '90 e fino al 2008 quando la contrattazione nel

settore pubblico gode del suo momento di maggiore espansione si in termini di materie negoziabili, sia per autonomia dalla legge, sia infine per decentramento delle sedi e delle materie, la legge ha continuato, seppure in forma più limitata e discreta, ad esercitare una funzione di sistema del modello.

2.2. Gli effetti della crisi finanziaria che dal biennio 2007-2008 ha colpito tutti i paesi con conseguenze maggiori su quelli che, come l'Italia, soffrono di una maggiore vulnerabilità finanziaria, hanno cominciato a mordere fin da subito anche sul settore del lavoro pubblico e sullo stesso modello di relazioni sindacali che lo caratterizza. In perfetta sintonia con quanto avvenuto in quasi tutti i paesi dell'Unione, il lavoro pubblico ha "pagato" la crisi prevalentemente sul piano retributivo e in alcuni casi, ma non (forse ancora) in Italia, su quello occupazionale con ricorso a risoluzioni dei rapporti di lavoro accanto alle politiche di blocco del turnover. Anche in questo caso in modo diffuso sullo scenario comparato, l'adozione di soluzioni di risparmio della spesa per perseguire e favorire la sostenibilità e l'equilibrio di bilancio dello Stato e delle amministrazioni è stata attuata anche attraverso la parziale devitalizzazione delle prerogative contrattuali e partecipative del sindacato. In Italia, paese che oramai da vent'anni vive la costante necessità di contemperare nel pubblico impiego una forte tradizione giuridica amministrativa con una spiccata normativa di contrattualizzazione del rapporto di lavoro, le relazioni sindacali hanno ovviamente risentito della centralizzazione e rilegificazione delle misure finanziarie che si sono accompagnate inoltre ad un maggiore controllo degli esiti della contrattazione collettiva (nazionale e di secondo livello) e a un ridimensionamento degli spazi di agibilità negoziali. Pur facendo la tara, da un lato, dell'atteggiamento antagonista nei confronti del lavoro pubblico, assunto sostanzialmente in modo trasversale dalle forze politiche e di governo di questi anni, e dall'altro dell'insoddisfacente *performance* d'innovazione esibita dalla contrattazione collettiva negli anni del suo massimo fulgore, è certo che dal 2008 ad oggi e soprattutto per il futuro, il modello di relazioni sindacali che serve al lavoro pubblico in tempo di *spending review* non può essere quello sperimentato nel passato, non solo nei comportamenti

ma proprio nell'assetto stesso della struttura contrattuale e degli strumenti attivabili.

Il principale punto di partenza nella modifica strutturale nel settore pubblico può essere considerato il d.l. 78/2010 che, «in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea» blocca la contrattazione nazionale fino al 2013 e congela i fondi di salario accessorio al valore del 2009, non consentendo nemmeno l'avvio del modello negoziale definito nel Protocollo separato del 30 aprile 2009. Esperienza non nuova per il lavoro pubblico che già aveva dovuto aspettare il 1995 per giovare del nuovo modello di contrattualizzazione instaurato con il d.lgs. 29/1993; ma questa volta non solo il periodo di blocco è più lungo (essendo peraltro probabilmente prolungato fino al 2014 e potendosi prevedere gli effetti dei prossimi contratti al più presto per il 2016), ma anche gli automatismi sono inferiori ad allora e di conseguenza il congelamento della retribuzione è più incisivo. Ma se è dal 2010 che il contratto nazionale non è più in grado di orientare completamente il secondo livello, né di distribuire risorse, né di suggerire come trovarne nelle singole amministrazioni, già nei due anni precedenti il legislatore era intervenuto ridimensionando il salario accessorio (almeno per i comparti delle amministrazioni centrali, con l'art. 67 del d.l. 112/2008) e cercando di ridimensionare (seppure con dettato confuso e contraddittorio più volte censurato in controversie di contrasto a comportamenti antisindacali delle amministrazioni) il ruolo partecipativo e contrattuale del sindacato con il d.lgs. 150/2009.

Con questi provvedimenti si aprono due fronti nuovi del settore pubblico. Con il primo, quello dei tagli lineari alla retribuzione che si aggiunge alla politica dei tagli lineari al personale già iniziata con la finanziaria 2007 (l. n. 296/2006) e periodicamente reiterata fino al d.l. 95/2012; questa politica dei tagli lineari, che si aggiunge a quella del blocco del turnover, ha come effetto un riassetto professionale delle amministrazioni affidato esclusivamente alla casualità anagrafica delle cessazioni dal rapporto di lavoro che la carenza di risorse (anche finalizzate alla formazione) non consente di riequilibrare né con incentivi, né agendo sui profili. Con il secondo, quello del tentativo di

marginalizzazione del ruolo sindacale attraverso la rilegificazione di alcuni istituti e la conversione del ruolo dirigenziale da responsabile dell'organizzazione a responsabile della disciplina in una mistificata prospettiva scenografica che più che all'autonomia somiglia(va?) all'isolamento. Marginalizzazione accentuata con il d.lgs. 141/2011, confermata con la sola eccezione della gestione degli esuberi dal d.lgs. 95/2012 e, sembra, in via di attenuazione anche di sistema con un Ccnq che rielabori il modello attualmente previsto dai contratti nazionali di comparto e di area che risultano, fino al nuovo contratto di revisione, però depotenziati alla sola modalità dell'informazione.

I modelli contrattuali del settore pubblico possono essere ricostruiti attraverso chiavi di lettura sostanzialmente simili a quelle utilizzate per il settore privato, anche se il loro impatto sul ruolo delle parti ha caratteristiche diverse perché diverso è il punto di partenza. Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, nel settore privato, dove peraltro è naturale che a confrontarsi siano due soggetti privati (individuali o collettivi), la ricerca di equilibrio tra i due livelli di contrattazione avviene a seguito del fatto che sia il livello aziendale sia quello nazionale si sviluppino autonomamente e non necessariamente raccordandosi tra loro; tanto che nel corso del tempo sono state cercate e trovate soluzioni diverse tentando progressivamente una razionalizzazione del sistema. E l'Intesa Cgil-Cisl-Uil del gennaio 2016 è l'attuale punto di approdo di questo percorso.

Nel settore pubblico la condizione di partenza è molto diversa, in quanto – se si escludono i paesi di cultura anglosassone e quelli del nord Europa – tutte le altre esperienze normative nazionali del lavoro pubblico, seppure con intensità e modelli diversi, vedono un prioritario ruolo attribuito alla legge. Ciò significa che in questi casi ad affermarsi per primo è il contratto nazionale che, per la sua funzione di regolamentazione generale è il più indicato a sostituire la fonte legislativa nella regolazione del rapporto di lavoro. Una seconda caratteristica del settore pubblico rispetto a quello privato è che in quest'ultimo normalmente la legge prende atto e si integra con l'azione contrattuale delle parti, mentre nel settore pubblico è la legge a definire il ruolo delle parti sociali. E se questo ruolo è più o meno ampio ed autonomo rispetto alla legge, è comunque una scelta affidata al legislatore che, a

seconda delle condizioni e del proprio orientamento, può modificare l'assetto del rapporto tra legge e contratto. Tutto questo significa che nel settore pubblico il modello contrattuale nasce originariamente come maggiormente strutturato e formalizzato e anche il rapporto tra più livelli di contrattazione non mette mai del tutto in discussione il ruolo del contratto nazionale al quale, per esigenze di raccordo con la legge e di controllo della spesa è attribuito il ruolo di guida e limite del contratto di secondo livello (quando non sia la stessa legge ad assolvere anche a questa funzione). La chiave di lettura comune dei cambiamenti che ha subito il settore pubblico in tutti i paesi europei a seguito della crisi esplosa nel 2008-2009 è che si decide di operare una ulteriore stretta sui bilanci pubblici in modo da stornare risorse per lo sviluppo di occupazione e crescita dell'economia comunitaria. Quando la crisi economica diventa finanziaria per effetto del crollo del sistema bancario statunitense, l'Europa accelera e inasprisce le misure da adottare e il settore pubblico in molti paesi è tra i primi assetti nazionali a farne le spese. Analizziamo per il momento l'Italia (torneremo dopo in Europa).

Le politiche di taglio della spesa e ridimensionamento del ruolo della contrattazione si avvia col d.l. 112/2008 che tra le altre cose aumenta i sistemi di controllo sulla contrattazione ad ogni livello. Col d.lgs. 150/2009 si accentua ulteriormente la *rilegificazione* di alcuni istituti contrattuali (criteri di mobilità e valutazione, sanzioni disciplinari) e, soprattutto si riduce la possibilità del contratto di derogare al contenuto della legge (inderogabilità); questo processo di rilegificazione si accompagna a quello chiamato di "unilateralizzazione", per riferirsi al rafforzamento del potere datoriale rispetto alle relazioni sindacali in genere (superamento della concertazione, parzialmente sostituita dall'esame congiunto). Va subito detto che questi trend non sono frutto di un governo soltanto, visto che sono stati confermati da tutti i governi successivi e se ne trova conferma anche nel disegno di legge Madia, con la seguente differenza: nel caso della legislazione del 2009 (legge Brunetta) per la prima volta nel percorso delle riforme del settore pubblico il contenuto della legge e quello dei decreti delegati non è stato preventivamente orientato da accordi sindacali e l'effetto di questo mutato clima si nota proprio nei processi di rilegificazione

e unilateralizzazione appena accennati; nel caso della legislazione del 2017 (legge Madia) un accordo con le maggiori confederazioni è stato raggiunto, per urgenti esigenze di consenso politico, solo nella fase di definizione dei contenuti dei decreti delegati e l'effetto di questa distonia si nota, come diremo, nella minore organicità della disciplina delegata. E, inoltre, a partire dal 2008 si moltiplicano i controlli di merito sui contratti, attraverso l'inserimento della relazione illustrativa (controllo di qualità e non solo di compatibilità) che accompagna l'ipotesi e il rafforzamento del ruolo dei controlli Mef e della Corte dei Conti. Anche questi appaiono come trend stabilizzati. Ma ciò che in senso rilevante incrina il modello di contrattualizzazione del rapporto di lavoro è il blocco della contrattazione che, iniziato dal 2010, vede una ripresa solo a seguito della sentenza della Corte costituzionale 178/2015.

Il sistema delle fonti risulta alterato anche solo per il fatto che nel frattempo la legge ha continuato a modificare il quadro legislativo. In altri termini, nel vuoto di un confronto con le parti sociali, il legislatore ha nei fatti riconquistato spazi di agibilità. Quello che si vuole sottolineare è che continui interventi legislativi hanno modificato ormai molti istituti del rapporto di lavoro rendendo impossibile ai contratti ora vigenti (2006-2009) di colloquiare in modo costruttivo con la legge. In altre parole, il tempo trascorso dall'ultimo rinnovo è tale da non consentire al contratto di tenere il passo né coi mutamenti legislativi, né con le conseguenze della crisi. I trend di rilegificazione e unilateralizzazione sono confermati in tutti i paesi europei, a prescindere dalla forza e dalla diffusione del movimento sindacale, ad essi, come peraltro anche in Italia, si accompagnano tendenze all'accentramento della struttura contrattuale in netta controtendenza rispetto a ciò che avviene nel settore privato. In altri termini, il settore privato vede una tendenza delle aziende a sfuggire da un modello nazionale di riferimento sia per abbassare il costo del lavoro, sia per giocare le carte della concorrenza nel rapporto diretto tra aziende a prescindere dai sistemi istituzionali e socio-economici nei quali ognuno opera: e infatti il contratto nazionale ha storicamente svolto il duplice ruolo di perequazione delle condizioni di lavoro e di governo della concorrenza; entrambe queste funzioni nel clima di competitività globalizzata

sono vissute da molte aziende come un onere e un costo eccessivo. Al contrario, il settore pubblico pressato dalle esigenze di controllo e riduzione della spesa riduce i centri di costo e decisionali e riassume nella legge molte delle funzioni organizzative e gestionali. E questo fatto, naturalmente si avverte maggiormente in quei modelli, come quello italiano, che si era spinto maggiormente sulla strada della contrattualizzazione del rapporto di lavoro e del decentramento della contrattazione. Seppure in direzioni opposte nel settore privato e in quello pubblico, e seppure non ancora superato, la crisi ha incrinato il modello *bipolare* di contrattazione collettiva che finora è stato quello prevalente nei paesi dell'Unione Europea.

3. La Corte costituzionale tra esigenze di bilancio e diritto alla contrattazione collettiva

3.1. Nel corso del viaggio verso la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico, la Corte costituzionale ha accompagnato le fasi di riforma preoccupandosi più che altro di preservare alcuni snodi particolarmente sensibili sul piano del rispetto dei principi costituzionali, quali il vincolo del concorso nel reclutamento (ma esteso anche alle ipotesi di progressione nelle qualifiche superiori), oppure la salvaguardia dell'autonomia dirigenziale nei confronti di un troppo accentuato ricorso allo *spoils system*). Sul fronte del modello delle fonti, al contrario la Corte ha ritenuto compatibile coi principi costituzionali la devoluzione della disciplina alla contrattazione collettiva, affidando al legislatore la ricerca di un equilibrio tra le fonti, anche in considerazione della riconosciuta efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi. E certamente anche questo aspetto ha influenzato la cautela con la quale la stessa Corte con la sentenza 178/2015 ha dichiarato l'incostituzionalità del blocco alla contrattazione che – come detto – durava dal 2015. L'attesa sentenza della Corte costituzionale consente diverse valutazioni in quanto, almeno nelle argomentazioni che respingono ipotesi di incostituzionalità di norme che riguardano l'andamento della retribuzione, affronta problemi di analisi sistematica del dettato costituzionale ampi e delicati. Molto più essenziale e, per così

dire, giuridicamente frugale è invece la parte riguardante il contrasto con l'art. 39 Cost; anche se è proprio questo contrasto che determina l'illegittimità delle norme sul blocco e che rappresenta quindi l'innovazione introdotta dalla sentenza nell'ordinamento giuridico italiano. Insomma, l'impressione che si ricava è che i giudici della Consulta si siano principalmente preoccupati di mettere in sicurezza il bilancio dello Stato da rischi di esborsi (ulteriori oltre a quelli determinati di recente in materia pensionistica dalla sentenza 70/2015) e che solo dopo abbiano "de plano" affrontato e disinnescato la minaccia al principio pluralistico della libertà sindacale. Due sensibilità e quasi due mani diverse nella stesura della sentenza e nelle argomentazioni addotte ai due aspetti che la compongono; in verità, con effetti con ogni probabilità minimi sulle vicende sindacali del lavoro pubblico.

Per comprendere fino in fondo il significato della sentenza della Corte costituzionale 178/2015, che ha dichiarato l'illegittimità del blocco della contrattazione collettiva nel settore pubblico, bisogna partire dalla fine e cioè dal fatto che la Corte la definisca come sentenza di accoglimento per «illegittimità costituzionale sopravvenuta» e ne faccia decorrere gli effetti a partire dalla data di pubblicazione. Nelle tipologie delle sentenze della Corte costituzionale le sentenze «per illegittimità sopravvenuta» (in senso stretto) sono quelle con cui la norma sottoposta ad esame pur non presentando vizi di costituzionalità al momento della sua entrata in vigore, lo diviene in seguito ad eventi che possono metterne in discussione la legittimità; oppure quelle (per bilanciamento di valori) con le quali si differisce la efficacia della sentenza perché si ritiene che la dichiarazione di incostituzionalità possa avere effetti negativi su altri valori costituzionalmente tutelati. Nel nostro caso i valori costituzionali in gioco erano molti e certamente i più rilevanti erano: a) il principio di parità di trattamento tra pubblico e privato e tra comparti del pubblico impiego; b) il principio di retribuzione proporzionale e sufficiente che andava incrinandosi a seguito del blocco; c) il principio di libertà sindacale; d) il principio di pareggio di bilancio recentemente inserito negli artt. 81 e 97. Anzi, a voler essere precisi i primi tre andavano temperati col quarto, in ragione della difficile situazione di bilancio pubblico e della necessità di individuare strumenti per innestare e perseguire obiettivi di risanamento.

3.1. La possibilità di un contrasto delle norme sul blocco con gli artt. 2 e 3 Cost. era stata avanzata sia con riferimento al rischio di disparità di trattamento tra pubblico e privato sia con riferimento a quello tra lavoro pubblico contrattualizzato e lavoro pubblico a regime pubblicistico. Nell'escludere tale illegittimità costituzionale, la Corte appare sbrigativamente tautologica, quando si limita ad affermare, senza motivazione che gli statuti dei tre aggregati di lavoratori sono diversi nonostante le similitudini che nel tempo pure li hanno avvicinati. E così per mantenere la distinzione tra pubblico e privato, la Corte traslascia l'assetto contrattuale del rapporto e enfatizza le differenze, pur attenuate, che ancora permangono; mentre, al contrario, nel tenere separato lavoro pubblico contrattualizzato e taluni settori del lavoro pubblico a regime pubblicistico, assimila le differenze di status a quelle di regime normativo. Pur riconoscendo elementi di verità in queste affermazioni, non sembra che esse possano essere adoperate per escludere una disparità di trattamento (art. 3 Cost.) in rapporto ai doveri di solidarietà sociale (art. 2 Cost.); non fosse altro che perché in questo modo si afferma un ambito di coesione solidaristica per cui giustificare doveri agli appartenenti alla comunità eccessivamente limitata e omogenea, quasi che la solidarietà – soprattutto in vista di obiettivi di risanamento finanziario del bilancio pubblico – non debba riguardare anche e proprio chi si trova in posizione diversa. Va anche detto che, a mio parere, se la Corte avesse assimilato la condizione del lavoro pubblico a quella del lavoro privato avrebbe quasi necessariamente dovuto ammettere che il blocco delle retribuzioni aveva natura tributaria (di risanamento) e non di risparmio della spesa pubblica. E in questo senso avrebbe dovuto ammettere che la legge che blocca la retribuzione dei pubblici dipendenti non avendo ambito trasversale ai settori, non rispettava il principio generale della proporzionalità e della gradualità dei sacrifici (art. 53 Cost.), ma solo quella disparità di trattamento tra settori.

La sentenza 178/2015 conferma la giurisprudenza precedente affermata sia nel 1997 in occasione del giudizio sul primo blocco della contrattazione realizzato dal d.l. 384/1992, sia nel 2014 in occasione del giudizio sul cd. decreto Tremonti d.l. 78/2010 e conferma che su singoli provvedimenti di sacrificio retributivo temporalmente definiti

e temporanei, se giustificati da esigenze di carattere generale, non è ravvisabile una illegittimità costituzionale. E analoga valutazione va fatta a proposito del blocco delle procedure negoziali. Questa affermazione serve alla Corte per tenere separati i singoli provvedimenti legislativi e, come vedremo, per distinguere gli effetti del blocco da quelli della proroga. Anticipando quanto si dirà, per la Corte costituzionale non è il blocco in quanto tale a configgere con principi costituzionali (in questo caso artt. 36 e 39) se giustificato da situazioni eccezionali e modalità transitorie per il perseguimento di superiori interessi generali. A proposito delle conseguenze finanziarie dell'incremento delle retribuzioni e, di conseguenza, del giudizio di costituzionalità da esprimere su norme che ne blocchino la crescita, la Corte tiene a precisare che l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica, in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri di finanza pubblica deve essere adeguatamente ponderato, soprattutto a seguito dell'introduzione nella Carta Costituzionale dell'obbligo di pareggio di bilancio. Un giudizio ponderato di contemperamento che deve valere anche per la contrattazione collettiva che nel settore pubblico si svolge secondo un modello dinamico, «in coerenza coi parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio». Ma il prolungarsi del blocco, facendo perdere alla manovra i caratteri della eccezionalità e della temporaneità, determina secondo la Corte, conseguenze diverse sulla retribuzione e sulle relazioni sindacali.

a) la retribuzione

Nell'analisi "una ad una" delle disposizioni che hanno determinato il blocco delle retribuzioni, la Corte affronta dapprima quella del d.l. 78/2010 ricordando in primo luogo che su di esso si era già espressa in termini di legittimità costituzionale, anche se – a differenza di esperienze precedenti – questa volta la temporaneità travalicava la dimensione annuale e si prolungava nel tempo (triennio 2010-2012). La sentenza 178/2015 precisa che le prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, soprattutto dopo le modifiche introdotte agli artt. 81 e 97 Cost, giustificano blocchi pluriennali di analoga lunghezza (vigenza triennale), soprattutto considerando che la contrattazione collettiva è

caratterizzata da una spiccata dimensione programmatica, normativa ed economica, che spetta alla legge quantificare nelle disponibilità finanziarie compatibili e senza possibilità di recupero per il periodo di riferimento del blocco. Concetto quest'ultimo ulteriormente ribadito dalla sentenza quando, a proposito del possibile danno arrecato al principio di proporzionalità della retribuzione (v. in seguito) afferma che necessario corollario della fondatezza costituzionale della normativa è «l'infondatezza di eventuali pretese risarcitorie o indennitarie».

Con entrambe le affermazioni, la Corte esclude la percorribilità di qualsiasi «una tantum per il pregresso»: a) se richiesta come recupero seppure parziale degli effetti del blocco, perché vanificherebbe l'assetto strutturale e pluriennale dell'opera di riduzione della spesa pubblica; b) se richiesta con funzione di indennizzo o risarcimento per la lesione del principio di proporzionalità tra retribuzione e lavoro svolto, perché non è dimostrato che anche per il blocco del turn-over ci sia stato un «macroscopico e irragionevole scostamento» tra retribuzione percepita e proporzionalità con la quantità e la qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.). E del resto, conclude la Corte, tutti gli organismi di controllo (Corte dei conti) e di rappresentanza (Aran) concordano nel ritenere che nell'ultimo decennio le retribuzioni dei dipendenti pubblici hanno visto un incremento di fatto (somma di contratto nazionale e integrativo) sensibilmente superiore a quello dell'industria e dei servizi di mercato. In questa prospettiva si legittima anche il blocco della contrattazione per la funzione di fonte privilegiata che svolge nella regolazione del lavoro pubblico e in particolare della retribuzione. Le stesse argomentazioni sono utilizzate per assolvere, almeno sul piano degli effetti sulla retribuzione, le norme successive (d.l. 98/2011) di blocco della contrattazione economica fino alla legge di stabilità 2015 (l. n. 190/2014).

A tali argomentazioni se ne aggiungono altre di non sempre lineare comprensibilità, che la Corte utilizza per affermare che nemmeno è stato leso il principio di proporzionalità della retribuzione. E lo fa in primo luogo, dicendo che l'eventuale lesione al principio di proporzionalità non può essere fatto valutando solo l'istituto della retribuzione, ma anche istituti legati al merito che la contrattazione può svolgere e che non sono più bloccati dal 2015; e, con argomentazione

più organizzativa che giuridica, affermando che non ci sono prove empiriche che dimostrino l'aumento dei carichi di lavoro per effetto del turnover o delle metodologie di lavoro e organizzative adottate che abbiano determinato uno scostamento *macroscopico e irragionevole* tra prestazione e retribuzione. In secondo luogo considerando il periodo di riferimento del blocco della contrattazione retributiva troppo breve per valutare gli effetti sul principio di proporzionalità.

In estrema sintesi, il blocco della retribuzione comunque non recuperabile si giustifica per la condizione finanziaria della spesa pubblica e per la necessità di riduzione con manovre anche di carattere pluriennale, cui i pubblici dipendenti – che hanno comunque percepito nel decennio precedente retribuzioni di fatto più elevate di quelle dei lavoratori del settore privato – partecipano come obbligo di solidarietà generale; obbligo di solidarietà cui non sono chiamati i lavoratori del settore privato perché in quel caso si sarebbe trattato di “risanamento della finanza” e non di “risparmio della spesa” e avrebbe assunto i caratteri del tributo legato non alla capacità contributiva ma al settore di appartenenza. A ben considerare, con tali argomentazioni il bilancio pubblico viene blindato non solo per il passato, ma anche presumibilmente per il futuro, se Governo e Parlamento dovessero ritenere ancora perdurante l'esigenza di risparmio della spesa da perseguire anche con prolungamento del blocco della contrattazione.

Insomma, con riferimento alla retribuzione non appare ancora superato quel limite di temporaneità che la stessa giurisprudenza della Corte ritiene indispensabile per legittimare il blocco. Giustificando i provvedimenti “uno ad uno”, la Corte costituzionale frammenta i periodi emanando su ognuno di essi un giudizio (di legittimità costituzionale) ma senza tener conto della continuità degli effetti che essi considerati “tutti insieme” hanno sulla retribuzione. O, per meglio dire, il nesso di continuità è colto: ma la legittimità costituzionale del primo provvedimento si irradia di fatto sugli effetti (anche se non sulle norme) di quelli successivi di proroga. La concatenazione dei provvedimenti viene quindi spezzata nei diversi elementi (anelli) che la compongono e la valutazione è fatta su ognuno degli elementi perdendo di vista (o almeno sottovalutando, perché ancorata a dati non provati dai giudici rimettenti o a dati ritenuti ininfluenti) la visione completa della sua lunghezza.

Una volta abbandonata la strada dell'illegittimità per disparità di trattamento (artt. 2,3 e 35 Cost.) e confermata la legittimità costituzionale del d.l. 78/2010 che per primo ha dato vita al blocco ma che si giustificava sulla base della temporaneità e del bilanciamento di interessi con le misure di risanamento, la Corte passa all'analisi dei provvedimenti successivi di proroga del blocco. In altre parole la Corte costituzionale non dichiara illegittimo il primo provvedimento che ha determinato il blocco (d.l. 78/2010), ma tutti quelli che intervenuti successivamente (d.l. 98/2011, l. 147/2013 e l. 190/2014) ma non per gli effetti che essi hanno sulla retribuzione. È a questo proposito che assume rilevanza il tipo di sentenza adottata: una sentenza di accoglimento di *incostituzionalità sopravvenuta o differita* alla data di pubblicazione della sentenza. La Corte, pur potendo adottare una sentenza di *illegittimità parziale testuale o interpretativa* con cui limitare l'abrogazione alla sola parte riguardante le relazioni sindacali, preferisce abrogare anche le norme di proroga del blocco della retribuzione, ma di fatto salvaguardandone gli effetti per il periodo della loro vigenza. Quali siano stati i motivi di questa soluzione è difficile dire: forse, la volontà di lasciare comunque quelle norme operanti nell'ordinamento per il periodo di loro vigenza quale prova della legittima blindatura del bilancio dello Stato; oppure, la volontà di manifestare anche visivamente una discontinuità (tra il prima e il dopo la pubblicazione della sentenza) che riguardasse però solo il modello contrattuale e non incidesse direttamente sulla programmazione delle misure finanziarie di Governo e Parlamento; o, ancora una mediazione, testimoniabile anche attraverso la travagliata sorte delle norme impugnate, di una duplice sensibilità che si intravede nella stesura della sentenza.

3.2. Come abbiamo accennato in precedenza le ragioni che portano la Corte ad assolvere la manovra prevista dal d.l. Tremonti del 2010, la convincono anche della legittimità costituzionale del blocco delle procedure contrattuali e della sua coerenza col principio di libertà sindacale. Il problema di legittimità del blocco della contrattazione collettiva si pone invece quando il prolungamento del blocco assume i caratteri della sistematicità e della irragionevolezza. Ma in questo caso il bene danneggiato da tale irragionevole sistematicità del blocco non

è la retribuzione. Qui abbiamo la prima parziale sorpresa della sentenza. Diversamente da quanto ci si sarebbe aspettati, il bene danneggiato, il valore costituzionale colpito non è la retribuzione né il principio di proporzionalità e sufficienza che la collega all'art. 36 Cost. anzi, a voler essere espliciti, la Corte evita accuratamente di addentrarsi su questo aspetto, con motivazioni non del tutto convincenti quale quella per cui il sacrificio sofferto dalla retribuzione dei lavoratori pubblici nel periodo del blocco in fondo si compensa con le retribuzioni più elevate rispetto al settore privato fatte registrare negli anni precedenti; e che la differenza di status che ancora caratterizza pubblico e privato e finanche diversi settori del pubblico giustifica anche una diversità di legislazione di sacrifici. E per questa via, la Corte giunge alla conclusione che per il pregresso non c'è spazio «per eventuali pretese risarcitorie o indennitarie».

Ciò che quindi viene sanzionato non è il blocco della contrattazione retributiva in quanto tale, che può anche determinarsi se condizioni gravi di finanza pubblica lo ipotizzano come possibile, parziale e temporanea soluzione, ma il fatto che il suo protrarsi per un periodo prolungato, continuo e indeterminato gli faccia perdere quei caratteri di provvisorietà ed eccezionalità che sono i soli a consentire la sospensione di un diritto costituzionalmente riconosciuto. La Corte ha ritenuto che il prolungamento del blocco contrasti con l'art. 39 Cost. (libertà sindacale) per diverse ragioni:

- perché il principio di libertà sindacale non può essere scisso da quello di attività e se si blocca la contrattazione di fatto si impedisce l'espressione della libertà;

- perché i due principi sono tutelati sia da norme internazionali (Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro 87, 98 e 151 che l'Italia ha recepito) che comunitarie cui l'Italia aderisce (giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, Carta di Nizza, Carta sociale europea);

- perché nel sistema delle fonti del lavoro pubblico italiano, la contrattazione ha un ruolo fondamentale non solo per la contrattazione della retribuzione ma anche per quella del merito e delle altre condizioni di lavoro che finiscono per incidere anche su aspetti organizzativi dei servizi.

La Corte conclude affermando che «il carattere ormai sistematico di tale sospensione sconfina, dunque, in un bilanciamento irragionevole tra libertà sindacale (art. 39, primo comma, Cost.), indissolubilmente connessa con altri valori di rilievo costituzionale e già vincolata da limiti normativi e da controlli contabili penetranti (artt. 47 e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001), ed esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, all'interno di una coerente programmazione finanziaria (art. 81, primo comma, Cost.). Il sacrificio del diritto fondamentale tutelato dall'art. 39 Cost., proprio per questo, non è più tollerabile».

Come si nota anche in questo caso si riscontra una differenza di valutazione tra la prima e la seconda parte della sentenza, laddove quest'ultima è molto più esplicita nel configurare il blocco già come aspetto ormai strutturale della legislazione, mentre la prima parte sfuggiva a questa definizione, ancorando la durata in misura più relativa alla esigenza di rispetto del principio. L'importanza di questa sentenza è quella di travalicare la sola dimensione retributiva della contrattazione per affermare la sua importanza anche sotto il profilo più generale degli effetti positivi che essa può avere sull'organizzazione («fattore propulsivo della produttività e del merito») e, seppure indirettamente, la Corte finisce per criticare provvedimenti legislativi che possano irrimediabilmente compromettere il ruolo di rappresentanza e tutela svolto dai sindacati a favore dei lavoratori, anche in ragione «delle molteplici funzioni che, nel lavoro pubblico, la contrattazione collettiva riveste, coinvolgendo una complessa trama di valori costituzionali» tra i quali anche quelli di carattere organizzativo e di bilancio fatti propri dall'art. 97 Cost. E qui si coglie un disagio nel mantenere coerenza a tutta la sentenza. Pur senza mai correre il rischio di funzionalizzare la contrattazione collettiva a obiettivi di qualità dei servizi o risanamento del bilancio, la prima parte della sentenza si preoccupa molto di contemperare principi costituzionali riconducibili alle condizioni di lavoro con quelli riconducibili agli assetti finanziari e organizzativi delle amministrazioni. Questa cautela è superata di getto alla fine della sentenza quando si afferma che «rimossi per il futuro i limiti che si frappongono allo svolgimento delle procedure negoziali riguardanti la parte economica, sarà compito del legislatore dare nuo-

vo impulso all'ordinaria dialettica contrattuale, scegliendo i modi e le forme che meglio ne rispecchino la natura, disgiunta da ogni vincolo di risultato». In altre parole, con questa affermazione la sentenza, richiamando la natura privatistica del contratto collettivo anche nel settore pubblico, tende a ricomporne l'unicità tra aspetti retributivi e normativi, liberando l'autonomia collettiva da ogni responsabilità di scopo. Quanto questo sia possibile nel quadro finanziario del momento e/o nel delicato assetto di rilancio del ruolo sociale ed economico dei servizi è problematico dire.

4. Il rapporto tra fonti dopo il blocco: alla ricerca di un ennesimo nuovo equilibrio

4.1. Le relazioni sindacali negli ultimi dieci anni, anche e forse soprattutto per effetto della crisi finanziaria che ha interessato tutte le economie, sono profondamente cambiate sia nel settore privato che in quello pubblico: nel primo il livello contrattuale predominante sta diventando quello aziendale con una riduzione del ruolo regolativo del contratto nazionale; nel secondo, al contrario, si sono rafforzati i processi di accentramento e di controllo già del livello nazionale, e rinsaldati i vincoli di dipendenza del secondo livello (nazionale di ente o decentrato di amministrazione) da quello nazionale di comparto. In entrambi i settori, inoltre, si sono sviluppati maggiormente percorsi partecipativi, di maggior coinvolgimento dei lavoratori nei processi organizzativi, anche riassorbendo in questa modalità materie precedentemente affidate alla contrattazione collettiva. In altri termini, negli ultimi anni si va assistendo al tentativo di superamento di relazioni collettive conflittuali e di consolidare e diffondere una partecipazione responsabile che consenta alle organizzazioni di rappresentanza del lavoro di proporre e influenzare le decisioni organizzative datoriali. Ciò non significa, naturalmente, che venga meno la contrattazione collettiva: si tratta invece di eliminare ogni formalismo procedurale alla modalità partecipativa e di affidare alla contrattazione collettiva gli aspetti riguardanti il rapporto di lavoro che siano conseguenti all'organizzazione adottata. Da questa diversa articolazione delle mo-

dalità di rapporto tra datore di lavoro e rappresentanza del lavoro, deriva necessariamente l'affinamento della capacità sindacale di leggere l'organizzazione del lavoro e di intervenire anche con proposte di fattibilità nel dialogo con la parte datoriale.

I processi di rilegificazione, come è stato sottolineato da diversi autori e ricerche in ambito europeo, ha di fatto messo in crisi anche il modello organizzativo e dirigenziale che si era andato affermando soprattutto negli scorsi anni '80 e '90, conosciuto come New Public Management (Npm) e che era fondato su una ampia autonomia organizzativa e gestionale del dirigente soprattutto rispetto alla legge e ai rappresentanti politici delle amministrazioni e su una contrattualizzazione del rapporto di lavoro che affidasse alla contrattazione collettiva ampi elenchi di materie negoziabili. L'irrigidimento nella legge di alcune soluzioni gestionali del lavoro e dell'organizzazione e la riconduzione del ruolo dirigenziale nella dimensione del rispetto degli adempimenti (con relativa accentuazione, anche per la dirigenza, del controllo disciplinare) ha di fatto limitato la discrezionalità organizzativa e posto tutti i soggetti interni all'organizzazione nella nuova situazione di cercare soluzioni di miglioramento organizzativo con minori risorse finanziarie e professionali a disposizione anche per alimentare lo scambio contrattuale: il blocco del turnover e per molti anni della contrattazione collettiva sono conseguenza e in parte causa di questa nuova situazione. Le tendenze che abbiamo descritto sembrano ormai caratterizzare un futuro di medio-lungo termine, in Italia e all'estero, soprattutto per finanze pubbliche, come la nostra, ancora ad alto tasso e rischio di vulnerabilità. Ed è questa la prima ragione per cui – parlando di relazioni sindacali – non è possibile ipotizzare un ritorno al modello precedente, ma è necessario costruire nuovi strumenti e nuove procedure per essere in grado di intervenire in modo convincente e responsabile sui processi decisionali delle amministrazioni.

Una seconda innovazione che sta interessando i modelli organizzativi e istituzionali delle amministrazioni pubbliche in tutti i paesi è quello che mira a garantire una sempre maggiore trasparenza delle informazioni riguardanti gli assetti e le attività delle amministrazioni, con relativo incremento anche delle modalità di accesso a queste informazioni. Questa normativa emanata prevalentemente con la fina-

lità di combattere la corruzione che possa annidarsi in zone grigie e poco visibili della organizzazione ha come suoi naturali destinatari gli utenti delle amministrazioni in quanto tali, con lo scopo di mantenere un controllo costante sull'amministrazione e sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. Nelle soluzioni e proposte più estreme la partecipazione sociale garantita dalla normativa anticorruzione dovrebbe sostituire quasi completamente quella sindacale interna alle amministrazioni. Anche senza entrare nel dettaglio degli effetti della legislazione e delle altre "fonti" (giurisprudenziali, amministrative e contrattuali) appena richiamate, possiamo suddividere il periodo che va dal 2009 (primi provvedimenti restrittivi sul rapporto di lavoro e sulle relazioni sindacali) al dicembre 2017 (firma dell'ipotesi di Ccnl per le Funzioni centrali 2016-2018) in tre periodi con caratteristiche analoghe.

Il primo periodo arriva fino alla vigilia della sentenza della Corte costituzionale del 2015: si tratta del periodo caratterizzato dalle maggiori restrizioni di risorse (blocco della contrattazione e del turnover, tagli lineari ai bilanci delle amministrazioni, costituzionalizzazione del tendenziale pareggio di bilancio, maggiori controlli sui entrambi i livelli di contrattazione sia in sede di autorizzazione alla firma che in sede di applicazione dei contratti) e di limitazione delle relazioni sindacali anche di secondo livello (congelamento dei fondi, riduzione delle forme di partecipazione e delle materie di contrattazione collettiva);

Il secondo periodo giunge fino alla vigilia dell'intesa del 30 novembre 2016. Durante questo periodo, soprattutto per effetto della sentenza (che consente la ripresa dei rinnovi contrattuali, seppure senza riconoscimento di arretrati per il periodo antecedente alla sua entrata in vigore e comunque nei limiti di spesa stabiliti dalle leggi di stabilizzazione), si approntano gli strumenti per l'avvio di una nuova fase legislativa e contrattuale, ma comunque in linea di continuità con la legislazione precedente: i criteri di delega della legge Madia non contraddicono l'impostazione della legge Brunetta in materia di rilegificazione del rapporto di lavoro e riduzione degli spazi negoziali e partecipativi.

Il terzo periodo va dall'Intesa del 30 novembre al rinnovo contrattuale delle Funzioni centrali del dicembre 2017. Durante questo periodo, soprattutto per effetto dell'Intesa sono definite le risorse finan-

ziarie, si pongono le basi interpretative per l'emanazione dei decreti legislativi 74 e 76 del 2017, valorizzando sia il ruolo del lavoro pubblico nell'organizzazione, sia la funzione organizzativa e innovativa delle relazioni sindacali nella duplice dimensione partecipativa e negoziale.

4.2. L'omogeneità di questo terzo periodo si coglie soprattutto in quanto è proprio con l'Intesa del novembre 2016 che si definiscono i caratteri interpretativi dei criteri di delega che dovranno guidare l'emanazione dei decreti legislativi attuativi della legge Madia. Per quello che qui interessa, attraverso i nuovi criteri direttivi si è operato soprattutto sugli artt. 2, 5 e 40 del d.lgs. 165/2001, in particolare: con le modifiche introdotte all'articolo 2 si è previsto che sulle materie riguardanti il rapporto di lavoro la contrattazione collettiva nazionale possa derogare anche alle normative di legge senza più la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte della legge; con le modifiche introdotte all'art. 5 si è di fatto superato la distinzione tra organizzazione del lavoro e organizzazione degli uffici ai fini del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali in procedure partecipative e si è di nuovo affidato ai contratti nazionali la disciplina delle diverse forme partecipative utilizzabili all'interno delle amministrazioni; con le modifiche introdotte all'art. 40, pur rimasta sostanzialmente invariata la previsione di alcune materie contrattabili nell'ambito degli spazi riconosciuti dalla legge, si sono meglio chiariti i requisiti di legittimità del ricorso all'atto unilaterale sostitutivo di contratti integrativi non giunti a conclusione nei tempi previsti dal contratto nazionale.

È all'interno di questa impostazione che va inquadrato il nuovo modello di relazioni sindacali che si sta affermando nei diversi comparti del lavoro pubblico e che contiene novità che hanno l'obiettivo di essere più incisiva sul fronte organizzativo il rapporto tra dirigenza e rappresentanza del lavoro, evitando che il tutto si esaurisca in una mera riproposizione formale del passato modello. Come accennato la grande novità di scenario che le relazioni sindacali si trovano oggi a dover affrontare è la scarsità delle risorse da coniugare con una qualità dei servizi che si vuole sempre più adeguata alle esigenze sociali ed economiche del paese. In altri termini, un coinvolgimento responsabile nell'organizzazione serve soprattutto perché la scarsità delle

risorse non consente più un modello di relazioni sindacali interessato soprattutto alla distribuzione di risorse esistenti, ma serve un modello di relazioni sindacali che sia in grado di leggere e progettare una organizzazione più efficace e meno dispendiosa.

5. L'impossibilità di giungere a una conclusione

5.1. In questo lavoro ho deciso di utilizzare come chiave di lettura unificante il sistema delle fonti proprie del lavoro pubblico e in particolare il rapporto che intercorre tra fonte legislativa e fonte contrattuale. E non perché il ripercorrere gli istituti salienti del rapporto individuale di lavoro sarebbe stato meno interessante. La scelta è dovuta al fatto che, come cercato di spiegare nel corso delle pagine, l'equilibrio tra le due fonti – di natura giuridica, efficacia, controllabilità tanto diverse – resta ancora un problema che ogni maggioranza succedutasi dalla riforma del 1992 ad oggi ha cercato di orientare in modo diverso e, a partire dal 2009, in senso tendenzialmente favorevole alla legge. Come spiegare questo pendolarismo aritmico? Le ragioni sono molte ed è arrivato il momento di individuarne le principali.

Sicuramente la fonte contrattuale è stata utilizzata in fasi di difficoltà economica o di legittimazione della politica, o, comunque, quando le decisioni da assumere avevano bisogno di un consenso sociale più ampio di quello che le soluzioni parlamentari erano in grado di assumere. Non si tratta di una critica alla politica o al sistema parlamentare, ma solo di una constatazione storicamente avallata. E infatti così è stato quando si son dovute assumere delicate decisioni di restrizione della spesa pubblica nel 1983 (legge-quadro) e nel 1992-1993 (d.lgs. 29/1993); ma così è stato anche nel 2016 quando con l'Intesa del 30 novembre la maggioranza di governo ha fortemente ricercato un accordo a pochi giorni dalla prova referendaria sulla riforma costituzionale, anche a costo di contraddire i restrittivi criteri interpretativi della legge delega 124/2015. Si potrebbe aggiungere che in tutti e tre i casi si trattava di governi *pro labour*. Indubbiamente sì. Ma ritengo che abbia inciso maggiormente proprio la debolezza della politica e la ricerca di un consenso sociale. Non è un caso infatti che nella prima

ipotesi (inizio anni '80) si desse vita anche alla pratica della concertazione per coinvolgere le forze sociali nella definizione di un quadro macroeconomico condiviso che consentisse di combattere l'inflazione e che si fosse in presenza di governi di coalizione con maggioranze incerte; mentre nel secondo caso ci trovassimo di fronte non solo alla necessità di rispettare i parametri economico-finanziari europei, ma anche in presenza di un quadro politico indebolito dalle vicende di Tangentopoli e del declino della cosiddetta Prima Repubblica. In entrambe le vicende, la sponda del consenso sociale era non solo opportuna dal punto di vista della efficacia delle politiche ma anche utile da quello del consenso necessario all'adozione di scelte restrittive. A dimostrazione che la composizione *pro labour*, almeno per il settore del lavoro pubblico, non sia sufficiente per favorire la fonte contrattuale, si ricava dalla vicenda più recente nella quale la virata a favore di una intesa sindacale si è verificata come detto da parte di un governo con ampia maggioranza che aveva in più occasioni propugnato la "disintermediazione" solo nell'immediata vigilia di un referendum il cui esito favorevole era fortemente evidenziato da parte dei sondaggi. Cosicché questo indebolimento aveva convinto la maggioranza a invertire almeno in parte il senso e l'orientamento delle leggi approvate fino a quel momento e che si ponevano in linea di coerenza e continuità con quelle approvate nel 2009 da una maggioranza non certamente favorevole alla fonte negoziale nel settore del lavoro pubblico, ma con una maggioranza di partenza solida che, in verità, non ha consentito a nessuno dei due di giungere a fine legislatura. Se guardiamo le stesse vicende dal lato della fonte negoziale, dobbiamo però evidenziare altre consapevolezze.

Non vi è dubbio che, superata la fase degli anni '80 durante la quale la contrattazione è stata correttamente definita come mera partecipazione delle organizzazioni sindacali alla formulazione del contenuto di un atto amministrativo (regime parapubblicistico della legge-quadro 93/1983), dapprima con il decreto legislativo 29/1993 e soprattutto con la cosiddetta seconda contrattualizzazione del biennio 1997-1998 alla contrattazione collettiva sia stato riconosciuto uno spazio di agibilità di poco inferiore a quello privatistico. Il fatto è che non sempre all'ampiezza delle opportunità ha corrisposto la corret-

tezza delle decisioni. Soprattutto al secondo livello di contrattazione, anche contraddicendo responsabili innovazioni previste dai contratti nazionali e dalle leggi, in più occasioni si è preferito formulare normative dalla applicazione generalizzata che hanno scontentato chi da un parte o dall'altra si attendeva discipline che avessero favorito il miglioramento dei servizi erogati. Anche in questo caso, quindi, il consenso ha avuto la meglio sulla razionalità o ragionevolezza del modello. In questo modo, si è finito per confermare l'ipotesi teorica di partenza di Mario Rusciano⁸ che fin dagli albori della riforma del 1993 ricostruiva la collocazione della fonte contrattuale nel lavoro pubblico come funzionalizzata ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento delle amministrazioni. Bisogna riconoscere che anche chi⁹ intese dissociarsi da questa impostazione del proprio Maestro ha finito per doversi arrendere a un destino di funzionalizzazione *ope legis* della contrattazione collettiva e della partecipazione sindacale, dal momento che, almeno fino a questo momento, proprio a salvaguardia dell'autonomia e della libertà del soggetto sindacale, l'esperienza di rappresentanza non è riuscita fino in fondo a cimentarsi su terreni che si collocano a monte e non più a valle delle decisioni finanziarie delle amministrazioni e con strumenti ed alleanze che abbandonino la gestione domestica del confronto e che integrino la tutela del lavoro (ricerca delle risorse) con quella sociale (eliminazione della spesa improduttiva e degli sprechi).

In questo necessario passaggio non bisogna essere schizzinosi, né nostalgici. Non può esserlo la dottrina giuridica (soprattutto lavoristica) rimpiangendo un glorioso passato di autosufficienza delle relazioni sindacali nel definire le proprie regole; non può esserlo il mondo delle amministrazioni che, nella doppia componente politica e dirigenziale, sanno che nel passato hanno avuto il compito facilitato proprio dal fatto di poter scaricare i maggiori oneri proprio sulla spesa e sul debito; non può esserlo il sindacato, che deve essere oramai

⁸ M. Rusciano, *Relazione*, in Atti delle Giornate di Studio di diritto del lavoro, AIDLASS (L'Aquila, 1996), Milano 1997.

⁹ C. Russo, *Quale futuro per le relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Il contributo di Mario Rusciano all'evoluzione teorica del diritto del lavoro. Studi in onore*, Torino 2013.

pronto e consapevole nel fare autocritica per alcuni eccessi consumati soprattutto e proprio al secondo livello di contrattazione. Tutti nodi che come era presumibile prima o poi sarebbero venuti al pettine. A cominciare a limitare gli spazi della fonte contrattuale ci ha pensato la giurisprudenza: dapprima quella della Corte costituzionale soprattutto in materia di reclutamento e progressione tra qualifiche, poi quella contabile soprattutto in materia di utilizzo del fondo per il salario accessorio e in materia di lavoro atipico e, in generale di danno erariale anche per comportamenti individuali. Ed è stato su questo canovaccio giurisprudenziale che si è innestato il ripensamento legislativo che, inauguratosi nel 2009, ha continuato anche fino ai giorni nostri e che ancora si riconosce nel disegno di legge a.s. 1122 attualmente in discussione in Parlamento.

In conclusione è difficile immaginare un possibile “centro di gravità permanente” riconosciuto alla fonte contrattuale nel prima delle fonti del lavoro pubblico. Troppi fattori ne influenzano le sorti, esogeni ed endogeni alle fonti, oggettivi o indotti nelle motivazioni delle leggi, ragionevoli o irrazionali nelle formulazioni contrattuali. Un andamento a pendolo che non cesserà nemmeno in futuro e che si potrà solo osservare a seconda del diverso angolo che prenderà di volta in volta l’una o l’altra oscillazione.

FOCUS Trasformazioni del lavoro e del suo diritto al tempo della “economia digitale”

Mario Fasani

1. Note introduttive. Il lavoro nell’economia digitale. Due sviluppi principali: “lavoro 4.0” e “piattaforme di lavoro digitale”

Dall’alba degli anni Novanta del secolo scorso è dato assistere a processi di innovazione tecnologica che incidono profondamente sugli assetti organizzativi e produttivi delle imprese, sull’occupazione e sulle condizioni di lavoro¹; ma è soprattutto dal 2008, con la crisi economico-finanziaria, che le imprese più progredite accelerano tali processi e applicano le nuove tecnologie digitali alla produzione manifatturiera. L’impatto di queste tecnologie sull’impresa e sul lavoro è vasto e profondo. Esse avvengono nel contesto di un’economia fortemente globalizzata e sono indotte dall’espansione dell’economia finanziaria e dallo sviluppo della digitalizzazione commerciale e finanziaria. In particolare, esse inducono il trasferimento di attività dalle economie sviluppate alle economie e ai mercati emergenti e determinano una crescente domanda di competitività, che spinge verso una costante innovazione tecnologica nei processi produttivi.

Le nuove tecnologie influiscono sul controllo e l’integrazione del processo di produzione e di manutenzione degli impianti, nonché sulla gestione della qualità e sull’organizzazione delle risorse fisiche e umane, a tal fine suscitando la domanda di più ampi poteri datoriali, con riflessi sui diritti e le tutele individuali e collettive del lavoro.

L’avvento della robotica e dell’intelligenza artificiale rappresentano certamente per l’impresa un’opportunità di sviluppo. Sempre di più

¹ G.C. Cainarca, M.G. Colombo, S. Mariotti, *Nuove tecnologie e occupazione. L’impatto dell’automazione flessibile sull’occupazione nell’industria. Un’indagine microeconomica*. Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, 1991.

queste innovazioni assumono le caratteristiche di “paradigma dominante per una transizione dei sistemi produttivi verso livelli strutturalmente più elevati di competitività”². Diverse sono però le conseguenze e le opportunità per i lavoratori, i quali devono confrontarsi con la ricorrente ricerca datoriale di flessibilità, soprattutto dei tempi di lavoro e delle mansioni. Senza contare il rischio di sostituzione, almeno parziale e nel breve-medio periodo, di capitale umano con capitale fisico. Ad essere minacciati non sono soltanto i “mestieri” di basso contenuto professionale ma anche quelli di contenuto elevato. Diventa pertanto più forte l’esigenza di un progressivo innalzamento medio della formazione e delle conoscenze dei collaboratori dell’imprenditore.

Questi processi dovrebbero spingere i decisori pubblici a utilizzare in senso positivo (o “nel progresso”) le acquisizioni della ricerca e i prodotti della tecnica. Di converso, almeno nel nostro Paese, poca attenzione è stata per anni rivolta alle dinamiche delle nuove tecnologie³. Anche in tempi recenti, i nostri governi hanno dedicato maggiori cure agli aspetti quantitativi e di breve periodo dell’occupazione rispetto a quelli qualitativi, a danno del miglioramento delle competenze e dell’arricchimento dei profili professionali, necessari per non subire gli effetti delle trasformazioni in atto e di quelle prevedibili.

Per intendere il valore e la dimensione dei mutamenti che le nuove tecnologie inducono sul lavoro e sul suo diritto, e premesso che la digitalizzazione del lavoro non è un fenomeno omogeneo ma presenta

² Istat, *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi*, Ed. 2018, p. 71 e s.

³ L’importanza di tali processi è stata compresa con ritardo in Italia. Solo nel settembre 2016 fu presentato dal Governo il “Piano Nazionale Industria 4.0”, contenente misure volte ad aumentare il livello di produttività del tessuto industriale italiano con l’impiego delle nuove tecnologie. Nel 2017 il “Piano” fu inserito nella Legge di Bilancio. Il termine “Impresa” ha poi sostituito quello di “Industria”, dato che il “Piano” interessa anche il settore dei servizi, che ha un elevato potenziale di digitalizzazione. In seguito, la Legge di Bilancio 2019 ha modificato alcune misure. Il “Piano Industria 4.0” mira a stimolare investimenti volti specificamente al rinnovamento dei beni materiali e immateriali in un’ottica di digitalizzazione dei processi produttivi, che costituisce un pilastro dell’integrazione tra tecnologia, processi aziendali e capitale umano. In particolare, il Piano prevede che attraverso investimenti in tecnologia le imprese intraprendano un percorso di trasformazione digitale anche rispetto ai modi di utilizzo del capitale materiale, alle competenze lavorative coinvolte e nei rapporti produttivi con le altre imprese.

forme differenziate, vengono esaminati nelle pagine seguenti due suoi principali sviluppi, che determinano una revisione dei concetti fino a poco tempo fa consolidati, e che sembrano minacciare alcune caratteristiche fondamentali del Diritto del lavoro: a) il primo è riconducibile alla c.d. Industria 4.0, il cui ambito comprende il settore terziario; b) il secondo interessa soprattutto le forme di lavoro connesse alla tecnologia, in continua diffusione, del *crowd sourcing*.

Questi due sviluppi riverberano effetti di non poco conto sul piano individuale delle tutele e su quello collettivo della rappresentanza e della contrattazione.

2. Il "lavoro 4.0".

2.1. È noto l'Industria 4.0 ha il suo "punto chiave [in una] rete di connessioni intelligenti e in tempo reale, al livello orizzontale e verticale, capace di collegare persone, macchine, oggetti e sistemi ITC per una gestione dinamica di sistemi complessi"⁴. La cesura che essa pone col passato è tale da far parlare di una "quarta rivoluzione industriale". Quattro sono le direttrici del suo sviluppo: a) la prima concerne l'utilizzo dei dati, la potenza di calcolo e la connettività, e si declina in *big data*, *open data*, *Internet of Things*, *machine-to-machine* e *cloud computing* per la centralizzazione delle informazioni e la loro conservazione; b) la seconda è quella dei c.d. *analytics*: raccolti i dati bisogna ricavarne valore; c) la terza riguarda l'interazione tra uomo e macchina, che coinvolge le sempre più diffuse interfacce "*touch*" e la "realtà aumentata"; d) la quarta si riferisce al passaggio dal digitale al "reale" e comprende la manifattura additiva, la stampa 3D, la robotica, le comunicazioni, le interazioni *machine-to-machine* e le nuove tecnologie per immagazzinare e utilizzare l'energia razionalizzando i costi e ottimizzando le prestazioni.

⁴ Brano tratto da *Plattform Industrie 4.0* (www.plattform-i40.de). Trad. nostra. Come noto, il termine "Industria 4.0" si impone nel lessico socioeconomico a partire dal 2013, con la nascita in Germania della piattaforma "Industrie 4.0" e la pubblicazione delle *Raccomandazioni* (curate dall'Accademia tedesca delle scienze tecniche-Acatech) per l'applicazione della piattaforma.

Trattasi dunque di una “produzione agile” che impone nuove modalità di tempo e di luogo della prestazione lavorativa. In particolare, l’impresa necessita di collaboratori che sappiano adattarsi ai nuovi processi e interagire con le “nuove tecnologie”. La *componente formativa*, esercitata in modo continuativo *on the job*, è indispensabile sia per il lavoratore che per l’impresa che voglia mantenere una posizione dominante sul mercato, grazie ad un costante processo di innovazione. La diretta conseguenza di queste innovazioni è dunque la flessibilità spazio-temporale nell’organizzazione del lavoro, da un lato consentita dalla “portabilità” dei mezzi di produzione connessi alla rete internet, dall’altro obbligata dalla volatilità delle commesse e dai minori tempi della loro esecuzione. Si aggiunga che con la manifattura digitale l’imprenditore *deve* adottare decisioni che comportano conseguenze più radicali che in passato, in particolare nell’uso delle tecnologie e nel loro rapporto con il lavoratore.

A seconda delle opzioni adottate, si configurano due paradigmi opposti del “lavoro 4.0”: a) il primo contribuisce ad una rinnovata centralità della persona del lavoratore nei processi produttivi, che comporta un suo più diretto coinvolgimento e maggiori responsabilità, facendo della partecipazione il metodo di gestione dei rapporti individuali e collettivi; b) il secondo conduce la figura del lavoratore ad una *marginalità* mai sperimentata, identificandolo come controllore ed esecutore non più di direttive ordinate dai superiori ma da macchine altamente sofisticate.

L’*agilità* del ciclo produttivo e, quindi, la flessibilità del suo svolgersi, parallelamente alla crescente automazione, mettono in discussione una organizzazione *statica* del lavoro e mettono in dubbio la validità di una regolazione di legge e contrattuale da molti ritenuta altrettanto statica (o rigida). È da molti sostenuta la necessità di una riflessione sulla profonda mutazione del lavoro e del suo mercato, che si traduca in una revisione altrettanto profonda della stessa concezione del lavoro salariato e della sua disciplina, individuale e collettiva, come consolidate per decenni.

3. Conseguenze della "produzione agile" sui tempi di lavoro e sulla privacy

3.1. La "produzione agile" chiede dunque ai lavoratori maggiore flessibilità nelle modalità di luogo e di tempo della prestazione e suscita nel datore di lavoro la domanda di più ampi e liberi poteri di direzione e di controllo delle fasi lavorative e pertanto degli stessi lavoratori. Il conseguente rischio di compressione dei diritti di questi ultimi dovrebbe essere prevenuto e bilanciato con opportuni rimedi, predisposti anche dall'autonomia collettiva, specie in tema di orario di lavoro e di tutela della *privacy*.

Si consideri, ad esempio, il potere di controllo (disciplinato dall'art. 4 della L. n. 300/1970, ovvero lo Statuto dei lavoratori, come mod. dall'art. 23 del d.lgs n. 151/2015). Esso è divenuto col tempo un potere di controllo informatico, acquisendo in tal modo una rilevanza assorbente rispetto ad ogni altra modalità di controllo strumentale. Nei quasi cinquant'anni trascorsi dalla prima scrittura del cit. art. 4 si è passati da strumenti e metodi di controllo insidiosi ma semplici da prevedere e contrastare, oltre che disciplinare con accordi collettivi, a controlli più complessi e pervasivi, frammentati, decentralizzati, capillari⁵. È vero che la legge opera una differenza tra la disciplina applicabile agli "strumenti di controllo a distanza" (comma 1 dell'art. 4) e quella dedicata agli "strumenti di lavoro", dai quali comunque derivi un controllo a distanza (comma 2). È altrettanto vero, però, che in entrambi i casi si tratta di strumenti capaci di monitorare a distanza l'attività del lavoratore⁶. La peculiarità del potere di controllo, come attualmente inteso, fa sì che anche lo strumento di lavoro possa configurarsi come uno strumento di controllo. Tutti i sistemi più evoluti agiscono sia su dati correlati alla prestazione lavorativa sia su eventuali *dati personali* che "penetrino" nei luoghi di lavoro. Spesso i dispositivi mobili arrivano a contenere, nel corso del tempo, anche dati personali

⁵ G. Ziccardi, «Il controllo delle attività informatiche e telematiche del lavoratore: alcune considerazioni informatico-giuridiche», in *Labour&Law Issues*, vol. 2, no. 1, 2016.

⁶ Così A. Tea, «Controlli a distanza: spunti problematici e sviluppi interpretativi», in *Lavoro nella giurisprudenza*, 1/2017, p. 21-26, in particolare p. 26.

del possessore. Separare i dati informatici correlati alla prestazione lavorativa, da altri legati al lato personale del lavoratore è procedura complessa e bisognosa di molte risorse.

Decisamente insidiosi sono, inoltre, i *software* che permettono di spiare le attività all'insaputa del lavoratore (ad es., perché inserite in modo surrettizio nei dispositivi forniti dal datore) e di attivare a distanza i dispositivi costringendo il lavoratore a consultare *e-mail*, comunicazioni o documenti anche al di fuori dell'orario di lavoro. Questi sistemi di controllo da remoto pongono spunti di riflessione nuovi⁷ sulla sussistenza di un reale diritto alla tutela della *privacy*. Se in alcuni casi l'invasione della sfera di riservatezza del lavoratore è giustificata col fine di apprestare una migliore tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, in altri, invece, essa si volge soprattutto o solo a favore dell'impresa, come avviene, ad es., quando essa utilizzi dispositivi che, progettati e presentati come strumenti di controllo della qualità del processo produttivo, si traducono di fatto, e al di fuori di ogni previsione contrattuale, nell'arbitraria misurazione della produttività dei dipendenti, senza che essi ne ricavano alcun beneficio. Un caso di scuola è fornito dai braccialetti elettronici fatti indossare dalla società *di e-commerce* Amazon ai suoi dipendenti, formalmente volti a facilitare il reperimento degli oggetti negli scaffali e a segnalare eventuali errori di collocazione, ma di fatto capaci di trasmettere ad una "centrale" i dati relativi ai movimenti del lavoratore e alla sua capacità di rendimento⁸; senza prevedere che i frutti del guadagno di produttività conseguito per effetto dell'uso del "braccialetto" venissero ripartiti equamente fra impresa e lavoratori.

3.2. Connessa (è il caso di dire) alle questioni appena accennate è la disciplina del "lavoro agile" (di cui all'art. 18 della L. n. 81/2017), secondo cui il prestatore s'impegna a svolgere la sua attività "senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici". Questa disposizione, scritta con imbarazzante

⁷ *Ibidem*.

⁸ Secondo il Garante della Privacy (provvedimento n. 139 dell'8 marzo 2018), non è "strumento di lavoro" il *software* che "può consentire di risalire in ogni momento all'operatore che ha gestito il contatto telefonico con il cliente".

economia d'inchiestro, non chiarisce se l'assenza di vincoli debba essere limitata alla distribuzione dell'orario o si estenda invece alla sua quantificazione. In tal modo, esponendo il lavoratore ad una indeterminatezza oraria fin troppo "agile", contraddice l'obiettivo di conciliare fra loro tempi di vita e tempi di lavoro, e quindi esigenze aziendali con bisogni personali. Dunque, l'attività dovrebbe svolgersi senza vincoli (art. 18, co. 1, prima parte) ma entro i limiti massimi giornalieri e settimanali di origine legislativa o di contratto collettivo (art. 18, co. 1, seconda parte). Ma l'applicazione al lavoro agile di limiti massimi non sembra conciliabile con l'art. 17, co. 5, del D.lgs. n. 66/2003, che esclude l'applicazione di parte della disciplina dell'orario, tra cui anche i massimi giornalieri e settimanali, ai rapporti la cui durata "non è misurata o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi", fermo restando la tutela della salute e sicurezza⁹. Se questo è vero, i margini di flessibilità temporale ammessi nell'accordo individuale sul lavoro agile sarebbero più ridotti di quelli concessi dal D.lgs. n. 66/2003 per il lavoro a domicilio ed il telelavoro. Le esclusioni del *cit.* art. 17 sono tuttavia possibili per le attività in cui l'indeterminatezza della durata dipende "dalle caratteristiche dell'attività esercitata" e sono applicabili al telelavoro a causa dell'esplicita inclusione nell'elenco (art. 17, co. 5, *lett.* d). Cosicché quest'ultima previsione non potrebbe applicarsi al lavoro agile dato che l'assenza di orario non dipende dalle "caratteristiche dell'attività" ma è concordata dalle parti al fine di perseguire scopi aziendali e soddisfare esigenze personali. D'altra parte, l'esistenza nel nostro ordinamento di un limite massimo settimanale e giornaliero non garantirebbe di per sé il contenimento del tempo di lavoro, a fronte delle incertezze derivanti dai rinvii e dalle omissioni del D.lgs. n. 66/2003. Si aggiunga che la contrattazione collettiva non ha pienamente attuato il rinvio dell'art. 4, D.Lgs. n. 66/2003 relativo alla durata massima settimanale, che viene pertanto integrata in modo indiretto sulla base delle norme sui riposi (artt. 7 e 9), con la sola garanzia legale della media di 48 ore (da calcolare sulla base di periodi piuttosto lunghi, art. 3, co. 3 e 4). Inoltre, dopo l'abro-

⁹ Si v., *ex multis*, A. Donini, *I confini della prestazione agile: tra diritto alla disconnessione e obblighi di risultato*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona" Collective Volumes - 6/2017, p. 90.

gazione dell'art. 1, R.d.l. n. 692/1923, non è previsto esplicitamente alcun limite massimo giornaliero. L'unico "tetto" di 13 ore, ricavabile *a contrario* dal riposo giornaliero, non è esente da dubbi di costituzionalità e di conformità rispetto alla clausola di non regresso della Dir. dell'Unione europea, n. 2003/88. I lavoratori agili dunque beneficiano soltanto dei limiti massimi ricavabili indirettamente dalle norme sui riposi, a meno che la contrattazione collettiva, di cui all'art. 51, D. lgs. n. 81/2015, non attui il rinvio volto all'introduzione di limiti massimi settimanali (art. 4, co. 1, D.lgs. n. 66/2003)¹⁰.

3.3. L'incertezza di criteri sulle modalità di tempo e di luogo della prestazione lavorativa (per fasi, cicli e obiettivi) rappresenta una minaccia per la tutela lavoristica e per la stessa *privacy*. Da qui la necessità di riflettere sulle conseguenze del consolidarsi di un sistema in cui vita lavorativa e vita privata s'intrecciano e si confondono, determinando l'incapacità concettuale e giuridica di separare e definire il tempo del lavoro ed il tempo libero. Che sarebbe invece necessario per soddisfare il diritto alla disconnessione, che coinvolge e tutela tanto l'ambito lavorativo quanto quello privato della persona-lavoratore.

Lo stato di "connessione perenne" del lavoratore con l'impresa, datrice o committente, riduce la consistenza della nozione di tempo e di luogo della prestazione e frantuma le barriere tra tempi di vita e tempi di lavoro, rendendo "poroso" l'orario (la c.d. "*time porosity*"). Una delle principali conseguenze della disarticolazione dell'orario di lavoro è che esso si basa sempre meno su grandezze temporali predefinite e costanti e sempre più su flussi indeterminati e determinabili secondo il variare delle situazioni ed il mutare delle esigenze produttive e dei cicli aziendali, specie quando sono imperniati su piattaforme digitali. Sono questi elementi a determinare l'orario e, quindi, le modalità fisiche, cioè di tempo e di luogo, della prestazione lavorativa. Anche dopo l'orario di lavoro o nei giorni festivi. Nella scomposizione del tempo di lavoro proliferano le prestazioni nelle c.d. *unsocial hours* (lavoro notturno e serale, di sabato, di domenica e nei giorni festivi). La costante interferenza, la contaminazione e la promiscuità

¹⁰ *Ibidem*.

di vicende, di problemi e di tempi della produzione con quelli della vita privata, costituiscono minacce al rispetto della vita privata e delle relazioni sociali e familiari. Oltre che rischi per la salute. Da qui la questione del diritto alla disconnessione, che ha già trovato positive risposte in alcuni Paesi¹¹, mentre in Italia sembra muovere passi esitanti.

4. Ambito di azione del sindacato e della contrattazione collettiva

È ben vero, in via di principio, che le imprese possono utilizzare le nuove tecnologie anche “senza il sindacato”; ma è pur vero che “insieme al sindacato”, e coinvolgendo attivamente i lavoratori, possono utilizzarle meglio, sia a loro vantaggio che nel rispetto dei diritti dei lavoratori. Certamente il “modello” tedesco di “Industrie 4.0” è ritagliato sulla grande impresa e sul sistema di Relazioni industriali della Germania, dove l’innovazione, anche quando “calata dall’alto”, è temperata nei suoi effetti dalle procedure di codeterminazione. Visto sotto questa luce, esso non è trasferibile *in toto* al sistema italiano delle imprese e alle sue Relazioni industriali, anche se taluni elementi e aspetti, tecnologici e organizzativi, possono essere assorbiti dal nostro sistema, forzando i limiti della sua struttura, fatta prevalentemente di piccole e medie imprese, individuando apposite forme di partecipazione dei lavoratori all’innovazione. A tal fine dovrebbe essere ripensato il rapporto fra grande, piccola e media impresa; così come dovrebbe essere rivisto l’approccio alle politiche industriali e il ruolo dei servizi esterni all’impresa (con un maggior impegno delle associazioni imprenditoriali sul versante degli investimenti ai processi di innovazione).

Un contributo alla razionalità del sistema può venire dall’accordo interconfederale sulle relazioni industriali e la contrattazione collettiva, siglato il 28 febbraio 2018 da Confindustria e CGIL, CISL, UIL

¹¹ Ad es., in Francia, sin dal 2017 le imprese sono obbligate a disciplinare tempi e modi con i quali i dipendenti devono rispondere alle richieste aziendali oltre l’orario di lavoro; la *Loi Travail* riconosce, infatti, ai dipendenti un “diritto alla disconnessione”, ponendo il principio della non reperibilità dopo l’orario di lavoro.

dopo anni di intese incompilate. L'Accordo intende conseguire “un ammodernamento del sistema delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva al fine di contribuire fattivamente alla crescita del Paese, alla riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, alla crescita dei salari, al necessario miglioramento della competitività attraverso l'incremento della produttività delle imprese, al rafforzamento della occupabilità dei dipendenti e alla creazione di posti di lavoro qualificati”. Importanti sono gli aspetti su cui le parti intendono intervenire prioritariamente con specifiche intese: trattasi di *welfare*, formazione e competenze, sicurezza sul lavoro, mercato del lavoro e partecipazione. L'Accordo può dunque valorizzare le logiche della “economia digitale” e del “lavoro 4.0”. Ma per far questo deve rafforzare gli assetti negoziali territoriali. Del resto, i territori sono i luoghi privilegiati per la regolazione di mercati del lavoro policentrici, almeno per Paesi, come l'Italia, che desiderano collocarsi ai vertici delle “catene globali” del valore. La condizione è che le piattaforme negoziali di territorio abbiano un robusto coordinamento federativo con gli altri territori, con il livello nazionale e con le filiere che danno forma e contenuti a uno spazio economico ormai interconnesso su scala globale. Oltretutto, l'economia del futuro procede verso il superamento della autosufficienza di scuola, università e impresa e nel senso della costruzione di “ecosistemi territoriali” che aggregano e integrano tra loro i contesti dell'apprendimento, della innovazione e della ricerca e della produzione.

5. Oscurità dei diritti nelle prestazioni di lavoro rese attraverso piattaforme digitali.

5.1. Il secondo sviluppo riguarda le forme di lavoro emergenti dalla c.d. *sharing economy*, dove la piattaforma digitale diventa lo strumento per l'esecuzione di prestazioni che, in realtà, solo in minima percentuale minima si traducono in occasioni di crescita e valorizzazione delle competenze individuali, e in positive combinazioni di tempi di vita e tempi di lavoro. Una quota altrettanto contenuta riguarda i lavoratori autonomi che sfruttando il *web* offrono prestazioni episodiche

ma specializzate in seno alla *sharing economy*: ad es., nel campo della grafica, dell'arte, della fotografia, nonché delle cure mediche (come avviene in Italia attraverso la piattaforma "*temporary placement DoctorsWork*").

5.2. È noto che mediante le piattaforme digitali (le quali predispongono un sistema di intermediazione tra utenti in posizione formalmente paritaria, o "*peer-to-peer*") alcuni utenti possono avere accesso temporaneo ai servizi erogati da altri utenti, e il pagamento del corrispettivo del servizio avviene attraverso la piattaforma. Sfruttando il *web* le piattaforme facilitano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: in tal modo minimizzano i costi di transazione e incrementano il proprio grado di efficienza rispetto ai tradizionali intermediari di negoziazione fra gli utenti. Ed abbattano il rischio d'impresa. Da un lato, la variabilità della domanda viene trasferita sul lavoro mediante forme di remunerazione del lavoro "su domanda" o "a consumo"; dall'altro, il lavoro diventa meno percettibile, quasi invisibile, a fronte di un'impresa dematerializzata e aterritoriale. Proprio in quanto aterritoriali, le piattaforme *on line* si prestano a favorire, sostenere ed estendere l'esecuzione in *outsourcing* di qualsiasi tipo di compito eseguibile da remoto da una folla (*crowd*) di lavoratori potenzialmente connessi da ogni parte del mondo.

Pur diverse tra loro quanto a modalità di funzionamento, le piattaforme di lavoro sono accomunate dal fatto di instaurare rapporti di lavoro d'incerta qualificazione e di accentrare il potere economico in capo a se stesse, riducendo al minimo le possibilità di autonoma negoziazione da parte degli utenti (prestatore ed utilizzatore del servizio), complice la circostanza che molte delle prestazioni offerte sulla (e gestite dalla) piattaforma non richiedono particolari specializzazioni. Esempi noti sono i trasporti privati alternativi ai taxi (ad es. *Uber*), le consegne a domicilio (ad es. di pasti pronti, come *Deliveroo* e *Foodora*), il lavoro domestico (con la piattaforma *Helping*), mentre continua a crescere il numero dei servizi offerti attraverso le piattaforme, anche se, com'è evidente, non sempre si tratta di lavori "innovativi" ma di attività svolte secondo forme commerciali già note.

Attraverso la piattaforma un utente/prestatore può in qualsiasi momento entrare in contatto con un utente/utilizzatore, ed esse-

re “ingaggiato” ed anche retribuito o sulla base di una negoziazione individuale oppure sulla base di una tariffa *standard* prestabilita dal gestore della piattaforma. A seconda delle condizioni di erogazione e remunerazione del servizio, e quindi dell’influenza dell’automatismo procedurale sull’autonomia negoziale, muta il ruolo delle piattaforme di lavoro digitale. Se alcune si limitano a favorire l’incontro tra “utenti”, altre invece svolgono una vera e propria mediazione, selezionando i lavoratori ma non interferendo nell’esecuzione della prestazione, che (almeno in via di principio) resta “libera nell’an e autonoma nel *quomodo*”¹². Altre, infine, interferiscono nell’esecuzione predisponendo un’organizzazione (di cui assumono il rischio) e stabilendo (oltre al prezzo del servizio) le condizioni contrattuali relative alla prestazione di lavoro¹³. Questo terzo tipo di piattaforma presenta, più degli altri, tratti assimilabili alla figura di datore di lavoro o del committente¹⁴.

Le piattaforme, specie nell’ambito della *gig economy*, non si limitano in genere ad intermediare tra domanda e offerta di lavori. Come anticipato, grazie ad una serie di algoritmi esse gestiscono anche i sistemi di *rating* delle prestazioni dei lavoratori, costringendo costoro a

¹² F. Lunardon, «Le reti d’impresa e le piattaforme digitali della sharing economy», in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2/2018, pp. 375-386.

¹³ La tesi della qualificazione di *Uber* come un autentico datore di lavoro si fonda sul fatto che *Uber* determina e impone le tariffe di trasporto, monitora lo svolgimento delle prestazioni (attraverso sistemi di geolocalizzazione), esercita un potere direttivo attraverso l’analitica descrizione del percorso e dettagliate indicazioni sulle caratteristiche del servizio (come la pulizia e l’integrità dell’auto, la velocità, ecc.) ed esercita altresì un potere di controllo, “che emigra verso terzi perché si affida ai *feedback* forniti dalle recensioni degli utenti, in tal modo producendo l’interruzione del rapporto di lavoro attraverso la disconnessione dell’*account* intestato all’autista. Cfr. R. Voza, «Il lavoro e le piattaforme digitali: the same old story?», in WP CSD-LE “Massimo D’Antona”, IT, n. 336 del 2017.

¹⁴ Parte della dottrina dà scarso rilievo alla distinzione tra forme di lavoro reso tramite una piattaforma generante una prestazione che si materializza nell’economia reale (ad es. *Uber*, *Foodora*) e forme di lavoro che corrono interamente nel mondo virtuale, senza contatti fra utente e *crowdworker* (ad es. *Clickworker*). “La riconduzione della fattispecie concreta al tipo legale ‘lavoro subordinato’ o ‘lavoro autonomo’ non muta infatti in base alla materialità o meno della prestazione che può anche essere del tutto digitale”: così S. Bini, *La questione del datore di lavoro nelle piattaforme*, in *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, a cura di G. Zilio Grandi, M. Biasi, Cedam, Milano 2018, p. 158.

curare e controllare la loro immagine e la loro *reputazione*. Valutazioni negative possono infatti condizionare le opportunità di impiego, provocando l'eliminazione dell'*account* del lavoratore (ad es. in *Uber* e in *Lyft*). Ora, non solo i sistemi di *rating* possono essere contaminati da pratiche discriminatorie (come avviene allorché la mancata assegnazione di lavori dipenda da profili con foto che palesano l'etnia o al genere di chi offre il servizio), ma restano anche dubbi sull'affidabilità del sistema, segnatamente sulla possibilità di creare profili reputazionali rispondenti alla reale rappresentazione, vista la difficoltà di valutare in modo non arbitrario parametri e variabili non quantificabili oggettivamente o, addirittura, fondati su documenti viziati o alterati. A tale riguardo non sembra offrire tutele affidabili la vigente normativa secondo cui il funzionamento dei sistemi reputazionali nelle piattaforme della *on demand* deve conformarsi al rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali (D.lgs n. 196/2003 e successive modificazioni e integrazioni). Non si tratta solo di puntellare efficacemente il diritto alla *privacy* (o meglio, il diritto alla "protezione dei dati"), ma anche di garantire la tutela giurisdizionale, la libertà di espressione, la libertà di associazione, e quindi apprestare rimedi effettivi contro la violazione dei diritti sociali ed in particolare il diritto a non essere discriminati.

5.3. La diffusione di piattaforme *on line* e di *applicazioni mobili* cela spesso, dietro la facciata della condivisione, forme di elusione di regole e di compressione di tutele a danno degli utenti/lavoratori, favorendo fenomeni di mercificazione del lavoro e di *dumping* sociale e retributivo nonché situazioni di concorrenza sleale a danno delle imprese. In questa realtà non più definibile come "nuova", ed anzi intessuta di vecchie forme di lavoro e di sfruttamento, si fanno più sbiaditi concetti giuridici ritenuti ormai acquisiti¹⁵. Si aggiunga che, insieme all'indebolimento delle tutele individuali diventano più incerti il ruolo dell'autonomia collettiva e il potere stesso dei rappresentanti dei lavoratori¹⁶.

¹⁵ Cfr. R. Voza, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ Su tali aspetti si v. M. Forlivesi, «Alla ricerca di tutele collettive per i lavoratori digitali: organizzazione, rappresentanza, contrattazione», in *Labour&Law Issues*, vol. 4, no. 1, 2018.

Negli ultimi anni, anche in considerazione del numero crescente, in Italia come in altri Paesi, delle persone impegnate nella c.d *gig economy*, e a fronte dell'oscillante giurisprudenza sul tema, con soluzioni diverse e variabili secondo i contesti¹⁷, è sempre più sentita nel nostro Paese l'esigenza che la legge e l'autonomia collettiva apprestino tutele più certe a tali lavoratori, a somiglianza di quanto fatto in altri Paesi (come la Francia e il Regno Unito), anche a prescindere dalla qualificazione della prestazione lavorativa come subordinata o autonoma. Sarebbe opportuno assicurare ai lavoratori digitali alcune tutele fondamentali, come la previsione di un trattamento retributivo non inferiore ad un certo ammontare, il diritto a pause e riposi, il rispetto della *privacy*, la tutela della salute, nonché forme di assicurazione pensionistica, antinfortunistica e per malattia, dando attuazione a principi costituzionali¹⁸.

Mentre si diffonde in vari Paesi l'impegno a favore dello sviluppo e della diffusione della tecnologia digitale, sono ancora poche o insufficienti le iniziative concrete volte a temperarne l'impatto sul lavoro e sulle dinamiche occupazionali. In particolare, restano incerte (specie

¹⁷ Quanto al rapporto di lavoro di ciclofattorini (di *Foodora* e di *Deliveroo*) e autisti (di *Uber*), ne hanno escluso la natura autonoma alcune decisioni di giudici italiani, spagnoli e inglesi. La Corte d'Appello di Torino, con sentenza dell'11 gennaio 2019, n. 26, riformando parzialmente la sentenza di primo grado ha riconosciuto ai *riders* di *Foodora* (licenziati a seguito di rivendicazioni economiche e normative) il diritto alla retribuzione prevista dal CCNL del settore della logistica. Questa decisione si basa sull'art. 2 del D.lgs. n. 81/2015, laddove l'equiparazione dei rapporti di collaborazione con il rapporto di lavoro subordinato si concretizza "in prestazioni esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi ed al luogo di lavoro". La Corte d'Appello ha pertanto riconosciuto il diritto degli appellanti a vedersi corrispondere "quanto maturato in relazione all'attività lavorativa da essi effettivamente prestata in favore di *Foodora* sulla base della retribuzione diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti del V livello del CCNL logistica trasporto merci, dedotto quanto percepito", e dunque con effetti sugli oneri contributivi e previdenziali. La Corte non ha invece riqualificato il rapporto, che avrebbe condotto alla reintegrazione nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità.

¹⁸ Procedono in tal senso iniziative di soggetti pubblici e privati come: la "Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano", firmata il 31 maggio 2018 dal Sindaco di Bologna, da *Riders Union Bologna*, dai segretari territoriali di Cgil, Cisl e Uil e dai dirigenti di *Sgnam* e *Mymenu*, marchi della società *Meal srl*.

nel nostro Paese) le prospettive della rappresentanza collettiva delle persone coinvolte in queste forme di lavoro, senza la quale esse rischiano di formare un esercito di soldati che indossano una stessa divisa, sono agli ordini di pochi e invisibili generali ma sono condannati a restare isolati tra loro.

6. Verso diritti di rappresentanza e tutele collettive per i lavoratori delle piattaforme

Maggiore cura dovrebbe dunque prestarsi ai diritti di rappresentanza e autotutela collettiva. A tal fine le organizzazioni sindacali dovrebbero garantire una loro maggiore presenza sulle piattaforme digitali, e predisporre servizi di assistenza a livello territoriale¹⁹. Non manca chi sostiene la necessità di incentivare un sistema cooperativo che tenga conto anche delle esigenze dei consumatori e dei lavoratori e delle correlate tutele²⁰.

L'esperienza internazionale mostra l'importanza delle azioni sindacali di supporto ai lavoratori che operano su piattaforma digitale. Iniziative in tal senso emergono in Europa. In Germania, l'Ig-Metall ha creato un'apposita piattaforma sindacale (*FairCrowdWork Watch*) per il controllo del lavoro sul web, stabilendo forme di partenariato con altri sindacati, ad esempio *Unionen*, il sindacato svedese dei *white collars*. Grazie a *Fair Crowd* è nata la *Carta di Francoforte* per i diritti di chi opera in *crowdsourcing*. Uno dei servizi più utili forniti da *Fair Crowd* è la valutazione delle piattaforme digitali (in stile *trip advisor*) a cui un lavoratore intenda affidarsi: ci sono informazioni su UpWork, Amazon Mechanical Turk e molte altri siti. In Italia, in ambito Cisl, è stata costituita *vIVAce*, la "Community dei lavoratori indipendenti, liberi professionisti, delle Partite Iva, dei *freelance* e dei nuovi "lavori-agili").

¹⁹ Cfr. in particolare M. Lai, «Quale sicurezza per i ciclo-fattorini?» in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2/2018 (19 novembre 2018), e M. Biasi, «L'inquadramento giuridico dei riders alla prova della giurisprudenza», in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2/2018 (19 novembre 2018).

²⁰ S. Caroli, *Gig economy: le nuove regole sono già antiche. Ma con le cooperative*, in www.vita.it (25 luglio 2018).

Diversa la situazione delle cosiddette *Umbrella companies*, imprese slegate da ogni logica sindacale, che offrono ai lavoratori delle piattaforme, ma anche agli autonomi che non godono di un regime assicurativo di categoria, un servizio di riscossione dei compensi e la possibilità di attivare una propria posizione previdenziale, attraverso la simulazione di un rapporto di lavoro alle proprie dipendenze. Le *Umbrella companies* svolgono, inoltre, una funzione mutualistica, con la costituzione di fondi che consentono di dare continuità ai flussi di reddito ammortizzando i ritardi di pagamento e le eventuali inadempienze dei committenti assumendo, in taluni casi, anche funzione di rappresentanza collettiva per i propri “dipendenti”.

Le esperienze internazionali mettono in evidenza come i modelli organizzativi più interessanti di rappresentanza dei lavoratori del web siano quelli capaci di abbinare le potenzialità di internet con la predisposizione di una rete di servizi di assistenza a livello territoriale. Sono necessari strumenti operativi per assicurare ai lavoratori digitali un’occupazione dignitosa, e ciò a partire dalle tutele fondamentali concernenti il corrispettivo della prestazione, il riposo minimo giornaliero, il rispetto della *privacy*, la salute mentale, la sicurezza sociale, dando concreta attuazione ai principi costituzionali. Maggiore attenzione dovrebbe essere dedicata alle tutele fondamentali, da sostenere soprattutto per via contrattuale: a tal fine una maggiore presenza delle organizzazioni di rappresentanza collettiva sulle piattaforme digitali, insieme a una diffusa rete di servizi di assistenza a livello territoriale, rappresentano le principali linee di intervento a sostegno dei lavoratori al tempo della digitalizzazione.

EUROPA

Il sistema di accoglienza dei richiedenti Asilo e le sue evoluzioni

Mohamed el Khaddar

Il tema dell'accoglienza dei migranti in questi ultimi anni è stato al centro del dibattito nazionale, diventando spesso terreno di confronto/scontro politico. Da questo "dibattito", basato più sulle accuse reciproche dei partiti, non è emersa una visione comune per la risoluzione della questione migratoria. Prima di ripercorrere le fasi storiche del sistema di accoglienza italiano, penso sia importante definire il contenuto entro il quale intendo sviluppare la mia analisi. Spesso, quando i media e l'informazione in generale trattano il tema dell'immigrazione osserviamo l'utilizzo di etichette che tendono a inserire nello stesso gruppo sociale tutte le persone emigrate, creando confusione e sovrapponendo storie, provenienze geografiche e motivi di arrivo in Italia. Il risultato di questa disinformazione è stato accomunare migranti residenti in Italia – anche da tanti anni – con migranti arrivati dopo la Primavera araba in richiesta di protezione internazionale. Dunque, in questa sede si esamineranno le migrazioni forzate, ovvero quelle persone che in virtù del loro *status* – profughi – debbano rientrare in una determinata procedura legale per il riconoscimento della protezione internazionale¹ e, in conseguenza a ciò, godono dell'assistenza materiale fino alla definizione dei propri diritti di titolarità. Il quadro

¹ "La richiesta di protezione internazionale, può essere presentata dal cittadino straniero presso l'Ufficio di Polizia di Frontiera all'atto dell'ingresso nel Territorio nazionale o presso l'Ufficio della Questura competente in base al luogo di dimora del richiedente. Dopo il fotosegnalamento, la Questura provvede ad inviare la domanda alla Commissione Territoriale competente, che rappresenta l'unico organo competente a decidere in ordine al riconoscimento dello status, e rilascia allo straniero un permesso di soggiorno per richiesta asilo in attesa della definizione del procedimento", <https://www.poliziadistato.it/articolo/17985b2d12a7d7500879562014>.

normativo che definisce queste procedure legali trova la propria fonte nella Convenzione di Ginevra sullo Statuto dei Rifugiati del 1951, siglata proprio all'indomani della fine del Secondo conflitto mondiale per rispondere al crescente numero di profughi in Europa e nel mondo. In seguito alle modifiche apportate dal Protocollo di New York del 1967, essi costituiranno le fonti giuridiche del diritto d'Asilo per tutti i paesi ratificanti². Il parlamento italiano ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1954 e solo nel 1989 il Protocollo di New York. Questo per sottolineare come tale materia non è stata percepita come urgente dal legislatore e dalla politica in generale. Nel 1990 la legge Martelli sull'immigrazione inserisce nell'ordinamento italiano il diritto d'asilo. Questa legge fu voluta per gestire le prime due crisi umanitarie in cui l'Italia sarà coinvolta in prima linea: nel 1991, quando migliaia di albanesi, dopo la caduta dell'URSS, presero d'assalto le coste pugliesi, fuggendo dalla miseria e da un regime autoritario, e nel 1992, quando altri profughi, provenienti dall'ex-Jugoslavia, si diressero verso l'Italia. Tali eventi, seppur nella loro drammaticità, furono d'aiuto al governo per legiferare in materia. I livelli di armonizzazione della legislazione nei confronti dei richiedenti asilo trovano il sostegno anche dell'Unione Europea, che nel 1999 creerà il CEAS (Sistema Comune Europeo d'Asilo). Lo spirito di questa iniziativa era quello di prevedere norme comuni per l'esame della domanda di asilo e sviluppare condizioni minime di accoglienza del richiedente con norme condivise nel riconoscimento della protezione internazionale. Con il Regolamento di Dublino si chiuse il cerchio, tracciando regole chiare e competenze definite, tra le quali il discusso obbligo di presentare domanda nel paese di primo arrivo. Parallelamente a questo, in Italia il governo Dini approvò la cosiddetta "legge Puglia", che diede autorizzazione al Ministero della Difesa di utilizzare l'esercito per pattugliare la frontiera marittima e contrastare l'immigrazione clandestina. Aspetto importante di questa legge è lo stanziamento, tra il 1995 e il 1997, di finanziamenti per l'apertura di Centri Temporanei per

² Bolzoni M. – Donatello D., *Prima accoglienza: obiettivo inclusione*, in Villa M., a cura di, *Le città globali e la sfida dell'integrazione*, Pubblicazioni ISPI, Ledizioni, Milano 2018, pp. 61-80.

l'identificazione dei migranti³. Il contributo più importante nella definizione dello straniero arriva dalla legge Turco-Napolitano del 1998, poi confluita nel *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*: tutte le riforme successive in materia saranno interventi a questo testo. L'ultima di rilievo è stata la cosiddetta Bossi-Fini, approvata nel 2002: non stravolse la riforma sopra citata ma inserì in essa aspetti di rigidità giuridica nei confronti dello straniero e rese la sua espulsione più facile. Ritornando alla dimensione comunitaria, nel 2011 l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo avviò i propri lavori per la creazione di sistemi di armonizzazione delle varie legislazioni nazionali. Nella direttiva sull'accoglienza del 2013 si stabilì quali fossero le condizioni minime di accoglienza del richiedente asilo in attesa dell'esito della propria domanda, come, ad esempio, la garanzia del vitto e dell'alloggio, dell'accesso all'assistenza sanitaria e psicologica, dell'accompagnamento nel mondo del lavoro⁴. Il percorso che ha portato all'integrazione tra il sistema di accoglienza nazionale e le norme internazionali e comunitarie, come osservato, non è stato tra i più lineari. Come si evince dal processo di accoglimento all'interno della legislazione nazionale della materia in esame, l'Italia arriva ad affrontare il tema dei richiedenti asilo e dei rifugiati con relativo ritardo⁵, con le instabilità della sponda sud del Mediterraneo e l'aumento esponenziale degli arrivi via mare dei migranti. Questo ritardo produrrà i suoi effetti negativi sulla gestione del fenomeno.

A partire dai primi arrivi via mare dall'Albania nel 1991, in Italia iniziarono a nascere centri di prima accoglienza di diversa natura e dimensione. Nella pubblicazione di Marco Accorinti⁶ sono state raggruppate almeno sei tipologie di centri: Centri di internamento all'arrivo; Centri per le procedure di riconoscimento della protezione in-

³ Colucci M., «Per una storia del governo dell'immigrazione straniera in Italia: dagli anni sessanta alla crisi delle politiche», *Meridiana*, 91, 2018, pp. 9-36.

⁴ Bolzoni M. – Donatello D., *op. cit.*

⁵ Marchetti C., «Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia», *Meridiana*, 86, 2016, pp. 121-143.

⁶ Accorinti M., «Centri di accoglienza: varietà tipologica e dibattito collegato», *Rivista delle Politiche Sociali*, 2-3, 2015, pp. 179-200.

ternazionale; Centri per migranti in situazione di difficoltà sociale e/o economiche; Centri per il provvedimento di espulsione; Centri aperti; Centri chiusi. Questi sono riconoscibili solo attraverso acronimi, che tuttavia invece di semplificare tale selva ne complicano la comprensione: Cpsa (Centri di primo soccorso), Cda (Centri di accoglienza), Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), Cas (Centri di accoglienza straordinaria), Sprar⁷ (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Cie (Centri di identificazione ed espulsione). Questa galassia, che con gli anni è andata ingigantendosi – spesso seguendo gli umori della politica – ha reso l’orientamento all’interno del nostro sistema di accoglienza difficile e spesso contraddittorio. Come vedremo nel prosieguo dell’analisi, si ha la netta impressione che i governi che si sono succeduti in momenti diversi – con “emergenze” diverse – si siano divisi tra chi propendeva verso un sistema di accoglienza ispirato all’integrazione dei profughi, quindi un modello di accoglienza diffuso sul territorio con piccoli centri e piccoli numeri tali da aiutare l’interazione e l’integrazione nelle piccole realtà locali, e chi invece ha voluto basare il proprio modello sul controllo e la separazione sociale. Dunque centri per grandi numeri, spesso distaccati dal centro vivo di ogni realtà piccola o grande che fosse. Come ben evidenzia Marchetti⁸, queste due tipologie di approccio verso il tema delle migrazioni forzate rispecchiano due opposte visioni: da una parte si pensa che i migranti (tutti, che siano migranti forzati o economici) debbano prima di tutto essere controllati, identificati e per questo anche trattenuti all’interno di centri fin quando non siano terminate le procedure attraverso le quali si stabilisca se potranno rimanere sul territorio nazionale per diritto. Per antitesi, l’altro approccio si basa sul riconoscimento del richiedente protezione come persona portatrice di diritti e per questo lo Stato, come da accordi internazionali e comunitari⁹, è obbligato

⁷ Dopo l’approvazione del Decreto Sicurezza, il 24 settembre 2018, si trasformerà in Siproimi.

⁸ Marchetti C., «Le sfide dell’accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia», cit., pp. 121-143.

⁹ Direttiva 2003/9/CE del Consiglio, recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri – diffusa nella direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (recepita nell’ordinamento nazionale con D.Lgs. 142/2015).

a offrire l'assistenza minima all'arrivo e un percorso di inserimento sociale che gli permetta di integrarsi nel tessuto sociale del luogo in cui risiede fino all'esito della propria domanda di asilo. La sicurezza, in questo approccio, è garantita e si rafforza più nell'integrazione che nel mero controllo.

Storicamente, la nascita dei grandi centri è riconducibile alla legge Puglia del 1991; in seguito, precisamente nel 1995, queste tipologie di centri di grandi dimensioni furono costruite in diverse regioni del meridione (le regioni più esposte all'arrivo via mare dei migranti). Cronologicamente, l'approccio incline ai grandi centri – istituiti per il primo riconoscimento – con la legge Bossi-Fini del 30 luglio 2002 muterà e saranno aggiunte le Commissioni Territoriali¹⁰ per velocizzare il riconoscimento della protezione internazionale per gli aventi diritto istituendo i Cdi (Centri di identificazione). Per la prima volta nel paese il trattenimento dei richiedenti asilo all'interno di questi centri si è avuto senza termini ben definiti, così da limitare le libertà personali dell'individuo. Dai Cdi nel 2008 nascono i Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) – all'interno di queste strutture saranno condotti gli stranieri richiedenti protezione internazionale e privi di documenti di riconoscimento, secondo la legge vi dovranno essere trattenuti per il tempo necessario al riconoscimento che non dovrà essere superiore a 20-35 giorni. Tuttavia, le lungaggini della Commissione, il numero elevato di domande e il limitato numero di personale operante nel sistema produrrà un'attesa di alcuni mesi all'interno di queste strutture. Molte critiche sono state rivolte ai Cara, non solo per i tempi di riconoscimento della protezione, ma soprattutto per le condizioni di vita dei migranti, lontani dal contesto sociale e senza opportunità di integrazione, elementi essenziali per la costruzione del loro futuro in questo paese.

¹⁰ "La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha poteri decisionali in tema di revoca e cessazione degli status di protezione internazionale; ha, altresì, compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni, di raccolta di dati statistici, di costituzione e aggiornamento delle informazioni sui paesi di origine dei richiedenti asilo. Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale esaminano in modo decentrato le istanze di riconoscimento della protezione internazionale", <http://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimento/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissione-nazionale-diritto-asilo>.

Parallelamente alla tipologia di accoglienza attraverso i grandi centri come i Cara e i Cie, in Italia prende piede un modello inteso ad articolare l'accoglienza inserendo il richiedente nel tessuto sociale del luogo in cui si trova. Stiamo parlando dell'accoglienza diffusa – il progetto fu pensato “intorno” al richiedente, non per controllarlo – un progetto che si pose come obiettivo l'inserimento del migrante nella comunità che lo ospita: in altre parole, il concetto di integrazione e la sua pratica iniziano a prendere forma nel nostro paese. A differenza dei grandi centri, come detto, l'accoglienza diffusa tende soprattutto a includere il migrante, a farlo sentire protagonista della propria esperienza; questo è possibile anche per il limitato numero di richiedenti presenti in queste tipologie di centri, che riescono a vivere all'interno della comunità locale. Proprio con il progetto Azione Comune, del 1999, nato per rispondere all'arrivo di profughi dal Kosovo – in quell'anno giunsero 33.364 domande di protezione – ci si proponeva di tessere una rete tra enti locali e associazioni del territorio distribuite in 31 comuni e 10 regioni¹¹. La novità di questo progetto, oltre a un'accoglienza in piccoli centri nelle comunità locali, è rappresentata dal fatto che, per la prima volta, si supererà la mera assistenza di base – vitto e alloggio – e si inseriranno servizi di orientamento e di integrazione del migrante nelle comunità ospitanti, il tutto coadiuvato da progetti concertati tra gestori ed enti locali per la prima volta coinvolti nella gestione del fenomeno. Da questa esperienza positiva, nel 2000 il Ministero dell'Interno aprirà un tavolo di discussione con l'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e da questo confronto nascerà il Pna (Programma Nazionale Asilo). Con l'approvazione nel 2002 della legge Bossi-Fini, favorevole ai grandi centri e incline alla gestione dei fenomeni migratori in una chiave securitaria, l'esperienza di Azione Comune e Pna rischiava di andare persa. Tuttavia, dopo diverse pressioni, il progetto ebbe seguito e si trasformò nello Sprar, diventando l'unico sistema di protezione e integrazione dei richiedenti asilo in Italia.

Lo Sprar durante i primi anni di sperimentazione, al di là degli aspetti positivi legati a una collaborazione tra enti locali ed enti ge-

¹¹ Marchetti C., «Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia», cit., 86, 2016, pp. 121-143.

stori, avrà due grandi limitazioni: la prima riguarda la sua diffusione sul territorio nazionale – infatti, troviamo un numero maggiore di questo tipo di centri nel meridione –, dall'altra parte, i posti disponibili, dal 2003 al 2012, sono passati da 1.365 a 3.979. Dal 2003 al 2014 le domande di asilo sono state 63.456, mentre i posti messi a disposizione del servizio sono stati 20.752¹². Questo evidenzia come nei primi dieci anni del progetto non ci sia stato un investimento importante o almeno sufficiente a far fronte alle domande di protezione internazionale nel nostro paese. Ciò ha significato che per anni, dopo la firma degli accordi internazionali, il recepimento delle direttive europee e la firma del trattato di Dublino, il sistema di accoglienza è rimasto sotto gli standard accordati in sede internazionale. A rendere palesi i limiti del sistema di accoglienza italiano è stata l'emergenza sbarchi iniziata nel 2011. Nel 2014, per far fronte a questa urgenza, la conferenza unificata (governo, regioni, enti locali) ha sviluppato un piano operativo per la gestione dell'emergenza legata ai flussi straordinari dal 2011 in poi. Il piano si articolava in tre fasi: soccorso e prima assistenza; prima accoglienza e qualificazione; seconda accoglienza e integrazione – in questo lo Sprar diventa perno per la seconda accoglienza e integrazione¹³.

Dall'emergenza Nord Africa al Decreto Sicurezza

L'instabilità politica che ha travolto il mondo arabo nella sua quasi totalità – nello specifico l'emergenza profughi ha riguardato i paesi del Maghreb (Tunisia e Libia) – ha prodotto un numero eccezionale di arrivi sulle coste del meridione. Con l'operazione "Mare Nostrum", inaugurata nel 2014 – dopo la tragedia in mare che ha portato alla morte di centinaia di persone –, l'emergenza è diventata ordinaria e questo ha permesso l'uso di strumenti legislativi da parte del governo come, ad esempio, ordinanze, decreti leggi e circolari, scavalcando del

¹² Sprar, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, Atlante Sprar, 2014-2015, p. 12.

¹³ Marchetti C., «Rifugiati e migranti forzati in Italia, il pendolo tra emergenza e sistema», REMHU, 2014, pp. 53-70.

tutto gli enti locali, mentre in precedenza con gli Sprar era consueta la concertazione. Le conseguenze della scelta politica di non coinvolgere, nell'emergenza, regioni ed enti locali, diversamente dall'esperienza di Azione Comune, ha prodotto un uso, da parte del governo, di strumenti sostanzialmente emergenziali attraverso la protezione civile – caso emergenza Nord Africa – e bandi da parte della Prefettura per l'accoglienza straordinaria, che inizialmente prevedevano affidamenti diretti e un monitoraggio della spesa attraverso rendicontazione molto debole¹⁴. Le diverse inchieste della magistratura hanno mostrato la mancanza degli standard minimi di accoglienza, con alcuni centri chiusi proprio per il mancato rispetto della legge. Tuttavia, l'altro aspetto emerso dalle indagini è il sistema clientelare legato agli affidamenti diretti e ai bandi pilotati. Proprio l'inchiesta "Mafia Capitale" ha portato alla luce questo sistema criminale, caratterizzato da rapporti poco chiari tra privato e pubblico, società e politica¹⁵. Da un punto di vista della gestione del servizio, l'assistenza che per legge doveva essere garantita si è spesso limitata al vitto e all'alloggio, abbandonando quell'approccio volto all'integrazione o almeno all'orientamento sul territorio necessari a non lasciare i migranti in un limbo giuridico oltre che esistenziale. Con la fine di "Mare Nostrum", sostituita dalle operazioni di pattugliamento dell'Agenzia Europea Frontex, anche l'accoglienza in Italia ha conosciuto un ampliamento numerico importante che, tra il 2015 e il 2016, ha visto gli utenti all'interno del sistema nel suo complesso (Cara, Cda, Cpsa, Sprar e Cas) passare da 100.000 a 126.319¹⁶. Questo è stato possibile grazie a una più equa distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale – in precedenza la maggioranza era ospitata nel meridione – conseguente all'aumento delle domande di protezione internazionale. Il modello di accoglienza, anche dopo l'importante aumento dei posti messi a disposizione, è rimasto più incline alla gestione emergenziale, utilizzando maggiormente i grandi centri, ragion per cui sono poi diventati i Cas il

¹⁴ Marchetti C., «Le sfide dell'accoglienza. Passato e presente dei sistemi istituzionali di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia», cit., 86, 2016, pp. 121-143.

¹⁵ Colucci M., *op. cit.*, pp. 9-36.

¹⁶ ANCI, *Rapporto sulla Protezione Internazionale in Italia* 2016, 2017.

perno dell'accoglienza in Italia e non gli Sprar, nati appositamente con strumenti più adeguati per la gestione del fenomeno. La risposta all'emergenza, anziché verso un investimento sul sistema di accoglienza adeguato e comprovato (con tutti i limiti che aveva) degli Sprar, è invece andata nella direzione dell'ampliamento dei Cas (Centro di accoglienza straordinaria). Si può pensare che la scelta di propendere verso l'emergenza continua sia dettata da esigenze finanziarie. Come sottolinea Marchetti¹⁷, l'esperienza conclusa di ENA ci consegna una spesa di 797 milioni di euro nel 2011 e 485 milioni di euro nel 2012. In sostanza questo ha significato un costo di 20.000 euro per ogni ospite arrivato in Italia. Il sistema basato sull'emergenza si è mostrato persino più costoso di quello ordinario – se si considera che negli Sprar, nello stesso periodo, lo Stato pagava 30 euro per ogni ospite e 42 euro se in stato di vulnerabilità. Una spesa del genere lascia pensare che si siano voluti soddisfare tutti gli standard minimi richiesti, anche se l'obiettivo non sembra essere stato raggiunto. Ci si chiede, dunque, per quale motivo si è voluti andare verso una gestione del fenomeno più dispendiosa e poco efficace? Il decreto 142¹⁸ ha inserito elementi, se confrontati con l'evoluzione precedente, sicuramente migliorativi del

¹⁷ Marchetti C., «Rifugiati e migranti forzati in Italia, il pendolo tra emergenza e sistema», cit., pp. 53-70.

¹⁸ «Il c.d. decreto accoglienza (D.Lgs. 142/2015) è stato modificato ed integrato più volte, dapprima, ad opera del decreto-legge n. 13/2017 che ha previsto alcuni interventi urgenti in materia di immigrazione e, successivamente, con la L. n. 47/2017 sui minori stranieri non accompagnati e con il correttivo D.Lgs. n. 220/2017. Nell'attuale legislatura, il D.L. 113/2018 (c.d. decreto immigrazione e accoglienza) ha introdotto ulteriori modifiche, che riformano in parte l'impianto complessivo del sistema.

I destinatari del sistema di accoglienza disciplinato dal D.Lgs. n. 142/2015 sono gli stranieri non comunitari e gli apolidi, richiedenti protezione internazionale (ossia il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria) nel territorio nazionale (comprese le frontiere e le zone di transito), nonché i familiari inclusi nella domanda di protezione. Le misure di accoglienza si applicano dal momento di manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale (non già dal momento della presentazione della domanda, come era previsto dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 140 del 2005) e si applicano anche nei confronti di coloro per i quali è necessario stabilire lo Stato membro competente all'esame della domanda ai sensi del c.d. regolamento Dublino III (art. 1)", https://temi.camera.it/leg18/post/il_decreto_legislativo_n_142_del_2015_cd_decreto_accoglienza_.html.

sistema di accoglienza. Tuttavia, rimangono delle criticità non risolte, tra cui la specificazione dei tempi per la procedura di identificazione nella prima fase dopo lo sbarco – appena arrivati sono inseriti nei grandi centri – di quelli necessari all’avvio della procedura di inoltro della domanda di asilo (all’interno dei Cara e i Cda) – seconda fase – e, infine, nuovamente dalla legislazione della materia non vengono determinati i tempi di permanenza in questi centri per la procedura di domanda. Solo arrivati alla terza fase l’accoglienza prende forma organica con gli Sprar – in questo passaggio sono ammessi solo coloro che hanno formalizzato la domanda di protezione internazionale e sono privi di mezzi di sussistenza. Tuttavia, visto il numero limitato di posti disponibili negli Sprar, il decreto prevedeva l’individuazione di centri temporanei per i richiedenti in attesa di essere trasferiti: presto, i centri Cas sono diventati, in termini numerici, il perno dell’accoglienza. A fine giugno 2016 i Cara ospitavano 14.537 unità, 91.675 erano presenti nei Cas e solo 20.107 negli Sprar¹⁹.

Con l’approvazione del decreto del 17 febbraio 2017 – più comunemente conosciuto come “legge Minniti” – ci si proponeva da una parte di accelerare i tempi di esame delle domande di protezione internazionale – i tempi di una domanda si erano talmente prolungati che si doveva attendere fino a 2 anni –, dall’altra, rimanendo sulla falsa riga del controllo e della sorveglianza, come voleva la nuova natura del sistema di accoglienza, un più efficace contrasto all’immigrazione irregolare. La stretta nei confronti dei migranti/richiedenti, indotta anche da un clima politico e mediatico pressante sul tema dell’immigrazione, raccontata spesso come l’unica emergenza del paese, ha prodotto l’abolizione del doppio grado di giudizio in merito alla richiesta di protezione internazionale. La procedura di esame della protezione internazionale prende avvio dalla Commissione Territoriale, che si pronuncia sul riconoscimento di un tipo di protezione o sul rigetto della domanda: precedentemente all’introduzione del decreto era possibile, per il richiedente, impugnare il rigetto in appello, mentre con la legge Minniti-Orlando è consentita solo l’impugnazione in Cassazione. Questo passaggio non è banale, in quanto i giudici di

¹⁹ Ministero dell’Interno, Cruscotto statistico giornaliero, 30 giugno 2016.

primo e secondo grado si esprimono in base ai fatti e al diritto, mentre la Corte di Cassazione – esclusi alcuni rari casi – non ha un giudizio nel merito ma di legittimità e questo significa che il suo giudizio sarà molto limitato. L'ulteriore evoluzione del sistema di accoglienza per i richiedenti asilo si riduce ancora di più con il governo Conte. Il decreto Sicurezza firmato dal ministro Salvini ha introdotto modifiche nella gestione del sistema, riservando l'accoglienza di secondo grado solo alle seguenti categorie: titolari di protezione internazionale; stranieri minori non accompagnati; titolari di permesso di soggiorno per cure mediche; titolari di permesso di soggiorno per casi speciali. A fronte di tali cambiamenti, è stato modificato il nome in Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (Siproimi)²⁰.

La sicurezza a discapito dell'integrazione

Come sottolineato precedentemente, oltre al ritardo atavico italiano nell'accogliere nel proprio ordinamento trattati e convenzioni internazionali e dargli la giusta applicazione, è emerso un sistema a due velocità. Da una parte il tentativo di dare forma e sostanza a un sistema di accoglienza che mettesse insieme diritto e integrazione come lo Sprar, dall'altra la spinta "incontrollabile" a creare un sistema basato sull'emergenza del momento, con una forte spinta securitaria per rispondere a una non meglio definita emergenza. "Da un punto di vista giuridico il concetto di 'emergenza' è strettamente legato a quello di contingenza, che indica 'il diverso, spesso rapido articolarsi della realtà cui l'ordinamento deve reagire per mantenere e garantirsi lo stato originario di cogenza ed equilibrio'"²¹. Il muoversi nel caso dell'eccezionalità ed emergenza da parte della politica italiana, per anni, ha messo in campo strumenti d'azione peculiari e spesso poco efficaci.

²⁰ *Rapporto su asilo e migrazione in Italia 2018*, European Migration Network (EMN).

²¹ Pitzalis S., «La costruzione dell'emergenza. Aiuto, assistenza e controllo tra disastri e migrazioni forzate in Italia», *Argomenti*, terza serie, 10/2018.

La gestione prima della crisi del Nord Africa, poi “Mare Nostrum” e Frontex dovevano aver fornito esperienze e tempo sufficienti per armonizzare il sistema, eliminare gli sprechi, efficientare le procedure e, infine, non certo per importanza, rispondere in maniera esaustiva alla richiesta di servizi minimi delle persone coinvolte. Tuttavia, la strada battuta dai governi Renzi, Gentiloni e poi Conte è stata prima quella di implementare i Cas anziché lo Sprar – utilizzando la narrazione dell'emergenza, dal 2014 c'è stata improvvisazione nell'ampliamento frettoloso del sistema, che ha portato a un reclutamento di personale spesso inadeguato – per poi, con il governo Conte, tagliare costi e servizi, limitando l'ingresso nel Siproimi e dare una stretta in termini di servizi ai Cas, aumentando il controllo per azzerare quasi l'integrazione.

Nello specifico, i grandi centri (Hub, Cara, Cda, Cpsa, ecc.) dispongono, per l'accoglienza, di 14.750 posti²², mentre i Centri di Accoglienza Straordinaria (Cas), introdotti come abbiamo visto dalle prefetture, hanno una capienza ulteriore di 136.978 posti²³. Tale dato ci indica come il sistema di accoglienza in Italia sia indirizzato verso un “modello” emergenziale tendente ad affrontare il momento più alto degli arrivi utilizzando centri che permettano l'alloggio del maggior numero di persone possibile, anziché congestionare un sistema già funzionante e ben collaudato come gli ex-Sprar. Inoltre, in una logica di sistema, l'efficacia della seconda accoglienza (Sprar – Siproimi) è tuttavia connessa alla qualità della prima: più i Cas diventano luoghi dove avviare processi di integrazione, tanto più lo Sprar – Siproimi potrà ridurre i tempi di accoglienza necessari per una concreta, positiva e definitiva integrazione in Italia. Inversamente, se i Cas vengono immaginati come luoghi di attesa, con una logica assistenzialista senza una reale integrazione, si determina un ritardo di tutto il sistema nazionale e un grave rallentamento dei tempi dell'accoglienza che va a discapito dei rifugiati e, quindi, anche dei conti pubblici. Sebbene il numero, in senso assoluto, appaia importante – si tratta di appena tre

²² *Rapporto su asilo e migrazione in Italia 2018, op. cit.*

²³ Fonte: Dati statistici del 23.01.2017 della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impiegate, Camera dei Deputati.

richiedenti asilo ogni mille abitanti – spesso il numero di posti messo a bando dalle prefetture risulta insufficiente. Altresì, le prefetture paiono aver incontrato ostacoli di gestione del fenomeno: da una parte, esse si sono trovate in difficoltà ad affrontare un'emergenza che non rientrava tra le proprie competenze; dall'altra, hanno dovuto far fronte alla mancanza di personale competente in materia poiché il Ministero dell'Interno non ha rafforzato gli organici per affrontare il fenomeno in modo adeguato. In realtà, la carenza di formazione specifica e tecnica si è registrata in buona parte della pubblica amministrazione (enti locali, Usl, Agenzia delle Entrate, ecc.) che hanno gestito, anche marginalmente, il fenomeno. Sarebbe stato utile prevedere corsi di formazione specifici anche per questa parte della pubblica amministrazione, soprattutto in ragione del fatto che il fenomeno migratorio non si esaurirà in breve tempo. Con il nuovo bando delle prefetture legato al nuovo Decreto Sicurezza del ministro dell'Interno Salvini, non si è ovviato a questa necessità ma è stato messo in campo un approccio ancora più securitario, che va maggiormente nella direzione del controllo dei richiedenti – fermo restando che da un punto di vista statistico la devianza in questo gruppo non era significativa – a discapito di un approccio che intende rendere l'integrazione per i richiedenti asilo più adeguata²⁴.

Il nuovo Bando per i Cas ha come fulcro il taglio dei costi e, più nello specifico, le sue linee guida riguardano la cancellazione di servizi minimi per l'integrazione e la vulnerabilità, come il presidio delle strutture a tempo pieno da parte degli operatori, accompagnamenti sanitari, orientamento nel territorio, insegnamento della lingua, formazione professionale, ecc. Questo ha come logica conseguenza una contrazione dell'occupazione di figure specializzate – spesso giovani laureati – basti sapere che in questo settore gli occupati si aggiravano intorno alle 36.000 unità. I costi di gestione *pro die*, che precedentemente si aggiravano intorno a 35 euro, si sono ridotti, secondo il capitolato di gara, tra i 19 e i 26 euro. Questo a discapito dell'accoglienza diffusa in piccoli nuclei di 4-5 persone e a tutto vantaggio dei grandi centri. Come si può osservare, il nuovo approccio del governo Conte

²⁴ In Migrazione SCS, "Straordinaria Accoglienza", I Rapporto 2018/2019, giugno 2018.

colpisce l'integrazione riducendo o eliminando del tutto i servizi che puntavano all'inserimento dei richiedenti asilo. La logica securitaria tende a valutare solo l'aspetto della sicurezza, che tuttavia è materia di altri apparati dello Stato, mentre emarginare queste persone senza proporgli un progetto che offra loro strumenti che gli permettano di vivere nel paese in cui sono arrivati non li renderà emancipati e autonomi. Sarebbe utile, come paese, fare tesoro dell'esperienza accumulata per iniziare o continuare una riflessione più ampia sul tema dell'accoglienza. L'instabilità politica dei paesi che si affacciano sul Mediterraneo, come detto in precedenza, ci esporrà in futuro al fenomeno dell'immigrazione. Proprio per questo sarà necessario organizzare e ottimizzare un sistema di accoglienza e integrazione in grado di rispondere a emergenze tali o presunte. Un sistema che sappia mettere insieme accoglienza e integrazione, sicurezza e rispetto dei diritti individuali della persona.

MEDITERRANEI

L'importanza dell'acqua nella strategia dello "Stato Islamico"

Alexandre Brans

Lo Stato Islamico, anche conosciuto come ISIS, IS o Daesh in senso spregiativo, ha sempre affermato la sua volontà di controllare un territorio dal quale espandersi. Uno degli obiettivi dichiarati del movimento è di sostituirsi ai governi iracheno e siriano, attraverso la costruzione di un apparato statale in grado di garantire alla popolazione civile del nascente califfato un accesso a efficienti servizi pubblici.

In Medio Oriente questa strategia non può che passare attraverso il controllo dei luoghi idrici strategici. Nella regione più povera di acqua a livello mondiale¹, assicurare l'accesso a questa risorsa vitale è spesso il primo passo da seguire nel processo di "state building". Oltre che per il sostentamento, l'agricoltura e l'uso domestico, questa risorsa risulta fondamentale nel settore chiave dello sviluppo industriale. Nell'industria l'acqua viene destinata alle centrali termoelettriche, alle dighe idroelettriche e ad altri impianti che la impiegano per il raffreddamento, come raffinerie di petrolio e impianti di produzione generici, elementi imprescindibili per l'ISIS che punta all'autarchia politica e soprattutto economica².

Di conseguenza, la strategia di espansione territoriale dell'ISIS ha seguito il corso dei fiumi principali della regione, il Tigri e l'Eufrate. Molte dighe dei due corsi d'acqua furono oggetto dell'azione del movimento jihadista. Tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013 il gruppo riuscì a impadronirsi delle dighe di Tabqa e Tishrin in Siria. Nel

¹ Maddocks A. – Young S.R. – Reig P., «Ranking the World's Most Water-Stress Countries in 2040», in *World Resources Institute*, 26 agosto 2015.

² Eduati L., «Così l'Isis sta costruendo uno Stato: soviet, leggi e manuali per impiegati pubblici», in *Huffington Post*, 7 dicembre 2015.

corso del 2014 furono conquistate le dighe di Falluja e Samarra in Iraq. Ma la vittoria più clamorosa fu certamente la presa della diga di Mosul, nell'agosto del 2014. Attraverso la conquista di queste infrastrutture l'IS si era di fatto assicurato il controllo delle acque in Siria e in Iraq³.

Assicurarsi il controllo delle dighe era di fondamentale importanza per l'ISIS, in quanto assicurava la gestione dell'irrigazione e la fornitura di elettricità al nascente Stato Islamico territoriale.

La diga di Tabqa venne usata per fornire elettricità alle popolazioni delle regioni circostanti, inclusa la città di Raqqa usata come capitale dal movimento.

La produzione fu aumentata da un limite di quattro ore al giorno a venti ore al giorno. Precedentemente, quando l'Esercito Siriano Libero controllava la diga, la fornitura di elettricità garantita era di appena un'ora al giorno⁴.

La conquista della diga di Mosul assicurò al califfato il controllo del 45% della produzione elettrica del paese e gran parte dell'approvvigionamento in acqua verso il Kurdistan iracheno⁵.

La gestione di queste infrastrutture venne affidata al personale tecnico precedentemente impiegato dai governi siriano e iracheno per le operazioni di manutenzione delle dighe. Inoltre, l'IS fu in grado di reclutare alcuni ingegneri e idrologi passati dalla sua parte. Due esempi noti riguardano i casi delle dighe di Falluja, gestita da un ingegnere sudanese, e di Tal Afar, dove il terrorista al comando veniva descritto come un esperto idrologo⁶.

Questi successi, verificatisi in un arco di tempo piuttosto breve, hanno permesso all'IS di disporre di una risorsa preziosa per attuare le proprie ambizioni, usando l'acqua per soddisfare numerose necessità finanziarie e amministrative.

³ Von Lossow T., «Water as a Weapon: IS on the Euphrates and Tigris», in *German Institute for International and Security Affairs*, gennaio 2016.

⁴ «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

⁵ Von Lossow T., «Water as a Weapon: IS on the Euphrates and Tigris», in *German Institute for International and Security Affairs*, gennaio 2016.

⁶ Schwartzstein P., «Amid Terror Attacks, Iraq Faces Water Crisis», in *National Geographic*, 5 novembre 2014.

Un settore che richiede molta acqua per il proprio funzionamento è quello del petrolio. I campi di petrolio controllati dal gruppo islamista richiedono un forte consumo idrico per molte attività di produzione, come le trivellazioni o la fratturazione idraulica⁷. Il controllo delle riserve in acqua ha così permesso all'ISIS di estrarre e vendere il suo petrolio, generando profitti pari a 1 milione di dollari americani al giorno nelle regioni settentrionali irachene⁸.

Inoltre, la morsa dell'Isis sulle risorse idriche ha permesso al gruppo di sostituirsi ai governi iracheni e siriani, offrendo alla popolazione un accesso ai servizi pubblici di base. Nel villaggio curdo di Talkhaneim, l'IS distribuiva acqua ed elettricità in cambio di pagamenti, cercando così di presentarsi come un'autorità amministrativa classica che assicurava l'approvvigionamento delle popolazioni locali⁹.

Oltre al tentativo di legittimare la propria autorità presso le popolazioni sottomesse, lo Stato islamico fu tra i primi gruppi terroristici a capire come l'acqua del bacino Tigri-Eufrate fosse una delle principali armi da usare per colpire i propri nemici, sia civili che militari.

L'IS ha usato l'acqua come arma a scopo offensivo, come dimostra il centro "Stratfor", secondo il quale l'IS avrebbe condotto fino a 20 attacchi di ampia portata contro le infrastrutture idriche irachene e siriane¹⁰. Altri esempi dimostrano l'uso della risorsa come strumento difensivo, in particolare attraverso le dighe. I metodi usati comprendono l'inondazione dei villaggi, la chiusura delle dighe sotto il suo controllo, la sospensione del flusso d'acqua verso le città o il tentativo di inquinare l'acqua in piccoli centri siriani¹¹.

L'uso delle dighe a scopo militare è dimostrato da vari esempi. Il loro controllo permetteva all'ISIS di usare l'acqua come arma da guerra asimmetrica, colpendo il nemico provocando inondazioni o siccità nelle aree interessate.

⁷ «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Cunningham E., «Islamic State Jihadists are using water as a weapon in Iraq», in *Washington Post*, 7 ottobre 2014.

¹⁰ Vishwanath A., «The Water Wars Waged by the Islamic State», in *Stratfor*, 25 novembre 2015.

¹¹ «Physical protection of critical infrastructure against terrorist attacks», CTED Trends Report, in *CTED*, marzo 2017.

Nell'aprile del 2014, l'IS decise di chiudere la diga di Nuaimiyah, nei pressi di Falluja, inondando le regioni circostanti e prosciugando le regioni sciite meridionali. 12.000 famiglie furono costrette a lasciare le loro case e un totale di 200 km² di villaggi e campi furono inondati o prosciugati. Le città di Karbala, Najaf o Nasiriya furono afflitte da una forte penuria di fornitura elettrica¹².

Nel corso della prima metà del 2014, i soldati del califfato inondarono diversi villaggi nella provincia di Diyala, deviando l'acqua di fiumi vicini, per impedire alle forze governative di portare a termine la loro offensiva¹³.

Nell'ottobre del 2014, l'IS decise di chiudere le porte della diga di Sudur, a sud di Bagdad, verso Balad Ruz, una zona prevalentemente sciita, costringendo le autorità locali a noleggiare dei camion per portare l'acqua potabile ai residenti delle aree colpite¹⁴.

Nel corso del medesimo anno, i combattenti del gruppo si impadronirono del condotto che portava acqua potabile verso la città di Qaraqosh nel Kurdistan iracheno. La città presenta una particolarità, si tratta di un centro a maggioranza cristiana e sciita, nemici dichiarati del califfato. La sospensione delle forniture costrinse le forze locali ad importare la risorsa a un prezzo molto elevato, attraverso serbatoi d'acqua. Questa situazione costrinse i residenti a scavare numerosi pozzi nei dintorni della città¹⁵.

Nel giugno del 2015, nella città di Ramadi, l'ISIS tagliò il flusso d'acqua verso le aree di Khalidiyah e Habbaniyah, sotto il controllo delle forze irachene. Questa mossa tattica doveva anche permettere ai suoi combattenti di attraversare l'Eufrate per attaccare l'esercito governativo¹⁶.

¹² «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

¹³ Cunningham E., «Islamic State Jihadists are using water as a weapon in Iraq», in *Washington Post*, 7 ottobre 2014.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

¹⁶ «Isis closes Ramadi dam gates, cutting off water to pro-government towns», in *The Guardian*, 2 giugno 2015.

Nell'estate del 2014, le brigate dello Stato Islamico strinsero d'assedio i 12.000 abitanti della cittadina turkmena sciita di Amerli, nel nord dell'Iraq. L'assedio durò 2 mesi, nel corso dei quali gli assediati furono privati di acqua potabile, medicine e cibo¹⁷.

In Libia, dove lo Stato Islamico è molto presente, in particolare nelle regioni desertiche del centro-sud, dopo la perdita del suo capoluogo Sirte, nel 2016, sono stati riportati diversi attacchi alle infrastrutture idriche.

Nel luglio del 2018, il gruppo venne accusato di aver condotto un attacco al sito idrico di Tazirbu, situato nel sud-est della Libia. Il raid avrebbe portato alla morte di un ingegnere e di una guardia del sito. A pochi giorni di distanza tre tecnici filippini e un coreano vennero rapiti sul sito di Al-Hassouna, facente parte dello stesso progetto di Tazirbu, il Great-man River Project. Si tratta di una rete di tubature che fornisce acqua proveniente dai deserti del Sahara alle città della Libia settentrionale¹⁸.

Molte di queste infrastrutture avevano anche uno scopo protettivo. Il caso delle dighe è significativo, in quanto i combattenti del gruppo potevano rifugiarsi al loro interno, sicuri che nessuno avrebbe osato colpirle per paura di danneggiarle, provocando gravi inondazioni. Questa tattica è stata dimostrata dall'uso della diga di Tabqa – che in Siria era anche un'importante base militare – in cui importanti ostaggi venivano incarcerati. Queste imponenti strutture avevano un ruolo fondamentale per il califfato in quanto fungevano anche da ponte per attraversare grandi fiumi, approvvigionando le loro truppe di armi e viveri¹⁹.

I corsi d'acqua minori sono altrettanto importanti per gli scopi militari dell'ISIS.

Ruscelli e canali consentono loro di lanciare attacchi convenzionali o da guerriglia contro le forze governative.

¹⁷ Karadsheh J. – Smith-Park L. – Carter J., «Isis siege cuts off small Iraqi town from food, water», in *CNN*, 24 agosto 2014.

¹⁸ «Two workers killed in second attack on Libyan water plant», in *Reuters*, 7 luglio 2018.

¹⁹ Paletta D., «Islamic State Uses Syria's Biggest Dam as a Refuge and Potential Weapon», in *Wall Street Journal*, 20 gennaio 2016.

Questi corsi possono anche servire per inquinare le acque locali. Nel dicembre del 2014, il gruppo avrebbe deliberatamente contaminato l'acqua potabile del distretto di Balad, nel governatorato iracheno di Salahaddin. Altri casi sono stati segnalati ad Aleppo, Baghdad, Deir ez Zor e Raqqa. L'IS ha anche incoraggiato i suoi sostenitori ad inquinare l'acqua potabile dovunque fosse stato possibile²⁰. Un tentativo di contaminare le acque di Pristina, in Kosovo, venne così stroncato poco prima di essere portato a compimento²¹.

Oggi, gli interventi di vari schieramenti internazionali in Siria e in Iraq hanno fortemente ridimensionato la capacità di costruzione di uno Stato, alla base delle pretese territoriali dell'Isis. Il movimento sta compiendo sempre più attacchi da guerriglia per resistere all'offensiva internazionale. Il controllo delle dighe è stato sottratto ai terroristi dalle forze governative siriane e irachene nonché dalle milizie curde. Ciononostante, la minaccia di una rappresaglia contro le infrastrutture rimane. Numerose dighe si trovano ancora in zone dove l'Isis potrebbe condurre attacchi, incluse le dighe di Samarra, Ramadi o Mosul.

La diga di Samarra, situata a monte di Bagdad, è un importante struttura per la produzione di elettricità per l'irrigazione. La struttura controlla il volume d'acqua del lago Tharthar, il più grande lago in Iraq. Un eventuale attacco potrebbe inondare il lago e le zone vicine, come la città di Bagdad. Samarra è, altresì, un luogo fortemente colpito da scontri settari, come nel corso delle violenze del 2006-2007²².

La diga idroelettrica di Mosul è un obiettivo particolarmente a rischio. Ultimata nel 1984 da un consorzio tedesco-italiano, venne costruita allo scopo di sviluppare i progetti di irrigazione e impedire le inondazioni lungo il Tigri²³. La diga necessita di una manutenzione giornaliera per via delle deboli fondazioni sulle quali venne edificata. La situazione è peggiorata durante i combattimenti svoltisi nelle sue

²⁰ «Physical protection of critical infrastructure against terrorist attacks», CTED Trends Report, in *CTED*, marzo 2017.

²¹ *Ibidem*.

²² «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

²³ Oueidat H., «Water Security Issues in Focus: A Case Study of Mosul Dam», in *Ohio State*, aprile 2016.

vicinanze, durante la presenza americana in Iraq, che hanno danneggiato le sue infrastrutture²⁴.

Un suo eventuale cedimento dovuto a un attacco terroristico provocherebbe una catastrofe umanitaria senza precedenti, in quanto un'onda di 20 metri invaderebbe le zone situate a valle nel giro di poche ore, distruggendo la città di Mosul. Le inondazioni generate dalla catastrofe proseguirebbero fino a Bagdad, che verrebbe travolta da un'onda alta 10 metri²⁵. Un simile evento costringerebbe milioni di persone a spostarsi verso regioni sicure, oltre a uccidere fino a 500.000 persone²⁶. Le infrastrutture e l'agricoltura sarebbero, altresì, fortemente danneggiate, riportando il paese decenni indietro²⁷.

Un ulteriore aspetto di fondamentale importanza, relativamente poco trattato dalla stampa internazionale, riguarda le conseguenze ambientali legate all'occupazione dell'ISIS. Numerose regioni riconquistate dalle forze governative sono state gravemente danneggiate dall'uso di sostanze chimiche, dagli attacchi alle infrastrutture energetiche, dalle impurità rilasciate nell'aria contenute nei detriti e nei rifiuti e dai danneggiamenti arrecati alle fabbriche usate per produrre armi e munizioni.

Le fuoriuscite di petrolio provenienti da pozzi, raffinerie, condotti o camion usati per il loro trasporto, non inquinano solo i suoli. Il petrolio contagia sia le acque di superficie che le falde acquifere, minacciando le fonti di approvvigionamento delle popolazioni e le colture agricole. Il greggio contiene prodotti chimici pericolosi come il BTEX²⁸ o alcuni metalli pesanti. La conseguenza più probabile è quella di esporre la popolazione a malattie anche gravi come il cancro, patologie legate al fegato, ai reni e alle vie respiratorie.²⁹

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Von Lossow T., «Water as a Weapon: IS on the Euphrates and Tigris», German Institute for International and Security Affairs, gennaio 2016.

²⁷ Oueidat H., «Water Security Issues in Focus: A Case Study of Mosul Dam», in *Ohio State*, aprile 2016.

²⁸ Acronimo di benzene, toluene, etilbenzene e xilene. Queste sostanze fanno parte dei composti organici volatili che si trovano nei prodotti derivati dal petrolio come la benzina.

²⁹ Zwijnenburg W. – Postma F., «Living under a black sky: conflict pollution and environmental health concerns in Iraq», in *PAX*, novembre 2017.

Numerose fuoriuscite di petrolio sono state segnalate nel corso degli scontri per il controllo della raffineria di Qayyarah. Secondo alcuni residenti, l'IS avrebbe pompato del greggio direttamente nelle acque del Tigri, inquinando i canali usati per l'irrigazione della zona. La salute della popolazione, che si affida al Tigri per il proprio approvvigionamento idrico, potrebbe esserne compromessa³⁰.

Nel 2014, un oleodotto esplose provocando una macchia di petrolio lunga 70 km. Il greggio venne dato alle fiamme allo scopo di ridurre gli elementi inquinanti presenti nell'acqua, generando delle nubi e una foschia nere nell'aria. Numerose città, tra cui Bagdad, decisero di sospendere temporaneamente il loro approvvigionamento dal Tigri³¹.

I rovesci militari subito dopo l'intervento della coalizione internazionale spinsero il gruppo ad utilizzare la tattica della terra bruciata, distruggendo ponti, bloccando i canali e distruggendo stazioni di pompaggio. Nel corso dell'avanzata verso Mosul, l'IS dette alle fiamme dozzine di pozzi petroliferi. Secondo immagini satellitari, alcune fuoriuscite sarebbero finite nel fiume Tigri³². Il ministero iracheno delle Risorse Idriche stima le perdite in almeno 600 milioni di dollari³³.

Oltre agli attacchi distruttivi contro le infrastrutture, l'ISIS ha anche contaminato le sorgenti d'acqua, usandole come fosse comuni. Nel corso del massacro dei 1.700 cadetti dell'esercito iracheno nel "Campo Speicher", i jihadisti buttarono almeno 100 cadaveri nelle acque del fiume Tigri. Nei mesi successivi i pescatori della città di Samarra recuperarono alcuni dei loro corpi³⁴.

Questi elementi hanno contribuito alla pericolosa condizione di devastazione nella quale versa il paese. Dopo 30 anni di guerra quasi permanente, uniti a un periodo di siccità e desertificazione intenso, la comparsa dell'IS e la successiva guerra per la sua cacciata dall'Iraq e

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² Schwartzstein P., «The Dangerous State of Iraq's Rivers», in *Foreign Affairs*, 7 aprile 2017.

³³ Schwartzstein P., «Climate Change and Water Woes Drove ISIS Recruiting in Iraq», in *National Geographic*, 14 novembre 2017.

³⁴ Schwartzstein P., «The Dangerous State of Iraq's Rivers», in *Foreign Affairs*, 7 aprile 2017.

dalla Siria hanno inflitto un durissimo colpo alle infrastrutture idriche e all'agricoltura di quegli Stati.

L'impatto a lungo termine sui suoli e sulle falde acquifere dovrà essere valutato con criteri stringenti. La pulizia dei siti contaminati sarà fondamentale per non esporre i civili a materiali pericolosi e all'inquinamento legati, in particolare, agli idrocarburi. Numerose inchieste governative e internazionali sulle condizioni dell'acqua di laghi e fiumi appaiono fondamentali in tal senso.

Conclusioni

La gestione dell'acqua da parte dell'IS ha avuto risultati discutibili. Dopo la conquista di ampi territori, tra cui la sua capitale Raqqa, iniziò ad aumentare la produzione delle dighe idroelettriche per assicurare un'alta disponibilità di elettricità ai suoi nuovi possedimenti. Ciononostante, la gestione della potenza idroelettrica ad alti livelli comporta lo svuotamento del serbatoio della struttura. Ciò si è verificato nella diga di Tabqa, dove l'alto livello di produzione ha fatto precipitare il livello del Lago Assad di 6 metri³⁵. L'IS è stato costretto a fare marcia indietro, razionando la produzione elettrica per riempire nuovamente il serbatoio del lago. Questa situazione ha provocato dei blackout nella città di Aleppo per 16-20 ore al giorno³⁶. Tale esempio, unito alla necessità di conservare il personale precedentemente impiegato dai governi ufficiali, dimostra la mancanza da parte dell'IS di un sufficiente bagaglio di conoscenze tecniche per amministrare gli impianti idrici in modo ottimale.

Inoltre, la necessità di gestire un territorio sul quale costruire il califfato mal si abbina ai disastri provocati dall'uso ricorrente all'acqua come arma per colpire le forze nemiche. Si tratta di una strategia conflittuale. L'IS non può prima distruggere una regione e le sue infrastrutture e, allo stesso tempo, sperare di poterne gestire le risorse come farebbe un'entità statale tradizionale. Una simile strate-

³⁵ «Middle East Security Report 22», in *Institute for the Study of War*, luglio 2014.

³⁶ Khan S., «The Islamic State and Water Infrastructure», in *The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*, 10 febbraio 2016.

gia rischia anche di provocare forti risentimenti presso alcune frange della popolazione sunnita che il gruppo pretende di difendere contro i “miscredenti” sciiti.

Oltre a ciò, la coalizione internazionale dovrebbe fare della protezione delle dighe una priorità assoluta, in quanto la loro distruzione dovuta a un attacco o a un attentato comporterebbe numerose perdite e danni infrastrutturali. Negli ultimi 2 anni, l'IS ha subito numerose sconfitte che hanno portato alla perdita della quasi totalità dei suoi insediamenti. Tale fenomeno potrebbe portare il gruppo dall'essere un'organizzazione di insorti, con basi militari e importanti centri abitati, a diventare una rete terroristica, composta da piccoli gruppi di combattenti, diffusa in tutta la regione. Un simile mutamento dell'IS aumenta notevolmente il rischio che un attacco alle infrastrutture strategiche, di cui fanno parte le dighe e gli altri impianti idrici, si possa verificare.

Le disfatte militari subite dal califfato hanno avuto un altro effetto sulla precaria gestione dell'acqua regionale. Le milizie curde, appartenenti ad un'altra entità non statale sostenuta dalla coalizione internazionale per sconfiggere il gruppo jihadista, sono entrate in possesso di infrastrutture strategiche del settore idrico regionale. Questo scenario si è verificato soprattutto in Siria, dove le milizie YPG sono entrate in possesso di numerosi territori, inclusa la diga di Tabqa. Liberato nel maggio del 2017³⁷, l'impianto idrico più importante del paese sarà oggetto di negoziati chiave nella ricerca di un più ampio accordo politico tra il governo di Damasco e l'entità federale a maggioranza curda conosciuta come Rojava. Un primo passo in tal senso è stato compiuto quando un gruppo di tecnici e ingegneri del regime sono stati autorizzati a riprendere i propri posti di lavoro per garantire la manutenzione della diga³⁸. La parabola del califfato e dei movimenti curdi dimostra l'importanza che entità non riconosciute dalla comunità internazionale possano avere come strumento di pressione, attraverso la gestione dell'oro blu, per raggiungere i propri propositi politici.

³⁷ Francis E., «U.S. backed Syria militias say Tabqa, dam captured from Islamic State», in *Reuters*, 10 maggio 2017.

³⁸ «Tabqa Awaits Comprehensive Solution to Syria», in *Asharq Al Awsat*, 31 luglio 2018.

Infine, la guerra scatenata dall'IS rischia di peggiorare fortemente la posizione dell'Iraq nella contesa regionale sulla ripartizione equa delle risorse idriche del bacino Tigri-Eufrate. Distratta dai numerosi conflitti che affliggono il paese, Bagdad non riesce a sviluppare una strategia adeguata per far valere i propri interessi nella disputa che vede l'Iraq minacciata dall'implementazione delle politiche idriche dei suoi vicini, turchi e siriani. Un piano idrico nazionale per far fronte alla siccità e alla diminuzione della portata dei fiumi appare fondamentale in tal senso. Ciononostante, il successo di una simile strategia non potrà avvenire senza la formazione di un governo stabile, che possa superare l'ostacolo delle divisioni etniche e religiose. L'alternativa sarebbe un paese sempre più vulnerabile di fronte alla Turchia, che ha fatto del Progetto dell'Anatolia Sud-Orientale³⁹ una pietra miliare del suo sviluppo nazionale.

Bibliografia

- Cunningham E., «Islamic State Jihadists are using water as a weapon in Iraq», in *Washington Post*, 7 ottobre 2014.
- Eduati L., «Così l'Isis sta costruendo uno Stato: soviet, leggi e manuali per impiegati pubblici», *Huffington Post*, 7 dicembre 2015.
- Francis E., «U.S. backed Syria militias say Tabqa, dam captured from Islamic State», in *Reuters*, 10 maggio 2017.
- Karadsheh J. – Smith-Park L. – Carter J., «Isis siege cuts off small Iraqi town from food, water», in *CNN*, 24 agosto 2014.
- Khan S., «The Islamic State and Water Infrastructure», in *The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*, 10 febbraio 2016.
- Maddocks A. – Young S.R. – Reig P., «Ranking the World's Most Water-Stress Countries in 2040», in *World Resources Institute*, 26 agosto 2015.
- Oueidat H., «Water Security Issues in Focus: A Case Study of Mosul Dam», in *Ohio State*, aprile 2016.
- Paletta D., «Islamic State Uses Syria's Biggest Dam as a Refuge and Potential Weapon», in *Wall Street Journal*, 20 gennaio 2016.
- Schwartzstein P., «Amid Terror Attacks, Iraq Faces Water Crisis», *National Geographic*, 5 novembre 2014.

³⁹ Conosciuto anche come progetto "Güneydoğu Anadolu Projesi GAP". Si tratta di un complesso di 22 dighe sui fiumi Tigri ed Eufrate, in territorio turco, per alimentare 19 centrali idroelettriche.

- Schwartzstein P., «Climate Change and Water Woes Drove ISIS Recruiting in Iraq», in *National Geographic*, 14 novembre 2017.
- Schwartzstein P., «The Dangerous State of Iraq's Rivers», in *Foreign Affairs*, 7 aprile 2017.
- Von Lossow T., «Water as a Weapon: IS on the Euphrates and Tigris», in *German Institute for International and Security Affairs*, gennaio 2016.
- Vishwanath A., «The Water Wars Waged by the Islamic State», in *Stratfor*, 25 novembre 2015.
- Zwijnenburg W. – Postma F., «Living under a black sky: conflict pollution and environmental health concerns in Iraq», in *PAX*, novembre 2017.
- «Tabqa Awaits Comprehensive Solution to Syria», in *Asharq Al Awsat*, 31 luglio 2018.
- «Middle East Security Report 22», in *Institute for the Study of War*, luglio 2014.
- «Physical protection of critical infrastructure against terrorist attacks», CTED Trends Report, in *CTED*, marzo 2017.
- «Water and Violence: Crisis of Survival in the Middle East», in *Strategic Foresight Group*, 2014.

INCONTRO DI CIVILTÀ

Myanmar: le cinque sfide di Aung San Suu Kyi

Albertina Soliani

Alcune domande

Le cose che l'opinione pubblica ignora di Aung San Suu Kyi e del Myanmar sono molte di più di quelle che sa. Più di cinquant'anni di dittatura militare hanno tenuto chiuso il Paese, nel sostanziale silenzio del mondo. È negli ultimi due anni, specialmente in Occidente, che i commenti internazionali si sono fatti sempre più frequenti e incalzanti, quando il Rakhine State ha preso l'attenzione del mondo. La tragedia della minoranza musulmana del Rakhine, che si autodefinisce Rohingya, conosciuta come *bengali* nel resto della Birmania, ultima manifestazione di una storia che affonda le sue radici nei secoli, si sta rivelando come uno dei luoghi del confronto che segnerà in Asia i prossimi anni, quello tra l'Islam e la Cina. Altri fuochi si sono accesi, come la vicenda degli Uiguri al nord della Cina, e i recenti massacri nelle chiese dello Sri Lanka.

Sulla vicenda del Rakhine la gran parte dei media occidentali ha preferito concentrarsi sul ruolo di Aung San Suu Kyi, oggi al governo del Myanmar, demolendone l'immagine di icona dei diritti umani. La cifra della delusione è prevalsa su tutto. Come se l'Occidente fosse più interessato ad affermare il principio del rispetto dei diritti umani universali che non la sua concreta affermazione dentro la complessità della politica. Poco si è detto sia delle condizioni politiche interne del Myanmar, dalle quali dipendono in gran parte anche le decisioni sulla questione del Rakhine, sia del contesto geopolitico nel quale la vicenda è inserita, sia degli interessi occidentali, islamici e asiatici in gioco. Poco si è detto delle interferenze internazionali, della pene-

trazione dei terroristi. E così la grande complessità della situazione è stata sacrificata alle esigenze di una spettacolare semplificazione, concentrata sulla caduta dell'icona con la quale un tempo l'Occidente si era identificato.

Che cosa sta accadendo, dunque, in Myanmar, impegnato in una transizione che intreccia sviluppo e democrazia, un caso raro in Asia? Che cosa accade ad Aung San Suu Kyi, la figura nella quale l'opinione pubblica mondiale aveva riposto così grandi speranze? Che cosa sta accadendo all'Europa, sempre più marginale di fronte al mondo, specialmente sul fronte dell'Asia dove il mondo nuovo sta nascendo? Che cosa sta accadendo all'Occidente, che è sembrato ritirarsi dal confronto, spingendo di fatto il Myanmar nelle braccia della Cina? E come potrebbe aprirsi un nuovo dialogo tra Occidente e Asia, proprio attraverso il rapporto con il Myanmar? Domande stimolanti, più vicine alla realtà di quanto non lo siano le accuse sui presunti silenzi di Aung San Suu Kyi sulla tragedia del Rakhine.

La mia testimonianza

Ho incontrato la Birmania una quindicina di anni fa, quando ho iniziato a leggere *Libera dalla paura*, il libro di Aung San Suu Kyi. Mentre ero nel Senato della Repubblica, nei primi anni Duemila, nel gruppo parlamentare dell'Ulivo, poi della Margherita e infine del Partito Democratico, ho fatto parte dell'Associazione Parlamentare Amici della Birmania, fondata dal sen. Francesco Martone dei Verdi. Nel 2008 ne sono diventata Presidente. Intensa è stata l'attività parlamentare di quegli anni, a sostegno della liberazione di Aung San Suu Kyi e dei prigionieri politici, di un cambiamento in Birmania verso la democrazia. Nel giorno della sua liberazione, il 13 novembre 2010, io ne avevo dato l'annuncio in Parlamento, tra gli applausi. Seguivo da vicino la vicenda di un Paese che stava cercando la democrazia, mentre sentivo che la nostra, in quegli anni, si stava indebolendo. Nel dibattito nell'Aula del Senato sulla legge che dichiarava l'immunità per le cinque più alte cariche dello Stato, intervenni ricordando che la stessa norma era in vigore in Myanmar,

a tutela della giunta militare. Ho incontrato Aung San Suu Kyi la prima volta a Naypyidaw il 28 febbraio 2013. Nel Palazzo dove aveva sede il Gruppo Parlamentare dell'NLD, la Lega Nazionale per la Democrazia, il partito nato nella sua casa a Rangoon nell'agosto del 1988. Lei da un anno era in Parlamento, a capo dell'opposizione.

Entrata nella stanza, ci abbracciammo. Era come se ci fossimo da sempre conosciute. Una storia di vicinanza ci univa, nonostante gli ostacoli degli arresti domiciliari, della distanza geografica, dell'inglese e del birmano che non conoscevo. Ero da lei con un amico e collaboratore molto caro, Giuseppe Malpeli. Giuseppe aveva cominciato a frequentare la Birmania nel 2005, portando alla madre le ceneri di Lucky, un giovane birmano conosciuto a Calcutta, perito nello tsunami del 26 dicembre 2004. Da allora sono nate infinite relazioni con il popolo birmano, e con Aung San Suu Kyi. Quando ci incontrammo la prima volta, al termine della mia attività parlamentare, molto era accaduto tra noi, e molto sarebbe accaduto ancora. Qualche mese dopo la prima visita, nell'agosto del 2013, tornammo da lei e la invitammo a venire in Italia. Alla fine di ottobre di quell'anno venne a Roma, poi a Torino, a Bologna, a Parma, nei luoghi del riconoscimento del suo impegno per la libertà. A Parma ha parlato ad un migliaio di studenti. Al Teatro Regio ha assistito all'esecuzione della *Messa da Requiem* di Giuseppe Verdi, l'ultima sera del Festival Verdiano. L'anno successivo eravamo in quaranta amici italiani nella sua casa a Yangon, il luogo dei lunghi arresti. Lì le cantammo *Va' Pensiero*. Da allora, vado di frequente in Birmania, e da lei. Con gli amici dell'Associazione per l'Amicizia Italia-Birmania che oggi porta il nome di Giuseppe Malpeli. Giuseppe ci ha lasciato, alla vigilia della vittoria elettorale di Aung San Suu Kyi nel 2015.

Una lunga storia di amicizia, con le sofferenze e le gioie che l'hanno accompagnata, ci unisce ad Aung San Suu Kyi e al suo popolo. Progetti, scambi di esperienze e di visite ci coinvolgono in diversi campi, dalla sanità alla cultura, dalla scuola all'agricoltura alle imprese, al dialogo tra le religioni. Con noi sono coinvolte le istituzioni e la società civile, e specialmente la Regione Emilia Romagna e l'Università degli Studi di Parma. Molto attiva in questi anni l'Ambasciata di Italia a Yangon, prima con l'Ambasciatore Giorgio Aliberti e ora con l'Ambasciatrice Alessandra Schiavo, mentre il Governo italiano lavora nelle sedi internazionali

e il Parlamento italiano ha inviato la prima delegazione parlamentare in Myanmar nel settembre 2016, guidata dall'allora Presidente della Commissione Esteri del Senato, Pierferdinando Casini. Antichi rapporti uniscono l'Italia e la Birmania. Oggi l'Italia e il Myanmar sono due paesi amici. In ASEAN l'Italia ha un rapporto prioritario con il Myanmar. È appena l'inizio. La condivisione del destino, che nasce dall'amicizia, è qualcosa che ha a che fare non solo con la vita personale, ma con la politica, con la vita dei popoli. Essa nasce dalla comune fiducia nella democrazia, il filo che unisce. E costruisce l'unità del genere umano sulla terra. In questi anni il mio rapporto con il Myanmar è diventato grande parte del mio impegno per la democrazia. Oggi, da Casa Cervi, l'Istituto dedicato alla memoria della famiglia che con la Resistenza ha cambiato la storia, sento che il discorso della libertà e della democrazia è uno solo, qui da noi e nel resto del mondo. In Europa e in Myanmar.

Aung San Suu Kyi è il Myanmar

Quando la politica è storia, non solo cronaca, come nel caso del Myanmar, la riflessione dovrebbe essere più meditata ed esigente. Etica e responsabilità ne sono chiavi interpretative ineludibili. Aung San Suu Kyi non è una politica del momento, uscita in una competizione elettorale. Anche se è passata diverse volte da un confronto elettorale, sempre vincente, legittimata democraticamente. Aung San Suu Kyi è figlia di suo padre, il generale Aung San, Bogyoke, il Padre della Patria, l'autore dell'indipendenza della nazione dall'Impero britannico. Assassinato a Rangoon nel Palazzo del Segretariato (The Secretariat) a 32 anni il 19 luglio 1947. Allora la piccola Aung San Suu Kyi aveva due anni. È figlia di Daw Khin Kyi, l'infermiera dell'ospedale di Yangon che sposerà il giovane Aung San, in seguito primo ministro del Welfare, poi Ambasciatrice del suo Paese in India. È a New Delhi che studierà la giovane Aung San Suu Kyi. L'unità del Paese, l'intera Birmania sono l'eredità del padre e della sua famiglia che Aung San Suu Kyi sentirà sempre su di sé¹. Tratterà il profilo del padre nel suo

¹ Introduzione di Michael Aris al libro di Aung San Suu Kyi, *Libera dalla paura*, Sperling & Kupfer, 1996.

libro *Libera dalla paura*, che la farà conoscere al mondo. Raccoglierà di fatto questa eredità nell'agosto del 1988, nei giorni tragici della rivolta degli studenti. Con accanto a sé il marito Michael Aris e i figli Alexander e Kim, la sua nuova famiglia con la quale viveva ad Oxford. In quell'agosto fatale la chiamò il popolo, attraverso la voce degli studenti e dei professori dell'Università di Yangon. Non era la prima volta che gli studenti imprimevano una svolta alla storia della Birmania, anche a prezzo della vita. Il 26 agosto 1988, nella spianata della Shwedagon Pagoda, di fronte a mezzo milione di persone, tenne il suo primo discorso pubblico. Il testimone del padre passava alla figlia².

Poi ci sarebbe stato un lungo, difficile tempo di sofferenza, di solitudine, di isolamento, di determinazione, di privazione degli affetti più cari, a causa della libertà per il suo popolo. Un cammino durato dal 1988 al 2010, quasi sempre dentro il confine segnato dai muri della sua casa a Rangoon, in University Avenue 54, su Inya Lake, fino alla definitiva liberazione. Questo cammino ha unito profondamente Aung San Suu Kyi al suo popolo. Nella condivisione del dolore che ha visto il sacrificio di migliaia di persone, soprattutto giovani, incarcerate, torturate, uccise. Nella condivisione di un'incrollabile speranza nel cambiamento, in quella luce della democrazia che nel buio della Birmania Aung San Suu Kyi teneva tenacemente accesa. Quanto lavoro, quanti discorsi, quanto silenzio. E quante insidie.

Fino alle elezioni politiche dell'8 novembre 2015, inevitabili, quando un popolo intero camminò sorridente per le strade delle città e dei villaggi verso i seggi e mandò lei e il suo partito, l'NLD, con il suo pavone che punta la stella sulla bandiera, alla guida del Paese. Fu un giorno di Risurrezione.³ Mentre l'esercito, il Tatmadaw, continuava a mantenere non poca parte del potere politico ed economico, secondo la Costituzione voluta dai militari nel 2008. È la storia della Birmania che ha condotto Aung San Suu Kyi al governo del Myanmar, come un imperativo morale, con il sigillo del dolore. Un sacrificio vissuto come una scelta⁴. È la sofferenza della Birmania, con la quale Aung San Suu

² Francesco Montessoro, *Di Padre in Figlia. Leadership femminili in Asia*, in *Rivista di Politica*, 03/2015, Rubbettino.

³ Discorso del Card. Charles Bo.

⁴ Aung San Suu Kyi, *La mia Birmania*, TEA, 2012, p. 151.

Kyi si è identificata. È la scelta da lei compiuta, nel lontano 1988, e rinnovata l'8 novembre 2015, di assumere la responsabilità politica della guida del suo popolo, sul terreno minato del potere che lo aveva forgiato per decenni, quello militare, che ne ha fatto una donna politica. Ancor prima del conferimento del Premio Nobel per la Pace, e dopo.

Da quando le era stato conferito il Premio Nobel per la Pace, nel 1991, nel buio della sua casa e della Birmania, il mondo si aspettava che continuassero le sue dichiarazioni e le sue azioni sulla libertà e sui diritti umani. Coerentemente lei sceglieva di assumere, come sempre aveva fatto, la responsabilità del cambiamento politico possibile nel suo Paese, senza ulteriori rotture, senza ulteriori sofferenze. Senza mai venir meno alla fiducia nel metodo della non violenza. «Il dolore è amaro, ma con il ricordo del dolore non si costruisce il futuro».⁵ Aung San Suu Kyi ha sempre tenuto fermo l'obiettivo e adattato ad esso gli strumenti per conseguirlo, con pragmatismo. Nei lunghi anni della detenzione, della sua resistenza ai militari in nome del suo popolo, Aung San Suu Kyi aveva usato l'unico strumento che aveva a disposizione: la sua personale testimonianza, spesso silenziosa, e la sua parola, quando possibile. Ha proclamato e vissuto la "libertà dalla paura", quando la paura imprigionava un intero Paese. Dicendo anche a noi che la paura è l'insidia di ogni democrazia. E spronandoci all'impegno, gli uni verso gli altri: «Usate la vostra libertà per promuovere la nostra».

Nel 1991 fu Vaclav Havel a favorire il conferimento del Premio Nobel per la Pace ad Aung San Suu Kyi. Un testimone limpido del valore della libertà custodito dalla società civile. È tornata a Praga, Aung San Suu Kyi, negli anni recenti⁶. Sulla tomba di Vaclav Havel. Il filo rosso dei diritti umani nasce da una profonda, personale sofferenza. Si può parlare solo di ciò che si paga a caro prezzo. Talvolta non resta che il silenzio, come unica parola dicibile. Aung San Suu Kyi è il Myanmar, nelle fibre più profonde, nelle sue speranze più radicate. Come politica ha la missione di costruire la nazione oggi. Il suo nome

⁵ Aung San Suu Kyi, Discorso del 25° anniversario dell'8-8-'88, Yangon, 8-8-2013.

⁶ Aung San Suu Kyi, *Lecture on Challenges of Transition*, at Charles University, Praga, 3 giugno 2019.

ha significati profetici, nella lingua birmana. Esso contiene il nome del padre (Aung San), della nonna (Suu), della madre (Kyi). E significa: Aung vincente, San straordinario, Suu unisce, Kyi limpido, chiaro.

Le cinque sfide di Aung San Suu Kyi

Le sfide che Aung San Suu Kyi è chiamata ad affrontare, e ad affrontare contemporaneamente, sono molte e complesse. L'una decide anche dell'altra, tutto è intrecciato. Sono alla base della nuova storia della Birmania. Lei è la chiave di volta del cambiamento perché è lei la sfida al potere costituito degli ultimi cinquant'anni. Ha di fronte a sé la sfida della storia: dopo l'indipendenza, conquistata da suo Padre, la democrazia, affidata ora alle sue mani. Le principali di queste sfide si possono contare sulle dita di una mano.

La prima sfida: il suo ruolo politico di fronte al mondo, la prova del Rakhine

Aung San Suu Kyi è nel cuore dell'umanità. Il conferimento del Premio Nobel, ampiamente meritato, ne ha fatto un'ispiratrice per il mondo. Eppure lei non ha scelto di indossare quell'abito, di restare racchiusa in quella cornice, di rispondere alle attese dell'opinione pubblica mondiale. Ha scelto di rispondere alle attese del suo Paese, guidandolo con le scelte della politica, nelle condizioni anomale e difficili della politica in Myanmar. Solo lei poteva farlo, e ha deciso di assumere questa missione. La vita come compito, come responsabilità. È andata oltre la contemplazione dell'icona dei diritti umani, ha scelto l'azione concreta della politica, a servizio del suo Paese. Anche quando questo poteva significare difendersi dall'immagine che la voleva intangibile nel suo ruolo di testimonianza.

Eppure, proprio nella scelta di un ruolo politico per la democrazia del suo Paese, Aung San Suu Kyi dava la più alta testimonianza della sua integrità umana e politica. La forte identificazione del suo destino con quello del suo Paese è stato ed è un esempio per il mondo. La fede nella democrazia come una missione, una vita per la costruzione della democrazia, nella transizione storica del Myanmar. Nessuna cesura, nessun cambiamento in lei tra un prima e un dopo. Questo il popolo

del Myanmar lo ha capito molto bene. Per il popolo birmano Aung San Suu Kyi è la fiducia nella democrazia, nella pace, nel cambiamento. Lei è come una Madre. Per loro lei non dipende dai riconoscimenti ricevuti, né dal loro ritiro, considerato dal popolo un gesto infantile. E così credo che sia anche per lei. «I premi vengono, i premi vanno», ha detto una volta Aung San Suu Kyi. Molto più grandi sono le sfide che sta affrontando.

Non so se la tensione vissuta specialmente con alcuni Paesi Occidentali in questi ultimi tempi, con la sua immagine messa in discussione, sia una sfida per lei o non piuttosto per il mondo. Il quale ha di fronte a sé una donna che in nome della libertà, della democrazia, dei diritti umani, sta attraversando con il suo popolo uno dei terreni più minati della politica nel mondo contemporaneo, in coabitazione con il potere militare, aprendo con fatica, ma con determinazione e coraggio, la strada della democrazia in Asia. Mentre ancora, accanto a lei, cadono i suoi compagni, come l'avvocato U Ko Ni, il suo principale consigliere costituzionale, musulmano, assassinato all'aeroporto di Yangon il 27 gennaio 2017. Lei, e i suoi, non dissero una parola. Solo nel trigesimo, vissuto insieme con la famiglia, disse: «È stata una grandissima perdita». In Birmania le parole e i silenzi hanno la misura della tragedia, e la forza della testimonianza. Accompararla e sostenerla in questa traversata, anziché prendere le distanze da lei, dovrebbe essere la scelta di un Occidente lungimirante.

In continuità con suo padre, Aung San Suu Kyi ha aperto la strada nuova della uscita dal regime militare verso la democrazia, con gli strumenti non violenti della democrazia, cioè con la politica. Può cambiare il contesto, ma la scelta etica e politica resta la stessa. Dopo la liberazione dagli arresti domiciliari, nei cinque anni che hanno preparato la sua vittoria elettorale, e nei quattro successivi come Consigliere di Stato, leader *de facto* del Myanmar, Aung San Suu Kyi ha continuato ad esercitare le sue responsabilità di politica alla guida del suo Paese. Nelle condizioni date, come ogni politico. Ho sempre pensato a quel passo di Bonhoeffer: «Per chi è responsabile la domanda ultima non è: come me la cavo eroicamente in quest'affare, ma: quale potrà essere la vita della generazione che viene. Solo da questa domanda storicamente responsabile possono nascere soluzioni feconde,

anche se provvisoriamente mortificanti. In una parola: è molto più facile affrontare una questione mantenendosi sul piano dei principi che in atteggiamento di concreta responsabilità».⁷ Così ho sempre visto agire Aung San Suu Kyi.

Una scelta, la sua, che ha normalizzato la vita politica del suo Paese, in verità assai anomala. Non solo la figlia di Aung San, non solo il Premio Nobel per la Pace, ma la leader di un movimento politico, la Consigliera di Stato che si muove nel suo Paese, in Asia, nel mondo, nella complessità della storia birmana, nella complessità dell'Asia e del mondo intero. Essere politica, per il riscatto del suo popolo: questa la scelta morale e umana che fa di Aung San Suu Kyi la chiave per capire oggi il Myanmar e le sue sfide. E per capire lei, più grande dei riconoscimenti che le sono conferiti. Di fronte alle grandi vicende della storia non servono gli stereotipi. Essi possono solo alimentare equivoci. E così è accaduto, quando la bandiera dei diritti umani è stata usata per coprire, forse, il vero contrasto con Aung San Suu Kyi, sul terreno delle sue scelte economiche e politiche, non subalterne agli interessi internazionali. È evidente che la centralità del denaro, e del suo potere globale, è estranea alla sua visione politica. È forse questo che preoccupa l'Occidente? Uno sguardo più aperto avrebbe forse indagato di più. A partire dal problema del Rakhine, il campo dove l'Occidente ha inchiodato, e crocifisso, la sua icona. Pochi sanno, forse, che sulla situazione dei musulmani del Rakhine Aung San Suu Kyi ha chiesto conto ai militari subito dopo la sua liberazione, fin dal 2010, e negli anni successivi. E che immediatamente dopo il suo insediamento al governo, il 1° aprile 2016, ha costituito la Commissione di inchiesta sul Rakhine affidandola a Kofi Annan, già Segretario Generale dell'ONU. Una scelta che collocava la questione sul piano internazionale. Che un anno dopo, il 25 agosto 2017, Kofi Annan le ha consegnato il Rapporto con le indicazioni per il governo che lei accoglieva, mentre i militari ne prendevano le distanze. Che nello stesso giorno gruppi di terroristi dell'ARSA (Arakan Rohingya Salvation Arms) attaccavano presidi dell'esercito in Rakhine, facendo vittime. La reazione dell'esercito è stata durissima, ed è iniziato l'esodo dei

⁷ Dietrich Bonhoeffer, *Resistenza e resa*, San Paolo, 1988, p. 64.

musulmani del Rakhine verso il Bangladesh. Che l'Esercito ha pieni poteri sull'Interno, sulla Difesa, sui Confini, i cui ministri sono nominati dal Capo dell'Esercito, che il potere politico dei militari è sancito dalla Costituzione, con il 25 % dei seggi parlamentari nominati dall'Esercito, e così nelle Assemblee degli Stati regionali. La trappola del Rakhine, così preparata e imbandita, era scattata anche contro di lei. Lei rifiutò di entrarci. I media occidentali no. I media che non hanno detto delle strategie geopolitiche, degli interessi economici in gioco. E hanno accusato il silenzio di lei mentre calava il silenzio sul difficile e complesso equilibrio non solo politico, ma esistenziale del Myanmar.

Aung San Suu Kyi ha preparato un piano di interventi in Rakhine per ricostruire i villaggi, preparare il rientro dei musulmani, sostenere lo sviluppo economico e sociale dell'intera area, favorendo l'integrazione nel rispetto delle diverse etnie e religioni, in nome del pluralismo, mentre l'Esercito ha sempre favorito il nazionalismo religioso. Aung San Suu Kyi ha privilegiato il dialogo con il Bangladesh, e con i Paesi dell'area. Ancora la politica, nella strategia di Aung San Suu Kyi, mentre le organizzazioni internazionali si affrettavano a ritirare i premi che a suo tempo le avevano conferito. In una situazione la cui narrazione storica, e l'analisi politica, sono sconosciute al mondo. In Arakan buddhisti e musulmani vivevano in pace, poi la povertà e la disperazione, gli estremismi e le espressioni di violenza hanno aperto una nuova fase. Scrive Massimo Morello, uno dei rari giornalisti occidentali che sono andati sul posto, interessati a capire: «In Rakhine si materializza in modo tragico il tribalismo come nuova categoria geopolitica. Quello Stato, il meno sviluppato del Myanmar, con un tasso di povertà del 78%, dal 2012 è al centro dell'attenzione e della condanna occidentale proprio per le vicende dei Rohingya, intrappolati in un perenne ciclo di persecuzione e fuga»⁸.

Il destino dei musulmani di quel territorio ci sta davvero a cuore? Sta davvero a cuore all'Occidente il destino della pace e della democrazia in Myanmar? O tutto può essere sacrificato alle esigenze degli equilibri economici e internazionali del momento? Sulla scelta di Aung San Suu Kyi di agire con un pieno ruolo politico si stanno consumando l'equi-

⁸ Massimo Morello, *Nella Siria d'Asia. Reportage dal misterioso Rakhine*, in *Il Foglio*, 10 febbraio 2019.

voco, la distrazione o l'incomprensione che privano l'Occidente della straordinaria occasione di essere in dialogo con quell'area, di essere parte attiva e positiva nel cammino di transizione del Myanmar guidato da Aung San Suu Kyi. Aung San Suu Kyi ha dovuto affrontare anche questa sfida, quella sulla natura stessa della sua missione. Una missione quasi impossibile. Da sola, nell'incomprensione di molti. Questa sfida è tuttora aperta. Dipende anche da noi aprire con lei e con il Myanmar un capitolo nuovo. È una sfida anche per l'Occidente: uscire dall'ambiguità, dire la verità su di sé, sui propri interessi economici e geopolitici, vivere la fedeltà alle proprie radici democratiche, culturali, spirituali in modo concreto. Incontrare oggi le sfide del Myanmar significa incontrare le nostre stesse sfide: sulla democrazia, sullo sviluppo sostenibile, sulle migrazioni, sul pluralismo religioso ed etnico. Sulla politica, come la via maestra per risolvere i grandi problemi di oggi. Sulla stessa natura del potere. George Orwell, il celebre autore de *La fattoria degli animali* e 1984, ha scritto anche *Giorni in Birmania*, sulla scorta della sua esperienza presso l'Indian Imperial Police in Birmania negli anni '20. Una trilogia, dicono in Birmania. Una satira sferzante sul potere e sulle ingiustizie sociali. *Sulle tracce di George Orwell in Birmania* è andata poi Emma Larkin, alla ricerca dell'eredità di un Paese dominato dall'apparato di controllo della dittatura militare e dalla resistenza silenziosa e non violenta ad esso. *Giorni in Birmania* lo vendono i bambini per strada, ai piedi delle Pagode di Bagan, insieme ai loro disegni. Il potere in Myanmar: uno specchio per il mondo.

Anche in Rakhine, il mondo occidentale e il mondo islamico si posizionano per la grande sfida con la Cina. Che arriva, con i suoi gasdotti e oleodotti, al sud del Rakhine, al porto di Kyaukphyu, con una nuova strategia geopolitica e commerciale. Ritorna, potente e ineludibile, la sfida che Aung San Suu Kyi ha indicato fin dagli anni della sua vita agli arresti: la libertà dalla paura. Su questo l'Occidente ha bisogno di lavorare ancora molto.

La seconda sfida: la riconciliazione e la pace, il dialogo tra le etnie e le religioni

Tra i primi gesti del suo governo vi è stata la convocazione, nel maggio del 2016, della 2ª Conferenza di Pace di Panglong del XXI secolo. Dopo la prima, quella del marzo 1947, quando il padre Aung

San convocò e unì tutte le etnie della Birmania nel comune obiettivo dell'indipendenza dalla Gran Bretagna. Una Conferenza per avviare e concludere il processo di pace, partendo dal cessate il fuoco, fino alla riconciliazione nazionale. In un Paese costituito da 135 gruppi etnici riconosciuti, alcuni dei quali organizzati in gruppi armati, in conflitto con l'Esercito, specialmente sui confini. La Conferenza, tuttora in corso, con momenti di trattative e di stallo, comincia a dare i primi frutti. Dice Aung San Suu Kyi che senza la riconciliazione e la pace non vi è neppure prospettiva per lo sviluppo economico. Tutto si tiene: anche la costruzione di uno Stato federale dell'Unione del Myanmar, che rispetti le autonomie, è parte della costruzione del cammino di pace.

La Conferenza di Panglong sta coinvolgendo migliaia di persone, con negoziati con una ventina di organizzazioni etniche armate. Vi è in gioco il tema politico più grande, la sfida principale del Myanmar: come costruire l'unità delle diversità. Diversità di storia, lingua, costumi, interessi che la storia ha definito in modi così diversi. La Repubblica del Myanmar si chiama Repubblica dell'Unione del Myanmar. Nel nome vi è già il carattere. Lì è l'identità nazionale. La democrazia come lo spazio dell'unità e dell'esercizio della diversità: questa la sfida di oggi, poiché tutto è da costruire, a partire dal cessate il fuoco. E tuttavia, nelle strade di Yangon, di Mandalay, o nei villaggi rurali che costituiscono la Birmania, il sorriso è uno solo, e i colori della terra, dei fiori, dei cibi, delle storie sono la luce di questo Paese. Che ha bisogno di grandi cambiamenti, ma il primo è proprio segnato dalla riconciliazione e dalla pace. Religioni diverse convivono da secoli in Birmania. In un quartiere di Yangon ho visto il Tempio indù, la Pagoda buddhista, la Moschea islamica, la Sinagoga ebraica, la Chiesa cristiana, perfino la Chiesa armena, a me molto cara. Si moltiplicano gli incontri del dialogo tra le religioni. La maggioranza è buddhista, ma sono presenti cristiani di varie confessioni, musulmani, bahà'i, indù. Si sono tenuti due Forum di Religions for Peace a Naypyidaw con l'intervento di Aung San Suu Kyi, un terzo è in programma a novembre. Il Paese cresce tutto insieme, anche con la spinta della società civile e dei giovani, a cui apparterrà il futuro pacifico della Birmania. Ma le insidie non mancano. In questi anni è sorto in Myanmar un movimento nazionalista buddhista, il MA BA TA, guidato dal monaco Ashin Wirathu, sostenuto dai militari, che predica l'odio

contro i musulmani. Oggi Wirathu, in fuga, è inseguito da un mandato di arresto del governo. Un altro passaggio del confronto di Aung San Suu Kyi con i militari. «Pazienza e impegno», dice Aung San Suu Kyi. Lei sa quanto sia complesso costruire una nazione, e come siano necessari "tempo e perseveranza". La riconciliazione nazionale nasce anche dalla riconciliazione tra le persone. È di questi giorni il gesto di Aung San Suu Kyi che è diventato simbolico per l'intero Paese. In occasione della morte del brigadiere generale Thein Naing, genero dell'ottava figlia di Than Shwe, a lungo capo militare del Myanmar, Aung San Suu Kyi ha inviato una lettera scritta a mano di sincere condoglianze a Than Shwe, responsabile della sua prigionia. «Prego per la pace di chi è partito, per te e la tua famiglia». La risposta postata su Facebook è stata: «Tantissime grazie».

Vita e politica sono così intrecciate in Myanmar. Solo parole autentiche, come i silenzi, possono rappresentarle.

La terza sfida: la transizione verso la democrazia, il cambiamento della Costituzione, le elezioni politiche del 2020

Quando l'ho incontrata la prima volta, nel 2013, Aung San Suu Kyi pronunciò diverse volte una parola chiave nella conversazione: *change*, cambiamento. Si riferiva soprattutto al cambiamento della Costituzione. Varata dai militari nel 2008, essa raccoglie, in un volume pesante come un codice, tutte le norme che assegnano potere politico ai militari e impediscono a lei, leader dell'NLD, di esercitare il ruolo che l'elettorato sarebbe pronto a assegnarle. Come è noto, la sua condizione familiare, di sposa a uno straniero, deceduto nel 1999, e di madre di figli anglosassoni, non le consente di assumere, secondo la Costituzione in vigore, la più alta responsabilità istituzionale.

La Costituzione è la struttura portante di un Paese, quella ancora in vigore in Myanmar non è democratica. «È una delle più rigide del mondo», ha detto di recente Aung San Suu Kyi. Il cambiamento della Costituzione significa assegnare all'Esercito un ruolo di servizio al Paese, non politico; costruire la struttura federale dello Stato; riconoscere tutte le libertà; descrivere uno Stato di diritto; combattere la corruzione. Un compito decisivo, per un Paese appena uscito dalla dittatura e, prima, dal colonialismo britannico. Il richiamo allo Stato di diritto è continuo in Aung San Suu Kyi. Di

recente, nell'anniversario della morte di U Ko Ni, Aung San Suu Kyi ha annunciato che in Parlamento si sarebbe costituita una Commissione per l'esame degli emendamenti per il cambiamento della Costituzione. I militari parlamentari hanno discusso, ma alla fine il lavoro è iniziato. Forse qualche piccolo cambiamento sta nascendo. Aung San Suu Kyi sta seminando, il raccolto verrà. Nel governo del Paese, a tutti i livelli, e nel Parlamento, nel Paese intero è aperto il problema della formazione di una nuova classe dirigente. Con le elezioni del 2015 Aung San Suu Kyi ha portato in Parlamento i candidati dell'NLD che per la prima volta affrontavano le sfide dentro le istituzioni. Molti di essi erano stati a lungo in carcere, pochi di essi erano stati all'estero.

Le elezioni politiche del 2020 segneranno un altro passaggio nella storia politica del Myanmar. Un'altra tappa, nel consolidamento della dialettica democratica tra le diverse forze politiche, nella crescita della società civile e delle sue organizzazioni, nel passaggio generazionale. La società della Birmania sta cambiando in questi anni, il prossimo appuntamento elettorale vedrà il popolo ancora più consapevole del suo ruolo nelle scelte per il proprio futuro. Anche la scena politica è in evoluzione. Nuovi partiti stanno costituendosi, come è naturale in una democrazia nascente. Alcuni sostenuti dai militari. L'NLD affronta una fase nuova, con l'obiettivo di vincere ancora una volta le elezioni. Un nuovo governo, con la guida dell'NLD, è nelle attese di quanti sperano in una evoluzione positiva e pacifica della politica in Myanmar in questa fase. La Consigliera di Stato Aung San Suu Kyi, e il Presidente della Repubblica U Win Myint, dell'NLD, saranno candidati alle prossime elezioni politiche. Quel che è certo è che nessuno vuole un ritorno all'indietro. La guarigione della nazione, con il dialogo, con l'unità, con la pace è appena cominciata. Le elezioni politiche del 2020 sono la vera, prossima sfida per Aung San Suu Kyi e il Myanmar. Al centro della vita politica del Myanmar, oggi come ieri, vi è il rapporto tra Aung San Suu Kyi e i militari. Da sempre è il nodo ed è il terreno sul quale sta svolgendosi questa fase di transizione che è la via pacifica all'uscita definitiva della Birmania dalla tutela militare. La parola transizione sta a delineare ciò che è iniziato ma non è ancora compiuto. Cinquant'anni dopo un

severo regime militare, si è lasciata la sponda dell'antico regime e si è in piena navigazione, verso l'altra sponda, la democrazia. Questa navigazione è nella responsabilità di tutti, anche dei militari. Avviene sotto la guida di Aung San Suu Kyi, che ha scelto la non violenza, il dialogo, il compromesso, di volta in volta, per consentire il cambiamento possibile. Un perenne confronto, in fondo un'altra resistenza. È la democrazia, non solo come fine ma anche come metodo. Una partita difficile, quella di Aung San Suu Kyi con i militari. Ma come non era prigioniera del loro schema quando era agli arresti, così ora è lei a costruire anche questa fase, ad essere il punto di riferimento di tutti, compresi i militari. È lei l'asse attorno a cui ruota la transizione, lei ha il timone in mano. Nonostante molte leve del potere continuino ad essere in mani altrui.

La quarta sfida: l'economia, la crescita, l'uscita dalla povertà

Quando ha potuto, Aung San Suu Kyi ha viaggiato per il Paese, lo fa anche oggi di frequente. Conosce la sua gente, i loro bisogni, il loro sogno: l'acqua, le strade, l'elettricità, l'educazione, la sanità. «Questi loro sogni quanto sono basilici, quanto sono modesti. Forse sono troppo semplici per poter attrarre gli interessi del mondo, ma sono di una importanza mostruosa per loro, per noi».⁹ Il loro sogno è il suo sogno. Nasce così la politica economica di un governo che in questi anni ha migliorato la situazione delle strade, dei trasporti, dell'uso dell'energia elettrica, le condizioni sociali. Ma tanto resta ancora da fare, anche nell'attrazione di investimenti dall'estero. Il Myanmar è in Asia, con un lungo confine con la Cina. Aung San Suu Kyi ha collocato lì il suo Paese, nella sua area naturale, intensificando i rapporti, oltre che con la Cina, con i Paesi di ASEAN, con il Giappone, l'India, l'Australia, la Corea del Sud, tutti presenti in Myanmar, anche con grandi investimenti. Partner naturale è la Cina, anche con la recente *Belt and Road Initiative*, di cui il Myanmar è partecipe. Ricordo un discorso di qualche anno fa di Aung San Suu Kyi, reduce dal primo viaggio in Cina: il nostro sviluppo non sarà come quello di altri Paesi

⁹ Aung San Suu Kyi, *Lecture on Challenges of Transition*, at Charles University, Praga, 3 giugno 2019.

vicini, sarà orientato sul bene del popolo. È un messaggio chiaro: ambiente, sostenibilità e sicurezza sociale sono beni prioritari. La partita è aperta, agli investitori stranieri dice: non venite solo a fare business. La grande riforma dell'agricoltura, che interessa il 75% della popolazione, il turismo, l'industria, le miniere sono capitoli fondamentali dell'economia del Paese, da far ripartire dopo l'immobilismo degli ultimi decenni, nell'impoverimento generale. La previsione di crescita è oggi al 6%, in un Paese che è due volte e mezzo l'Italia, con 55 milioni di abitanti. Con il 32,2% al di sotto della soglia di povertà, con 69 anni di speranza di vita per le donne e 64 per gli uomini. Se si osserva, sono le donne molto attive nel Paese. Cruciale è il cambiamento della Pubblica Amministrazione, strumento imprescindibile dello sviluppo economico. È stata istituita una commissione, presieduta da Aung San Suu Kyi, per la costituzione in Myanmar di una banca dati, ancora assente. Vi sono grandi problemi aperti, come il progetto della diga di Myitstone che la Cina vorrebbe realizzare, a suo vantaggio. In un messaggio vibrante il Card. Charles Bo di Yangon ha difeso la Madre Irrawaddy, il fiume che attraversa il Paese dandogli la vita.¹⁰ Un'altra sfida difficile per Aung San Suu Kyi, chiamata ad un'altra mediazione necessaria.

La Birmania sta correndo. È possibile che si saltino alcune tappe della crescita. Il progresso delle nuove tecnologie sta attraversando ogni area e ogni ceto sociale, i giovani sono il grande motore del futuro. Sono il 45% della popolazione. Scuola, università, ricerca, formazione tecnica, sanità sono fondamentali oggi per il popolo birmano. La conoscenza è il primo obiettivo, insieme al welfare, e alla promozione della vita dei giovani, minacciati dalle droghe. Sfida economica, sfida sociale, sfida della convivenza civile, sfida democratica: sono una cosa sola per il Myanmar oggi e per Aung San Suu Kyi. Una mole di problemi, eppure è la speranza di una nazione che muove tutte queste cose e le sostiene. È il sogno di Aung San Suu Kyi, più forte di ogni difficoltà, di ogni perdita, di ogni sofferenza.

¹⁰ Card. Charles Bo, Messaggio, *L'Osservatore Romano*, 1° febbraio 2019.

La quinta sfida: il Myanmar, tra Asia ed Europa, per un nuovo dialogo con l'Occidente

Alla guida del Myanmar oggi vi è una donna. Come talvolta accade in Asia, e sempre più nel resto del mondo. Vi è una donna birmana, che appartiene al suo Paese, alla sua storia, alla sua anima in modo così singolare. Vi è una donna cresciuta in India, che ha studiato ad Oxford, che ha lavorato all'ONU a New York, che ha studiato in Giappone, che è vissuta in Nepal. Per anni lontana, privata della libertà, e poi restituita al mondo. Una combattente. Dove porterà il Myanmar? Questo Paese tra la Cina e l'India¹¹, uno dei più grandi dell'ASEAN, così vicino alla Cina, con legami stabili con il Giappone, l'Australia, la Russia? Con legami culturali così profondi con l'Europa e con l'Italia, da sempre intensi con la Gran Bretagna e gli Stati Uniti? Chi dialogherà con Aung San Suu Kyi, in Occidente, con sincerità e apertura?

Ho vissuto là i giorni della visita di Papa Francesco, nel novembre 2017. Un dialogo spirituale intensissimo, un cammino che passa per le contrade del mondo con la forza della spiritualità, della non violenza, del pluralismo e del dialogo tra le etnie e le religioni, della pacificazione e della riconciliazione nazionale. Questo oggi è il baluardo di difesa contro la violenza, gli interessi militari ed economici, i fondamentalismi religiosi. Questa è oggi la frontiera di Aung San Suu Kyi, come sempre in solitudine. Vi sono persone che indicano nel mondo nuove prospettive. Con una grande forza interiore e con lucidità, come Papa Francesco. Non a caso nel mirino dei potenti. E come Aung San Suu Kyi che oggi, come ieri, affronta enormi sfide con la stessa coerenza e con lo stesso coraggio. Un dialogo nuovo con l'Europa e con l'Occidente sarebbe per il Myanmar assai utile, sia sul versante dell'economia sia sul versante della politica e della democrazia. Ben oltre il perimetro del Premio Nobel per i diritti umani assegnato alla leader che oggi è alla guida del Myanmar. Soggetti istituzionali e privati sono presenti, nel dialogo con il Myanmar, l'Unione Europea ha la sua ambasciata a Yangon. Ma sono necessarie la politica, la diplomazia degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali, e la diplomazia civile di associazioni, università, cittadi-

¹¹ Thant Myint-U, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India*, add editore, 2015.

ni. Nel tempo nuovo del Myanmar, la cultura, il diritto, la scienza, la democrazia, la spiritualità che si muovono in Europa non possono essere assenti. E qui da noi non possiamo perdere la bellezza della Birmania, la sua spiritualità, la sua umanità. La Birmania è una nazione complessa, l'Europa conosce la complessità, molto abbiamo da imparare gli uni dagli altri. Il tempo nuovo della Birmania, il tempo nuovo dell'Asia sono anche il tempo nuovo di un'Europa vigile e unita, la forza gentile di cui il mondo ha nostalgia.¹² Che cosa porterà l'Europa all'Asia, che cosa porterà l'Asia all'Europa? Il cammino con il Myanmar ci consente di entrare in questo futuro. Di entrare nel secolo dell'Asia.

Una politica spirituale

Di recente il *The Economic Times* ha scritto di Aung San Suu Kyi: «Potete criticarla perché adesso è di moda farlo, ma la verità è che Suu Kyi è una politica spirituale, una razza così rara che noi non sappiamo più riconoscerla»¹³. Sì, l'Occidente fa fatica a riconoscerla. Eppure a me pare che sia questa la dimensione più forte del suo ruolo di politica: la spiritualità. Aung San Suu Kyi ha una profonda esperienza spirituale. Con la sua cultura buddhista, con le sue radici che si diramano in famiglia, fino al nonno cristiano che ogni mattina da piccola le faceva leggere una pagina della Bibbia. Suo padre, Aung San, aveva avuto da ragazzo come maestro di buddhismo un italiano, Salvatore Cioffi, si chiamava Lokanatha. Aveva un fratello gesuita. Ho sempre pensato che l'autorità morale di Aung San Suu Kyi provenga dalla sua profonda libertà interiore, alimentata dalla sua spiritualità, dalla consapevolezza sostenuta dalla meditazione quotidiana. Sono noti la sua riflessione su Gandhi, il suo legame con la Rivoluzione di velluto di Vaclav Havel, con Nelson Mandela e con Desmond Tutu. *La politica come rivoluzione spirituale* è il titolo, molto appropriato, che il Magnifico Rettore dell'Università di Bologna Ivano Dionigi ha scelto per la pubblicazione della *lectio magistralis* di Aung San Suu Kyi nella sua

¹² Tommaso Padoa Schioppa, *Europa, forza gentile*, il Mulino, 2001.

¹³ Abhijit Dutta, in *The Economist Times*, 25 novembre 2018.

Università, il 30 ottobre 2013. Ho sempre pensato che l'autorità politica che lei esprime nasca dall'autorità di coloro che soffrono, come dice il teologo Johann Baptist Metz.¹⁴ Un'autorità morale che fonda lo stesso discorso della politica e della democrazia. Senza il rispetto di questa autorità morale della sofferenza la democrazia diventa fragile e declina. Per questo il Myanmar, e Aung San Suu Kyi, sono oggi un segno di contraddizione. Indicano al mondo il problema della verità, mentre il mondo usa più facilmente la menzogna, anche nell'informazione. La questione del silenzio di Aung San Suu Kyi sulla vicenda del Rakhine, così agitata dai media, sta tutta qui: quando la parola può parlare della sofferenza? E come? Qual è il linguaggio della politica che affronta la sofferenza? Talvolta è il silenzio la parola più eloquente di un discorso responsabile. Una politica pragmatica come Aung San Suu Kyi, sempre concreta, attenta in ogni momento, deve avere una grande tenuta morale e spirituale che ne sorregge la giornata e la vita. Deve avere una grande tenuta spirituale dentro di sé chi non soccombe a prove ardue, chi continua a guardare al futuro, con una visione di lungo periodo. Sa che altri verranno dopo di lei, altri raccoglieranno i frutti della sua semina.

Intanto la sua vita, qui e ora, è il dono più grande che può fare alla sua gente, e al mondo. Dice Bonhoeffer: «Può darsi che domani spunti l'alba dell'ultimo giorno; solo allora, non prima, smetteremo con piacere di lavorare per un futuro migliore». Così vedo Aung San Suu Kyi, sempre al lavoro, nel suo silenzio interiore. Con la sua gentilezza, con la sua ironia, con la sua spontaneità, con il suo sguardo diretto e intenso che nulla perde di ciò che le è affidato. Così vedo il futuro dell'Europa, in dialogo con lei. Attento alle ragioni spirituali che cambiano la storia e la politica non meno di quelle economiche e militari. «È meglio perdere la reputazione che la carità»¹⁵, così Caterina da Siena, una donna politica spirituale del 1300. La profezia, tra Occidente e Oriente, continua. Specialmente la profezia femminile.

¹⁴ Johann Baptist Metz, *Sul concetto della nuova teologia politica. 1967-1997*, Ed. Queriniana, 1998, p. 211.

¹⁵ Elena Ascoli, *Caterina da Siena. Mistica dell'incontro*, Ed. Paoline, 2016.

Bibliografia italiana

- Cecilia Brighi, *Le sfide di Aung San Suu Kyi per la nuova Birmania*, eurilink, 2016;
- Andrea Castronovo, *La primavera birmana: analisi della transizione politica in Myanmar*, Tesi di Laurea all'Università degli Studi di Pavia, Corso di Laurea in Scienze Politiche e delle Relazioni Internazionali, anno accademico 2015-2016;
- Francesco Montessoro, *Di Padre in Figlia. Leadership femminili in Asia*, in *Rivista di Politica*, 03/2015, Rubbettino;
- Massimo Morello, *Nella Siria d'Asia. Reportage dal misterioso Rakhine*, in *Il Foglio*, 10 febbraio 2019;
- Thant Myint-U, *Myanmar. Dove la Cina incontra l'India*, add, 2015;
- George Orwell, *Giorni in Birmania*, Oscar Mondadori, 2006;
- Luciano Larivera S.I., *L'alba democratica del Myanmar*, in *La Civiltà Cattolica*, n. 3900, 15 dicembre 2012, p. 619;
- Emma Larkin, *Sulle tracce di George Orwell in Birmania*, add, 2005;
- Hillary Rodham Clinton, *Birmania: la signora e i generali*, in *Scelte difficili*, Sperling & Kupfer Editori, 2014, pp. 131-163.
- Aung San Suu Kyi, *Libera dalla paura*, Sperling & Kupfer, 1996;
- Aung San Suu Kyi, *La mia Birmania*, TEA, 2012;
- Aung San Suu Kyi, *Lettere dalla mia Birmania*, Sperling & Kupfer, 2007;
- Albertina Soliani, *Tutto si muove, tutto si tiene. Vita e politica. Quasi un bilancio per la generazione che viene*, Ed. Diabasis, 2013;
- Antonio Spadaro S.I., *Diplomazia e profezia. Papa Francesco in Myanmar e in Bangladesh*, in *La Civiltà Cattolica*, n. 4020, p. 575;
- Win Tin e Sophie Malibeaux, *Una vita da dissidente*, Obarrao, 2011;
- Benoît Vermander S.I., *La nascita di una teologia pan-asiatica*, in *La Civiltà Cattolica*, n. 4010, 15 luglio/5-19 agosto 2017, p. 114;
- Wah Wah Htay, Wai Nu Kyi, Giordano Merlicco, *Mappa etnogastronomica del Myanmar*, in Giovanna Motta, *Food and Culture: History Society Communication*, Nuova Cultura, 2017, vol. II, pp. 273-287.

SOCIETÀ

Etica delle relazioni umane.

Tra diritto soggettivo e diritto sociale¹

Giuseppe Acocella

Se gli studi sistematici sulle *Human Relations* sono databili solo ai primi decenni del XX secolo, con l'opera di Elton Mayo, in realtà il dibattito ad essi relativo risale agli sviluppi stessi della modernità, segnata dalla cartesiana centralità del Soggetto, protagonista della svolta razionale e scientifica e padrone del mondo e delle cose. Alla solitudine del Soggetto, reso esangue proprio perché isolato dal mondo della natura e della storia, Giambattista Vico contrappose la fatica dello stare nella storia in relazione con la umanità, cosicché il bestione – superata la fase delle utilità in cui tutto è diritto della forza – costruisca il mondo delle idee umane, che è diritto e storia comune. Tra Sette ed Ottocento, tra illuminismo e positivismo, la valorizzazione e lo sviluppo delle scienze sociali rilanciano il Soggetto individuale senza storia (o il suo rovesciamento marxista, la Storia collettiva senza soggetto), signore del cosmo, a spese di ogni dimensione relazionale. Di contro la *mano invisibile* di Adam Smith poteva fare a meno della volontà umana in virtù della inintenzionalità della storia, e dunque della *oggettività* dell'azione economica, capace di determinare le singole azioni umane, facendo a meno della volontà, verso un fine inconsapevole e privo di relazioni.

Il soggetto è dunque sempre lontano dalla responsabilità *personale*, la responsabilità dell'uomo che noi riteniamo protagonista della storia umana, schiacciata tra la pulsione egoistica e l'indistinzione collettiva? Dire infatti che la persona sta al centro, che la centralità della persona

¹ *Lectio* tenuta presso la Regione Campania (Napoli, 18 marzo 2019) in occasione del World Social Work Day – Giornata mondiale del servizio sociale 2019.

è il motore della storia, deve significare anche dichiarare che l'uomo è totalmente *responsabile* di quello che fa e degli esiti che sortiscono dalla sua azione. Invece una sorta di neo-hegelismo (*Ciò che è reale è razionale*), che accompagna tanto la vulgata marxista che quella liberista, fomenta la grande illusione che proclama che la razionalità è in grado di assoggettare gli esseri umani alle *leggi ineluttabili* (dell'economia, della scienza, del desiderio biologico di perfezione), fino a rendere inattaccabile il fondamento del nuovo determinismo (perché spendere tanto in sanità, scuola, partecipazione, se i fruitori meno forti non saranno all'altezza delle attese?). Reso esangue ed astratto, il legame tra gli umani va misurato solo dai *criteri della convenienza e dell'utilità*?

Antonio Genovesi, seguace di Vico, a differenza del suo contemporaneo Adam Smith, che esclude dal mercato qualsiasi relazionalità non strumentale, indica invece proprio il mercato come luogo di mutua assistenza e reciprocità: la peculiarità della sua riflessione consiste nel veicolare un'idea di economia legata ai concetti di pubblica felicità e incivilimento. Il cardine di tutta la sua riflessione è rappresentato dal principio di relazionalità come costitutivo della persona: «*Niuno stato umano è da reputarsi più infelice quanto è quello di essere soli, cioè slegati da ogni commercio de nostri simili. È un detto di Aristotele bello e vero, che è forza che l'uomo solitario e contento di sé solo sia o divinità o una bestia*». Genovesi, seguendo Vico, strappa l'uomo ad una condizione naturalistica e lo reinserisce nella storia, dando alla *cultura* il rilevante ruolo di ribaltare il naturalismo rousseauiano, cosicché l'identità (e la dignità) umana va incontro alla consapevolezza dell'eguaglianza tra gli umani.

Nel periodo tra le due guerre del XX secolo, l'australiano Elton Mayo, negli Stati Uniti, fornisce un contributo decisivo alla definizione dell'ambito degli studi sulle relazioni umane, valorizzando – con specifica attenzione al lavoro produttivo – l'ambiente collettivo rispetto alla prestazione individuale. Persino il gruppo informale che si crea sul luogo di lavoro determina norme obiettive che diventano vincolanti per i singoli, creando legami stretti ed interrelazioni costanti tra i membri del gruppo. Mayo – di fronte al vincente taylorismo – finisce per valorizzare così lo Smith meno conosciuto, quello delle teorie morali, riprendendo la concezione secondo cui le motivazioni

dell'agire non possono essere ridotte alla mera dimensione egoistica dell'interesse individuale, ma si riconducono a valori morali e sociali. Le relazioni informali che si costituiscono tra lavoratori – aggiungendosi a quelle formali – rendono di fatto operante, in luogo dei singoli e delle loro azioni, il senso di responsabilità nell'azione dei membri del gruppo che agiscono come un collettivo, creando le condizioni per una più efficiente operatività.

Tutto questo, naturalmente, spinge a definire le regole che disciplinano le relazioni umane createsi, e pertanto determina anche un assetto delle norme che si stabilizzano nelle relazioni umane. Da ultima Jennifer Nedelsky – per concludere questa sintetica carrellata sui pro-dromi e sui presupposti di una teoria ed etica delle relazioni umane – nel 2011 (*Law's Relations*) sottolinea che sulla dimensione relazionale si costruisce la stessa *soggettività*, e dunque l'identità che definisce diritti e doveri della persona nella comunità, dal momento che non è pensabile la persona al di fuori della rete di relazioni che ne segnano e circoscrivono l'esistenza, determinandone le possibilità di realizzazione di se stessa. Se gli individui tra di loro si scambiano azioni e impulsi (i *parlanti*, secondo Abel) dando costrutto alle conversazioni che determinano l'assetto sociale, queste azioni e queste conversazioni devono essere regolate dal diritto. Paul Ricoeur è giunto a dire che ciascuno esiste solo in relazione con l'altro, ed anzi intendendo la sua identità solo come altro da sé, come del resto ha affermato lo stesso Jurgen Habermas. Questo orientamento, però, priva di fondamento le teorie che basano solo sulla autodeterminazione singolaristica del soggetto ogni fondazione della vita comune ed il fondamento stesso del diritto soggettivo, mentre il diritto delle relazioni umane costruisce legami e vincoli reciproci quale presupposto del buon vivere.

Il *diritto* (e l'*etica* che gli fornisce il fondamento) *delle relazioni umane* si colloca pertanto tra i diritti della persona (nel diritto romano, che ha fissato le forme architettoniche dell'esperienza giuridica umana, la distinzione operata tra *res et personae* riproduce l'articolazione del diritto moderno, all'interno delle declinazioni diritto privato – diritto soggettivo al possesso e alla proprietà, le *res* – diritto pubblico – come diritto alla relazione tra le *personae* e queste in rapporto alla società –, definendo il *diritto soggettivo* come la pretesa riconosciuta a

ciascun soggetto di far valere il proprio interesse meritevole di tutela giuridica, sul modello prevalente del diritto di proprietà – *ius utendi et abutendi* – che fornisce la base del diritto civile/diritto privato, distinguendolo dal diritto pubblico, che invece è orientato, come si diceva, a riportare alla persona – in quanto non separabile dalla sua collocazione all'interno delle relazioni sociali – l'essere umano è *naturaliter* animale sociale secondo Aristotele – la radice della sovranità pubblica, cioè l'insieme delle norme che in quanto diritto oggettivo regola tutti i rapporti giuridici tanto tra Stato e singoli individui e gruppi quanto tra soggetti privati. Il diritto se *individuale* riconosce solo sé stesso, se è *persona* (Rosmini) riconosce negli altri la persona e sé stesso insieme agli altri come partecipi della comunità umana.

Se il diritto fosse riducibile alla sola dimensione del possesso dell'altro (per una espansione del diritto privato) con vincoli temporanei ed utilitaristici, finalizzati al conseguimento dell'obiettivo individuale immediato, si potrebbe ridisegnare la funzione sociale del diritto come se ogni relazione che essa realizzi fosse ridotta al consenso temporaneo tra i soggetti di una coppia, e dunque escludendo a priori che tra essi si costruisca un "progetto" di vita comune e non meramente singolaristico. Invece occorre interrogarsi sullo specifico profilo della relazione interpersonale, o qualunque altro nome si voglia dare alla organizzazione della vita sociale, – la quale intende sommare diversi individualismi più o meno duraturi, in nome del diritto – che la distingue da modelli di relazione basati esclusivamente sulla convenienza individuale temporanea, cioè sul diritto privato al possesso.

Un grande maestro insegnava quanto fosse difficile fornire una definizione di cosa sia il diritto, ma che fosse possibile dare una risposta solo partendo da cosa non sia diritto, cioè dalla negazione o dalla violazione di esso. Dunque definiamo il diritto dal suo contrario, quando al diritto si sostituisce il suo abuso. L'abuso di diritto (P. Rescigno) si verifica quando la giustificazione di avere un diritto copre la sua negazione sostanziale, come il possesso che giunge fino alla violenza (*ius abutendi*); o quando si pretende di disporre della vita e delle cose dell'altro in quanto oggetto *amato*, rivendicandone il possesso come fosse una cosa, ritenendo di sapere meglio della persona interessata quale sia il suo bene.

Sulla base di questi interrogativi occorre con serietà valutare quale avvenire sociale possa essere fondato sull'apprezzamento crescente di una relazione tra persone (che è inizialmente solo una somma di vite "singolari", ma poi si sublima proprio nella relazione sulla base della pari dignità) senza obbligo di responsabilità (la quale invece sa trasformare il diritto individuale in diritto della persona proprio in relazione alle altre esistenze). Se queste relazioni vengono private del peso della *responsabilità* – che è indotta dalla consapevolezza di un comune progetto di vita – quale mondo futuro si profila allorché si delinei uno scenario di persone senza legami né modelli, e dunque senza responsabilità né solidarietà, per i quali il diritto sia inteso soltanto come diritto soggettivo e mai sociale, in cui il singolo disponga di altro essere umano come oggetto di possesso, cioè contenuto di un diritto (da usare ed abusare?), insomma un rapporto "usa e getta"?

Ogni società è insomma una relazione sociale, ma non ogni relazione sociale costituisce una società, la quale ha bisogno di una prospettiva duratura per realizzarsi. Se incontro una persona e ci diamo la mano, scambiandoci informazioni sul tempo e sulla famiglia, istituimo una temporanea relazione sociale, ma non certo una società, che invece si costituisce sempre con uno scopo, come le persone che formano una squadra con lo scopo di partecipare ad un torneo di calcio o di bocce. Ma va ricordato che non tutte società sono regolate dal diritto oggettivo, bensì anche da un ordinamento proprio, come quello sportivo nel caso di specie.

Dunque anche il diritto delle relazioni umane va inquadrato in questa prospettiva, se si intende parlare di diritto che si basi sull'eguaglianza di tutti i soggetti. Le società naturali – come è noto – costituiscono la realtà effettuale del tessuto sociale delle nazioni moderne, formazioni intermedie tra individuo e società generale, giacché dal primo scaturiscono i fondamentali diritti personali che precedono la seconda, come precedono e costituiscono lo Stato che il diritto scaturente dalle società naturali riconosce e non creandole. Le formazioni sociali sono appunto i nuclei che compongono la società generale. La famiglia, ad esempio, è una di queste, l'organizzazione solidale del lavoro, l'associazionismo di scopo sono questo, società naturali e società finalizzate, e la loro caratteristica è che esse

sono formazione etica in virtù dei legami che si costituiscono tra i suoi membri, rendendole qualitativamente diverse dalla semplice somma dei suoi componenti, in virtù del progetto di vita (di lavoro, di azione, di militanza, di fede, di opinione, ecc.) comune che le fa sopravvivere alla stessa volontà temporanea dei suoi componenti (l'*istituzione* secondo Santi Romano).

Riportare dunque al centro la responsabilità produce l'accentuazione dalla volontarietà della assunzione del fine sociale. Quale mondo si profila se la condizione umana è destinata all'isolamento, e dunque privata della conquista dell'indipendenza esistenziale ed etica che solo in relazione al contesto generato dalle relazioni interpersonali acquista senso? Si assiste progressivamente alla vanificazione del significato della costruzione della personalità dell'essere umano nelle diverse formazioni sociali, nella società generale, esaltando invece un solipsistico egoismo. La conquista dell'autodeterminazione sembra affermata solo a costo della liquidazione di ogni relazione interpersonale. La società familiare, ad esempio, o la partecipazione ad una organizzazione con fini comuni – per cogliere il senso della grande lezione di Santi Romano – si manifesta sempre come una relazione sociale che costituisce una società la quale fa *apparire* la famiglia, l'organizzazione, la società che si è costituita, appunto, nel mondo del diritto e dei diritti, facendola transitare dal fatto all'ordinamento. Il significato di ogni formazione sociale – originata dalla volontà degli individui che la costituiscono, e rinnovata dalla adesione tacita e sostanziale dei membri che sono chiamati ad ampliarla – acquista nuovo valore e si rafforza anche al di là delle singole volontà, denunciando il limite di una mera interpretazione di essa come contratto limitato agli effetti del reciproco scambio, ma come società naturale costitutiva della più ampia comunità.

Quando si genera una istituzione sociale eticamente significativa, e sancita di conseguenza anche giuridicamente, nasce con essa la consapevolezza di un progetto che travalica la volontà dell'atto iniziale e assume valore di universalità e di conservazione dell'umanità e delle singole società. La legislazione ha raccolto questa profonda esigenza di tutelare i membri più esposti (cioè il loro diritto soggettivo personale), predisponendo progressivamente garanzie sempre maggiori

per i soggetti più deboli (il Welfare è elemento costitutivo dello Stato di diritto, non complementare, trovandovi fondamento il servizio sociale). I diritti delle singole formazioni sociali, dunque delle stesse relazioni umane, nei confronti della società generale come dei singoli componenti, dei suoi membri, e dello Stato verso questi, sono conseguenti alla istituzione di una società capace di una vita che vada al di là dell'arbitrio dei singoli contraenti, giacché la dimensione etica non può essere mai assoggettata a limitazioni, in quanto la responsabilità di quanto derivi dall'atto morale non può mai essere recisa.

La democrazia si rivela infatti inclusione progressiva nell'area delle libertà e dei diritti di fasce sempre più ampie di popolazione, ponendo al centro la questione sociale e del Welfare, al di là delle considerazioni meramente contabili del suo costo e della spesa sociale nel suo contesto tradizionale orientamento delle economie di mercato nelle varianti storiche. Il limite della democrazia si rivela proprio nella constatazione delle difficoltà incontrate nell'estensione effettiva a strati sempre più larghi della popolazione dei diritti fondamentali e di cittadinanza. I fini sociali più significativi – entro i quali sono maturati progressivamente, segnando le conquiste sociali negli stati democratici, i diritti sostanziali della persona – finiscono in un tempo dominato dal capitalismo finanziario per essere accantonati ed addirittura demonizzati come causa della crisi, fino a divenire la causa del dissesto finanziario dello Stato, cosicché si diffonde una concezione della libertà non più basata sul principio di eguaglianza, che ha reso centrali i diritti umani, ma intesa come libertà incontrollata dei più forti, assertrice delle libertà individuali senza vincoli sociali, in virtù della quale il godimento dei diritti singolari costituisce l'unico parametro per valutare lo stesso mondo sociale, prescindendo da ogni considerazione del fondamento etico che riconduca l'azione umana alla giustizia e alla affermazione dei diritti fondamentali per ogni essere umano.

Libri consigliati



Francesco Lauria (a cura di)

Quel filo teso tra Fiesole e Barbiana.

Don Milani e il mondo del lavoro

Edizioni Lavoro, Roma 2019 – pp. 216 – € 16,00

“Quel filo teso” lo si avvertiva, quasi lo si toccava, quando si aveva l’opportunità di frequentare il Centro studi della Cisl a Fiesole, a via della Piazzola. Chi scrive è uno dei giovani “animatori” che negli anni Settanta partecipava alle numerose attività formative promosse dalla Cisl a Firenze. Nei gruppi d’animazione ritornava spesso il motivo del perché si fosse scelto quel difficile percorso di vita. E, frequentemente, nelle discussioni, nei confronti, veniva citato il prete “scomodo” di Barbiana e la *Lettera a una professoressa* composta dai suoi allievi. Scrivevano i ragazzi del priore: «Ho risparmiato tanto tempo. Ho saputo minuto per minuto perché studiavo. Il fine ultimo è dedicarsi al prossimo. E in questo secolo come si vuole amare se non con la politica o col sindacato o con la scuola? Siamo sovrani. Non è più tempo delle elemosine ma delle scelte»¹. Parole attualissime che sembrano scritte in questo periodo storico e non nello scorso secolo, più di cin-

¹ L. Milani, *Lettera ad una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1967.

quant'anni fa. Scrive Annamaria Furlan, segretaria generale della Cisl, nella prefazione al testo che porta l'indicativo titolo *Fiesole e Barbiana: un rapporto profondo*. Scrive che «quella contenuta in queste pagine non è un'oleografia che vuole presentare un rapporto costante, idilliaco, privo di dialettica...e nemmeno sottovalutare il fatto che la vicenda di Barbiana, pur nella sua straordinaria fecondità, fu un vero e proprio "esilio". È un tentativo, parziale, ma crediamo prezioso di continuare a porci le domande di don Lorenzo Milani, in un contesto, storicamente, molto diverso» (p. XI).

Questo libro è un "filo teso" che lega tante "storie" diverse tra loro, che raccontano però unitariamente l'esperienza pastorale e umana di don Lorenzo. Certo «non è il tentativo di appropriarsi di don Milani e della scuola di Barbiana, di rivendicare e ostentare un rapporto privilegiato, magari dimenticando divergenze, difficoltà, distanze» (p. XIII). È, soprattutto, un modo di leggere il presente e il futuro della nostra vita non nell'ottica stereotipata del potere, dell'interesse, del benessere e via proseguendo ma, come sollecitava don Milani, nella «promozione di un umanesimo planetario e nei doveri della solidarietà e dell'accoglienza, assumendo il bene comune come obiettivo politico e sindacale concreto in un mondo di fratelli e senza confini». Sembra una risposta coniata oggi, proprio in questo periodo, ai tanti "sovranismi" che imperversano nel mondo. Invece è la consapevolezza di un uomo giusto, di un prete, che senza solidarietà, senza umanità, senza considerare fratelli i tuoi simili non si può vivere.

«Pregate per me perché anche io sappia prendere esempio da questo bravo prete». Il bravo prete è don Lorenzo Milani e chi pronuncia queste parole è Papa Francesco. E poi, il Papa venuto dall'altra parte del mondo, in visita a Barbiana nel giugno del 2017, in occasione del cinquantesimo della scomparsa del priore, si rivolge ai sacerdoti presenti e dice: «Prendete la fiaccola e portatela avanti». Si riferisce agli insegnamenti del "prete scomodo" che a distanza di anni viene celebrato per il suo impegno sociale, ma anche per la sua coerenza sacerdotale. Aveva proprio ragione don Lorenzo quando, nel suo tono sempre un po' provocatorio, diceva: «Mi capiranno tra 50 anni». Agli elogi di Papa Francesco don Lorenzo probabilmente avrebbe così risposto: «Santità, le sue parole di comprensione, di elogio per la mia

persona, per la mia azione sacerdotale e per quella di educatore non possono che farmi gioire. Lei riabilita un prete che ha avuto sempre a cuore i suoi fedeli; un educatore che ha provato a dare una possibilità a quei ragazzi che la società già considerava “ultimi tra gli ultimi”, senza speranza...». Forse così si sarebbe espresso don Lorenzo Milani se avesse avuto la possibilità di poter ringraziare Papa Francesco per essersi ricordato di lui. Ma avrebbe raccomandato al Papa di essere prudente, di non esagerare nell'esaltazione della sua figura tanto controversa ai suoi tempi, negli anni Cinquanta e Sessanta. «Lei, come me un tempo – avrebbe detto a Papa Bergoglio – di problemi già ne ha in abbondanza per le sue posizioni “progressiste”. Ci manca solo che si metta a difendere lo scomodo priore di Barbiana»². Avrebbe rammentato a Sua Santità come negli anni del suo impegno sacerdotale il cardinale Alfredo Ottaviani, rigoroso oppositore di qualsiasi riformismo della Chiesa, apostrofava quelli come lui, ed i suoi seguaci, “comunistelli di sagrestia”. Un'espressione che voleva significare una commistione inconcepibile tra i comunisti, nemici mortali della Chiesa, e l'ingenuità dei “ragazzi di sagrestia”, creduloni, incapaci di capire che il male è male e non può trasformarsi in qualcosa di diverso. Oppure, li chiamava “cattolici dell'acquasantiera” perché, diceva, «stanno vicino all'acquasantiera per poter uscire più in fretta di Chiesa finita la Messa».

Nell'introduzione del libro che ha per titolo “Educare ancora”, e porta la firma di Francesco Lauria e Giuseppe Gallo, tra l'altro si legge: «Quello che avete tra le mani è un testo collettivo...È, soprattutto, il risultato di un rapporto più che cinquantennale in cui si sono intrecciati volti e speranze, incontri e parole, azioni e pensiero» (p. XIII). Per Bruno Manghi, che è stato tra l'altro direttore del Centro studi Cisl di Fiesole, «è certamente un lascito di don Lorenzo Milani e della scuola di Barbiana ciò che si ritrova in quella grande forma di “educazione collettiva” che furono le 150 ore per il diritto allo studio» (p. 43). E, ancora, un altro «lascito di don Milani e delle scuole popolari fu quello di mantenere intatta la missione emancipatrice e sociale senza scendere nella tentazione di fare scuola di militanza politica e

² E. Fiorillo, *Don Lorenzo Milani da prete scomodo a beato?*, Conquiste del lavoro, 3 maggio 2017.

sindacale». Da questo punto di vista, secondo Manghi, importantissimo fu il supporto del mondo della cultura, tra cui spiccano i nomi di Rosa Calzecchi Onesti e Tullio De Mauro (p. 42).

Don Lorenzo Milani non aveva dubbi, tra l'altro, nell'affrontare temi come l'obiezione di coscienza. Un modo di rifiutare la guerra e tutte le sue atrocità. Un vero "tradimento" per i cappellani militari che lo vedevano come un nemico, un infedele che, col suo atteggiamento, mortificava i tanti eroi morti per difendere la sacra Patria. Solo nel 1967, con l'Enciclica *Populorum Progressio*, Paolo VI scriverà: «... il servizio militare può essere scambiato con il servizio civile, puro e semplice, e benediciamo tali iniziative». Quando Montini venne eletto Papa, anche se ben conosceva i dissidi tra la curia di Firenze e don Milani, non faceva mancare al prete di Barbiana – esiliato in quella località, sperduta frazione di montagna nel comune di Vicchio, nel Mugello – il suo sostegno. Tramite il padre spirituale di don Lorenzo, don Benzi, una volta gli inviò, per la sua scuola, un assegno di centomila lire accompagnato da un consiglio: «Colga l'occasione di fare notare "delicatamente" a don Lorenzo l'inopportunità di scrivere articoli per *Rinascita*».

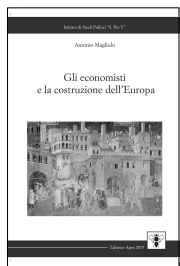
Certo, don Milani è stato un precursore dando alla Chiesa dei suoi tempi degli stimoli che solo oggi, in parte, vengono colti. Dice di lui Papa Francesco: «La sua era un'inquietudine spirituale, alimentata dall'amore per Cristo, per il Vangelo, per la Chiesa, per la società e per la scuola che sognava sempre più come "un ospedale da campo" per soccorrere i feriti, per recuperare gli emarginati e gli scartati». Per comprendere l'opera e le sofferenze del prete di Barbiana vale la pena leggere il bel libro della laica Neera Fallaci – la sfortunata sorella di Oriana Fallaci morta a 52 anni – che nel 1974 fece uscire la prima edizione del libro *Dalla parte dell'ultimo*.

Poco prima che morisse don Lorenzo pronunciò una frase che non può non farci riflettere specialmente nell'attuale fase politica: «Fate scuola, fate scuola, ma non come me, fatela come richiederanno le circostanze. Guai se vi diranno, il priore avrebbe fatto in un altro modo. Non date retta, fateli stare zitti, voi dovete agire come vi suggerirà l'ambiente e l'epoca in cui vivrete. Essere fedeli a un morto è la peggiore infedeltà» (pp. 26-27). Certo, don Milani si sarebbe con-

gratulato con Papa Francesco per come egli concepisce il sindacato: «Il sindacato è espressione del “profilo profetico” della società. Il sindacato nasce e rimane tutte le volte che, come i profeti biblici, dà voce a chi non ce l’ha, denuncia il povero “venduto per un paio di sandali” (cfr. Amos 2,6), smaschera i potenti che calpestano i diritti dei lavoratori più fragili, difende la causa dello straniero, degli ultimi, degli scarti» (pp. 28-29). Don Lorenzo a queste parole del Santo Padre avrebbe certamente applaudito. Certi politici del nostro Paese, che si proclamano cattolici e sono sempre pronti ad ostentare il rosario nelle mani, dovrebbero ripetere ogni giorno queste parole del priore di Barbiana: «Se voi avete il diritto di dividere il mondo in italiani e stranieri allora vi dirò che, nel vostro senso, io non ho Patria e reclamo il diritto di dividere il mondo in diseredati e oppressi da un lato, privilegiati e oppressori dall’altro. Gli uni sono la mia Patria, gli altri i miei stranieri» (p. 50).

Quel filo teso tra Fiesole e Barbiana – Don Lorenzo Milani e il mondo del lavoro, è un testo che non va solo suggerito ai giovani che si avvicinano al sindacato. È un libro che i sindacalisti “in campo”, a tutti i livelli, dovrebbero leggere e soprattutto usare come un breviario per il difficile “lavoro” quotidiano che svolgono. A volte le difficoltà incontrate ogni giorno, le pressioni di tutti i tipi che chi fa sindacato subisce, possono portare fuori strada. Fuori da quella strada che don Milani ha indicato – e battuta – in modo ineccepibile.

Elia Fiorillo



Antonio Magliulo

Gli economisti e la costruzione dell'Europa

Editrice Apes, Roma 2019 - pp. 418 - € 20,00

Negli ultimi 60 anni, ha avuto luogo il processo di unificazione dei paesi europei che va dal Trattato di Roma ai giorni nostri. È un processo di grande rilevanza, per l'importanza storica dei paesi coinvolti, per l'ampiezza della popolazione interessata – nell'Unione europea a 28 paesi risiedono attualmente oltre 500 milioni di persone - e per le dimensioni economiche di tale area: il Pil dell'Unione europea è primo nella classifica mondiale, davanti a quelli degli Stati Uniti e della Cina.

È difficile, nella storia recente, ma anche in quella più remota, trovare un processo analogo per rilevanza e dimensioni. Il caso più affine è, forse, quello della nascita degli Stati Uniti d'America, avvenuto nella seconda metà del '700: all'epoca, però, essi erano molto più piccoli dell'Europa di oggi, sia come popolazione che riguardo all'attività economica.

Il processo di integrazione europea è stato oggetto di grande attenzione da parte degli studiosi e di ampio dibattito presso l'opinione pubblica: dibattito che ha accompagnato le varie fasi dell'unificazione europea, e che non accenna ad attenuarsi ai tempi nostri, sia tra gli studiosi che a livello politico. Anzi, negli ultimi anni si è assistito ad una riaccensione, spesso con toni polemici, della discussione sui vantaggi dell'unificazione europea e sulla necessità di portare a compimento tale processo o, in direzione contraria, sull'opportunità di cambiare radicalmente le forme dell'integrazione, e di arrivare addirittura a uscire dall'Unione europea. Clamoroso, da questo punto di vista, il caso del Regno Unito che, mediante un referendum, ha manifestato la volontà di staccarsi dall'Unione europea, la ben nota Brexit, impantanandosi poi nella procedura per attuare tale decisione. Oggi, a distanza di tre anni dallo svolgimento del referendum, non è ancora chiaro

l'esito di tale scelta, e in che modo essa verrà realizzata; nel frattempo, il sistema politico inglese risente considerevolmente dei contraccolpi dei vari tentativi di uscita, con la caduta di Primi Ministri, la crisi di partiti storici come quelli dei Tories e del Labour, e una situazione di impasse generale.

In tutto il complicato e, a volte, tortuoso processo che ha portato l'Europa allo stato attuale, hanno avuto un ruolo rilevante, per non dire centrale, le questioni economiche. Non a caso, uno dei primi passi nella costruzione dell'Europa è stato l'accordo relativo alla Ceca, per la cooperazione economica nei settori del carbone e dell'acciaio, firmato nel 1951. Altri passaggi importanti sono stati quelli del Mercato unico e della Politica agricola comune, per non parlare della più recente Unione monetaria, con l'introduzione dell'euro, la costituzione della Banca centrale europea, e gli altri provvedimenti che essa ha comportato. Tutto ciò viene affermato, ovviamente, senza voler mettere in secondo piano gli aspetti istituzionali, giuridici, normativi e di altro tipo che sono stati affrontati durante il processo di unificazione.

Con il suo studio "Gli economisti e la costruzione dell'Europa", Antonio Magliulo ha voluto approfondire il ruolo che le varie scuole di pensiero economico hanno avuto nell'ambito del processo di integrazione europea. Esiste, infatti, una significativa interazione tra le idee economiche prevalenti in un determinato periodo storico, e l'evoluzione che le istituzioni politiche e sociali hanno, sia riguardo alla loro struttura che alla loro attività. Ciò è tanto più vero, quanto più le istituzioni pubbliche sono soggette a cambiamento o, addirittura, a innovazioni radicali, come è accaduto nel continente europeo.

In realtà, il lavoro di Magliulo ha un orizzonte più ampio, sia riguardo alle tematiche trattate, che all'arco temporale di riferimento; e proprio in ciò, possiamo individuare uno dei tratti salienti di tale ricerca.

Magliulo propone, infatti, nel suo lavoro un approccio innovativo che collega la storia politica alla storia del pensiero economico in una prospettiva europea, uscendo dall'ottica nazionale con cui essa viene normalmente studiata. Come afferma lo stesso autore: "la ricerca am-

bisce a far incontrare due gloriose storie che fino ad oggi hanno seguito percorsi paralleli. Da un lato, la storia politica dell'Europa, che frequentemente si limita a qualche fugace cenno alle idee dei grandi economisti del passato e, dall'altro, la storia del pensiero economico che semplicemente ignora l'Europa intesa 'come un tutto', come una comunità 'distinta e superiore'" (p. 13).

Tale tentativo, un vero e proprio esperimento metodologico, costituisce un rilevante motivo di interesse della ricerca condotta dall'autore, al di là della grande messe di elementi storici e di riferimenti al pensiero economico offerti al lettore, e mirabilmente condensati in poco più di 300 pagine.

L'approccio adottato nello studio si inserisce nel filone della World History, che a volte diventa anche World Comparative History, che studia "fenomeni economici, politici e sociali che travalicano i confini nazionali, dando vita a nuove forme di convivenza umana" (*ivi*, pagg. 12-13).

Lo studio suddivide la storia europea dall'antica Grecia ad oggi in otto periodi, uno per ciascuno dei capitoli di cui si compone il volume, prendendo a riferimento delle date "simboliche" che fanno da spartiacque tra le varie fasi storiche.

Si va così dalla nascita dell'Europa conseguente alla caduta dell'Impero Romano, ai successivi periodi delle monarchie assolute e degli stati liberali. Segue l'Europa degli imperi, quella tra le due guerre mondiali e, infine, il dopoguerra con il piano Marshall nell'Europa occidentale e il marxismo-leninismo in quella orientale. Chiudono l'opera due capitoli che si concentrano sulla costruzione dell'Europa e sui problemi più recenti, anche a seguito della crisi che ha investito l'economia a partire dal 2007-2008.

Ciascun capitolo fornisce una ricostruzione, agile ma efficace, del periodo storico considerato. Essa non si limita ai principali eventi che hanno caratterizzato una determinata epoca, ma spazia dalla struttura dell'economia alle forme istituzionali, al clima culturale. Tale approccio, ci permettiamo di osservare, costituisce sicuramente uno dei punti di forza del lavoro. Per esempio, nel primo capitolo viene richiamata la nascita del termine "Europa", prima come nome di una figura mitologica dell'antica Grecia e, poi, come l'aggettivo sostantivato Europei,

usato da Enea Silvio Piccolomini (in seguito, Papa Pio II) che nel 1458 scrive: “*Europeos, aut qui nomine Cristiano censeantur*”³.

Magliulo va oltre, ricercando anche i valori che si affermano e consolidano nelle diverse epoche, e che andranno poi a confluire, in vario modo, nell’identità costituiva dell’Europa intesa come forma di civiltà, differente e contrapposta, per certi versi, alle tradizioni prevalenti in altri continenti.

Interessante, per esempio, la rilevanza della libertà che caratterizzava, già nel primo millennio, il modo di vivere delle popolazioni europee, rispetto ai regimi dispotici dei paesi asiatici dell’epoca. A tale tratto distintivo, già presente al tempo dei greci e dei romani, va a sovrapporsi la tradizione cristiana, la “rivoluzione culturale cristiana” come scrive Magliulo, che con le parole di San Paolo esprime un nuovo concetto di libertà e di uguaglianza tra gli uomini, basato sull’identità cristiana dell’essere umano⁴.

Altri valori che si formano in quel periodo, ugualmente importanti e che torneranno più avanti nella ricostruzione dell’autore, sono quelli della vita comunitaria, dell’importanza del bene comune, dell’operosità. Sono i valori che vengono riassunti nell’affresco di Ambrogio Lorenzetti sul “Buon Governo”, posto, non a caso, sulla copertina del volume.

Viene, così, tratteggiata l’immagine di un’Europa che trova nella libertà, nella cristianità, nello spirito comunitario, nella laboriosità alcuni dei pilastri e degli elementi costitutivi della sua identità.

A fianco di ciò, Magliulo ricostruisce sinteticamente le principali scuole di pensiero economico delle varie epoche, anche attraverso le opere dei loro rappresentanti più significativi. Viene, quindi, fatto un tentativo di evidenziare i collegamenti che vi sono stati tra le idee eco-

³ Nel trattato “*De Europa*”.

⁴ Al riguardo, vorremmo fare un’osservazione che riguarda, però, tutto il volume. Magliulo rivolge una particolare attenzione al tema religioso, e all’influenza che la religione, in particolare il Cristianesimo, ha sulla formazione della società. Scorrendo il libro, colpisce come tale influenza tenda a ridursi nel corso dei secoli, quasi fino a non essere più citata nella seconda parte del testo, in pratica dopo la nascita del Protestantismo, ossia nei tre capitoli finali sulla formazione dell’Unione europea: segno questo, probabilmente, di una progressiva secolarizzazione che ha caratterizzato la società e la cultura europea negli ultimi secoli.

nomiche che sono state elaborate e l'evoluzione storica del periodo. Spesso, tali collegamenti passano anche attraverso la collaborazione di importanti economisti con le istituzioni pubbliche. Per fare un caso, nel secolo scorso, l'economista John Maynard Keynes ha avuto una grande influenza, oltre che come teorico, anche mediante la sua collaborazione con le istituzioni pubbliche, spesso in contesti internazionali, come la Conferenza di Pace di Parigi del 1919, o la Conferenza di Bretton Woods del 1944, promossa per la riorganizzare il sistema monetario internazionale dopo il Secondo conflitto mondiale.

Nel volume vengono così passate in rassegna la Scolastica, il Mercantilismo, la Fisiocrazia, l'economia politica classica e neoclassica, la scuola austriaca e l'ordoliberalismo, fino al marxismo, al keynesismo e agli sviluppi teorici più recenti.

Riguardo a questa parte del volume, possono essere fatte alcune osservazioni. Da un lato, l'interazione tra realtà economica e istituzionale, e teorie economiche è complessa. A volte vi sono dei ritardi, anche consistenti, tra i due fenomeni (i famosi uomini pratici che sono, secondo Keynes, "schiavi" di economisti defunti); altre volte è la realtà economica - con i suoi eventi, le sue trasformazioni, a volte le sue crisi - a stimolare e indurre nuovi sviluppi teorici. È, quindi, un tema sicuramente affascinante, che merita approfondimento e richiede cautela.

Da un altro punto di vista, vi è forse nella trattazione la manifestazione, sicuramente involontaria, di una certa preferenza per alcune figure di economisti che risultano molto in primo piano, come quella di Friedrich von Hayek, rispetto ad altre meno sottolineate. Tra queste ultime, viene da pensare all'economista americano Milton Friedman, e all'influenza che la sua teoria monetarista ha avuto nell'impostazione che l'Unione europea ha adottato quando ha dovuto caratterizzare la Banca centrale europea, attraverso il suo Statuto.

Infine, l'autore non ce ne voglia ma in una recensione sono, in qualche modo, previste anche osservazioni costruttive, alcuni dei brani relativi alla storia del pensiero economico delle varie epoche, hanno un'impostazione vagamente manualistica che non facilita una loro completa omologazione con le altre parti del testo, e contrasta un po' con il resto dell'opera.

Negli ultimi due o tre capitoli, lo studio si concentra sui diversi passaggi che hanno portato all'Unione europea, nella sua forma attuale. Abbiamo il Mercato unico, il Trattato di Maastricht, l'Unione monetaria, il dibattito corrente sulla necessità di completare il percorso di unificazione con una qualche forma di unione politica.

Interessante, in tale contesto, il richiamo alle scelte che sono state fatte dal punto di vista metodologico, riguardo alla strada da seguire per costruire l'Europa, andando dai contributi di Jean Monnet e il Rapporto Schuman fino al Rapporto Delors. In particolare, viene evidenziato il prevalere di un approccio funzionalista che ha spinto a forme di collaborazione economica (la Ceca, il Mercato unico, l'Unione monetaria), anteponendole, in qualche modo, a iniziative volte all'unione politica, anche in senso federale. Scelte queste che prestano il fianco a osservazioni critiche, soprattutto riguardo ad un'unione monetaria che è stata realizzata prima di quella politica e di bilancio, e che ha mostrato tutte la sua fragilità quando si è trovata esposta al vento della crisi economica internazionale, a partire dal 2008, e ai problemi relativi ai debiti pubblici nazionali.

La lettura dell'affascinante studio di Magliulo stimola riflessioni e considerazioni in molteplici direzioni. La prospettiva adottata dalla ricerca mette in evidenza agli occhi del lettore, a mio avviso più di quanto egli ne sia mediamente consapevole, di quanto l'idea di Europa venga da lontano e sia, ormai, più nei fatti che nelle menti degli europeisti. Risulta chiaro come il dibattito corrente sull'Europa risenta spesso di una visione di corto respiro, che non riesce a cogliere l'ampiezza delle forze favorevoli all'Unione, che vengono dalla storia, dalla cultura, dalla vita sociale, dall'economia.

Lo studio sottolinea, in maniera efficace, come l'Europa si trovi oggi un po' in mezzo al guado, con elevati livelli di integrazione e di interconnessione da un lato, e con forti carenze istituzionali dall'altro. Pesa, soprattutto, la mancanza di un'unione politica, con effetti diretti sulle politiche di bilancio e sulle questioni relative ai debiti pubblici, ma anche sulla politica estera e sul ruolo che l'Europa ha, o meglio potrebbe avere, nel contesto globale. È da condividere, da questo punto di vista, l'enfasi che l'autore pone, fin dal titolo dell'opera, sulla necessità di "costruire" l'Europa, riprendendo un'espressione di Jacques Le Goff.

Tale processo ha trovato ostacoli o, comunque, ha subito perdite di intensità anche a causa dei profondi mutamenti internazionali che si sono verificati negli ultimi decenni. Tra questi, la caduta del Muro di Berlino, la globalizzazione, lo sviluppo di grandi economie come la Cina e l'India, la rivoluzione digitale. Cambiamenti questi del quadro generale e di contesto, che facilmente possono far perdere la rotta, e richiedono quindi uno sforzo di concentrazione, per riportare la barra verso il completamento di una unificazione che, a nostro avviso, è ormai necessaria, oltre che vantaggiosa.

Infine, una riflessione sull'esperimento metodologico condotto dall'autore di una storia europea che ha al suo interno anche una storia del pensiero economico, il tutto in un'ottica continentale che supera e assorbe gli ambiti nazionali. Sicuramente, un esperimento interessante che può portare a punti di vista nuovi e fruttuosi riguardo all'evoluzione che ha luogo in aree geografiche più ampie di quelle strettamente nazionali. In fondo, la costruzione dell'Europa può passare, in qualche modo, anche attraverso una ridefinizione del modo di fare ricerca e di studiare in un'ottica più aggregata e unitaria, invece che per semplice somma e giustapposizione di storie e contesti nazionali.

Pier Luigi Belvisi

Note biografiche

Giuseppe Acocella

Professore Emerito di Filosofia del diritto nell'Università degli studi "Federico II" di Napoli. Vincitore della "Sezione Giuridica" per il 2011 del X Premio Internazionale "Giuseppe Sciacca", è stato Vice Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nell'VIII Consiliatura (2005-2010), e Rettore dell'Università degli studi di Roma LUSPIO nel triennio 2009-2012. Socio Ordinario residente della Società di Scienze Lettere e Arti in Napoli (Accademia di Scienze morali e politiche), dell'Accademia Pontaniana e membro del Consiglio scientifico dell'Istituto "V. Bachelet", di quello della Fondazione FAI e della Fondazione "Tarantelli", è Coordinatore dell'*Osservatorio sulla legalità* promosso dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

Gianni Arrigo

Avvocato e Professore di Diritto del lavoro presso l'Università di Bari, è Presidente di Eidos (Istituto Europeo di Documentazione e Studi Sociali). Autore di numerose pubblicazioni in materia di Diritto del lavoro. Tra le più recenti si ricordano: *International Labour Law Handbook*, in coll. con G. Casale (Giappichelli 2017); *Diritto del lavoro dell'Unione europea* (PM Edizioni 2018); *Teorie e ideologie politiche e sindacali nella Repubblica di Weimar. Dalla "democrazia consiliare" alla "democrazia economica"*, in «Rivista di Studi Politici», 1/2018; *La tecnica e l'ideologia. per una storia delle recenti riforme del lavoro* in *Tecniche ed ideologie nelle riforme del Diritto del lavoro*, a cura di A. Di Stasi, (Giappichelli 2018); *Il dialogo sociale nell'ordinamento dell'Unione europea. Evoluzione, limiti, prospettive*, in «QRS», 1/2019; *Il lavoro al tempo della "subordinazione digitale"*, in «Teoria e critica della regolazione sociale», 1/2019.

Pier Luigi Belvisi

Professore associato di Economia politica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi Internazionali di Roma – Unint. È stato ricercatore di Economia politica presso l'Università di Roma Tor Vergata. Ha tenuto corsi presso varie università italiane e straniere e presso l'Accademia di Belle Arti di Roma. Svolge attività di ricerca sulla digital economy, sull'economia della consapevolezza, sul finanziamento delle attività culturali, e su vari temi di politica economica. Tra le sue pubblicazioni *Stato e mercato nella teoria e nell'esperienza economica del '900* (Giappichelli, 2009) e *L'economia del Marocco e la regionalizzazione avanzata* (Bordeaux, 2014). È Responsabile del Presidio di Qualità e Pro-Rettore alla Qualità della Unint.

Alexandre Brans

Laureato con lode in Relazioni Internazionali presso "Sapienza" Università di Roma con una tesi sulla cooperazione e la geopolitica dell'acqua in Medio Oriente dal titolo *L'acqua, una risorsa tra conflitti e cooperazione: i casi del Nilo e dell'Eufrate*. I suoi studi si concentrano sulla storia e la cultura del Medio Oriente, seguendo con particolare attenzione le vicende politiche ed economiche di quei Paesi.

Mohamed el Khaddar

Laureato in Scienze Politiche curriculum Studi Internazionali presso la Scuola "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze. Nello stesso Ateneo ha conseguito anche la laurea Magistrale in Relazioni Internazionali e Studi Europei, trattando nella propria tesi il tema delle Primavere Arabe. È redattore dell'Osservatorio sul Mediterraneo (Osmed) dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

Mario Fasani

Avvocato, è Senior Research Coordinator della Turin School of Development (TSD) presso il Centro Internazionale di Formazione dell'ILO di Torino. È stato funzionario dell'Ufficio internazionale del lavoro di Ginevra. È autore di numerose pubblicazioni in materia di diritto del lavoro. Tra le più recenti: *Legal issues and trajectories in*

equality and non-discrimination: a comparative overview, (Giappichelli 2019); *La negociación colectiva transnacional*, in *Transformations of work: challenges for the national systems of labour law and social security*, a cura di G. Casale, T. Treu, (Giappichelli 2018); *An overview of the main ILO policies and tools in the organization of promotional activities on social rights*, in *Sustainable Development, Global Trade and Social Rights*, a cura di A. Perulli, T. Treu, (Wolters Kluwer 2018).

Elia Fiorillo

Giornalista ed editorialista dei periodici «Roma», «Conquiste del lavoro», «Malitalia», «Il Corriere delle Donne», fa parte del Comitato esecutivo del Sindacato Libero Scrittori Italiani, ed è stato Consigliere Nazionale dell'Ordine dei giornalisti dal 2004 al 2010, nonché proboviro e consigliere della Federazione Nazionale della Stampa dal 1998 al 2001. Vicepresidente del Comitato «Problemi sociali» della Comunità europea per il triennio 1989-1991, ha pubblicato *Cronaca di una sorte annunciata – la politica, la gente il giornalismo e la crisi della Repubblica*, Agrilavoro, Roma 2011. Ha collaborato con riviste straniere.

Carmine Russo

Esperto di Diritto del Lavoro, è autore di monografie, saggi e voci per enciclopedie giuridiche, soprattutto sui temi del lavoro pubblico. È stato docente di Diritto del Lavoro presso le Università di Napoli, Catanzaro e Roma.

Albertina Soliani

È Presidente dell'Istituto Alcide Cervi in Italia, per la memoria della Resistenza. Senatrice della Repubblica per l'Ulivo e il Partito Democratico dal 2001 al 2013. È stata membro delle Commissioni Parlamentari Cultura e Istruzione, Sanità, Industria, Ambiente, Agricoltura e delle Politiche dell'Unione Europea. È stata inoltre membro della Commissione d'inchiesta sul Servizio Sanitario Nazionale e della Commissione Parlamentare dell'Infanzia. È stata membro dell'Assemblea del Consiglio d'Europa. Dal 2008 al 2013 è stata Presidente dell'Associazione Parlamentare Amici della Birmania. Sostiene l'Associazione per l'Amicizia Italia Birmania Giuseppe Malpeli. È stata Sottosegretario

alla Pubblica Istruzione nel Primo Governo Prodi dal 1996 al 1998. Laureata in Pedagogia all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è stata insegnante e Direttrice Didattica. Ha promosso attività sociali e associative nel campo dell'istruzione, dei diritti del malato, del dialogo interreligioso. È Ambasciatrice di Pace dell'Universal Peace Federation (UPF), ed è promotrice dell'Unione Parlamentare per la Pace dell'UPF. Ha partecipato ai movimenti delle donne e nel 1995 ha fatto parte della delegazione italiana alla IV Conferenza Mondiale delle Donne organizzata dall'ONU a Pechino. Vive a Parma.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2019
presso Trecentosessantagradi – Roma