

# I diritti minacciati

*Sono qui raccolti i contributi presentati nel corso del seminario di studi su "I diritti minacciati" organizzato dal Centro Studi Economico-Sociali per la Pace (promosso da Pax Christi Italia) e dalla Fondazione E. Balducci e svoltosi nei giorni 30 novembre, 1 e 2 dicembre 2001.*

*Il Seminario ha inteso porsi come occasione di approfondimento della situazione dell'Italia e del mondo. La gravità delle relazioni tra i popoli e della condizione di molti tra di essi, determinata dalla globalizzazione e dagli squilibri da essa generati, era stata già oggetto dei seminari organizzati dai due centri di studio nel corso del 2000. Su questo sfondo sono intervenute tutte le incertezze, i pericoli e le tragiche conseguenze provocate dai brutali atti di terrorismo del settembre 2001, ai quali ha corrisposto una violenta risposta degli Stati Uniti e di altri paesi che ha aggravato ulteriormente la condizione dell'intero pianeta.*

*Nel nostro paese, direttamente coinvolto in questo scenario, l'atmosfera politica e alcuni particolari episodi quali i gravi fatti svoltisi attorno al G 8 di Genova, hanno acuito lo stato di disagio e di crisi, determinando pericoli di vario genere per i diritti democratici di libertà e sociali, che generano in tutti preoccupazioni e problemi per il nostro futuro. Le relazioni, concentrando l'attenzione sia sul quadro mondiale sia sugli aspetti più delicati di quello interno, hanno tentato di contribuire, insieme al fattivo apporto nella discussione di tutti i partecipanti ai lavori, a chiarire la situazione presente, a porre interrogativi su quella futura e a prospettare alcuni dei comportamenti necessari da parte di tutti per far fronte ai problemi.*

# La nonviolenza è un'utopia?

Mons. Luigi Bettazzi

*Centro Studi Economico-Sociali per la Pace*

Per Gandhi la nonviolenza era la pienezza della verità; noi potremmo dire che è la pienezza della carità, ed è singolare che una realtà così alta, così piena, venga espressa attraverso una negazione. È singolare fino ad un certo punto perché per noi è molto più immediato intuire cosa sia la violenza piuttosto che la nonviolenza.

La violenza si genera quando chi è più forte (come comportamento fisico, culturale, psichico e sociale) cerca di approfittarne per imporre la sua volontà agli altri: la violenza è togliere la libertà agli altri, rivestendola magari di aspetti positivi, quali l'ordine o motivazioni religiose. Nella Bibbia, troviamo tracce di violenza fin dall'inizio come conseguenza dell'uomo che si rende autonomo nei confronti di Dio e mette subito in opera le superiorità per imporre la violenza agli altri (Adamo su Èva, Caino su Abele).

La tendenza a dominare si esprime individualmente, ma anche socialmente, e la violenza sociale nasce dalle diversità: diversità di sesso, di etnia, di posizione sociale. Rivolgendosi ai Galati, san Paolo dice "Non ci sono più differenze, non c'è più uomo e donna (che è la differenza di sesso), non c'è più greco e giudeo (differenza di etnia), non c'è più libero e schiavo (differenza di posizione sociale)". Se però guardiamo la storia dobbiamo dire che essa è spesso storia di violenze, sia storiche (torture, guerre difensive, guerre di morte) sia strutturali (limitazioni di libertà, umiliazioni, odio, morte). Possiamo dire che la violenza è l'attentato alla libertà, che è il bene sommo, qualificante dell'essere umano.

È compito delle religioni vincere e sconfiggere la violenza anche se invece spesso le religioni finiscono per garantire con essa la propria autenticità (religioni vere contro religioni false) o la difesa dei privilegi. Ci sono state "guerre sante", mentre ci sono ancora etichette religiose. Si è parlato di "guerre giuste", poi di "guerre di difesa" e queste rimangono, ancora oggi, nel Catechismo cattolico.

Né va dimenticato che, con le armi atomiche, il 90% delle vittime sono civili. Ha scritto Sergio Romano: "Ciò che sta accadendo conferma la veridicità di una vecchia legge storica spesso dimenticata dagli uomini politici: che ogni guerra crea problemi nuovi, non meno complicati di quelli che vorrebbe

risolvere". Per parte sua, mons. Michel Sabbah, patriarca di Gerusalemme e presidente internazionale di Pax Christi, ha affermato: "L'unica soluzione sta nella giustizia sociale. Constatiamo che la globalizzazione dell'economia aggrava la divisione tra chi ha e chi non ha". E infine, una citazione di Aristotele: "La povertà è la madre della rivoluzione e del crimine".

Se leggiamo attentamente la Bibbia vi troviamo un cammino pedagogico. La difesa della religione monoteistica comportava all'inizio la distruzione delle città che venivano conquistate perché non rimanesse nessuna traccia di paganesimo, e non ammetteva accordi politici perché non ci fosse scambio di divinità. Così, ad esempio, non si poteva entrare nelle case dei pagani, alla cui porta si invitava al culto delle loro divinità o degli antenati. Gesù si cala in questa situazione e la sviluppa. Sul piano della violenza dice "se qualcuno ti schiaffeggia sulla destra, porgi l'altra guancia", una frase molto discussa. Ma quando lui stesso viene schiaffeggiato durante la Passione, al soldato che l'ha picchiato non dice "Schiaffeggia anche l'altra", bensì "Se ho sbagliato mostrami dove ho sbagliato, ma se non ho sbagliato perché mi percuoti?". Offrire l'altra guancia vuole dire allora rispondere in modo che anche l'altro smetta la violenza... Questo è il significato profondo di quanto detto da Gesù.

Cito volentieri S. Francesco che va disarmato davanti al Sultano e che sembra non abbia ottenuto nulla. Ebbene, la simpatia del Sultano ha fatto sì che per sette secoli i Francescani, in Palestina, abbiano potuto restare a guardia dei luoghi santi. E così un gesto nonviolento ha avuto un risultato molto più duraturo che i gesti violenti.

È significativo che nel mondo cristiano siano stati i gruppi minori i più portati a difendere la nonviolenza, forse perché più le Chiese si allargano e più tendono a difendersi... I Battisti e i Valdesi sono i più nonviolenti; i Mormoni e i Quaccheri sono i più decisi. La Chiesa cattolica ha avuto i suoi compromessi... Nei primi tre secoli la chiesa appare ripiegata su sé stessa. Con Costantino e Teodosio il cristianesimo è diventato religione di stato e questo ha fatto sì che le conquiste e le difese dello Stato si identificassero con quelle della Chiesa.

In ambito cattolico, una concezione diversa in

epoca moderna è cominciata con Papa Giovanni XXIII e con la "Pacem in terris". L'enciclica è significativa perché per la prima volta un papa parla di un valore umano e, dunque, si rivolge a tutti gli uomini di buona volontà. La Chiesa si sente impegnata a farsi propugnatrice di valori umani e Papa Giovanni afferma che la guerra è al di fuori della ragione, inaccettabile sul piano razionale.

Qualche anno più tardi, il Concilio Vaticano II ha avuto parole di condanna sia per la guerra totale, come era chiamata la guerra atomica, sia per la corsa al riarmo, che assorbe risorse che permetterebbero di lottare contro la povertà nel mondo. Anche la legittima difesa viene sì ammessa ma solo fino a quando non ci sarà un'autorità competente internazionale; questa, purtroppo, è ancora fragile perché chi ha maggiore forza e influenza non vuole rinunciare alle proprie superiorità. L'ultimo discorso pronunciato del Card. Agostino Casaroli diceva "Non ci sarà mai un'Onu democratica finché cinque nazioni avranno il diritto di mettere il veto". E questo sminuisce anche l'autorevolezza, per non dire l'autorità, della competenza internazionale.

La cosiddetta "Chiesa dei Poveri" era un movimento nato durante il Concilio e Paolo VI aveva chiesto al cardinale Giacomo Lercaro di preparargli del materiale per un'enciclica sulla povertà. Il materiale fu raccolto, ovviamente. La cosa più singolare era l'affermazione che la prima povertà nel mondo di oggi è la trasparenza dei bilanci... Da quel materiale nacque nel 1967 la "Populorum Progressio", una delle encicliche più forti, che identificava la pace nello sviluppo dei popoli e denunciando come alcuni popoli si sviluppano in modo tale da impedire agli altri di svilupparsi. È quanto verrà ripreso, qualche anno dopo, dal Rapporto Brandt nel 1980, che indagando su quale fosse il problema più grave dell'umanità, rispondeva che, ancor prima della guerra atomica, era piuttosto la divaricazione crescente tra la parte sviluppata e ricca del mondo e quella più povera.

Papa Giovanni Paolo II a Hiroshima nel febbraio del 1981 condannò la guerra atomica, e a Coventry l'anno dopo (in piena guerra per le isole Falkland-Malvinas) disse che la guerra è totalmente inaccettabile come mezzo per comporre dispute e vertenze tra le nazioni.

Ritorno al tema della nonviolenza con una citazione de "La Stampa" del 25 novembre 2001: "Il contrario della violenza non è la dolcezza, è il pensiero", proprio nel senso gandhiano della "forza della verità". L'impressione invece è che chi è potente non voglia

rinunciare alla violenza perché la violenza premia chi è più forte, mentre la nonviolenza chi ha più ragione.

A me piace la definizione che danno in America Latina della nonviolenza: anziché usare questo termine negativo, dicono "la fortezza mite": una forza che cerca di realizzarsi. Viene in mente don Tonino Bello, che durante la guerra del Golfo diceva "io metto i semi perché dopo il diluvio cresca la pianta". Verrebbe infatti da chiedersi se noi facciamo tutto quello che è possibile per evitare la violenza. Mi spiego con un esempio: prima della guerra del Kosovo si tenne una conferenza a Rambouillet, in Francia, e lì si posero delle condizioni che portarono Milosevic a rifiutarle: si chiese che la Russia fosse tenuta fuori, che UCK sedesse al tavolo delle trattative, che l'esercito della Nato potesse occupare tutta la Serbia. Dopo 72 giorni di distruzione abbiamo chiesto alla Russia di intervenire, all'UCK abbiamo detto che per tre anni era condizionato, e l'esercito della NATO si è fermato nel Kosovo. Il ministro degli Esteri italiano Dini disse che avremmo dovuto insistere di più! L'impressione è che sia più immediato e più facile ricorrere alla forza che non escogitare i mezzi nonviolenti.

Mons. Tonino Bello definiva la pace come la convivialità delle differenze: le differenze, cioè, che provocano le violenze, dovrebbero far capire che se si è diversi è perché ciascuno ha qualcosa che l'altro non ha, e che solo mettendosi insieme si può crescere. E diceva che non è "utopia", bensì "entropia", il ritrovarsi insieme.

Sergio Paronetto, consigliere nazionale di Pax Christi, dice che per arrivare a cogliere il senso della nonviolenza dobbiamo vederla sotto aspetti diversi. Ecumenicamente, nel 1989 a Basilea i cristiani si ritrovarono per la prima volta insieme - ortodossi, cattolici e protestanti - "per la pace, la giustizia e la salvaguardia del creato". Ma aggiunge che potremmo perfino prendere lo spunto dalla Chiesa che nel Concilio viene presentata come profetica, regale e sacerdotale. Profetico, per la Chiesa, è parlare a nome di Dio, annunciare al mondo; e la nonviolenza deve essere annuncio della novità e denuncia del male. È importante pensare che per annunciare dobbiamo sapere anche denunciare, criticare in funzione positiva (fu quando il Cristo denunciava il sabato che gli scribi decisero di metterlo a morte), perché l'aspetto positivo di ciò che si annuncia viene confermato dall'aspetto negativo del contrario, quindi l'annuncio del mondo nuovo con la denuncia di quello che è il mondo vecchio, il male della violenza. Regale sarebbe il collega-

re gli esseri umani, unire la cittadinanza planetaria: siamo esseri umani tutti allo stesso livello. E sacerdotale sarebbe il santificare, dare valore, la convivialità delle diversità, la ricerca di nuovi aspetti per fare l'unità delle genti.

Nella logica della nonviolenza è molto importante il perdono, cioè il saper perdonare per saper provocare anche dall'altra parte il perdono, l'amicizia. Il perdono è il grande dono di credere nella possibilità che anche chi è contrario possa cambiare: è un grande atto di fede o speranza. Gesù disse che bisogna essere prudenti come i serpenti e semplici come le colombe: come è facile essere o tutto l'uno o tutto l'altro! Direi che la semplicità delle colombe è la fiducia che qualcosa di positivo possa avvenire, pur nella prudenza: se, ad esempio, pensiamo al dialogo con l'Isiam come è facile trovare chi è solo prudente o chi è solo semplice!

Dicevamo prima dell'opera di denuncia, che significa essere contro le violenze strutturali, i sistemi economici finanziari e i centri di comando politico-militari, mettere in chiaro lo svuotamento dell'Orni operato attraverso la Nato, la quale addirittura ha cambiato il

proprio statuto, passando da alleanza per la difesa dei confini a sistema di difesa degli interessi. E che dire del problema del mercato monetario, della banca Mondiale, del debito dei paesi poveri (prestiti fatti con larghezza a interessi bassissimi, dopo pochi anni alzati al punto da rendere impossibile il rimborso) e di un'organizzazione economica mondiale che fa sì che i poveri debbano mantenere i ricchi.

Denuncia significa anche contrastare la violenza culturale esercitata attraverso l'informazione di parte, che presenta le cose in maniera utile a chi ha in mano il comando, e così crea l'opinione pubblica.

L'obiettivo è duplice: giustizia e solidarietà, cioè reciprocità tra culture e religioni. È per questo che occorre incoraggiare il dialogo perché si recuperino nuovi aspetti e nuovi valori. Dobbiamo renderci conto che la nonviolenza, come capacità di fare fronte alle violenze in modo nonviolento, diventa non solo una virtù ma un modo per guardare il domani con speranza. Martin Luther King diceva "L'alternativa è tra la nonviolenza e la non esistenza". Tutti i popoli più fortunati e più forti devono farsi profeti e pionieri.

# I diritti minacciati tra situazione interna e internazionale

Prof. Umberto Allegretti  
*Università di Firenze*

D titolo del seminario (I diritti minacciati) sottolinea bene come il momento attuale sia particolarmente pericoloso. Questo mio intervento introduttivo serve solo a inquadrare i temi che verranno affrontati dalle relazioni.

A livello di contenuti generali, mi preme sottolineare il fattore internazionale. Dopo l'11 settembre si sono delineate minacce allo stato di diritto in tutti i Paesi. C'è un pericolo di devoluzione dei diritti.

In Italia questo si somma a tendenze della progettazione legislativa e di prassi dovuti a cambiamenti di maggioranza politica e alla rigidità di certe posizioni. Anche questa non è una situazione solamente italiana. Oggi c'è un quadro politico spostato verso una maggioranza di destra, ma c'è un fattore ancora più importante e cioè la globalizzazione.

Globalizzazione vuole dire essenzialmente due cose intrecciate tra loro: il cambiamento di ottica riguardo ai diritti/doveri dei soggetti umani che da un equilibrio finora esistente tra diritti individuali arriva fino al predominio dei diritti economici di libertà d'impresa e di proprietà, senza tuttavia cambiare le carte dei diritti internazionali e le carte costituzionali. Si è pertanto verificata un'inversione dell'importanza dei diritti.

L'altro aspetto connesso a questo è la dislocazione del potere: prima era concentrato nello Stato, con meriti e difetti; lo Stato era lo strumento per la promozione dei diritti. I poteri internazionali erano una sorta di cornice mentre lo Stato rimaneva al centro. Questa nuova economia globale trasferisce il potere non si sa dove: si sono sviluppati i poteri privati, mentre gli operatori sono in grado di dare sviluppo o affondare l'economia.

Abbiamo anche assistito alla concentrazione di alcuni poteri decisivi in alcune istituzioni internazionali: la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Organizzazione Mondiale dei Commerci.

I meccanismi delle guerre sono legati alla globalizzazione: da quando la globalizzazione si è diffusa le guerre si sono infittite e sono più pericolose. C'è un terzo punto su cui voglio insistere: quali fini ulteriori ci sono nello scatenamento di una dimensione così generalizzata e importante della guerra? Un'ipotesi mia è che i fini veri siano l'impianto degli Stati Uniti nell'Asia centrale.

Mi baso su due tipi di documentazione: un libro di qualche anno fa di Zbigniew Brzezinski "La grande scacchiera" che teorizza la nuova fase dell'egemonia americana alla fine degli anni '90. Secondo l'autore, il centro del mondo è sempre stato l'Eurasia. Ebbene, l'egemonia americana (globalizzazione) si gioca oggi nell'Eurasia, dove c'è un vuoto di potere. Due motivi attirano il riempimento di vuoto di potere: la ricchezza di petrolio e di gas naturale; i confini di tre grandi potenze, la Russia, l'India e la Cina. Insediarsi lì è il disegno che Brzezinski attribuisce agli Usa. Ritroviamo questa tesi nel disegno dell'amministrazione Bush: un documento del 30 settembre 2001 enuncia la politica militare dell'amministrazione americana affermando che "c'è un'interruzione nel controllo militare dei rischi a cui gli Usa sono esposti che sta nella mancanza di saldatura tra la presenza mediorientale". Ecco il disegno di impiantare basi militari.

Dobbiamo mettere tutto ciò in discussione pubblicamente. La guerra in Afghanistan è internazionalmente così importante che ha ricadute interne.

Modifiche della legislazione si stanno avendo. Il controllo del fronte interno diventa importante proprio perché è così importante il fronte esterno. Se c'è un disegno di accentuare un controllo militare degli Usa allora sono giustificate alcune misure, per esempio intercettazioni telefoniche, e la presenza dei tribunali speciali in ambito militare.

Secondo la nostra costituzione i diritti fondamentali rimangono tali anche se ci sono tribunali speciali. Gli Stati Uniti sembrano invece fare un altro passo.

In Italia assistiamo a due tipi di modifiche. Quelle legate alla guerra, cioè le normative su libertà civili (per esempio gli stranieri) e poi abbiamo l'altro itinerario, quello che attua i postulati della globalizzazione: diminuzione dei diritti del lavoro, salute, istruzione.... minacce ai diritti sociali.

Senza eccessivi allarmismi dobbiamo cercare di capire i meccanismi, che dobbiamo cercare di scomporre e analizzare. Fortunatamente, c'è un solido nucleo del movimento sociale e ci sono forze di consapevolezza, di resistenza. Credo che si possano attivare dei meccanismi di dialogo: ci sono speranze che vanno attivate.

# I diritti del lavoro

Prof. Giorgio Ghezzi  
*Università di Bologna*

Nel tempo che mi è stato messo a disposizione, proprio perché mi è stato chiesto di parlare sui diritti del lavoro in qualche modo oggi messi in pericolo, devo restringere molto l'obiettivo rispetto all'introduzione a tutto campo fatta da Umberto Allegretti. Mi rifaccio anch'io ad alcuni principi-base che ieri sera alla Badia Fiesolana ci illustrava mons. Bettazzi, perché, parlando dei problemi di carattere sociale ed economico in genere, e in particolare dei problemi del lavoro, risalta un dato di violenza strutturale che è implicito nei rapporti giuridico-sociali quando una parte è in posizione di dominio e l'altra parte è in posizione di soggezione a un dominio economico e sociale. C'è una violenza strutturale e una logica di dominio implicita nello scambio sul quale poggia il rapporto di lavoro, almeno dall'età industriale fino a oggi, tralasciando i periodi dell'antichità. Ed è proprio per questo che la storia del movimento operaio si sostanzia di proteste e di successive conquiste che tendono a ridurre questa posizione di predominio strutturale e, quando ci si riesce, a contrapporre momenti di cosiddetto contro-potere.

La situazione nella quale ci troviamo attualmente (ovviamente tralascio di parlare del passato, altrimenti dovrei tracciare una storia del movimento operaio del nostro e di altri Paesi che ci allontanerebbe molto dal nostro discorso) può essere inserita all'interno di una delle coordinate che sono state tracciate nell'introduzione al Seminario. Ci troviamo di fronte, infatti, a un forte e serio tentativo di ridurre le garanzie individuali e le garanzie collettive a garanzie dei singoli lavoratori, con il fine di reintegrare una posizione di potere, e quindi di dominio, che la storia del movimento sindacale del nostro Paese ha fatto molto spesso traballare.

Oggi l'attenzione degli osservatori è richiamata su alcuni documenti che il governo ha emesso e si concentra, per quello che riguarda la politica interna del nostro Paese, fondamentalmente su due aspetti. Alcune leggi approvate sono, a mio parere, simbolo di prepotenza e di prevaricazione e traduzione nei fatti del conflitto di interessi: se, infatti, pensiamo alla legge sulle rogatorie, alla pratica, anche se non completa, abolizione della "incriminabilità" del falso in bilancio, ad alcune norme che riguardano il rientro dei capitali dall'estero, ebbene ci troviamo di fronte a fatti che

sono sotto la lente giustamente impietosa dell'Unione Europea e del Parlamento Europeo. Vi sono inoltre dei progetti: alcuni riguardano la giustizia (e vi faceva cenno il prof. Allegretti), altri riguardano il mondo del lavoro, e anche questi sono all'insegna, si è detto, del neoliberismo, delle necessità indotte, soprattutto nella grande impresa, e in genere nel mondo della produzione. È difficile oggi distinguere l'attività della grande impresa dall'attività intermediatrice di capitali e dall'attività finanziaria prodotta, si dice, dalla tendenza alla mondializzazione e alla globalizzazione, sull'onda di un pensiero neoliberista che, in qualche modo, accompagna e rafforza nel mondo una determinata egemonia.

Con quali strumenti questo può avvenire nel campo dei rapporti sociali e dei rapporti di produzione? E, si sa, il rapporto di produzione per eccellenza è il rapporto di lavoro.

Il Libro Bianco sul Lavoro, varato dal Ministero del Lavoro, propugna fondamentalmente la centralità del contratto individuale di lavoro rispetto al contratto collettivo. Non è che si cancelli il contratto collettivo di lavoro, però, in un certo senso, lo si depotenzia, se ne sradica la forza; si sposta il baricentro sul contratto individuale di lavoro. Che cosa significa questo? In generale, significa l'indebolirsi della solidarietà fra i più deboli e quindi fra coloro che sono accomunati da una medesima sorte, molto spesso di sfruttamento. Ma significa anche, da un punto di vista individuale, la solitudine del soggetto che presta il proprio lavoro, e che è ricco, come un tempo si disse, quasi sempre soltanto delle proprie energie di lavoro. E quelle soltanto possiede e quelle soltanto mette sul mercato. Si verifica qui la solitudine di un soggetto di fronte ad altri soggetti, che a volte hanno un nome e cognome, ma altre volte si riparano dietro lo schermo della società per azioni o di altra società di capitale, la solitudine di fronte a soggetti che dispongono di strumenti di produzione e che sono economicamente molto più resistenti, in quanto dotati degli strumenti che al singolo soggetto lavoratore per definizione mancano. Questo comporta, da un lato, il venir meno della solidarietà collettiva, o per lo meno l'indebolirsi di essa, dall'altro, e conseguentemente (come due facce della stessa medaglia) la solitudine del lavoratore di fronte alla

situazione di soggezione nella quale si ritrova.

Lo spostamento del baricentro dalla dimensione collettiva alla dimensione individuale è ciò che, a parere mio ma anche di altri osservatori, caratterizza le ultime proposte raccolte nel Libro Bianco e che in qualche modo sono contenute nel disegno di legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri e che verrà presentato sotto forma di uno degli allegati alla legge finanziaria. Ne parleremo, sia pure rapidamente, accennando anche in particolare alla disciplina che si prospetta per i licenziamenti, la famosa questione dell'art. 18, di cui tanto si parla. Tuttavia vorrei prima osservare, da un punto di vista generale, che le linee-guida del Libro Bianco sul lavoro sono state approvate dal Governo nel 10 ottobre 2001, ma già sei mesi prima erano state illustrate da uno dei suoi estensori al Comitato scientifico della Confindustria riscuotendo il consenso. Tutto ciò per indicare il passaggio tra la cabina di regia dei padroni si passa e quella del governo.

Quali sono i diritti che, in qualche modo, possiamo considerare minacciati? Tralasciando ancora una volta l'antichità, dalla rivoluzione industriale in poi ci si è accorti che un lavoratore è ormai libero, non è più schiavo. Ci si è accorti che il salariato, in particolare, coinvolge nel lavoro tutta la propria persona. D rapporto di lavoro si distingue da tanti altri rapporti giuridici obbligatori in quanto la persona di colui che formalmente è debitore di lavoro vi è coinvolta tutta, in carne, ossa, spirito, pensiero: vi è un coinvolgimento totale, fisico e psichico. E anche il cuore, come si diceva prima, è implicato; vi sono momenti in cui la personalità è talmente coinvolta che il cuore stesso del lavoratore pulsa con l'impresa (pensiamo al Giappone, per esempio). Che cosa comporta questo coinvolgimento della persona fisica tutta intera? Comporta il fatto che i diritti del lavoratore normalmente si possono dipanare lungo due assi specifici, di cui si è spesso parlato e dei quali ha scritto a lungo prima di essere trucidato dalle Brigate Rosse, Massimo Dantona, cioè l'essere e l'avere: l'avere del lavoratore, l'essere del lavoratore. In molti momenti predomina l'avere. I primi contratti collettivi vennero chiamati contratti di tariffa, proprio perché l'aspetto salariale e retributivo era e non poteva che essere predominante. Poi ci si è accorti che tutto questo postula anche altri piani e altre dimensioni. E tuttavia questo aspetto riemerge sempre anche a svantaggio di dimensioni diverse nei momenti più difficili. Esempio: il famoso motto, coniato dal movimento operaio nel 1968-69, "la salute si

difende o si conquista e non si vende", è un motto che ha ispirato alcune lotte operaie, ma, appena sono iniziati momenti di recessione economica, e quindi momenti di ampliamento della disoccupazione, di minacce a livello occupazionale, ecco che immediatamente gli stessi contratti collettivi hanno dovuto ripiegare da quella linea su un'altra, monetizzando anziché cercando di evitare i rischi per la salute.

Quindi, tra l'avere e l'essere del lavoratore vi sono notevoli intersezioni e sovrapposizioni continue. Si prenda ad esempio la tematica della flessibilità, che è al centro di molte delle discussioni odierne e anche di molti degli aspetti sui quali insiste il Libro Bianco. Se ne parla tanto e ci vengono propinate ramanzine dai grandi organismi economici e bancari internazionali, dalla Comunità Economica Europea, dal 90% dei saggi e degli scrittori che inondano le pagine dei giornali; la gente parla di flessibilità e dice che va aumentata. Bene, ma si esamina fino in fondo che cosa vuol dire flessibilità? In realtà, esistono più tipi di flessibilità: alcuni giovano esclusivamente all'impresa, e quindi all'economia del datore di lavoro: altri, invece, possono consentire un ampliamento e un'espansione maggiore degli stessi diritti dei lavoratori. Vi sono flessibilità che mirano a rendere la manodopera il più possibile coerente con le finalità della produzione e il più possibile docile. Vi sono flessibilità che, al contrario, mirano, giocando sulle articolazioni dell'orario di lavoro, per esempio, a consentire maggiore spazio di libertà per i lavoratori e in particolare per le lavoratrici e per i lavoratori più giovani. Esistono quindi delle flessibilità di vario tipo e ci sono flessibilità rimesse alla volontà, e quindi all'arbitrio, della direzione dell'impresa. Vi sono invece delle tipologie di flessibilità che possono essere contrattate e sottoposte quindi a controllo collettivo, sindacale. Si parla poi di flessibilità "in entrata" e "in uscita". La flessibilità in entrata è in relazione ai tipi contrattuali attraverso i quali si trova lavoro, quella in uscita, lo dice la parola, è rappresentata dal licenziamento. Ma vi sono anche altri momenti di flessibilità, che possono essere giocati in senso diverso, trattandosi in fondo di questione di potere. Un tempo si diceva che il lavoratore entra in una certa organizzazione e porta la sua professionalità, il bagaglio acquisito nel corso degli anni, una specie di guscio della chiocciola che porta con sé fin quando non va in pensione. Oggi questo non si verifica più. Le tecnologie attuali, in particolare quelle informatiche, e i nuovi tipi di organizzazione del lavoro, soprattutto le organizzazioni post-fordiste, rendono diversa la situazione

del lavoratore; pur permanendo un forte vincolo gerarchico, la stessa organizzazione del lavoro viene plasmata in modo diverso, si lavora in modo collettivo, le responsabilità sono più ripartite. Sono venuti meno certi tipi di lavoro completamente automatico, in cui potevano essere scanditi e misurati i tempi nel modo più preciso. Perciò, come si vede, l'essere e l'avere dei lavoratori si congiungono in modo strettissimo. Tanto stretto che c'è una norma della nostra Costituzione, l'art. 36, la quale non soltanto dice ciò che in fondo sarebbe implicito nella dialettica contrattuale normale (e cioè che la retribuzione deve essere commisurata alla quantità e qualità del lavoro prestato) ma dice anche che la retribuzione dev'essere tale da consentire al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Il che, evidentemente, va oltre quello che un tempo avrebbero imposto gli economisti e di quanto dicevano le leggi bronzee del salario; non si tratta più soltanto della conservazione e della riproduzione della forza lavoro, ma dell'acquisizione di quei beni della vita che per il lavoratore, come per ognuno di noi, sono indispensabili e che non si riducono alla mera conservazione della forza lavoro.

Nella sua introduzione, Umberto Allegretti ricordava alcune norme della nostra Costituzione che paiono sempre fondamentali anche per quello che riguarda il lavoro; esse non vengono formalmente incrinata dalle proposte che sono in discussione, ma possono essere gravemente compromesse nel loro presupposto sociale, politico e materiale di base. Ricordava l'art. 3 e l'art. 2 della Costituzione che parlano dei diritti indisponibili e dei doveri inderogabili della persona, e sui quali si fondano anche i momenti politici della solidarietà. In particolare parlava dell'art. 3, 2° comma, che impegna la Repubblica tutta, non soltanto il governo ma la Repubblica come comunità, a favorire il superamento non tanto di ostacoli giuridico-formali (di fronte alle leggi, lo troviamo scritto anche nelle aule dei tribunali, siamo tutti uguali in astratto), quanto di ostacoli di carattere sociale, di carattere economico che impediscono il pieno svilupparsi della persona umana e, in particolare, l'esercizio dei diritti civili e politici da parte dei lavoratori in regime di libertà e di uguaglianza. È una norma, questa, di grande rilievo per quanto riguarda il diritto del lavoro; essa venne pensata all'insegna di un incontro tra il pensiero cristiano e il pensiero marxista. Vi contribuì in particolare uno dei maggiori esponenti del pensiero marxista di allora, Lelio Basso; anche oggi, per esempio, Giovanni Bazoli, esponente di punta della finanza cattolica e docente di

diritto pubblico all'Università Cattolica di Milano, in uno dei martedì bresciani che vengono dedicati a un passo del Vangelo e alla sua possibile incidenza, ricorda quel passo di Matteo dove il padrone della vigna chiede ai lavoratori, gli ultimi arrivati, chiamati nel tardo pomeriggio (che poi, con scandalo degli altri, riceveranno la medesima mercede), perché se ne stiano tutto il giorno oziosi; questi rispondono: "Perché nessuno ci ha presi a giornata". Commenta Bazoli: questo vuoi dire che la nostra oziosità non è dovuta a pigrizia né a ignoranza, ma probabilmente a una differenza di opportunità, non dipendente per intero dalla volontà degli stessi lavoratori. Ecco, la rimozione degli ostacoli politici, economici e sociali può anche consistere nell'aumento dell'offerta di lavoro, cioè nell'aumento delle possibilità per quei lavoratori di trovare lavoro, di trovare chi conduca il loro lavoro. Quindi, è possibile che a un aumento delle strutture della produzione possa corrispondere un aumento delle forze produttive. In questo modo si congiungono l'avere e l'essere dei lavoratori.

Certamente vi sono dei momenti, come quelli della libertà sindacale, del diritto di sciopero, che sorgono per rafforzare l'essere del lavoratore, il suo essere un cittadino per l'impresa anziché un suddito, ma che non possono non avere delle forti ricadute anche, e forse prima di tutto, nella sfera dell'avere. Qui si innesta il problema di cui oggi tanto si parla, quello dei licenziamenti, perché il rapporto di lavoro ha un inizio e ha un termine. Nel nostro Paese di licenziamenti ce ne sono tantissimi, ma sono soprattutto licenziamenti collettivi, che sopravvengono nei casi di crisi dell'impresa, di ristrutturazione, di riconversione e che vanno aumentando sempre di più grazie, almeno in parte, a quei fenomeni di globalizzazione di cui si è parlato poco fa. Non v'è dubbio che la ricchezza finanziaria oggi si può spostare da un punto all'altro del villaggio globale attraverso colpi di bacchetta magica, semplicemente criccando. Ma criccando non si spostano gli uomini e le donne che lavorano, semmai li si rendono disoccupati. Questi sono i licenziamenti che, a mio parere, dovrebbero maggiormente preoccupare, perché sono intrinsecamente legati a vicende di carattere economico-sociale di cui non possediamo adeguati strumenti di controllo. Ne parlava già Umberto Allegretti dicendo che gli strumenti di controllo non sono neppure nelle mani degli Stati, perché vengono forgiati quotidianamente dai grandi studi legali internazionali e cosmopoliti. E lì che si forma il nuovo diritto mercantile, che regge le sorti del mondo. E di fron-



te a questo le sorti individuali dei singoli lavoratori molto spesso sono destinate a passare se non altro in secondo piano. Io credo che a questo aspetto, che riguarda quindi profili estremamente più ampi, dovremmo dedicare maggiore attenzione. Ma la nostra attenzione oggi è rivolta a una norma che concerne non i licenziamenti collettivi o quelli personali, bensì i licenziamenti individuali: l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori. Perché tanta attenzione? Si badi che nell'ultimo anno si è calcolato che siano stati non più di 1300/1400 i casi di lavoratori che sono stati reintegrati nel posto di lavoro per ordine del giudice che ha riconosciuto illegittimo il loro licenziamento. È quindi una quantità numericamente, se non irrisoria, ma certo molto modesta. Perché allora questa discussione così acra? Su questa norma circa un anno fa venne addirittura lanciato un referendum da parte dei Radicali che poi ottenne soltanto il 32% dei votanti, e quindi non fu valido. All'interno del 32% che hanno votato vi fu una forte prevalenza dei difensori dell'art. 18, e quindi dei contrari alla sua abrogazione. Perché, malgrado l'indicazione così chiara fornita dall'esito del referendum, oggi il governo Berlusconi riesuma questa problematica e ce la vuole imporre sotto forma di legge? Perché è un classico problema di tutela.

Cosa è la reintegra? E a cosa serve? Anzitutto diciamo che i lavoratori che godono della reintegra sono la minoranza all'interno dei lavoratori del nostro Paese, perché per legge la reintegra si applica soltanto laddove il licenziamento, che un giudice dichiara illegittimo, avviene all'interno di un'impresa o di un'attività produttiva che ha più di 15 dipendenti. Si calcola che siano non più di 2.500.000 circa i soggetti tutelati dalla reintegra. Cosa vuoi dire la reintegra? Vuoi dire che il giudice non soltanto condanna il datore di lavoro che ha licenziato al risarcimento dei danni, ma gli impone di riassumere il lavoratore licenziato e di reintegrarlo nel posto di lavoro affidandogli di nuovo le *mansioni che prima svolgeva*. *Tralasciamo la possibilità* concreta di un momento di effettiva coercizione per questa restituzione delle mansioni, perché questo momento di effettiva coercibilità dell'ordine di reintegra non c'è o è, allo stato attuale delle cose, molto debole.

Ma cosa è che tutela l'ordine di reintegra? Perché dicevo che si tratta di una questione di potere? Perché l'ordine di reintegra non tutela soltanto quel lavoratore riguardo a quel posto di lavoro ma, se viene considerato nella sua potenzialità e nella sua virtualità, proprio perché c'è una norma che lo prevede, proprio per-

ché c'è un giudice che può attuarla, consente al lavoratore di esercitare i propri diritti ancora durante il rapporto di lavoro, in costanza del rapporto di lavoro; cioè praticamente gli consente di non dover attendere la fine del rapporto di lavoro per poter dire: guarda che ho diritto a una differenza di retribuzione, ho diritto alle ferie non godute, ho diritto a un ambiente di lavoro più salubre e via di seguito. Perché il diritto del lavoro, senza l'ordine di reintegra, si riduce fondamentalmente al diritto di ciò che uno può chiedere quando il rapporto di lavoro è cessato, dato che prima di allora gli pende sulla testa la spada di Damocle del licenziamento. Con la possibilità della reintegra il lavoratore è più libero, perché può, invece, se lo desidera (qualche rischio lo correrà ugualmente, ma può almeno in linea di principio) agire durante il rapporto e sa che non potrà essere licenziato per questo. Ecco perché è più libero, ma se il lavoratore è più libero allora è una questione di potere: la sostanza, dunque, della tematica proposta riguardo all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori non è data tanto dalla sua frequenza di applicazione pratica (anzi, la maggiore rilevanza di carattere politico oggi viene assunta dai licenziamenti per riduzione di personale proprio in relazione al grande movimento della finanza internazionale) ma è una questione di immediato carattere e spessore politico proprio perché, lo ripeto ancora, è un problema di libertà e di potere.

Che cosa propone il Libro Bianco a questo proposito? Che cosa propone quindi il governo Berlusconi? Sia detto per inciso: non voglio parlar male soltanto del governo Berlusconi. Certamente il governo Berlusconi è, da questo punto di vista, l'espressione della volontà dei ceti imprenditoriali e alto-borghesi. Però è anche vero che alcune delle cose che propone il governo Berlusconi hanno trovato buona udienza e orecchie attente anche nel precedente governo o nei precedenti governi di centro-sinistra e anche nel movimento sindacale, e questo non possiamo nascondere. Vi sono *stati alcuni disegni di legge presentati in parlamento*, per esempio dal senatore De Benedetti, che ha orecchiato con molta precisione il pensiero di alcuni giuristi che si presentano come di centro-sinistra; vi sono stati inoltre alcuni progetti che addirittura toglievano al lavoratore la possibilità di invocare dal giudice un giudizio sulla giusta causa e sul giustificato motivo. Cose che, secondo il progetto del governo Berlusconi, invece rimangono, perché il progetto governativo gravita non tanto sulla fattispecie, come direbbero i giuristi, della giustificazione o meno del licenziamento quanto sulla sanzione, cioè sulla reintegra. Vi sono stati

momenti di cedimento o, a seconda di come li si chiama, anche nel movimento sindacale. Ecco perché dico che il governo Berlusconi porta a perfezione, d'intesa con la Confindustria, quello che era un pensiero esistente anche all'interno della maggioranza del passato. Che cosa prevede, dunque, questo nuovo articolo 18? Si propone una nuova disciplina che dovrebbe avere una durata quadriennale e sperimentale. Sappiamo che poche cose sono definitive e la maggior parte sono provvisorie nel nostro Paese. Quattro anni sono pochi e già la legge delega prevede ulteriori proroghe; quindi diciamo pure che si tratta di una falsa provvisorietà. È una disciplina provvisoria, o falsamente provvisoria, secondo la quale l'art. 18 non viene abrogato, bensì derogato, mentre rimane nella generalità dei casi. Viene derogato in tre ordini di ipotesi: il primo ordine è abbastanza curioso, poiché tutte le volte che un contratto a tempo determinato (quindi a termine) venga convertito in un rapporto a tempo indeterminato; il lavoratore, che è parte di quel contratto che diverrà dunque a tempo indeterminato, potrà essere licenziabile, naturalmente con il giustificato motivo, senza che però il giudice possa ordinarne la reintegrazione. Se manca la giusta causa o il giustificato motivo, il giudice potrà condannare il datore di lavoro al risarcimento dei danni, ma non alla reintegrazione. E qui vorrei fare un'osservazione: si sa che ormai in Italia si assume solo con contratti a termine e che alcuni dei contratti più frequentati soprattutto dai giovani, ad esempio l'apprendistato o il contratto di formazione lavoro, sono dei contratti a termine. La direzione di marcia del diritto del lavoro negli ultimi 15 anni è andata nel senso di liberalizzare sempre di più il contratto a termine finché, a forza di liberalizzarlo, si andava verso una forma di precariato troppo generalizzato. Si è detto che il Libro Bianco opera una 'conversione a U' perché consente la possibilità amplissima di trasformare i contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, purché però recidibili, per cui i lavoratori sono licenziabili sempre e comunque. Quindi, prima si fa una grande sbornia di contratti a termine, poi ci si accorge che il tasso alcolico è cresciuto un po' troppo, allora si trasforma il tutto in contratto a tempo indeterminato ma recidibile senza possibilità di reintegra.

Un'altra ipotesi di deroga riguarda, cosa abbastanza delicata, i lavoratori delle aziende che escono dal sommerso. Si sa che molte aziende vivono, come si suol dire un po' figurativamente, nei sotterranei della storia sociale, perché non emergono, non si conoscono, non pagano tasse e contributi, non le conosce il

fisco né l'Inps e quei lavoratori, molto spesso meridionali o extracomunitari, è come se non esistessero, sono ombre dal punto di vista giuridico, pur essendo corpo, muscoli, sangue e intelletto, pur essendo persone che soffrono perché costretti a questo tipo di vita nel sottosuolo, nelle cantine dell'ordinamento giuridico. Ebbene, per far emergere queste imprese, perché anche quei lavoratori possano godere degli stessi diritti di cui godono gli altri lavoratori e possano essere tutelati dalla contrattazione collettiva, sono stati approntati numerosi strumenti tra cui i cosiddetti contratti di riallineamento che consentono alle imprese di emergere progressivamente attraverso momenti di abbuono, cioè di condono delle sanzioni che dovrebbero affrontare per aver evaso il fisco, la contribuzione sociale, ecc. Tutto questo viene condonato, purché tornino alla normalità, purché si adeguino, purché emergano. Secondo il Libro Bianco, nel caso di imprese che emergono dal sommerso, è abolita la possibilità della reintegra. Balle! Perché quei lavoratori, per quanto siano sommersi, per quanto lavorino... in cantina, se lavorano in un'azienda che, per quanto sommersa, ha più di 15 dipendenti, hanno diritto ugualmente alla reintegra. E così anche qui, in qualche modo, si gioca sull'equivoco.

Un ulteriore equivoco è dato dalla terza deroga: l'ordine di reintegra non può essere emanato quando un'impresa assume i lavoratori per passare, per esempio, da 14 lavoratori a 17, 18 o più, quando cioè si combatte quello che è certamente un fenomeno per qualche aspetto negativo, il nanismo delle imprese, per consentire una maggiore espansione della base produttiva. Tuttavia questa deroga, che vorrebbe consentire l'espansione delle dimensioni dell'impresa attraverso la dimensione delle garanzie, si fonda su un presupposto non dimostrato, secondo il quale le garanzie accordate ai lavoratori occupati, quelli che vengono chiamati "insiders" perché sono dentro alla cittadella del lavoro, potrebbero favorire l'espandersi della disoccupazione e l'aumento degli "outsiders", cioè quelli che sono fuori della cittadella del lavoro. Tanto maggiori sono le garanzie tanto minore è la crescita occupazionale: quindi, diminuiamo queste garanzie e in questo modo aumenteremo il numero degli occupati. O, in altre parole, la tutela maggiore deve essere portata non più sul rapporto di lavoro quanto sul mercato del lavoro. Il ragionamento non farebbe una grinza, autorizzerebbe a tirare conclusioni analoghe a quelle del governo Berlusconi, se poggiasse su presupposti verificati. Almeno sino a ora la scienza economica non è riuscita

ta a verificare l'attendibilità di questi presupposti. Dunque, come si vede, queste deroghe sono inficiate da numerosi equivoci e ancora una volta tutto questo dimostra, proprio per la fragilità del ragionamento, che non si tratta di problemi d'altro genere se non di una questione di potere.

Ma c'è qualcosa di più nel Libro Bianco e nella legge delega. Come dicevo, fino a ora il Libro Bianco non è giunto all'abrogazione dell'art. 18, ma a una deroga in determinati casi: la conversione dei rapporti da tempo determinato a tempo indeterminato, l'emersione dal sommerso delle imprese e la crescita delle imprese al di là delle dimensioni minime. Dunque le deroghe alla reintegra sarebbero queste tre, se si va davanti al giudice. Se invece, come attraverso molti altri strumenti si può tendere a favorire che avvenga, la questione è posta dinanzi a un collegio arbitrale, allora il collegio potrà scegliere tra il risarcimento dei danni puro e semplice e la deroga in qualunque caso, quale che sia la causa del licenziamento: in questo caso, cioè, avverrebbe una vera e propria abrogazione dell'art. 18 dello Statuto, il che porrebbe problemi di legittimità costituzionale. L'affidamento delle questioni e delle controversie di lavoro a un collegio arbitrale, se per molti aspetti (soprattutto oggi che la crisi del processo del lavoro è diventata incalzante e i tempi sono talvolta insopportabili) può trovare dei punti d'appoggio, deve però offrire delle garanzie, prima di tutto garanzie sulla volontarietà della scelta del collegio arbitrale. È molto semplice stipulare, come già si propose da parte di alcuni esponenti del centro-sinistra, un contratto collettivo che prevede una clausola compromissoria, come si usa dire, cioè una clausola che conduce le parti di fronte agli arbitri e poi dire che, almeno per coloro per cui vale quel contratto collettivo, se non c'è un rifiuto esplicito, vale un esplicito consenso. Quindi assenso-consenso, consenso-accettazione. In questo modo evidentemente si viola nella pratica la libertà della scelta da parte del lavoratore tra giudice e arbitro.

Di più, se si ammette, come fa il Libro Bianco del governo, che questo collegio lavori solo secondo equità e si nega che le decisioni di questi arbitri possano essere impugnabili per violazione di legge o per violazione di contratti collettivi, si giunge a conseguenze piuttosto aberranti. Il nome equità infatti è molto bello, ma nella storia, sotto il grimaldello dell'equità, abbiamo visto introdursi il più delle volte i principi e le idee dominanti in un determinato momento e in una determinata società. E attraverso l'equità può anche affermarsi e tradursi in pratica oggi il pensiero unico neoliberista. Ma che cosa significa non riconoscere la doverosità di giudicare da parte degli arbitri secondo diritto e secondo contratti collettivi? Significa evidentemente smantellare tutto quell'edificio che per molti anni, con vittorie intervallate a sconfitte, attraverso percorsi molto ardui, il movimento operaio e il movimento sindacale sono riusciti a tracciare e che porta alla inderogabilità delle norme di tutela. Non vi saranno più norme inderogabili, nel momento in cui una politica giudiziaria condurrà a portare la maggioranza delle vertenze di fronte agli arbitri anziché di fronte al giudice togato, perché appunto prevarrà quel giudizio d'equità di cui parlavo, venendo meno ogni altro momento di tipo garantistico.

Il Libro Bianco, in qualche modo fondato sull'individualismo, avanza anche una notevole critica ai metodi della concertazione sociale, che in verità sono sempre stati sottoposti a critica, se non altro perché non garantivano una sufficiente rappresentatività sociale degli attori della concertazione stessa. Tuttavia oggi si propone di cancellare la concertazione non da questo punto di vista, ma per sostituirla con un sistema che prevede in pratica soltanto degli avvisi più o meno congiunti da parte dei sindacati e poi l'operare più o meno unilaterale del governo, come è avvenuto per esempio in tema di contratti a termine. E su questo ce ne sarebbe ancora da raccontare...

# I diritti dei migranti

Prof.ssa Cecilia Corsi  
*Università di Firenze*

Tra i principi fondamentali della nostra Costituzione vi è l'articolo 2 che afferma che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo". Gli articoli, poi, contenuti nella I parte della Costituzione indicano, specificano e disciplinano i singoli diritti. La maggior parte di questi articoli si rivolge a tutti gli uomini senza distinguere tra cittadino e non, e pertanto, conformemente anche alla normativa internazionale di diritto umanitario, garantiscono tutti. Così è per i diritti di libertà (ad esempio libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, libertà religiosa, di manifestazione del pensiero, di tutela dei propri diritti). Così è anche per i diritti di sociali (diritto alla salute, diritto all'istruzione, diritti del lavoratore, per esempio: diritto alla retribuzione, al riposo, all'assistenza, diritti della donna lavoratrice), e per i diritti economici.

Ci sono, invece, dei diritti che la Costituzione riferisce esplicitamente al cittadino; ecco che per quei diritti contenuti nella prima parte della Costituzione in cui vi è un riferimento letterale al cittadino, occorre comprendere la ratio del ricorso a questo termine e la portata di tale limitazione.

Le tre principali categorie di diritti che sono riferite al cittadino riguardano: il diritto-dovere al lavoro (art. 4 Cost.), il diritto di ingresso e di soggiorno nel territorio della Repubblica (art. 16 Cost.) e i diritti politici (artt. 48 e ss. Cost.). Per ciascuna di queste categorie occorre comprendere il senso del riferimento al cittadino.

Per quanto riguarda i diritti politici mi limito, in questa sede, ad accennare che tradizionalmente sono ritenuti riservati al cittadino, e il riferimento in Costituzione al cittadino è stato interpretato (soprattutto per il diritto di voto e il diritto ad essere eletti) come divieto per il legislatore di estendere tali diritti allo straniero. La questione non può essere qui affrontata, ma si può pensare che questa interpretazione non sia così necessitata, e che quest'"attaccamento" a una comunità politica, che è presupposto del riconoscimento dei diritti politici, non passi necessariamente attraverso la cittadinanza, ma entro certi limiti possa avere rilievo la condizione di residente da lungo tempo.

In questa sede interessa, invece, soffermarci sul problema dell'accesso al lavoro dello straniero che per la prima volta ottiene una occupazione. Ricordo che al cittadino comunitario è accordata invece la stessa precedenza riservata ai cittadini italiani.

Come noto l'art. 4 Cost. ("La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società") delinea uno dei principi fondamentali della Repubblica, ma riferisce il diritto-dovere al lavoro al "cittadino". Come deve essere inteso questo riferimento?

Non è da pensare che il costituente abbia utilizzato questo termine per escludere lo straniero dal godimento di questo diritto. In questo caso spetta, infatti, al legislatore ordinario regolare l'accesso degli stranieri al mercato del lavoro italiano. Ma nell'ambito di quale cornice? L'art. 4 si rivolge in primis al cittadino; che senso, infatti, avrebbe potuto avere impegnare la Repubblica a riconoscere a "tutti" questo diritto, come potrebbe la Repubblica, da sola, promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro di "tutti"? Lo stesso dovere di svolgere un lavoro per concorrere al progresso materiale o spirituale della società ha un senso per chi fa parte della comunità. D'altra parte, però, non è possibile neppure estremizzare tale interpretazione e pensare a un circolo chiuso di diritti e doveri reciproci tra cittadino-lavoratore e Repubblica italiana. Se leggiamo questa disposizione sul lavoro in combinazione con l'art. 11 della Costituzione, il quale ci indica la pace e la giustizia internazionale quali fini della politica estera italiana, si comprende come si pongano in piena linea col dettato costituzionale quelle misure a livello di cooperazione internazionale tese a promuovere iniziative economiche, a sviluppare l'occupazione in altri Paesi economicamente più deboli e anche l'accogliere manodopera straniera può rientrare tra dette misure. In questa linea mi pare particolarmente significativo, oltre all'art. 35 della Costituzione, l'art. 11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali che, nel sancire il diritto di ogni indi-

viduo a un livello di vita adeguato, impegna gli Stati a prendere "misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconosce a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale".

In ordine poi al problema più specifico di un riconoscimento allo straniero della possibilità di lavorare nel nostro Paese, se è vero che la costituzione si rivolge in primis al cittadino, occorre tener presente che se il perseguimento dell'obiettivo dell'occupazione dei cittadini "dovesse costituire una condizione in assenza della quale non si potesse riconoscere al non-cittadino il diritto al lavoro, se ne dovrebbe dedurre che soltanto quando sia stata realizzata la piena occupazione dei cittadini potrebbe ammettersi l'accesso al lavoro dello straniero: se così fosse, l'accesso al lavoro dello straniero resterebbe una eventualità meramente teorica" (A. Adinolfi, I lavoratori extracomunitari. Il Mulino, 1992).

Infine occorre una precisazione: se l'art. 4 Cost. si rivolge in primis al cittadino non consente, però, un accertamento di indisponibilità anche per il proseguimento dell'attività di lavoro o per l'eventuale accesso a qualsiasi nuova occupazione. Se l'art. 4 giustifica una iniziale complementarità del lavoro straniero da accertarsi al momento dell'ingresso del lavoratore in Italia, sarebbe contrario alla Costituzione e alla normativa internazionale accettare una visione puramente funzionale della manodopera straniera rispetto a specifiche carenze del mercato del lavoro nazionale. In fondo ne verrebbe meno anche il rispetto dei diritti dell'uomo: una visione meramente strumentale dell'utilizzo della manodopera straniera mi pare, alla fine, contraria allo spirito stesso dell'art. 4 Cost., che è sorto, nella volontà dei costituenti, come affermazione forte della dignità dell'uomo, che si realizza soprattutto attraverso il lavoro. Una volta che lo straniero sia stato ammesso in Italia per motivi di lavoro e abbia così concorso al progresso materiale o spirituale della società, questi viene considerato nella sua qualità di lavoratore che partecipa, al pari del cittadino-lavoratore, alle opportunità che può offrire il mercato.

Tale indirizzo è sancito anche a livello di normativa internazionale: l'art. 10 della convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n.143 richiede agli Stati di garantire ai lavoratori migranti presenti regolarmente sul loro territorio "equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation", stabilendo, così, il principio di un egual trattamento anche per l'accesso al lavoro degli stranieri già ammessi negli Stati contraenti. Questo

principio è stato ribadito anche dalla Corte Costituzionale nella sentenza 30 dicembre 1998, n. 454 nella quale si afferma che le norme e le procedure speciali per l'accesso al lavoro dei cittadini extracomunitari sono solo per il primo accesso al lavoro; una volta che siano autorizzati al lavoro subordinato stabile, essi godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani, né li perdono per il fatto di rimanere disoccupati (vedi art. 22, comma 9 t.u. n. 286), per cui deve loro riconoscersi anche il diritto di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi.

Occorre adesso analizzare come è stato interpretato dal nostro legislatore il riferimento al cittadino contenuto nell'art. 4 Cost.

La priorità in capo al cittadino nell'accesso al lavoro era garantita già nella normativa "per circolari" e nella legge n. 943 del 1986 (prima legge italiana che ha regolato l'ingresso per motivi di lavoro del cittadino extracomunitario) attraverso lo strumento della indisponibilità, per effetto del quale l'accesso dello straniero a una specifica occupazione era subordinato a una carenza di manodopera italiana che veniva verificata attraverso un accertamento di indisponibilità limitato al livello provinciale. La successiva legge n. 39 del 1990 mirava, invece, a disciplinare il fenomeno migratorio attraverso una programmazione globale dei flussi, per cui intendeva subordinare "i nuovi ingressi non solo alle esigenze del mercato nazionale del lavoro, ma anche a taluni fattori che, nelle intenzioni del legislatore [avrebbero dovuto] rispecchiare le 'capacità di accoglienza' del nostro Paese nei confronti degli immigrati. Ne risulta che mentre la legge n. 943 condiziona[va] i nuovi ingressi alla sola indisponibilità di lavoratori nazionali, la legge n. 39 estende [va] tale valutazione a fattori di carattere più generale, prospettando una programmazione globale dei flussi piuttosto che un accertamento 'caso per caso'" (A. Adinolfi, op. cit.).

Non risultava chiaro, comunque, il coordinamento tra le due leggi e se il principio della programmazione doveva sommarsi o sostituirsi al meccanismo della indisponibilità. Nella realtà, vigente la legge 39/90, il criterio della programmazione non trovò mai effettiva applicazione, tanto che alcuni decreti sui flussi d'ingresso furono emanati alla fine del periodo di tempo di riferimento, assumendo quindi un carattere di bilancio più che di programmazione.

Passando, adesso, ad esaminare come il legislatore del '98 (legge 6 marzo 1998, n. 40 ora T.U. 25 luglio

1998, n. 286) ha affrontato il delicato profilo dell'ingresso per motivi di lavoro, esso ha stabilito che sia predisposto ogni tre anni un documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, col quale devono essere individuati, tra l'altro, anche i criteri generali per la definizione dei flussi d'ingresso<sup>1</sup>.

Con decreto, poi, del Presidente del Consiglio devono essere definite annualmente le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello Stato, per lavoro subordinato, anche per esigenze di carattere stagionale, e per lavoro autonomo, tenuto conto dei ricongiungimenti familiari, delle misure di protezione temporanea eventualmente disposte (ex art. 3 T.U.) e degli ingressi per lavoro nei casi particolari di cui all'art. 27 T.U.

Questi decreti annuali devono tener conto delle indicazioni (fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale) sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea iscritti nelle liste di collocamento (art. 21, comma quarto del T.U.).

I criteri per la quantificazione delle quote sono quindi solo in minima parte indicati dalla legge, e amplissima discrezionalità è lasciata, innanzitutto, al documento programmatico triennale, poi ai decreti annuali sui flussi. E volendo valutare la consistenza delle quote di lavoratori ammessi dal '98 ad oggi va rilevato che si sono tenute in considerazione soprattutto le necessità del nostro mercato del lavoro, più che intenti di cooperazione con Paesi meno sviluppati.

Con i decreti di determinazione dei flussi devono essere assegnate in via preferenziale quote riservate agli Stati non appartenenti all'Unione Europea, con i quali siano stati conclusi accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione. Traspare chiaramente l'intento del legislatore di utilizzare il meccanismo delle quote riservate come moneta di scambio per ottenere collaborazione dai Paesi di origine in ordine al controllo dell'immigrazione irregolare e, come si legge nel documento programmatico 1998-2000, "l'assegnazione di quote riservate preferenziali per l'accesso al mercato del lavoro solo nell'ambito di accordi finalizzati alla regolamentazione dei flussi d'ingresso e delle procedure di riammissione, consente infatti di disporre di uno strumento tutt'altro che trascurabile per condurre a positiva conclusione i negoziati con i Paesi che si

dimostrano più riluttanti a stipulare accordi sulla riammissione degli immigrati clandestini. I due complementari versanti delle intese sulla riammissione e sul lavoro costituiscono pertanto strumenti di politica internazionale e non soltanto accordi di carattere tecnico". Il documento programmatico 1998-2000 ha individuato nei Paesi del Mediterraneo, del Centro e dell'Est europeo e dell'Africa sub-sahariana i Paesi con i quali stipulare intese per l'ingresso di lavoratori nel nostro Paese. I Paesi con i quali sono stati stipulati i principali accordi sono: l'Albania, il Marocco e la Tunisia.

Per quanto riguarda i decreti sui flussi emanati successivamente alla legge di riforma, con D.P.C.M. 16 ottobre 1998 è stato integrato il decreto 24 dicembre 1997 recante la programmazione dei flussi d'ingresso per l'anno 1998. Ai 20.000 cittadini non comunitari già ammessi all'ingresso si è aggiunta una quota complessiva di 38.000 permessi di soggiorno per motivi di lavoro da suddividere tra i lavoratori residenti all'estero e che intendevano fare ingresso nel nostro Paese e quelli già presenti in Italia e che avevano i requisiti per usufruire della regolarizzazione disposta col decreto stesso.

Per l'anno 1999, con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 4 agosto 1999, si è confermata la quota massima di 58.000 ingressi.

Per l'anno 2000, con D.P.C.M. 8 febbraio 2000, sono stati ammessi in Italia cittadini stranieri residenti all'estero entro una quota totale massima di 63.000 persone, sono state fissate le quote per lavoro subordinato e autonomo e le quote da riservare ai cittadini di Paesi con i quali siano state stipulate apposite intese e finalmente sono state previste le quote d'ingresso con visto per inserimento nel mercato del lavoro (su cui vedi infra).

Per l'anno 2001, con D.P.C.M. 9 aprile 2001, sono stati ammessi in Italia cittadini stranieri residenti all'estero entro una quota totale massima di 83.000 persone, di cui 50.000 per lavoro subordinato ed autonomo e 33.000 per lavoro subordinato stagionale.

Passando a esaminare, nei suoi punti essenziali, come il disegno di legge presentato dal governo Berlusconi (DDL n. 795) intende modificare la legge del '98 in ordine al profilo dell'accesso al lavoro, viene proposta innanzitutto un'aggiunta all'art. 21 del testo unico in base alla quale i decreti sui flussi devono essere predisposti in base ai dati sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e per bacini provinciali d'utenza. Si stigmatizza ancora di più questo carattere

di complementarità della manodopera straniera onde rendere già sul piano legislativo più stringente il dato di consentire l'ingresso solo nei limiti delle necessità economiche del nostro Paese.

In ordine, poi, alle quote riservate, i decreti sui flussi dovranno prevedere quote a favore dei lavoratori di origine italiana per parte di almeno uno dei genitori fino al terzo grado in linea retta di ascendenza, residenti in Paesi non comunitari.

Si propone inoltre l'istituzione presso ciascuna prefettura di uno sportello unico per l'immigrazione, responsabile dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori subordinati stranieri a tempo determinato e indeterminato al quale il datore di lavoro, che intende instaurare in Italia un rapporto di lavoro con uno straniero residente all'estero, deve presentare richiesta di nullaosta al lavoro. Lo sportello unico comunica, quindi, la richiesta al centro per l'impiego il quale provvede a diffondere per via telematica le offerte agli altri centri; decorsi venti giorni senza che sia stata avanzata richiesta da alcun lavoratore italiano o comunitario il centro rilascia una certificazione negativa oppure comunica le domande acquisite. Come, però, rilevato già in sede parlamentare nella discussione sul disegno di legge, l'articolato non chiarisce se un'eventuale disponibilità da parte di lavoratori italiani condizioni la discrezionalità nella scelta da parte del datore di lavoro (cfr. Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, Commissione Affari Costituzionali, seduta del 21 novembre 2001, rei. Boschetto). Questa proposta rappresenta non solo un appesantimento procedurale, ma soprattutto un passo indietro rispetto alla legge del '98 che ha completamente superato l'istituto dell'"indisponibilità".

Una delle novità più significative introdotte dal legislatore del '98 è stata quella di prevedere la possibilità di autorizzare l'ingresso in Italia al fine di un inserimento nel mercato del lavoro; infatti durante il sistema previgente, uno dei limiti emersi era stato quello della inadeguatezza del mero strumento della chiamata nominativa, stante, molto spesso, la non conoscenza, da parte di datori di lavoro interessati ad assumere manodopera straniera, di lavoratori disposti a venire in Italia e stante la necessità di rendere possibile un previo contatto tra datori di lavoro e lavoratori. Il legislatore del '98 ha previsto due strade per consentire l'ingresso in Italia ad aspiranti lavoratori; la prima è quella cosiddetta dello sponsor, nel senso che soggetti privati o pubblici possono farsi garanti del sostentamento dello straniero in Italia per un certo

periodo, in attesa che questi trovi un lavoro; la seconda, subordinata, consente l'ingresso a stranieri che dimostrino di avere mezzi sufficienti per vivere in Italia per un certo periodo di tempo nel quale cercare un'occupazione. D disegno di legge intende, purtroppo, abrogare questo istituto e prevede invece la possibilità di appositi programmi di attività di istruzione e di formazione professionale nei paesi di origine e tale attività dovrà essere finalizzata: all'inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dello Stato italiano; all'inserimento lavorativo mirato nei settori produttivi italiani che operano all'interno dei paesi di origine; allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei paesi di origine. Gli stranieri che abbiano partecipato a suddette attività sono preferiti nei settori di impiego ai quali le attività si riferiscono ai fini della chiamata tramite apposite liste.

La normativa attualmente in vigore prevede, inoltre, che "il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore a un anno", il progetto governativo riduce a sei mesi tale periodo.

Dobbiamo passare, infine, all'ultima categoria di diritti che la Costituzione e la normativa internazionale riferiscono esplicitamente al cittadino: si tratta del diritto all'ingresso e alla permanenza nel territorio dello Stato il quale garantisce al cittadino il diritto incondizionato di entrare nel territorio italiano e di non esserne allontanato. Rientra, invece, nella discrezionalità del legislatore il disciplinare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica e in ordine a questo profilo il disegno di legge intende inasprire la normativa vigente.

Innanzitutto in ordine al ricongiungimento familiare la normativa attualmente in vigore stabilisce che gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi possono chiedere il ricongiungimento per i seguenti familiari: coniuge non legalmente separato, figli minori a carico, genitori a carico, parenti entro il terzo grado a carico inabili al lavoro. Il progetto governativo intende consentire il ricongiungimento coi genitori solo qualora non abbiano altri figli ed eliminare la possibilità di

ricongiungersi coi parenti.

Si intende, poi, allungare (da cinque a sei anni) il periodo di residenza necessario per poter richiedere la carta di soggiorno.

Ma la questione su cui il disegno di legge intende inasprire particolarmente la disciplina riguarda il profilo dell'espulsione. Attualmente l'espulsione amministrativa è disposta con decreto motivato e contiene l'intimazione a lasciare il territorio dello Stato entro 15 giorni. In alcuni casi l'espulsione è eseguita con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica: si tratta di una misura fortemente incisiva, sospetta anche di incostituzionalità, perché limita la stessa libertà personale e, dato il suo carattere coercitivo, richiederebbe l'intervento dell'autorità giudiziaria ex art. 13 Costituzione. Il disegno di legge vuole rendere la regola questo tipo di misura e dispone che il decreto di espulsione sia in ogni caso immediatamente esecutivo e l'espulsione sia sempre eseguita dal questore con accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica con la sola eccezione del caso in cui lo straniero si sia trattenuto nel territorio dello Stato quando il permesso di soggiorno è scaduto da più di sessanta giorni e non ne abbia chiesto il rinnovo (salvo anche in questo caso che il prefetto rilevi il concreto pericolo che lo straniero si sottragga all'esecuzione del provvedimento). Conseguentemente il disegno prevede che un eventuale ricorso possa essere presentato solo dall'estero, dopo l'avvenuta esecuzione dell'espulsione, rendendo nella pratica meramente virtuale quella tutela dei propri diritti e interessi che la Costituzione (art. 24) garantisce a tutti.

La legge del '98 dispone che nei casi in cui sia stata disposta l'espulsione con accompagnamento alla frontiera, ma non si possa procedere con immediatezza all'allontanamento dello straniero, il questore può disporre che lo straniero sia trattenuto presso il centro di permanenza temporanea e assistenza più vicino. Tale provvedimento deve essere convalidato dal giudice e la convalida comporta la permanenza nel centro per un periodo di complessivi venti giorni, prorogabili sino a un massimo di ulteriori dieci giorni. Il disegno di legge propone di allungare questi termini disponendo che la convalida comporti la permanenza per trenta giorni, i quali potranno essere prorogati per ulteriori trenta.

Attualmente lo straniero espulso, senza autorizzazione del ministro dell'interno, non può rientrare in Italia per 5 anni (salvo che il giudice in sede di ricorso ne determini diversamente la durata per un periodo

non inferiore a tre anni) e in caso di trasgressione è punito con l'arresto da due a sei mesi ed è nuovamente espulso con accompagnamento immediato.

Il disegno di legge prevede che il divieto di ingresso operi per un periodo di dieci anni, salvo che nel decreto di espulsione sia previsto un termine più breve, in ogni caso non inferiore a cinque anni, tenuto conto della complessiva condotta tenuta dall'interessato nel periodo di permanenza in Italia. In caso di trasgressione lo straniero verrebbe punito con l'arresto da sei mesi a un anno e nuovamente espulso con accompagnamento immediato. Lo straniero già denunciato per il suddetto reato ed espulso che facesse, però, ingresso sul territorio nazionale verrebbe punito addirittura con la reclusione da uno a quattro anni.

Il disegno di legge accresce, infine, la possibilità di ricorrere all'espulsione come misura sostitutiva della detenzione ampliando un istituto - già previsto dalla legge in vigore - che già presenta profili di contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione.

Il senso delle modifiche proposte col disegno di legge n. 795 è quello di sottolineare un approccio meramente funzionale verso i lavoratori extracomunitari e rendere tendenzialmente più precario il loro soggiorno in Italia e soprattutto la disciplina dell'espulsione presenta molti profili di incostituzionalità.

Un ultimo brevissimo cenno vorrei dedicarlo al diritto d'asilo: la questione necessiterebbe una relazione solo a ciò dedicata, ma dato che il disegno n. 795 di modifica alla normativa in materia di immigrazione detta alcune disposizioni anche su questo tema, mi permetto di abbozzare alcune osservazioni.

L'art. 10 terzo comma della Costituzione stabilisce che "lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge", ma questa disposizione non è ancora completamente attuata.

Con la ratifica della Convenzione di Ginevra nel 1954 si è solo parzialmente data attuazione all'art. 10, in quanto la nozione di rifugiato accolta dalla Convenzione è più limitata dell'avente diritto d'asilo ai sensi della Costituzione italiana (è rifugiato chi ragionevolmente teme di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, la sua appartenenza a un certo gruppo sociale o le sue opinioni politiche). La Convenzione, infatti, individua il concetto di rifugiato in chi è in pericolo di subire persecuzioni individuali, mentre per godere del diritto d'asilo



è sufficiente non poter esercitare le libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione. Manca, però, ancora una legge che dia piena attuazione all'art. 10 della Costituzione.

Con la legge n. 39 del 1990 il legislatore, richiamandosi alla Convenzione di Ginevra, si è occupato del rifugiato così come definito dalla Convenzione, riorganizzando le procedure per la richiesta di riconoscimento di tale status. All'art. 1 dispone che lo straniero che intende entrare nel territorio italiano per essere riconosciuto rifugiato deve rivolgere istanza motivata e, in quanto possibile, documentata all'ufficio di polizia di frontiera. L'ufficio di polizia di frontiera, qualora non ricorrano determinate condizioni ostative (v. art. 1, comma quarto) invita lo straniero a eleggere domicilio nel territorio dello Stato e a recarsi presso la Questura competente, la quale, raccolti tutti i dati, invia la documentazione istruttoria alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, rilasciando un permesso di soggiorno temporaneo valido fino alla definizione della procedura. La commissione è composta da funzionari di varie amministrazioni dello Stato e da un rappresentante del Delegato del Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés il quale partecipa con mere funzioni consultive. La Commissione dovrebbe pronunciarsi sulla domanda entro 15 giorni dal suo ricevimento, ed allo straniero cui sia stato riconosciuto lo status di rifugiato la Commissione rilascia apposito certificato. Il questore rilascia allo straniero in possesso di detto certificato un permesso di soggiorno nel territorio nazio-

nale. Il richiedente al quale non sia riconosciuto lo status di rifugiato deve lasciare il territorio dello Stato, salvo che gli venga concesso un permesso di soggiorno ad altro titolo. Tutta la procedura dovrebbe concludersi entro 90 giorni dalla presentazione della domanda (v. il regolamento di attuazione dell'art. 1, legge n. 39/90: DPR 15 maggio 1990, n. 136).

La condizione dello straniero che abbia presentato domanda è assai difficile, perché il permesso di soggiorno temporaneo non gli consente di instaurare un regolare rapporto di lavoro, in caso d'indigenza gli è, però, concesso un modesto contributo giornaliero per i primi 45 giorni. Se viene riconosciuto lo status di rifugiato il questore rilascia un permesso di soggiorno, la cui disciplina è uguale a quella dei permessi di soggiorno concessi a tutti gli altri stranieri, salvo che al rifugiato regolarmente residente il permesso di soggiorno deve essere comunque prorogato e non può essere revocato.

Il disegno di legge governativo viene a dettare alcune disposizioni relative alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, prevedendo ampie possibilità di trattenimento del richiedente presso appositi centri di accoglienza per richiedenti asilo per il tempo necessario alla definizione della procedura e istituendo in alcune ipotesi una procedura semplificata per la definizione delle istanze. La materia necessita di essere disciplinata in modo organico, in attuazione anche del dettato costituzionale e della futura normativa comunitaria in materia e un intervento così parziale non può che essere inopportuno.

In ordine alla definizione dei flussi d'ingresso, oltre agli indirizzi già indicati dalla legge (art. 21 tu.), il documento programmatico 1998-2000 (pubblicato in G.U. 15 settembre 1998, suppl. ord. n. 215) ha evidenziato i seguenti criteri generali, di cui le autorità competenti hanno dovuto tener conto: a) adeguata considerazione degli effetti sul mercato del lavoro dei ricongiungimenti familiari e della ricerca di lavoro da parte della seconda generazione presente in Italia; b) valutazione della situazione interna del lavoro nazionale, poiché l'offerta di disponibilità della manodopera straniera possa dirigersi verso spazi e ambiti non completamente assorbiti dalla manodopera italiana; c) valutazione delle opportunità offerte dalla conclusione di accordi bilaterali con i Paesi di origine, dalle azioni svolgibili in cooperazione con l'Unione Europea e con le organizzazioni non governative; d) valorizzazione della previsione legislativa che consente l'ingresso in Italia a predeterminati contingenti di persone per le finalità di ricerca di un inserimento lavorativo, piuttosto che sulla base di un contratto di lavoro già esistente. Come poi specificato nel documento programmatico 2001-2003 (pubblicato in G.U. 16 maggio 2001, suppl. ord. n. 119) la possibilità di offerta da parte del mercato del lavoro nazionale deve prevedere due livelli di analisi: a) una rilevazione dei fabbisogni a livello regionale che tenga conto sia delle necessità in termini quantitativi, sia dei fabbisogni professionali, b) la promozione di strumenti di rilevazione complessi che analizzino le dinamiche occupazionali del sistema economico italiano nei diversi settori produttivi).

# Le minacce al diritto alla salute

Prof. Carmelo Pelicaniò  
*Fondazione Ernesto Balducci*

Una delle ultime notizie che mi ha particolarmente colpito ieri è l'aver ascoltato di un giovane in Palestina che, imbottito di tritolo, è salito su un autobus ed è saltato in aria insieme ad altri passeggeri. Questa scena inserita nello scenario di morte che stiamo vivendo - bambini e uomini che saltano sulle mine e così via - mi ha indotto a fare questo tipo di riflessione che forse non facciamo abbastanza e che dobbiamo tenere in conto quando ci battiamo e parliamo di pace; e cioè che l'idea della morte che prima ci accomunava tutti, perché quando si parlava di morte eravamo tutti sullo stesso livello, oggi è cambiata. Tutti cercavamo di tenerla più lontana da noi e non c'era cittadino che era diverso dall'altro su questo. Non c'erano conservatori, non c'erano progressisti cioè il problema della morte era nella nostra ontologia. Anche questo è venuto meno.

Oggi ci accorgiamo che invece c'è tanta gente che non è più di fronte alla morte come noi. Lo è diversamente. E ci accorgiamo tutti di questo, però la reazione che abbiamo è diversa. È diversa nel senso che la prima risposta è quella della depressione, è quella di soffrire, di sentirci fuori dal contesto, di sfuggire e allora ovviamente intervengono tante case farmaceutiche che ci regalano tanti antidepressivi. Ma io non credo, ovviamente, che sia questa la strada per rispondere a questa sensazione di disuguaglianza, di perdita dell'identità di fronte a un problema così grosso come è la morte.

Non bisogna rifuggirla negli antidepressivi, ma riflettere prima di tutto su quello che sta accadendo e aggiungendo tra le tante belle cose che ci diciamo sulla pace anche questo elemento forte: noi, come uomini, noi come persone che di fronte alle guerre stiamo perdendo completamente la nostra identità umana. Thanatos ha vinto. Credo che questa riflessione dobbiamo farla continuamente, perché ritengo, non per giustificare nessuno, che le risposte che spesso vengono date anche dicendo che la guerra è giusta sono risposte di viltà, di ignoranza, di non competenza, di non sapere quello che ci sta succedendo e di sfuggire questa nostra realtà psicologica.

Entrerò certamente nel merito delle minacce alla legislazione. Ma permettetemi una breve introduzione

accanto a ciò che è stato già esaustivamente detto, perché non credo che si possa parlare, quando si parla di salute, soltanto delle leggi vigenti ma bisogna anche entrare nel mondo che stiamo vivendo, della sua trasformazione, perché se non conosciamo questo, saremo perdenti e gli avvenimenti ci domineranno. Dobbiamo anche riappropriarci della fede oltre che della ragione.

Già in tempi non molto lontani avevamo assistito che era stata abolita, allontanata da noi, l'idea che il matricidio poteva succedere, che il patricidio poteva succedere. La nostra cultura era lontana da questa ipotesi. Ma questo ormai succede e, anche grazie alla televisione, è diventato un fatto normale. Non si riflette abbastanza su che cosa sta succedendo. In questa breve riflessione di ordine generale, molto generale, non possiamo dimenticare che dal 1947 siamo governati da una grossa organizzazione, l'Organizzazione Mondiale della Sanità, che ha sostituito completamente il principio della non malattia, cioè non essere malati, con il principio del benessere, bio-psico-sociale. È una rivoluzione avvenuta nel 1947 da tener presente perché quando si parla di salute non possiamo più fermarci soltanto a litigare se c'è il ticket o se non c'è. Secondo questa definizione della OSM, dunque, lo stato di salute s'identifica col benessere bio-psico-sociale. Pertanto, quando si parla di "bio", di "sociale" o di "psico" non è un problema di tecnici, degli "altri", bensì è un problema nostro.

Siamo in un momento particolare in cui l'uso delle biotecnologie, anche se non ce ne interessiamo più di tanto, è qualcosa che ci interessa. Alcuni scienziati sono al servizio di un certo potere. Alcune scelte vengono propagandate come nostri interessi e invece i nostri interessi non li fanno assolutamente.

Vorrei anche ricordare l'importanza del rapporto tra la ricerca e la salute e l'economia. Crediamo che questo sia un problema degli economisti e invece no, è un problema nostro. Basta ricordare quel che avvenne dopo la seconda guerra mondiale: subito dopo la guerra avevamo la vaccinazione dell'antipolio (che era gratis), gli antibiotici (che erano gratis) e ciò valeva per tutti in tutto il mondo. A un certo punto compaiono i brevetti. In questo caso, il mercato si impossessa anche

della nostra risposta alla malattia, brevetta tutto ciò che riguarda la nostra salute. E vi ricordo che anche Nelson Mandela, in Sudafrica, è stato incriminato per aver usato una certa terapia senza brevetto. Ci siamo accorti così che questa brevettazione della nostra salute stava procedeva ed era in mano ai centri di ricerca, una ricerca evidentemente non autonoma, non giusta, ma legata al potere.

Credo che non possiamo non renderci conto dell'avanzamento e del benessere che la tecnologia, almeno in parte, ci ha dato. Quando pensiamo, ad esempio, alla quantità di lavoro pesante che diminuisce con le nuove tecnologie, ebbene di questo siamo tutti contenti. Ma non dobbiamo dimenticare la grande trasformazione degli scenari sociali della vita produttiva, ma anche della nostra vita privata, cui andiamo incontro. Dobbiamo dunque verificare come queste nuove conoscenze agiscono anche sugli aspetti della salute e allora vediamo, per esempio, nel mondo del lavoro che c'è uno spostamento di patologie da quella che era una patologia chiamata cenesiopatica, cioè di disturbi neurovegetativi; oggi invece siamo di fronte a grossi problemi di natura psichica e, anzi, le malattie nel mondo del lavoro occupano il terzo posto nella scala delle malattie.

A proposito del rapporto tra malattia e mondo del lavoro, è bene ricordare che già negli anni '70 e '80 si erano fatti notevoli studi e approfondimenti in materia. Che cosa accadeva, ad esempio, nelle fabbriche con la catena di montaggio? Lì il lavoratore sapeva chi era ad inviare l'input alla catena e conosceva anche il padrone che iniziava questo tipo di catena: c'erano ovviamente tutte queste cenesiopatie ma c'era anche quella a livello più estremo, una reazione di tipo paranoicale, quando, chi non sopportava le notti, cadeva spesso nella paranoia, le nuove tecnologie sono in mano solo ai dirigenti, la conoscenza della nuova tecnologia è in mano ad alcune persone. Ma chi deve stare quotidianamente al lavoro e a contatto con le nuove tecnologie si trova in ogni momento a non capire cosa sta facendo e non sa come comportarsi. Da qui l'indifferenza e poi magari il licenziamento perché "non sei produttivo".

L'impatto con le nuove tecnologie costituisce uno dei processi di trasformazione più radicale e generale, e non interessa solo i sistemi produttivi, ma invade trasversalmente tutte le pieghe dell'organizzazione non soltanto del lavoro ma anche della vita sociale e civile dell'individuo: le nuove tecnologie interessano tutti. Si va incontro a un'evoluzione profonda di tutti gli sce-

nari della vita sociale, della vita produttiva e della nostra stessa vita privata. E occorre conoscere quanto questo tipo di trasformazione incide anche sugli aspetti della salute. L'elemento cruciale di partenza è la constatazione di uno spostamento delle patologie da lavoro dalle malattie fisiche a quelle psichiche. E' vero che lavori pericolosi o estremamente gravosi sono eseguiti dalle macchine riducendo i rischi fisici, ma sono nati problemi di adattamento di nuovi compiti (controllo, ispezione vigilanza, ad esempio) che comportano altri rischi legati alla sfera dello psichico.

Indagini epidemiologiche dimostrano che i disagi di origine psichica sono al terzo posto della scala di mortalità dopo i tumori e le malattie cardiovascolari. La medicina di cento anni fa è stata caratterizzata dalla scoperta della specificità delle cause di malattia e dei metodi di cura, come dimostra il caso delle malattie infettive. Nella patologia infettiva sono chiare le cause, sono chiari gli effetti e quindi sono chiari anche gli interventi da fare. Invece le malattie più comuni e diffuse attualmente presentano aspetti di specificità molto vaghi. Nel caso dei tumori, ad esempio, si nota che le possibili cause hanno una multifattorialità: fattori ambientali, virali, meccanismi di tipo immunologico, aspetti genetici. Lo stesso per i disturbi cardiovascolari: non c'è una sola causa, possono essere riconosciuti cause costituzionali oppure cause più lontane per esempio di natura non strettamente organica, strutturale ma di tipo ambientale, culturale, come la dieta, con i loro presupposti culturali (vedi per esempio la Finlandia: nell'est del paese i disturbi cardiovascolari sono meno diffusi che nell'ovest) e le differenze di origine storica nelle diete fra le popolazioni.

Dunque, le malattie che caratterizzano la medicina contemporanea perdono di specificità e sono invase da marcata aspecificità. Le cause sono complesse, varie e diverse. Il mutamento qualitativo nella patologia del lavoro è caratterizzato da disagi, lamentele, di tipo psichico, che mano a mano diventano sempre più credibili; i più anziani ricordano i discorsi sull'alimentazione che cercava di spiegare i disturbi mal definiti (mal di testa, inappetenza ecc.) inquadrati come distonie neurovegetative. E' necessario legare le trasformazioni tecnologiche rafforzando il punto di vista cognitivo (comprensione della realtà circostante) pena il perdere l'identità, il lavoro, la stima di sé.

C'è una plusvalenza di fattori che dobbiamo tener presente quando parliamo di risposta sociale ai problemi. Come cittadini se non comprendiamo questo aspetto fondamentale della multifattorialità, e quindi

delle molte cause che possono comparire, non riusciremo a difenderci. Tra queste cause, non ultima, credo rientri il fattore ambientale.

## La riforma del S.S.N.

Facciamo riferimento al 1947 e a quello che ha definito l'Organizzazione Mondiale della Sanità. Prima di questa data, avevamo un ruolo assistenziale che era migliorato nella prima parte del '900 scendendo poi via via nei vari servizi che si erano creati, come l'Inam, l'Orimi. C'era tutta una serie di interventi "pubblicitari" del settore pubblico ma che non afferravano il concetto generale propugnato dall'OMS.

Dobbiamo arrivare al 1978, con la legge n. 833, per avviare una parte e superare una seconda parte dell'art. 32 della Costituzione. Perché dico superare? Perché la prima parte di quell'articolo recita: "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". Ma "garantisce cure gratuite agli indigenti". E da un certo periodo si è tentata l'assistenza in questo senso: l'Inam, infatti, era mirata soprattutto a dare risposte soprattutto agli indigenti. Con la riforma della legge n. 833, una delle poche riforme che si sono attuate in Italia negli ultimi 50 anni, accanto alla legge fiscale, si supera anche questa seconda parte che resisteva. Questa è una cosa importante, nata a seguito degli studi e delle battaglie politiche degli anni '70 e '80. Quali sono i punti fondamentali della legge 23 dicembre 1978, n.833? Anzitutto un'uguaglianza di trattamento a parità dei requisiti soggettivi e oggettivi, a prescindere dalle condizioni individuali e sociali. Un secondo punto importante è dato dalla globalità dell'intervento. Non è più un intervento mirato alla cura, bensì globale: prevenzione, cura, riabilitazione ma anche interventi sul sociale, sull'ambiente e così via. Terzo punto: ricerca della partecipazione dei cittadini a tutte le fasi della programmazione delle attività relative all'educazione sanitaria. Quarto punto: universalità dei destinatari, essendo il servizio rivolto a tutte le persone fisiche che a qualsiasi titolo dimorano nel territorio della Repubblica, stranieri compresi. E l'uniformità delle condizioni di salute sta per essere sovvertito dalle leggi che stanno venendo fuori. Quinto punto: uniformità delle condizioni di salute sul territorio

nazionale mediante l'emanazione di norme tendenti ad assicurare condizioni e garanzie di salute. Sesto: conferma del rispetto della libertà delle persone sia in ordine a quanto previsto dagli articoli 32 e 13 della Costituzione sia in ordine alla libera scelta del medico e del luogo di cura, sebbene nei limiti del potere autorizzativi della struttura pubblica.

Accanto a queste finalità, di carattere generale, la legge prevede anche la formazione della moderna coscienza sanitaria: la prevenzione e la difesa sanitaria degli alimenti, e solo adesso questo tema sta diventando importante e accettato da tutti. La riabilitazione negli stadi di inabilità e di invalidità, una disciplina della sperimentazione, produzione e immissione in commercio. Purtroppo, come dicevo all'inizio, assoggettati come siamo ai brevetti di tipo sanitario soprattutto, questa ricerca è sempre condizionata dappertutto e i soldi per la ricerca sono pochissimi. E allora il superamento ancora degli squilibri territoriali di cui dicevo prima, la sicurezza sul lavoro che è uno dei punti più deboli dell'assistenza italiana, che è man mano venuta meno con l'uso e l'abuso di extracomunitari e con la ricerca disperata di guadagnare sempre di più.

La tutela della maternità e dell'infanzia era prevista dalla legge 833/78. Così come la tutela sanitaria nelle attività sportive: oggi stiamo finalmente arrivando a scoprire, ad esempio, l'uso di droghe nel campo sportivo, ma già da allora la legge imponeva a tutti di controllare quello che stava succedendo. La tutela della salute degli anziani, la tutela della salute mentale di cui parleremo come terzo punto e infine l'identificazione e l'eliminazione degli inquinamenti dell'atmosfera e delle acque e del suolo. Quante di queste cose non sono, purtroppo, state attuate? La battaglia è dunque quella per farle attuare.

E veniamo alle minacce che il centrodestra sta portando alla legge, minacce che sono un po' un revival di quello che ha voluto fare - in maniera un po' triste, sconsolante, vigliacca - la Thatcher in Inghilterra. Perché quello inglese era il sistema migliore che c'era allora e dal quale in parte abbiamo copiato per scrivere la legge 833/78. In Gran Bretagna è stato rasato a zero il servizio mutuale, smantellando il migliore sistema sanitario al mondo. Noi stiamo facendo la stessa cosa, cercando di smantellare il miglior sistema sanitario esistente oggi nel mondo. Il nostro, infatti, è il secondo dopo la Francia, come risulta da due indagini, una meno recente l'altra recentissima, condotta da alcuni esperti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità passata sotto silenzio in Italia, ovviamente, per-

che non faceva comodo. Il primo dato è contenuto nel "Health Report 2000" pubblicato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. I ricercatori hanno individuato tre obiettivi principali del sistema di salute pubblico: il miglioramento del sistema di salute, la capacità di rispondere alla domanda legittima di salute della popolazione, la distribuzione delle risorse. Sono 191 i Paesi che hanno accettato questi tre obiettivi e l'Italia è al secondo posto. La Gran Bretagna è al 18° posto, gli Usa al 37° posto. Le cause di questa posizione in classifica degli Stati Uniti, che vantano la migliore scienza medica e la più forte economia mondiale, vanno ricercate nella disuguaglianza di accesso alla cura e quindi nella clamorosa inefficienza del sistema sanitario americano. Già, inefficienza: ovvero il rapporto tra le risorse impiegate e il risultato ottenuto.

Dai risultati ottenuti da quattro esperti della OMS, al termine di un'indagine pubblicata l'11 agosto 2001 su una rivista scientifica, risulta che l'Italia è il Paese con la sanità più efficiente dell'intero mondo occidentale. I ricercatori hanno evidenziato quale è l'aspettativa di vita in salute, la spesa sanitaria pro-capite e la scolarizzazione. Si parlava prima della conoscenza; ebbene, il conoscere aumenta anche il livello di vita: la scolarizzazione pesa quanto l'economia per migliorare le condizioni generali di salute e per ottimizzare le capacità di risposta del Paese alle domande di salute della popolazione. L'Italia sotto questo aspetto dell'efficienza è al terzo posto al mondo e questo è dovuto a due motivi. Anzitutto il nostro è un sistema sanitario pubblico ancora nazionale. Il secondo motivo è dato dalle politiche di bilancio che il centrosinistra ha fatto e non ha saputo dire agli altri: infatti, nel corso degli anni '80 e '90 è riuscito nell'impresa di abbassare la spesa sanitaria senza incidere sull'efficacia del sistema.

L'Italia spende per la sanità meno degli altri Paesi, con un sistema sanitario pubblico e nazionale e spende un terzo rispetto agli Usa. Un dato significativo contro questo sistema ottimale lo possiamo vedere dal travisamento dell'accordo Stato-Regioni del 2001. Accanto al fatto positivo dello stabilire un fabbisogno finanziario complessivo pari al 5,8 % del PIL, si è invece stabilito anche un tetto al fabbisogno finanziario della farmaceutica, il 13%, che è sottostimato rispetto a quello reale per il 2002, vicino al 16%. Questo sancisce di fatto la fine del sistema sanitario nazionale e, più in concreto, il superamento dell'assistenza farmaceutica impostata su un unico prontuario nazionale e su un unico sistema di regole. Prima le

regioni potevano autonomamente e liberamente decidere ma entro un sistema di regole date, oggi le regioni possono usare le loro libertà per cambiare, per ragioni di spesa, qualsiasi sistema di regole. Questo significa che ogni regione potrà decidere il proprio sistema farmaceutico in base alle proprie disponibilità finanziarie. A parte i rischi di questo sistema federalista a dir poco violento, è evidente l'assurda iniquità sociale che questo impone. Tutti sanno che le regioni non hanno di fatto le stesse disponibilità finanziarie, ma l'assurdità è l'uso di un federalismo praticamente anarchico per obbligare le regioni a fare il lavoro sporco, cioè a restringere le coperture del welfare, e quindi a dare di meno ai cittadini facendoli pagare di più. Può divenire principio, per esempio, il non rapporto esclusivo con l'ospedale come prevedeva la legge Bindi, che aveva cercato - per maggiore efficienza - di costringere i medici a lavorare a tempo pieno negli ospedali anche facendo la libera professione intra moenia e ovviamente gratificando chi faceva una cosa del genere anche con i miglioramenti economici e di grado. Ma c'è un'altra cosa da sottolineare: lo scorporo degli ospedali e la formazione delle fondazioni. Che cosa vuoi dire questo? Che l'alienazione delle strutture andrebbe a finire direttamente al privato, alle cosiddette fondazioni. Non è un caso che i migliori ospedali che abbiamo in Italia stanno diventando fondazioni con i soldi pubblici e nel silenzio più totale. I mass-media, infatti, non parlano più di malasanità: splendido! Si aggiunga a questo la reintroduzione dei ticket, sugli esami diagnostici e sulle visite specialistiche, che il governo Amato aveva già abolito e che sono stati reintrodotti facendo ricorso al voto di fiducia in Parlamento.

## La controriforma psichiatrica

E' stata presentata una proposta di legge che stravolge i principi fondamentali della legge 180. La legge 180 (inserita successivamente nella Legge di riforma sanitaria) nasceva a seguito di una forte battaglia culturale e politica. In Italia vigeva la legge del 1904, divenuta attuativa nel 1909. Prima esistevano solo le Opere Pie che coprivano un vuoto assistenziale nei confronti dei poveri e degli emarginati. Con la 180 si sono create le strutture manicomiali governate dalle Province che avevano il merito iniziale di coprire un

vuoto assistenziale pubblico, affidando alla magistratura il compito di sorvegliare che non ci fossero abusi. In realtà, nel tempo, questa sorveglianza è venuta meno e i manicomi sono diventati dei contenitori per tutto ciò che socialmente veniva ritenuto deviante. Il principio fondante, sul piano scientifico, era che il malato psichico dovesse essere ritenuto incomprendibile nei suoi deliri, "pericoloso" nei suoi comportamenti e "cronico" inguaribile. Tutte le novità culturali che via via venivano a svilupparsi in Europa (dalla psicoanalisi all'antropoanalisi) in Italia venivano accuratamente oscurate, in nome di uno pseudo-biologismo che bloccava qualsiasi nuovo intervento.

Lo sforzo degli anni '60, '70 e '80 è stato principalmente quello di sviluppare la nuova cultura, approfondendo la complessità della sofferenza mentale e specificando meglio l'aspetto della complessità biopsico-sociale della sofferenza. Non potevamo, comunque, non denunciare la realtà assistenziale dei manicomi e la loro inutilità ai fini della cura. La legge 431 (legge Mariotti) ha dato un primo colpo alla legge 904, inserendo l'assistenza psichiatrica nelle leggi sanitarie. La legge 904 infatti, non rientrava nel campo delle leggi sanitarie ma in quelle assistenziali (anche i medici e gli infermieri avevano un ruolo diverso).

Con la legge 180 si mira alla creazione di strutture alternative al manicomio, riportando sul territorio la responsabilità dell'assistenza a casa, e trasferendo la

responsabilità del ricovero obbligatorio (T.S.O.) dal giudice (che doveva intervenire in seguito per controllare eventuali abusi) al Sindaco che doveva verificare la congruità della richiesta della richiesta di ricovero d'urgenza per un massimo di 7 gg.. La richiesta di modifica prevede invece che chiunque ne abbia interesse può, con la convalida di uno psichiatra, richiedere il ricovero d'urgenza, per un massimo di 72 h., rinnovabile come ricovero ordinario per due mesi, e infine ulteriore ricovero a tempo indefinito. Tutto questo in reparti ospedalieri e in strutture di 50-80 posti letto, almeno uno per provincia. C'è già in atto un movimento dei familiari che si oppongono a questo ritorno all'antico, pretendendo, giustamente, l'applicazione più rigida di quanto prevede la legge. Insomma, siamo di fronte a un attacco gravissimo ai diritti sociali e personali.

E' vero che Freud diceva che la follia la rimuoviamo perché pensiamo che sia degli altri. Non è così. La sofferenza psichica è di tutti, non è del povero o del ricco, bensì di tutti. Concludo con le parole di padre Balducci quando teneva lezione ai nostri corsi di psichiatria al manicomio e, felice della legge 180, diceva: "spero finalmente che vincano questi begli alberi di magnolia e non ritornino i licheni della conservazione". Purtroppo sono tornati e allora sta a noi innaffiare le magnolie.

# Diritto alla cultura e all'educazione

Prof.ssa Giancarla Codrignani

## Premessa

Il conflitto in corso in Afghanistan fa da sfondo a un convegno pensato come contributo critico alle preoccupanti decisioni del governo italiano. Si tratta di uno sfondo inquietante per il fondato timore che non siano le bombe il pericolo più grave, bensì la "militarizzazione delle menti" che si accompagna all'insicurezza, ovvia per quanti hanno davanti agli occhi lo scempio delle Twin Towers, ma che sembra trovare come suo propagandato antidoto la 'sicurezza', possibilmente militare.

Se dovessi dire che cosa più mi ha impressionato in questo periodo indicherei la devastazione del diritto che il ministro della giustizia degli Usa, Paese che onoriamo per antiche affermazioni liberali (negli States non esiste neppure la carta d'identità), sta realizzando con l'ipotesi addirittura di riammettere la tortura nei fermi di polizia e con le proposte di tribunali speciali, di nuove discriminazioni razziali, di processi senza garanzie, senza trasparenza, senza giuria pubblica, con prove segretate, per casi sospetti in cui l'imputato può rischiare perfino la pena di morte. Il consenso emotivo della maggioranza degli americani, tradizionalmente abituati alla legge vendicativa del Far West e alla pena di morte, fa temere un deterioramento pericoloso della libertà destinato ad avere un impatto distruttivo non solo per gli Stati Uniti. L'Europa crede di essere al sicuro; ma non dimentichiamo che le destre acquistano vantaggio ovunque e la settimana scorsa le elezioni danesi hanno, per la prima volta dopo la prima guerra mondiale, dato la vittoria a partiti che più rispondono alle paure xenofobe dei cittadini.

Nel nostro Paese gli attentati al diritto e alla Costituzione sono stati linea non nascosta e premiata già del primo governo Berlusconi; oggi vengono attuati con metodi impudenti e veloci a cui sembra reagiscano più le autorità e la stampa europee che non la società civile e l'opposizione di sinistra italiane. Eppure anche la cultura istituzionale dovrebbe far parte del comune concetto di cultura.

Poiché infatti è di cultura che si deve parlare, vorrei collocare al primo posto il richiamo indignato che

Sylos Labini ha rivolto a tutti noi partecipando a un convegno torinese: con un gran pugno sul tavolo, mi riferisce un'e-mail, ha scosso la platea chiedendole: "Siamo un Paese di morti?".

L'interrogativo ci riguarda da vicino, perché è assolutamente inutile demonizzare la globalizzazione, il consumismo, l'alienazione se non partiamo dall'analisi autocritica dei guasti del sistema in cui viviamo o del governo che abbiamo - magari non proprio noi - eletto per renderci conto di quanto ci siamo intrappolati dentro, disposti non a riforme, ma a non-scelte di comodo.

Per dimostrare di essere "vivi" occorrerà anche pensare "la cultura", a partire da noi.

Per questo il ragionamento che faremo insieme sul "diritto alla cultura" avrà al primo posto l'informazione. Che nei media italiani non informa ma condiziona.

L'argomento "educazione" è strettamente collegato alla cultura. E ha la peculiarità di riguardare le generazioni. Non mancano i commenti sociologici sui giovani d'oggi, in genere negativi, come se non fossero stati allevati da genitori e maestri a sgm, film horror e più o meno metaforiche merendine. Padri sessantottini e nonni della Resistenza sono diventati afoni nelle televisive sedute familiari e così un titolo come quello del Manifesto (29.XI.2001) "Vediamoci al bar con le Waffen-Ss" risulta incomprensibile a qualunque liceale, mentre tutti sarebbero interessati a percepire l'allarme di un convegno 'culturale' che si terrà a Trieste, patrocinato da Comune, Provincia e Regione, e intitolato "Atmosfere in nero" a cui doveva partecipare un ex-volontario nazista. Se Canarini fosse nato nella Predappio indifferente di oggi, o distribuirebbe magliette con gli slogan di 'Forza nuova' o si darebbe alla disperazione. I rigurgiti fascistoidi sono numerosi e preoccupano (cfr.allegato). Per questo è bene appropriarsi della costruttività di un Sylos Labini che incoraggia a pensare che "dovremo sudare le sette camicie per ripristinare le regole del diritto" dopo aver scacciato Berlusconi "perché qui si sta cambiando il codice penale, le leggi, la Costituzione". L'inerzia vale solo a lasciare mano libera a un sistema che, per semplificazione, si può chiamare fascista e non si può solo aspet-

tare di subirne i traumi.

Oggi parlare di educazione e di cultura significa occuparsi della polis e non dell'accademia. Ed è quello che intendiamo fare qui.

## Il diritto alla cultura

Ci sono ancora persone che fraintendono la cultura confondendola con le 'belle lettere' o che, al massimo, sono disponibili all'integrazione delle 'due culture' di cui parlava il buon vecchio Snow ancor prima del 1968, anche se da parecchio è la scienza a porre le domande di fondo a un umanesimo piuttosto arretrato. Intanto tutti, compresi gli acculturati, ascoltano il telegiornale e, pur negandolo per snobismo, seguono i talk shows.

Anche questa è cultura, come ai suoi tempi era cultura Carolina Invernizio o "Grand'Hotel" (che hanno perfino portato la carta stampata in case impenetrabili ai quotidiani). Tuttavia, almeno dopo l'istituzione dell'obbligo scolastico a 14 anni, bisognerebbe sentire l'odore degli imbrogli. Allo stato, sembriamo ancora (e purtroppo non solo noi italiani, anche se siamo un caso-limite) incapaci di "leggere" al volo le menzogne dei media.

L'art. 21 della Costituzione afferma il diritto di "manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione". Ne deriva che la televisione, la telematica, internet e future innovazioni hanno esteso l'area della libertà comunicativa. Oggi questa libertà è a rischio, non solo perché in quell'ambito delicatissimo che è la formazione dell'opinione pubblica il mezzo televisivo supera ogni altro sistema informativo (da dati Censis e Ucsi - Unione cattolica della stampa - risulta che il 95% degli italiani apprende le notizie solo o anche dalla TV); ma soprattutto perché i principali canali di emittenza sono sotto il controllo diretto del Presidente del Consiglio, padrone di Mediaset, e pronto, a febbraio, a nominare il nuovo Consiglio di amministrazione e la nuova Presidenza della RAI. Se ricordiamo che con 400 miliardi si è cercato di condizionare La 7, la sola Tv commerciale sul territorio nazionale; se ricordiamo che gli introiti pubblicitari non privilegiano la Tv pubblica e che il rifiuto del ministro delle comunicazioni, l'AN Gasparri, di cedere alla Crown Castle il pacchetto di RAIWAY - anche se la RAI manteneva il

51% del controllo e incamerava 721 mld. netti- con il pretesto che la consociata non era europea (quando tutti siamo al corrente della rete degli intrecci finanziari) ha rappresentato un danno oggettivo per il Paese; se ricordiamo che la Mondadori controlla il 30% del mercato librario e, direttamente o per compromessi editoriali, i 2/3 dei quotidiani, abbiamo un'idea ancor più chiara della complessità del 'conflitto di interessi'. Nicola Tranfaglia lo chiama (l'Unità del 28/XI) "dittatura mediatica". Eppure la legge sulle garanzie dell'Autorità per le comunicazioni (legge 31 luglio 1997) stabilisce, all'art.2, che "è vietato qualsiasi atto o comportamento avente per oggetto o per effetto la costituzione o il mantenimento da parte di uno stesso soggetto anche attraverso soggetti controllati e collegati" in materia di "comunicazioni sonore e visive". C'era una buona possibilità, ai tempi di D'Alema, di riforma democratica delle comunicazioni su cui fare appello al Paese.

Fanno cultura anche gli spot (e viene nostalgia di Carosello). Il presidente Zaccaria parlando del terreno più delicato, quello della TV dei ragazzi, ricordava che per ogni secondo di pubblicità RAI nei programmi per bambini ce ne sono 8 negli analoghi programmi Mediaset. Mi dispiace di non ricordarne l'autore, ma un bellissimo commento dice "lo spot non interrompe un'emozione: spegne la memoria". Anche agli adulti vengono distorte le emozioni e la memoria, ma se ne accorgono poco: con affetto vorrei solidarizzare con Franca Ciampi e il suo attributo definitivo per "questa Tv": deficiente. Vorrei tuttavia che qualche istituzione della società civile (Pax Christi?) indicasse Campagne di scioperi dell'ascolto televisivo. L'informazione è elemento centrale nelle nostre società, ma il diritto alla cultura è anche altro. Occorrono finanziamenti per le sedi culturali, per la promozione della conoscenza e della scienza, per la ricerca. Sarebbe interessante elencare i dati relativi ai beni culturali, al cinema e ai teatri, alle Università, a tutto ciò che deve tutelare il bene primario per la crescita del Paese. Bastano i capitoli della finanziaria per averne un'idea: ricordo solo che viene escluso ogni tipo di assunzioni per le Università e gli Enti di ricerca e che la ricerca subisce tagli per 1.500 miliardi..

Esemplare resta il caso del Centro Nazionale per le Ricerche, ampiamente discusso in questi giorni. Il 27 novembre 2001 il CNR ha presentato il suo Rapporto annuale. Si tratta di un rendiconto encomiabile: con 7.400 persone (in corrispondenza, la Spagna ne ha 8.900, la Germania 11.300, la Francia 25.000) e



con finanziamenti di soli 1.482 miliardi., tiene il passo a livello internazionale anche per presentazione di brevetti o citazioni nella stampa estera di settore. Il governo intende frammentare e disperdere questo patrimonio di un ente pubblico efficiente in un Paese che da sempre dovrebbe vergognarsi di dare meno dell'1% del PNL alla ricerca (la Francia spende il 2,2% e la Germania il 3,4%). La stessa argomentazione vale per i musei, sui quali, oltre ai tagli, incombe la minaccia di "privatizzazione" per volontà del ministro Urbani. Si spera che la protesta firmata da 50 direttori di musei, dal Louvre alla National Gallery, contenga l'insipienza di chi crede che ci sia solo il danaro e darebbe in concessione anche il nostro patrimonio artistico. L'idea che la proprietà dei beni culturali sia pubblica, ma che la loro fruizione sia un "bene meritorio", come suggerisce qualche studioso, non fa certo parte delle tradizioni e delle prospettive democratiche del nostro Paese. Credo che vadano menzionati come concernenti "la cultura" molti altri problemi. Quelli ambientali, affidati alle cure di Matteoli (AN) e già sotto il capestro della caduta dei vincoli, dei condoni edilizi e della regolarizzazione degli abusi. Quelli dell'immigrazione, con le nuove normative di restrizione e controlli, che ha prodotto la reazione sdegnata della Caritas e che induce effetti collaterali come, a Piacenza, la delibera comunale che stanziava, su proposta della Lega Nord, la concessione di un milione alle donne che rinunciano all'aborto, escludendo le immigrate e le nomadi. Quelli delle adozioni, di cui si è minacciato il blocco, senza ragioni che non siano i pregiudizi contro bambini stranieri. Quelli della tossicodipendenza, affrontati da Fini a San Patrignano (ormai dependance del governo) per limitare i SERT e la riduzione del danno, per tornare alla punibilità del consumo e alle cure coatte in reparti speciali, per estendere la repressione a marijuana e hashish (ma senza menzionare la cocaina), per appaltare la casa-lavoro di Reggio Emilia, sperimentale della 'custodia attenuata' (lo Stato ha investito 15 miliardi) prevalentemente per tossici, appaltata a San Patrignano (a cui erano stati anche condonati 4 miliardi di evasione fiscale).

I problemi che hanno impatto culturale sulla società sono numerosi e non possono essere recensiti tutti. Ricordo solo l'ultimo esempio "culturale" dato dal ministro Maroni con l'abolizione della "Commissione sulla povertà" dopo le dimissioni di tutti i suoi componenti, messi nell'impossibilità di lavorare per i fini istituzionali. I poveri, evidentemente, debbono scomparire anche dalla pagine delle indagini previsionali dello

Stato.

Per potere fare cultura sarebbe essenziale avere cultura. La cultura di questo ceto politico si rivela nel linguaggio. Non mi riferisco allo stile delle polemiche parlamentari né alla conoscenza del greco vantata da Berlusconi; intendo piuttosto sottolineare le espressioni volgari delle dichiarazioni "normali" dei governativi. Si va dal "non faremo prigionieri" di Previti alla "guerra civile" (dei magistrati contro il governo) di Berlusconi, agli obiettori "culattoni raccomandati" di Sgarbi o al "dovrebbe recarsi da un notaio e depositare un testamento come un morto vivente" detto a Zaccaria da Storace. Si potrebbe continuare, ma si tratterebbe di un'antologia disgustosa. Manca la geometria, manca la finesse, manca l'esprit.

Speriamo che li conservi la parte ancora sana del Paese, soprattutto quella che, ancora fornita di spiriti di geometria e di finezza, può, nella società, nelle istituzioni, nelle scuole, perfino nelle chiese, farne uso per aiutare la società a superare le crisi di questo trapasso d'epoca e le deficienze di un infelice governo. Soprattutto chi fa politica d'opposizione dovrebbe recuperarli in fretta: senza dare prova di seria cultura alternativa non si diventa punto di riferimento per alcun cambiamento.

## Il diritto all'educazione

Ho letto da poco la prolusione tenuta da Gaetano Salvemini quando fu reintegrato nella cattedra di storia a Firenze dopo un esilio durato ventiquattro anni. "Non si ritorna senza un battito di cuore alla scuola che vi accolse adolescente, e fece di voi un uomo, e poi vi riprese insegnante, e poi doveste andarvene col pianto nell'anima, e ora vi ritornate dopo lunga frana di eventi".

Sono parole che, seguite da molte altre, forti e significative, sulla verità, che non si può fabbricare ad arte ("..Hitler insegnò che più grossa è la bugia, più facilmente è creduta" (ma) Abramo Lincoln diceva che voi potete ingannare alcuni per qualche tempo, non tutti per sempre") e vive di rispetto delle idee, che sono insieme laiche e religiose tutte per il loro essere 'idee' ("chi ha scoperto nel suo spirito la sorgente da cui le religioni rampollano, non vede più inaridirsi quella fonte, dogmi o non dogmi, sacrestani o non sacrestani"), mi hanno emozionato per più ragioni.

Una prima per la mia passione di docente, che rimpiange di non essere in cattedra in un momento in cui tutto sta cambiando e molti ragazzi pagano il rischio di trasformazioni imprevedute. Una seconda per il brivido sottile che da il rievocare in storie altrui esperienze familiari, di fermezza civile nel rifiutare compromessi con un regime liberticida e di mite fierezza nel rifiutare tentazioni vendicative dopo aver pagato il prezzo della dignità conservata. E insieme il timore che, in una situazione totalmente altra, ma di crisi per la libertà, vi potranno essere insegnanti indotti a "lasciare anzitempo", ad andare in pensione o a cercare un altro lavoro per stanchezza, per scoraggiamento, per cedimento alla frana.

Terza è la concomitanza con un caso abnorme, che è avvenuto nella mia città e che ha visto il parlamentare di FI Fabio Garagnani aprire nel suo ufficio di consigliere, su un telefono del Comune di Bologna, una linea aperta alla denuncia a carico di quegli insegnanti che a scuola fanno politica e criticano il governo, "comunisti e talebani", come qualcuno è solito dire. È umiliante immaginare che, in democrazia, un parlamentare configuri impunemente - che il ministero si dissoci serve poco, se l'interessato dichiara di voler aprire altre linee - un'iniziativa che è, sì, reazionaria e poliziesca, ma soprattutto incivile e antipedagogica. E c'è da riflettere, se è vero che le chiamate sono state prevalentemente di insulti, ma non sono mancate le "denunce". Credo che si debba partire da questo episodio per riflettere e per tentare di riportare urgentemente il discorso sulla scuola al centro degli interessi del Paese.

Forse non tutti sanno che sono stata eletta per tre volte, in qualità di "indipendente di sinistra", nelle liste dell'allora PCI. Non ero comunista, ma entrai per la prima volta in una sezione del partito quando si aprì il discorso sulla riforma dell'istruzione pubblica e sui decreti delegati. Lì imparai a ragionare di scuola in termini di percorsi complementari che partivano dall'asilo-nido per finire all'educazione permanente come diritto di cittadinanza.

Ormai da anni quest'impostazione qualificante è stata inquinata da progetti di 'aziendalizzazione' con una terminologia mutuata dall'imprenditoria e del tutto impropria. Certamente lo sviluppo moderno comporta criteri di razionalizzazione non confrontabili con quelli del passato; tuttavia è un peccato - e un errore - che i tentativi di rinnovare le strutture scolastiche nel nostro Paese siano stati, nella passata legislatura, mal posti e non abbiano coinvolto sufficientemente il corpo docen-

te. Ne sono derivati un distacco e un rifiuto pericolosi, che hanno indotto la componente scolastica all'astensionismo elettorale e al rivendicazionismo sindacale in chiave puramente economica e non culturale. Perché la scuola non deve essere un'azienda. D'altra parte, in contraddizione con molte dichiarazioni, la riforma dei cicli è stata diluita nel tempo fino a pervenire in extremis a un'approvazione riduttiva e affrettata, senza neppure porre mano contestualmente alla riforma degli organi collegiali. Adesso la situazione è estremamente critica, perché di tutti i problemi di "diritti minacciati" nessuno è così fondamentale come quello dell'istruzione, che riguarda le generazioni future. Qui il condizionamento potrebbe essere totalizzante.

Il governo Berlusconi ha portato il suo attacco alla scuola distorcendo, fin dalla campagna elettorale, i fini di una corretta pedagogia. Le "31" (impresa-informatica-inglese) non erano una pagliacciata per fare demagogia: rappresentano la filosofia di chi crede che il danaro è il solo valore, che l'istruzione è una mercé e che gli studenti sono dei clienti. Non ci possiamo nascondere la gravità della situazione. Come per i valori culturali e la ricerca scientifica, questo governo è in grado di fare regredire l'Italia all'interno del contesto europeo e internazionale. Anche all'estero la scuola non è "la priorità" politica; tuttavia gli altri Paesi hanno avuto un'istruzione pubblica qualche secolo prima di noi, consumano più libri e giornali e possono fruire di scelte televisive diversificate. Oggi tutti si rendono conto che il futuro, anche in senso mercantile, sarà di chi sa cavalcare l'innovazione, produce brevetti, fa avanzare la sofisticazione delle tecnologie. Diventa basilare una scuola che dia pari opportunità a tutti e che alzi il livello generale dei bisogni, dei desideri, delle responsabilità, per aprire a una società più equilibrata e capace di cogliere le opportunità di nuovi percorsi.

Per questo la scuola del presente/futuro deve educare, non limitarsi a 'formare' - come predica la ministra Moratti - a professioni o a mestieri.

Sarà sempre più radicale la necessità di contare su donne e uomini che abbiano senso di sé e capacità logiche più robuste per poter ragionare in proprio, responsabilizzarsi e argomentare, che siano educati sentimentalmente e sappiano pretendere da sé qualcosa di più delle telenovelas. E che sappiano sostituire alla violenza delle armi la nonviolenza come unica condotta civile a tutti i livelli. Per questo l'importanza di dare senso ai cicli e a una 'flessibilità' (questa volta positiva che consenta il passaggio a diverse discipline e interessi, allo studio di quella contemporaneità che non può esse-

re ancora la prima guerra mondiale o Pirandello, ma deve comprendere la conoscenza delle regole generali dell'economia, una geografia che sia geopolitica, il valore dei propri diritti di cittadinanza fondati nella Costituzione.

Questo è solo apparentemente utopistico. In realtà una riforma che dia autonomia non solo gestionale (e data, per giunta, ai presidi e non alla rappresentanza della comunità scolastica), ma anche e soprattutto culturale, potrebbe aprire alla fantasia una classe docente oggi inerte. Basterebbe che non soggiacessimo tutti all'autorità delle "circolari" o che ci mettesse in soggezione la burocrazia a bella posta gerarchica, ma ci facessimo soggetti culturali, a tutti i livelli responsabili di corrette scelte didattiche.

Questo significherebbe dare senso anche all'interpretazione e all'uso della partecipazione politica. Tanto più che, in tempi di federalismo, diventa forte il valore della comunità locale, di quello spazio pubblico che, come insegna Hannah Arendt è il cuore pulsante del vivere civile.

Tutto il contrario è ciò che progetta la ministra Moratti, perfettamente coerente con gli intendimenti mercificanti del governo. Per comodità elenchiamo schematicamente le proposte rese pubbliche il 28 novembre che verranno proposte in Parlamento (a meno che non ci scappi fuori qualche comoda decretazione):

- soppressi i cicli, la scansioni scolastica passa a: 5 anni (elementari) + 3 (medie) da dividere per 2, su 4 periodizzazioni 'cicliche', a cui seguono 4 anni di superiori (con riduzione di un anno, poco giustificabile pedagogicamente, mentre la riforma annullata assorbiva un anno di elementari),
- le superiori si dividono in "licei" e "istituti professionali"; inoltre viene offerta la possibilità di un triennio di "formazione/lavoro", con piccolo salario allo studente e incentivi alle imprese,
- il passaggio tra una fascia e l'altra è possibile (se uno studente del professionale vuole trasferirsi al liceo studierà da solo il greco e il latino), niente esami di passaggio fra i bienni, ma valutazioni associate con "orientamento", per incentivare la scelta di binario delle superiori,
- chi frequenta le materne (che si chiamavano "scuole dell'infanzia") nell'ultimo anno riceve un credito di un anno nel curriculum,
- le elementari perdono la lingua straniera (nonostante l'"inglese" di Berlusconi) e la musica,
- le attività extracurricolari sono a carico della scuola,

"attività imprenditiva" delle istituzioni scolastiche, professioni e predestinati al lavoro, ci saranno esami solo per l'ammissione all'università e le università potranno concedere un anno per superarlo, i docenti, dalle materne alle superiori, dovranno essere in possesso di laurea triennale e specializzazione biennale,

c'è l'impegno - verbale - di investire 19.000 miliardi nella scuola fra il 2001 e il 2008 (intanto la finanziaria attuale ha subito pesanti tagli e, formalmente prevede 210 miliardi in meno per il 2002, 700 per il 2003 e 1.400 nel 2004).

Occorre ricordare che, anteriormente, vi erano stati provvedimenti singoli che di fatto hanno prodotto altre modifiche:

nella legge finanziaria non si riscontra nessuna risorsa per il rinnovo dei contratti, neppure per coprire gli effetti inflattivi; sono cancellati 123 miliardi creati in precedenza e ridotti i finanziamenti per l'attività scolastica e l'edilizia (le finanziarie del centro-sinistra avevano erogato 10.000 miliardi.), vengono erogati 100 miliardi alle private paritarie, gli esami di maturità si svolgeranno con commissioni tutte interne, a eccezione del presidente: le private avranno totale franchigia, i commissari saranno alla mercé dei presidi che competono per il "successo" delle loro scuole, mentre il mancato pagamento di retribuzioni agli insegnanti produrrà un risparmio di 200 miliardi.,

si investono, d'altra parte, 200 miliardi per immettere nei ruoli dello Stato 13.000 insegnanti di religione, le scuole private possono assumere insegnanti privi di abilitazione,

viene nominato a presiedere la Commissione deontologica il card. Tonini,

viene insediato il gruppo di lavoro (presidente Mariolina Moioli) sull'applicazione della legge di parità fra scuole pubbliche e private, mentre la ministra dichiara (al meeting di CL) che la scuola pubblica non può avere il monopolio, l'orario di lavoro dei docenti passa da 18 a 24 ore, le assenze degli insegnanti vengono coperte dai colleghi fino a 30 giorni (ridotti, sembra, successivamente a 15), gli asili nido (a cui il governo Amato aveva destinato 3.500 miliardi per tre anni) corrono il rischio di diventare (progetto leghista) parcheggi aziendali nei luoghi di lavoro,

- nelle scuole diminuiscono le risorse per il sostegno agli handicappati,
- gli organi collegiali diventano "consigli di amministrazione" e la partecipazione studentesca è regolamentata dal consiglio stesso.

Le scuole italiane - private comprese, sotto un certo aspetto - sono davvero a rischio.

Potrebbe essere sfuggito qualcosa, ovviamente di conferma delle linee di tendenza espresse dalle indicazioni generali della ministra e del governo e che sono: abbandono del criterio della laicità, parità del sistema pubblico/privato anche con forzature costituzionali (più facilmente imponibili dopo il referendum del 7 ottobre), netta separazione fra privilegiati delle professioni e predestinati al lavoro, esclusione dei criteri didattici e pedagogici. D mondo sta cambiando radicalmente e si

fa sempre più complesso: se si considera anche solo il campo della genetica, si percepisce che ci troviamo in un tempo 'galileiano'. Occorre che le nuove generazioni diventino capaci di reggerne l'impatto. Anche rispetto alle inquietudini che può dare il futuro "è la città - come diceva Solone - che educa gli umani". È la democrazia che ha come cura principale l'educazione della società. E la società è "plurale": per questo la sua educazione deve essere valorizzata in una scuola che sia pubblica. Per questo appare assai negativo il progetto di questo governo che "privatizza" la società e lede i diritti democratici. Non si possono più frequentare scuole dopo le quali si va a fare l'operaio o l'architetto senza avere cognizione di quell'umana felicità, privata e pubblica, che ha anch'essa bisogno di ricerca e, in questo senso certamente sì, di "formazione".

## Allegato

Piccola rassegna-stampa su segnali di restaurazione fascista nei luoghi amministrati dalla destra:

Ragusa: il sindaco Domenico Arezzo (AN) ha proposto di erigere una statua a Filippo Pennavaria "liberatore di Ragusa smarrita nella follia rossa del 1920"

Cagliari: il sindaco, ora senatore (AN), ha dedicato una strada al podestà fascista Enrico Endrich

Bari: il sindaco Simeone Di Cagno Abbrescia (AN) ha collocato sul lungomare un busto in bronzo di Araldo di Crollalanza, podestà, ministro di Mussolini, commissario di governo della Repubblica di Salò

L'Aquila: il sindaco Biagio Tempesta (ex MSI, ora FI) ha dedicato la piscina comunale ad Adelchi Serena, podestà, successore di Ettore Muti alla guida del Partito Nazionale Fascista

Trieste: la direzione della Risiera di San Saba è affidata all'on. Roberto Menia (AN)

Il sindaco Roberto Dipiazza (AN) ha collocato nella galleria comunale il ritratto di Cesare Pagnini, deportatore di ebrei, ribattendo alle proteste "E allora? I russi hanno ancora i ritratti di Lenin e Stalin". Progetta anche di dedicare una via ad Almirante

Latina: il sindaco Aimone Finestra (AN) ha fatto ri-incidere l'epigrafe, cancellata dopo la liberazio-

ne, che dice "i contadini e i rurali debbono guardare a questa torre che domina la pianura e che è simbolo della potenza fascista; convergendo verso di essa troveranno quando occorra aiuto e giustizia"

Padova: la biblioteca comunale ha avuto un robusto rifornimento di testi della destra da Evola a Guenon "per far conoscere modelli di vita e di pensiero disomogenei rispetto al nostro" e per rendere un luogo pubblico punto di riferimento della destra. Sempre a Padova squadristi di Forza Nuova hanno aggredito alcuni studenti con bastoni, catene e bottiglie in un'aula della facoltà di scienze politiche

Verona: il vice-sindaco Luca Baiona (AN) ha concesso il patrocinio al complesso nazi-rock White Power Music, ha finanziato piccole case editrici di destra estrema "alla scoperta della cultura non conforme" e organizza dibattiti con la Fondazione Julius Evola. In questa città un comitato "Verona Ariana" ha definito Giovanni Paolo II "il Papa islamico"

Tremestieri Etneo: il sindaco ha dedicato una strada a "Benito Mussolini statista". Domenica 11 novembre, nella trasmissione televisiva "Le Iene", si è dichiarato fascista e ha fatto due volte il saluto romano. Ha elevato protesta il Centro Simon Wiesenthal

Civita Castellana: il sindaco Massimo Giampieri (AN), dopo che i DS erano ricorsi al Coreco sul consultivo finanziario presentato dalla amministrazione, ha fatto affiggere - a spese del Comune - manifesti con l'accusa "DS terroristi come Bin Laden"

Venezia: il gruppo di AN chiede un'onorificenza per i caduti di Salò

Roma: la Regione Lazio concede patrocinio solo a centri della destra e a convegni sul revisionismo

Al Consiglio Regionale dell'Emilia/Romagna Rodolfo Ridolfi si è presentato avvolto nel tricolore sostenendo che "la cultura islamica è inferiore" e accusando "il vescovo di Faenza, un cattocomunista, più comunista che cattolico, visto che ha partecipato a una marcia con pacifisti e pacifondai"

Chieti: il sindaco Nicola Cuculio è stato assolto a Milano nel mese di novembre 2001 in un processo seguito alla denuncia sporta da un giornalista del Corriere della Sera testimone delle dichiarazioni espresse nel 1993 a una cena romana di 44 sindaci missini: su "Hitler genio" e sull'occasione persa "di friggere gli ebrei". Nella rubrica televisiva locale "maschio al 100%" si è presentato a

sostenere la riapertura delle case chiuse munito di cartello di propaganda e di un gigantesco fallo

Predappio: per il 28 ottobre grande mercato di suppellettili fasciste (profumo 'nostalgia'; carte da gioco 'del duce', lattine di birra 'hitler' o 'mussolini', penne bic 'mussolini sei immortale') e folle di simpatizzanti. Senza proteste. Il sindaco DS lamenta che tutti assistano a slogan, fezz, teschi, svastiche senza muovere un dito per apologia di reato. All'ultima manifestazione di protesta assistevano 13 persone

Bologna: in Consiglio Comunale il gruppo di AN chiede la cancellazione dell'attributo "fascista" dal termine "strage" che appare nella stele della stazione a commemorazione dell'attentato.

Sempre a Bologna il ministro Garagnani apre in Comune un telefono per raccogliere denunce contro docenti di sinistra

*NB: queste notizie sono state desunte in questi ultimi due mesi prevalentemente da "l'Unità" o "Il Manifesto" e non sono mai state seguite da querele o richieste di rettifiche.*

# Conclusioni

Prof. Umberto Allegretti  
*Università di Firenze*

Non è mai facile concludere soprattutto quando c'è stata tanta ricchezza di espressione e di dibattito. Credo che vada tentato, poi ognuno completerà per sé stesso quanto sta portando via di qui per arricchirlo in altre circostanze e in altri ambienti. Tra queste circostanze - lo direi subito per non dimenticarlo - una potrà essere a Bologna il 15 dicembre in occasione di una giornata nel quinquennale della morte di Giuseppe Dossetti, che non ha intenti commemorativi puri ma mira a continuare un lavoro il cui programma sarà molto simile a questo perché sarà una riflessione sui problemi interni e problemi internazionali.

Direi che le relazioni e la discussione hanno confermato la tematica e l'intento che avevamo posto a base del seminario, cioè hanno confermato l'esistenza di gravi minacce di modifiche in atto a quello che era lo Stato - certo già imperfetto - dei nostri diritti di cittadinanza. Hanno in particolare confermato il nesso che esiste tra minaccia internazionale e minacce interne. In particolare molti hanno raccolto - magari anche parlando in privato con me - l'ipotesi, che io mi permettevo di fare sulle radici e sugli intenti più remoti dell'attuale guerra, dell'insediamento stabile americano nell'Asia centrale e sulle coste dell'Oceano Indiano, oltre al controllo militare degli Stati Uniti ancora più generalizzato rispetto al passato. Questa ipotesi va ulteriormente verificata e seguita però noi dobbiamo guardare senza ingenuità, senza essere vittime di questo sistema informativo che "dice bugie", o di quei silenzi che sono poi equivalenti. Ci sono le bugie positive ma ci sono poi i silenzi e l'effetto è convergente. Fra questi silenzi c'è la non lettura di ciò che sta avvenendo in profondo per rimanere invece legati solo alle contingenze militari che bisogna pure guardare perché sono terribili, ma che dobbiamo superare in avanti. Era molto vero quello che diceva Giancarla Codrignani che molti eventi sono annunciati prima. C'è persino una base evangelica se noi stiamo attenti a questo quando Cristo ci invitava a leggere i segni dei tempi in anticipo. Come sappiamo prevedere la meteorologia e non sappiamo prevedere in anticipo i fatti storici che arrivano? Il titolo di un libro di Garcia Marquez "Cronaca di una morte annunciata" è veramente ripetibile per tutte le guerre attuali. Ricordate

quello che dicevo ieri, che fin dal 1999 e poi dal dicembre del 2000 le Nazioni Unite - e quindi gli Stati che le animano, perché sappiamo che le Nazioni Unite sono fatte dagli Stati - avevano deciso di vigilare, di congelare, di interrompere i finanziamenti al terrorismo e avevano già identificato Al Qaeda, Bin Laden e l'Afghanistan come il luogo dove il terrorismo si raccoglieva. Eppure dal 1999 e poi ancora dal 2000 sino a settembre non è stato fatto nulla, e non per caso perché il sistema bancario non tollerava di essere assoggettato a controlli. Questo è un esempio enorme di come veramente non sappiamo fermare gli avvenimenti gravi.

Quello che è venuto più in evidenza dalle nostre relazioni, che erano puntate soprattutto ai problemi interni, è la minaccia al diritto di cittadinanza degli italiani e degli stranieri in Italia e il fatto che all'ombra della guerra vanno avanti più facilmente di prima le compromissioni dei diritti. Tutta questa legislazione, che abbiamo già avuto o che si sta producendo in questo periodo, passa attraverso molte difficoltà di essere persino rilevata e fatta oggetto di dibattito, perché il tema della guerra - giustamente, in un certo senso - occupa tutta la scena. Che ne stiano approfittando volontariamente e consapevolmente gli elementi più accorti e più oltranzisti della maggioranza della destra è del resto chiarissimo, ma l'opposizione - o quella che dovrebbe essere l'opposizione parlamentare - per gran parte rimane legata a questo equivoco.

La furia "bipartisan", che si è diffusa nel nostro Paese, in realtà impedisce di esercitare sufficientemente il controllo e la contestazione anche sui problemi interni; qualche volta viene fatto, non dico di no, però sembra sempre episodico, casuale. Invece bisogna puntare sull'esercizio della legislazione e delle decisioni, perché le leggi già passate o in corso di discussione, di cui abbiamo avuto l'analisi, sono estremamente gravi e vanno verso la destrutturazione di una società che faticosamente avevamo costruito e verso la costruzione, come anche oggi è stato detto, di un regime.

Qui c'è una lettura che è vecchia di un secolo e mezzo, ma che io raccomanderei nonostante la sua antichità: si tratta del grande testo classico "La demo-

crazia in America". L'autore aveva fin dal 1830-40, riflettendo sugli Stati Uniti, visto con chiarezza i totalitarismi presenti dentro la democrazia, i conformismi di massa nella società che gli appariva allora la più democratica, la più avviata - lo era certamente più dell'Europa, più che non oggi - verso la democrazia. L'autore è considerato un estimatore degli Stati Uniti e anche noi possiamo esserlo per tante cose e soprattutto per il passato. Un po' meno per il nuovo presente. Ma Tocqueville non nascondeva la gravità di certe cose che maturavano proprio attraverso la democrazia, perché è vero che la democrazia, come insegna "Il politico" di Platone, è il regime di minore male per una certa sua debolezza. Però Tocqueville equilibrava questa affermazione dicendo il contrario. E le due cose sono vere, è vero insieme che la democrazia è anche forte a tal punto che (egli diceva) in America non c'è libertà di pensiero. Guardate che questa frase non la dice Noam Chomsky o non la dice un comunista (direi a Berlusconi), ma la dice un estimatore degli Stati Uniti che notava che c'era in America un conformismo di massa, un auto-conformismo, un'autocensura, quella stessa che stiamo sperimentando oggi nella stampa, nei mezzi di comunicazione di massa. C'è questa tendenza, nella democrazia: cioè la democrazia non è mai acquisita, va sempre riacquisita, risperimentata, ristrutturata continuamente perché è un processo, non è una cosa che abbiamo una volta per tutte. Quindi, "che fare" diventa il nostro rovello ed è sempre presente nelle nostre discussioni.

"La democrazia in America" è un grosso libro, si può anche non leggerlo tutto, ma sono da vedere almeno alcuni capitoli centrali che parlano di totalitarismo. Tocqueville non lo chiama così, ma altri, Anna Arendt, hanno parlato di totalitarismo. Un'altra testimonianza del nazismo in USA, come Horkheimer e Adorno, è tratta da tutti gli esuli.

Allora la critica all'americanizzazione la dobbiamo fare anche perché non dimentichiamo che noi in 50 anni siamo stati il più americano dei Paesi d'Europa e ora dobbiamo arrivare a tirare le fila e a superare questa forma di egemonia americana cui siamo stati più d'altri Paesi d'Europa soggetti. Ma poi tutta l'Europa ha praticato una forma di mimetismo verso gli USA. A sua volta, Polanyi ha dimostrato come il mercato sia costruito dagli uomini, non sia affatto niente di naturale e quindi è nelle nostre mani costruire o controllare un mercato. Dunque, questa grande generazione dell'Europa centrale che ha operato negli Stati Uniti e altrove ha sempre segnalato, con grande sofferenza e

nonostante la grande gratitudine per gli Stati Uniti che la accoglievano come esule, i pericoli della società americana. E poiché, come Marx guardava l'Inghilterra come l'antesignana di quello che sarebbe avvenuto in Europa di lì a poco, così noi dobbiamo sempre guardare gli Stati Uniti che sono gli antesignani di ciò che appare in Europa, così dobbiamo sapere che già sta passando nel mondo tutto questo e dobbiamo stare molto attenti a questo tipo di riflessione e portarla avanti. Il primo "che fare" è questo: la riflessione, lo studio, la critica. È sempre il primo perché è l'immaginario che ci comanda. Certamente ci comanda anche la materialità: questo Marx ce lo ha insegnato ed è entrato nel nostro patrimonio comune. Però Marx stesso nei suoi momenti migliori ha indicato anche l'immaginario e poi altri oggi - pensate a tutti i grandi filosofi francesi di oggi - hanno indicato che la radice del nostro agire sta nel modo come pensiamo il mondo. Il mondo non è oggettivamente, il mondo è come lo pensiamo e lo agiamo noi e quindi dobbiamo non essere insofferenti per la critica. Per es. quando il movimento dei giovani o altri vengono accusati di essere troppo nella linea della critica e della decostruzione, si sbaglia, perché il primo momento è la critica e la decostruzione solo che non bisogna fermarsi lì. Bisogna integrare la decostruzione, ma già nella decostruzione c'è un'altra immagine del mondo che uno si fa. Certo poi bisogna esplicitarla e questa è la fase più difficile. Andare oltre è certamente più difficile.

Quindi, primo: critica, decostruzione, studio. Primo vuoi dire primo logicamente, non vuoi dire che dobbiamo chiuderci in un convento o in una scuola e fare studio e non agire. Dobbiamo integrare continuamente riflessione e azione. Però sicuramente il momento logico primario è quello del mondo mentale. Dobbiamo rifarci un mondo mentale e quindi tutto l'accento che la nostra discussione ha messo sulla formazione credo che vada fondamentalmente condiviso. E qui raccoglierei l'invito fatto dal giovane artista perché, se ho detto immaginario, questo non vuoi dire solo testa, non vuoi dire solo pensiero astratto, puramente razionale. Non dimentichiamo che se ci sono stati i disastri dell'irrazionalità ci sono stati di più i disastri della ragione. Era superficiale la critica di dire che il nazismo era il prodotto dell'irrazionalismo. Il nazismo era prodotto dall'eccesso di razionalità, dell'applicazione scientifica, o l'uno e l'altro se volete, e non separatamente. Noi siamo fatti di passione - l'ultimo libro di Barcellona "Le passioni negate" (ed. Città aperta, 2001), vuole indicare la pienezza dell'uomo.

L'uomo conosce attraverso la ragione, la riflessione, lo studio, ma anche attraverso le passioni, il cuore, attraverso la tenerezza, la sensibilità e così via. E quindi l'arte è poi il momento anche più unificante che non la pura analisi.

Detto tutto questo, in che modo agire? Qui sono stati fatti dei suggerimenti. Ce li appuntiamo. Forse riusciremo a fare un documento dove si potrebbe inserire tutta la questione magistratura, che qui è apparsa sfumata o troppo poco presente.

Prima di dare un senso di riequilibrio tra le due cose, vorrei dire - questa è una mia convinzione - da un lato noi dobbiamo valorizzare gli strumenti giuridici classici, che sono l'uso del giudice, del mezzo giudiziario. Ieri esemplificando su cosa era possibile fare sulla salute, io stesso ho cercato di mettere a fuoco cosa è possibile fare contro questa legge già approvata in un ramo del Parlamento che annulla il prontuario farmaceutico nazionale e ho detto che potrebbe aiutare la questione di incostituzionalità, da sollevare in certe forme, per riequilibrare il rapporto tra le varie regioni. E quindi tutta la battaglia giudiziaria va fatta, laddove è possibile: per esempio per Genova è chiaro che bisogna continuare anche sul piano giudiziario per arrivare al rendiconto delle cose gravi che sono avvenute.

Però guardando soprattutto ai problemi amministrativi e costituzionali più che di diritto privato e diritto penale, si può essere convinti che i mezzi giudiziari non bastano e non arrivano dappertutto. Il giudice è l'ultimo custode: per i diritti di libertà e per i problemi implicati nei diritti degli operai, di eccesso nelle perquisizioni, negli strumenti di controllo delle comunicazioni - forse di internet anche, domani, che si annunciano negli Stati Uniti, il giudice è importantissimo. Però non c'è solo questo: per i diritti sociali, lo strumento del giudice opera poco e abbastanza marginalmente. Certo può assegnarmi la retribuzione sufficiente se non mi viene data, può sicuramente garantire alcuni livelli di sicurezza con alcune sentenze nel campo del diritto del lavoro. Però il grosso del soddisfacimento dei diritti di cittadinanza nel campo del sociale non potrà mai spettare al giudice. Il giudice non può riorganizzare bene gli ospedali; può marginalmente invitare a farlo

attraverso alcune sentenze, però ci vuole una continua azione amministrativa, politica e finanziaria per organizzare gli ospedali, per tenere in piedi il sistema dell'istruzione, per diffondere la cultura e riorganizzare il sistema televisivo e delle comunicazioni, l'amministrazione e il controllo della finanza. Innanzitutto, quindi dobbiamo fare politica. Dobbiamo riprendere a fare politica. Poi dobbiamo curare l'amministrazione, inseguire l'amministrazione, continuare a inseguirla nelle sue inefficienze, nel suo cattivo funzionamento e così via. Pensiamo agli aspetti della sanità a cui si arrivava ieri con il problema dei brevetti. Lì si tratta prima di tutto di esercitare una critica e quindi tendere a modificare accordi internazionali prima ancora che leggi nazionali che riguardano la brevettabilità dei farmaci, delle sementi. Poi c'è tutto l'aspetto che ieri non abbiamo toccato (lo ricordo soltanto) dei brevetti sulle sementi che impediscono l'agricoltura del Terzo Mondo. Allora su tutto questo noi dobbiamo lottare essenzialmente con mezzi di carattere politico.

E poi c'è la lotta culturale. La terza globalizzazione di cui parlavamo ieri e di cui abbiamo riparlato oggi ampiamente con le cose che ci ha detto Giancarla Codrignani riguarda la lotta culturale. Questa si fa anche negli interstizi e non soltanto quindi attraverso il mezzo giuridico e amministrativo di cui parlavo prima. Quindi non dobbiamo rinunciare a questo; ma dobbiamo continuamente riprendere a filosofare. Per esempio sulla tecnologia. Il tema della tecnologia, che noi abbiamo appena sfiorato qua e là. Siamo in grado di riprendere una critica del dominio della tecnologia, che vuoi dire della "macchina" - come dice Latouche - scientifica, tecnica ed economica? C'è una saldatura tra economia e tecnologia.

Concludo dicendo che le cose da fare sono veramente immense, i fatti di cui ci si occupa sono immersi e lo strumento più alla nostra portata è la rete di cui si è parlato. La rete intesa come continuo collegamento tra le nostre associazioni. C'è un eccesso di patriottismo - io non mi stanco di rilevarlo - nelle singole associazioni e invece soltanto entrando in collegamento noi potremo fare qualcosa. Dunque, a tutti noi buon lavoro.