

***1° RAPPORTO  
SUL PROCESSO  
DI LIBERALIZZAZIONE  
DELLA SOCIETÀ ITALIANA***

**Ottobre 2000**

# **INDICE**

## **COMUNICAZIONE E LIBERTÀ**

*Franco Cangini* ..... p. 3

## **LA LIBERTÀ NEL WELFARE E NEL LAVORO**

*Giuliano Cazzola* ..... p. 9

## **DIRITTI UMANI**

*Luigi Compagna* ..... p. 16

## **EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO**

*Raimondo Cubeddu e Alberto Vannucci* ..... p. 21

## **I DIRITTI: COSTANTI E VARIABILI**

*Giuseppe de Vergottini* ..... p. 35

## **IL SISTEMA SCUOLA: LIBERTÀ E DOVERI NEL PAESE DEI DIRITTI**

*Stefania Fuscagni e Luciana Lepri* ..... p. 43

## **GIUSTIZIA E INTEGRAZIONE EUROPEA**

*Piergiuseppe Monateri* ..... p. 49

## **LA QUESTIONE SICUREZZA**

*Ernesto U. Savona* ..... p. 54

## INTRODUZIONE

Con questo Rapporto Società Libera ha voluto occuparsi della situazione e di alcune tendenze emerse nel processo di liberalizzazione della società italiana.

Il gruppo di lavoro, dopo aver individuato 8 specifici sottosistemi (Comunicazione, Welfare, Diritti Umani, Efficacia Legislativa, Scuola, Giustizia, Sicurezza, Principi Comunitari), considerati come settori prioritari, è passato ad esaminarli utilizzando, nel limite del possibile, parametri oggettivi.

In alcuni casi è stato agevole individuare anche dei raffronti internazionali che ci hanno permesso di stabilire il livello di liberalizzazione del Paese in quei specifici settori.

Il nostro impegno è che, a partire dal prossimo anno, sia possibile estendere questa metodologia ai dieci comparti che andremo a considerare. Infatti, la presentazione del rapporto per Società Libera sarà un appuntamento annuale a data fissa.

Siamo convinti che in Italia, nonostante i continui richiami al Liberalismo, vi sia un deficit di cultura liberare, che la quotidianità politica stenta ad avvertire.

Società Libera, esempio di istituzione privata che si occupa di cultura-politica, senza essere parte politica, vuole interpretare questa esigenza.

In tal senso apporterà un chiaro contributo valutativo riflettendo, periodicamente, sull'effettivo stato del processo di liberalizzazione che tante difficoltà incontra e di cui tanto si parla, qualche volta a sproposito.

Significativo è il tema dei diritti recepiti dal nostro ordinamento, che ci pongono tra i più avanzati standard internazionali a cui però fa riscontro una prassi spesso di segno diverso.

*Vincenzo Olita*

# COMUNICAZIONE E LIBERTÀ

A cura di Franco Cangini

## INCONTROLLATI E IRRESPONSABILI?

Saul Bellow, il grande scrittore, mise il dito nella piaga una ventina di anni fa, quando osservò che, in una democrazia, “il massimo potere appartiene a quelli che formano l’opinione pubblica, ed è anche il potere più incontrollato, più irresponsabile”. Rimproverava al giornalismo americano di fare cattivo uso della libertà di cui gode. Cioè di non fare fino in fondo il suo dovere: assicurare al pubblico un’informazione corretta. Per quanto riguarda l’Italia, sarebbe difficile attribuire ai giornalisti il potere di “formare” l’opinione pubblica. Salvo eccezioni, le nostre aziende editoriali fanno tradizionalmente capo a interessi imprenditoriali non identificabili col mercato dell’informazione, ciò che sottrae la “manipolazione” dell’opinione pubblica alla disponibilità della corporazione dei giornalisti per consegnarne la responsabilità primaria a una pluralità di soggetti, economici o politici. Inoltre, la figura retorica d’un pubblico di lettori che si abbeverava all’informazione per poter giudicare le cose di casa e del mondo, è assai poco italiana. La realtà è piuttosto quella rappresentata da Sergio Romano in un recente saggio sulla libertà d’informazione:

*“Il giornalista italiano è il naturale prodotto della situazione ed è molto spesso ‘schierato’... Gli stessi lettori sembrano preferire la condizione del militante a quella del cittadino... L’Italia che legge è in buona parte un’Italia faziosa, biliosa, ansiosa di trovare nel suo quotidiano le proprie idee e idiosincrasie. Non chiede di essere informata. Chiede di essere rassicurata. Non chiede di essere convinta: chiede la conferma delle sue convinzioni. E ha, tutto sommato, l’informazione che desidera”.*

La tesi di Romano trova un riscontro nello strano caso di Indro Montanelli. Nel vederlo così amato dai suoi lettori, quando dirigeva il “Giornale”, si era portati a crederlo titolare del potere d’influenzare un settore di opinione. Quando fondò un altro quotidiano, i suoi lettori lo seguirono in massa. Ma per abbandonarlo di colpo già al secondo numero della sua nuova iniziativa editoriale, non appena fu evidente il salto di linea politica. Quei lettori amavano, in Montanelli, il giornalista capace di esprimere con efficacia le loro stesse opinioni. Erano interessati al suo pensiero solo nella misura in cui potessero vedervi riflesso il proprio, in un rapporto non troppo dissimile da quello della regina cattiva di Biancaneve con lo specchio delle sue brame. Nel rapporto tra giornalista e lettore si ritrova un fenomeno analogo a quello osservato tra politico e elettore. Insomma, il più autentico soggetto pensante, nelle due coppie, non è né il politico né il giornalista.

Ciò che conduce a notare un’altra differenza tra la condizione del giornalista in America e in Italia. In America l’alto grado d’indipendenza delle aziende editoriali richiede giornalisti altrettanto indipendenti. Ne discende un atteggiamento di relativa fiducia dell’opinione pubblica, che la dispone a essere influenzabile dai mezzi d’informazione. Dunque si comprende che Saul Bellow esprima una diffidente richiesta di garanzie sull’effettivo senso di responsabilità dei giornalisti (si comprende meno che senta la mancanza di controlli sull’informazione, evidentemente incompatibili con il ruolo del “quarto potere”). Ma dove, come in Italia, il pluralismo dell’informazione è piuttosto un’espressione del tribalismo sociale, la lealtà del giornalista non va tanto al pubblico, considerato in astratto, quanto, più concretamente, al “suo” pubblico. Cioè ai settori d’opinione a cui tradizionalmente si rivolge la sua testata, nonché, ben s’intende, agli interessi di chi paga lo stipendio. Il che, se non altro, rende il giornalismo italiano inattaccabile da sospetti d’irresponsabilità e d’incontrollabilità. Nel senso che chiunque fa stecca nel coro in cui s’inquadra è facilmente identificato e sanzionato.

## GIORNALISTI NELLA TRANSIZIONE

Il modo di fare il giornalista varia con i tempi e con le tecnologie. Alla fine degli anni Sessanta, il moto di contestazione del vecchio ordine sociale cambiò lo stato delle cose anche nelle redazioni. In meglio? Un vecchio del mestiere esiterebbe ad affermarlo. C’era un modo artigianale di essere giornalisti, fatto anche di dedizione incondizionata e di accettazione di un ordinamento gerarchico che, se non ammetteva sgarri, imponeva a chi stava su un gradino superiore il controllo del lavoro dei giovani e la cura del loro miglioramento professionale. La faci-

lità con cui questo sistema è stato spazzato via dimostra che non stava più in piedi.

Prima di allora poteva accadere, in un giornale della sera legato ad ambienti economici, che un cronista fosse licenziato per aver nominato la marca di un certo autobus che per la rottura dei freni aveva provocato un incidente. E che un altro cronista subisse la stessa sorte per aver riferito, in un'inchiesta sul portierato, l'aspirazione della categoria al riconoscimento dell'orario di lavoro. La cosa non era piaciuta alla proprietà edilizia. O anche che un redattore degli esteri perdesse il posto per aver riservato al neopresidente cubano Fidel Castro il medesimo trattamento sprezzante usato fin lì al ribelle Fidel Castro. E addirittura che un redattore capo fosse costretto a dimettersi per aver pubblicato con risalto, il giorno della morte di papa Pacelli, la foto di suor Pasqualina in uscita dai sacri palazzi con la gabbia dei canarini in pugno. Non aver tenuto conto degli assurdi pettegolezzi in circolazione sul conto della suora addetta alla persona del pontefice, era considerato un'imperdonabile mancanza anche in un quotidiano laico e liberale.

Questi eccessi repressivi non suscitavano reazioni apprezzabili: un po' a scampo di rappresaglie, ma soprattutto perché le regole del gioco erano chiare e si sapeva bene il costo delle infrazioni. Finito il potere di licenziare, è venuto giù tutto. QQ Lo strapotere aziendale di condizionamento dei redattori, e quindi della stessa qualità e completezza dell'informazione, ma anche le cose buone. Da allora, nessuno è tenuto a farsi carico del lavoro dei giovani (il possesso della qualifica professionale mette tutti su un piano di parità virtuale). Soprattutto, nessuno è tenuto a considerarsi in servizio oltre i limiti fissati dal contratto di lavoro. La mattina che un commando di terroristi palestinesi assaltò a Fiumicino un aereo di linea americano provocando una strage, in quel tale giornale della sera già preso a esempio era in corso un'assemblea di redazione. Nessuno si mosse. La notizia era di quelle poche che giustificavano la sopravvivenza, allora agli sgoccioli, di un giornale della sera, ma il vecchio modo, generoso e anche picaresco, di essere giornalista non c'era già più.

Con quali effetti sulla qualità dell'informazione? Non negativi, sotto un certo profilo della libertà di espressione. Certo, il nuovo potere nato nelle redazioni dalla sindacalizzazione della categoria e dalle gaurentigie contrattuali acquisite, metteva l'informazione, per calcolo politico, a rischio di deragliamento dai binari della correttezza. In compenso, sintonizzava il giornalismo sulla nuova, confusa realtà di una società che aveva rotto l'ingessatura delle forme e delle convenienze tradizionali. Anche il giornalismo politico si adeguava al nuovo corso, ma meno prontamente. Il criterio dell'assemblaggio di notizie diverse in un unico "pastone" era un bastione della conservazione, con la sua etichetta rigida nella gerarchia delle precedenze (prima il governo, poi i partiti della maggioranza, quindi quelli di opposizione in ordine d'importanza), e col suo linguaggio allusivo, così che fosse comprensibile solo dagli iniziati poiché si credeva che il notiziario politico fosse pascolo esclusivo degli addetti ai lavori, come il calcio per i tifosi. Fu l'ultimo a cadere. Successivamente si passò all'eccesso opposto, decidendo che la politica dovesse essere trattata come argomento d'intrattenimento popolare. Quindi romanzata, personalizzata, farcita di pettegolezzi fantasiosi nonché dilatata su un gran numero di pagine. In un paese dove l'attività politica ricalca spesso la performance del criceto nella sua gabbia rotante - movimento senza avanzamento - e la gente non se ne aspetta nulla di buono, l'ipertrofia delle sue cronache non può essere portata a esempio di buon giornalismo. Probabilmente finirà quando finirà anche la transizione dalla Repubblica dei partiti a un qualche assetto istituzionale di democrazia diretta. Una politica più fattuale e meno chiacchierona dovrebbe produrre un giornalismo politico più sobrio. O comunque cronache meno dilatate a copertura degli innumerevoli centri e centri di potere partitico.

## LE COSE CAMBIANO

C'è una novità: i conti delle aziende editoriali non sono mai andati così bene, anche se la tendenza all'emorragia delle copie non si è arrestata. Cinquantacinque milioni d'italiani acquistano meno di sei milioni di copie di quotidiani. Il confronto con i 5,5 milioni di copie venduti ogni giorno agli otto milioni di svedesi, rende l'idea della situazione. In compenso, il fatturato della pubblicità continua a crescere, e nel '99 ha scavalcato il ricavo per le copie vendute. Anche la televisione comincia a perdere quote di pubblico, ma continua ad aumentare il gettito degli spot. Da ciò una cascata di conseguenze. Accentuate dal fatto che la riscossa dei profitti nel mercato dell'informazione s'è incontrata con l'effervescenza e le grandiose aspettative prodotte dalla rivoluzione digitale.

Una conseguenza è la dislocazione del potere all'interno delle aziende editoriali. Intendiamoci: nessun dubbio che la bilancia dei rapporti di forza ha sempre piegato dalla parte della proprietà. Ma la trasformazione della forza in potere di decisione ha subito a lungo forti condizionamenti. Per un imprenditore, la proprietà di un mezzo d'informazione era un fiore all'occhiello, simbolo di distinzione sociale, e, soprattutto, una moneta da spendere

con il potere politico per ottenerne favori. Di conseguenza, era prassi consolidata che la proprietà concordasse con il potentato politico di riferimento la nomina del direttore del giornale. Questo era male, ma ne veniva qualche bene. Il direttore di fiducia di un qualche politico era, generalmente, persona non priva di qualità, in grado di usare la forza contrattuale che gli derivava dall'aver le spalle coperte per rappresentare, dinanzi alla proprietà, una visione professionale dell'interesse del giornale, sia pure nell'ambito di una determinata linea politica. Paradossalmente, proprio nell'inquinamento politico c'era una garanzia per la professionalità dei giornalisti, dietro allo scudo della direzione. E quindi anche una garanzia di qualità dell'informazione. Nei limiti del possibile.

Lo sfarinamento della Repubblica dei partiti ha avviato, in anni recenti, il processo di liberazione delle proprietà editoriali dai calcoli di tornaconto fatti sul favore di potentati politici, con i relativi condizionamenti. Inoltre, il boom del mercato pubblicitario, unito ai risparmi di gestione consentiti dall'introduzione delle nuove tecnologie, sta facendo dell'editoria italiana quello che non era mai stata: un affare. Ciò che promette l'avvio di un secondo processo di liberazione dell'editoria, stavolta dal peso di interessi proprietari che con l'editoria avevano pochissimo a che fare. Cominciano a vedersene gli effetti sul modo di fare i giornali, che ha certo guadagnato in spigliatezza nella gerarchia degli argomenti e nel modo di presentarli, ma che chiaramente non ha più il suo centro di gravità nella professionalità dei giornalisti, bensì in una visione manageriale a misura della cultura e degli obiettivi della proprietà. I settimanali cercano nella diffusione di videocassette, corsi di lingua eccetera una ragione di sopravvivenza che raramente trovano nei mercati esteri. I quotidiani si sforzano di tener su le copie e i proventi pubblicitari con una serie ininterrotta di costose campagne promozionali, dai concorsi a premi ai compact musicali. Il sentiero aperto or sono tre lustri dal lancio del Bingo, con un incremento di copie vendute mai ottenuto attraverso due guerre mondiali, è diventato un'autostrada. Vediamo dove sta portando.

Certamente non all'incremento della diffusione. Il miraggio del giornale popolare da un milione di copie, perseguito attraverso riforme grafiche e dei contenuti, si è rivelato, fin qui, illusorio. Un po' perché la precondizione del successo di un giornale popolare (Sun, Mirror, Bild) è l'esistenza del popolo, cioè di ceti meno abbienti orgogliosi della propria diversità rispetto alla buona borghesia e disposti a riconoscersi in un giornale adeguato al loro livello culturale e ai loro interessi. Altrove (Gran Bretagna, Germania) un tale popolo esiste. In Italia no. Da noi chi compra il giornale quotidiano s'iscrive automaticamente alla classe dirigente. La regola del P.E.N.C. ("Politica e Esteri Nessun Clic") vale per l'accesso ai portali telematici, non per l'acquisto di quotidiani in edicola. Qui il lettore si aspetta che la sua scelta di crescita sociale sia riconosciuta con articoli di fondo che non leggerà, con un'attenzione alla parte "nobile" del notiziario di cui si limiterà a scorrere i titoli. Probabilmente, sente addirittura la mancanza della Terza pagina tradizionale, blasone del giornalismo d'antan e prima vittima della decisione di andare verso il popolo.

Forse è anche per questo che la scelta editoriale di confezionare giornali più accattivanti per un maggiore bacino di utenza si è risolta in un compromesso. Per esempio, si crede fermamente che la politica infastidisca il lettore, ma non si ha il coraggio di ridurne la presenza alle poche notizie con valore informativo. Al contrario, la si riduce a occasione di bello e spiritoso stile di scrittura dilatato su un numero di pagine eccessivo anche per un lettore appassionato del genere e nullafacente. Il risultato è che il giornale "serio" della tradizione è morto e il giornale "popolare" non è ancora nato. Del resto, i passati tentativi di metterlo al mondo sono sempre rapidamente abortiti. Tutto lascia credere che la metamorfosi della carta stampata sia ancora all'inizio, poiché nella sua forma attuale non soddisfa gli editori, che l'hanno voluta, ed è più subita che apprezzata da un pubblico decrescente. Il vento di cambiamenti che si leva da un'editoria euforizzata dalla scoperta di poter essere un'attività economica altamente remunerativa, e sollecitata dalle nuove prospettive aperte all'intreccio multimediale dalla rivoluzione digitale, è sentito dai giornalisti come una minaccia molto più che come una promessa.

## UN MESTIERE IN CRISI

Nell'aprile scorso, Pier Luigi Celli, direttore generale della Rai, si fece prendere la mano dall'estro in un intervento al convegno bolognese sulla new economy: "Pensate come andrà in crisi il mestiere del giornalista. Grazie a Dio. E' una soddisfazione per tutti noi. E' uno dei mestieri che, se tutto va bene, è destinato se non a scomparire certamente a trasformarsi. Se poi questo porterà all'abolizione dell'Ordine dei giornalisti, credo che noi tutti eleveremo un peana al dio Internet". Gli esponenti della categoria non la presero bene e dinanzi alle loro proteste, Celli spiegò di aver inteso ironizzare sul rischio che "Internet permetta a tutti di fare comunicazione senza regole e senza tutele". Questo rischio è reale per i giornalisti, ma è sentito come una speranza da chi investe nell'evoluzione dei mass media. La domanda generalizzata di flessibilità nei rapporti di lavoro si traduce, nell'industria della comunicazione, in un'aspettativa di liberalizzazione della professione giornalistica, non a caso coin-

cidente con le iniziative tendenti all'abrogazione dell'Ordine. Inoltre, gli operatori dell'informazione sono consapevoli di essere più deboli che in passato, e quindi più vulnerabili dagli attacchi. Che effettivamente non mancano, e che andrebbero valutati anche sotto il profilo dell'interesse pubblico.

Al tempo che le aziende editoriali arrancavano con le stampelle della politica, e i loro deficit endemici erano ripianati da interessi economici impropri, era considerato di buon gusto, tra i giornalisti, non prendersi troppo sul serio. Lo stato delle cose gli vietava di considerarsi, al pari dei colleghi anglosassoni, i "cani da guardia" del potere con l'incarico di denunciarne le tracimazioni. O anche, per le ragioni dette all'inizio, gli specialisti nella formazione dell'opinione pubblica. Lo stesso giornalismo d'inchiesta, costretto a muoversi tra molti paletti e senza poter fare assegnamento sulle risorse d'indignazione dell'opinione pubblica, era fonte di frustrazioni più che di soddisfazioni. Un famoso giornalista ha recentemente rievocato la palude d'indifferenza in cui si era inabissata una certa sua circostanziata denuncia di scandalose malversazioni alla Sip e nelle Ferrovie. Un altro ha ricordato come la rivelazione della vergognosa speculazione finanziaria prontamente imbastita sui duemila morti del Vajont fosse stata messa a tacere da una manovra a tenaglia di magistrati, politici, alti burocrati. Se non fosse stata preceduta dal crollo del sistema di potere, la breve stagione di Tangentopoli non avrebbe mai visto la luce. Nella democrazia all'italiana, il giornalismo all'anglosassone era (è) un'illusione. Dunque, i vecchi giornalisti facevano quel che potevano sapendo di potere poco e consapevoli del fondo di verità contenuto in scampoli di arguzia popolare, sul tipo del celebre: "Giornali e cerini li comprano i cretini". Aspettando tempi migliori.

Tempi migliori sono effettivamente in arrivo, ma non è detto che i giornalisti possano rallegrarsene. Ogni novità positiva tende a rovesciarsi nel suo contrario. Così, il risanamento dei bilanci aziendali e l'avvento di un'editoria più sicura della sua forza ha ridotto ai minimi termini il potere dei giornalisti. I giornali vengono pensati e realizzati da cervelli manageriali fatalmente inclini a pensare che il sostegno della diffusione dipende da loro ben più che dai contenuti e che, al limite, i giornalisti sono l'ultima cosa che occorre. La disputa è di pubblico interesse, se non altro perché la deontologia dell'informazione corretta è alla base dell'esistenza dell'Ordine professionale.

In questo senso, c'è qualcosa d'inquietante, nonché di bizzarro, nella gara tra le bozze di Codici etici messe a punto dall'Ordine nazionale dei giornalisti e da singole aziende editoriali sull'esempio di grandi giornali degli Stati Uniti (dove la professione non è soggetta a disciplina pubblicistica). Si tratta di codici di comportamento e carte dei doveri lodevolmente preoccupate di vincolare i giornalisti al rispetto del diritto dei cittadini a un'informazione corretta e imparziale, ma singolarmente ottimistiche nel caricare il direttore responsabile di un ruolo di garanzia, senza preoccuparsi di fornirgli gli strumenti per svolgerlo. Va detto che il direttore, sballottato tra una proprietà che può esonerarlo da un momento all'altro così come lo ha scelto (avendo da qualche tempo cura di farlo tra chi non gode né di coperture politiche, né di feeling con i lettori), e una redazione che ne fa il badalucco delle sue frustrazioni, non avendo nulla da temere né da sperare da lui, non è in grado di garantire alcunché. Può solo fare suppuku e dimettersi, posto che ne abbia la vocazione. La debolezza costituzionale del direttore, nell'attuale congiuntura, lascia senza credibili garanzie il pubblico interesse a un'informazione decente. E' un problema che ammette solo due soluzioni: o dare forza a chi ha la funzione, o dare la funzione a chi ha la forza. Vale a dire che se non si vuole riconoscere all'editore la responsabilità personale e diretta della qualità dell'informazione, facendone il direttore delle sue testate, occorre mettere il giornalista direttore nelle condizioni di resistere alle pressioni e di poter fare il suo dovere senza doverne temere le conseguenze. E' un problema reale e risolvibile, ma nessuno se lo pone.

Altrettanto reale il problema sollevato dalla massiccia intimidazione in atto, per via giudiziaria, nei confronti dei giornalisti e delle aziende editoriali. Nel 1999 erano pendenti oltre 2000 cause nei confronti di giornalisti, con richieste di danni per 3500 miliardi a loro carico. Colpisce che proprio i magistrati siano i più numerosi promotori di azioni giudiziarie e anche i titolari dei risarcimenti più pingui. L'anno scorso sono state pronunciati 31 giudizi di condanna, per cause promosse da magistrati, con il riconoscimento di risarcimenti per 60 milioni in media (seguivano i politici, con 25 condanne e 44 milioni). Il fenomeno ha assunto dimensioni allarmanti, e caratteristiche tali da renderlo letale per la libertà d'informazione. Infatti, la cosiddetta manleva, cioè l'intervento dell'editore che si fa carico delle richieste di risarcimento, non è un obbligo, ma solo una prassi. Ciò che espone i giornalisti (e tanto più i direttori, titolari di una assurda responsabilità per "omesso controllo") al pericolo terroristico di pagare di tasca propria in caso di fallimento o indisponibilità dell'editore. Il ricorso dei querelanti all'azione civile, senza concessione della facoltà di prova, senza possibilità di ricorrere in appello contro la sentenza del giudice monocratico e praticamente senza limiti di tempo dall'avvenuta pubblicazione della notizia ritenuta diffamatoria, configura una sorta di inedita via giudiziaria all'arricchimento personale. In un recente convegno su "Diritto di cronaca, diritto all'immagine, libertà di opinione" è stata proposta l'istituzione di un giurì per la correttezza dell'informazione composto da personalità indipendenti, per favorire la composizione delle controversie

in sede extragiudiziaria e consentire la *exceptio veritatis*, ossia la possibilità di provare la verità di quanto scritto o detto. Il ricorso ai giurì, quale condizione di procedibilità della querela o dell'azione civile, servirebbe a dimensionare lo strano caso di magistrati chiamati a giudicare il ricorso di colleghi magistrati. Nonché a riconoscere il diritto, costituzionalmente garantito, a un'informazione corretta e non soggetta a intimidazione.

Un ulteriore causa di disagio per i giornalisti e di interrogativi per l'informazione è costituita dall'avvento dell'era di Internet. Non a torto il direttore generale della Rai, nell'intervento citato in precedenza, ha osservato che della mediazione giornalistica tra le fonti e i destinatari delle notizie si potrà anche fare a meno. E' un po' quel che succede in politica, con il passaggio da una forma di democrazia mediata dai partiti a forme di democrazia immediata, in cui impallidisce la funzione pedagogica e di stimolo alla partecipazione svolta dalle associazioni politiche nei confronti delle masse popolari. La democrazia diretta esalta il potere dei cittadini di prendere decisioni individuali sulla base delle informazioni e suggestioni che accompagnano l'offerta politica. Nel caso di Internet, il flusso di informazioni messo a disposizioni di tutti dall'espansione tumultuosa della Rete è praticamente illimitato. Soprattutto, l'informazione digitale stabilisce un rapporto diretto col pubblico che riduce, o elimina, la mediazione giornalistica. Il punto è se il pubblico possa districarsi nella selva delle informazioni senza altra guida che i "motori di ricerca". Tanto più che la Rete consente a chiunque di mettere in circolo informazioni, magari inventate di sana pianta.

## INFOPOLLUTION

Molti anni fa, il grande scrittore russo Solgenitzin, esule negli Stati Uniti, fu colpito nel primo impatto con la società americana dal fenomeno che chiamò "infopollution". Ossia inquinamento da eccesso d'informazione, che genera frustrazione per l'evidente discrepanza tra fonti della conoscenza e possibilità d'intervento. Per esempio, bombardare i cittadini di immagini televisive della tragedia della fame in Somalia provoca la decisione, a furor di popolo, di un intervento militare in chiave umanitaria di cui tutti si pentiranno constatandone l'inutilità. E' un esempio che conferma l'inganno contenuto nel potere dell'immagine, denunciato dal professor Giovanni Sartori in un saggio sulla "videopolitica" che risale a dieci anni fa. L'immagine inganna due volte: perché "decontestualizza" il fatto che mostra, falsificandolo, e perché non tutto ciò che d'importante accade è visivamente documentato, o efficacemente rappresentabile. Quando lo è, suscita emozioni di massa, che spingono il potere politico a prendere decisioni sbagliate: "L'uomo oculare, video-formato, è sempre meno un animale mentale, capace di capire quel che vede". Se questo capita adesso, con l'informazione televisiva in mano ai giornalisti, sia pure influenzati dal gusto del sensazionalismo e dalla vena di conformismo politicamente corretto che è nello spirito del tempo, figurarsi la reazione del cittadino comune alle prese con l'alluvione digitale di informazioni indecifrabili miste a invenzioni mascherate. Probabilmente, la soluzione più saggia è quella di affidare a nuovi profili professionali di giornalisti il compito di dare all'informazione una forma riconoscibile fin dall'avvio tumultuoso della rivoluzione digitale. A condizione, naturalmente, di dare efficacia ai controlli sulla correttezza dell'informazione giornalistica e al relativo sistema sanzionatorio.

Tutto considerato non meraviglia che il rapporto annuale di "Freedom House", l'associazione americana specializzata in analisi sul rispetto dei diritti civili, abbia collocato l'Italia al dodicesimo posto nella graduatoria mondiale della libertà di informazione. Dopo Germania, Canada, Stati Uniti, Portogallo, Spagna, Repubblica Ceca, Giappone, Gran Bretagna, Polonia, Taiwan, Francia e a pari merito con Cile, Sud Africa, Sud Corea. L'anno considerato per la rilevazione è il 1997. Non è probabile che la situazione sia migliorata nell'ultimo triennio. Non risulta che i mass media, in Italia, abbiano fatto progressi significativi nella marcia di avvicinamento alla condizione ideale di "quarto potere", indipendente tanto dalle pressioni politiche quanto dagli interessi economici. Certamente non è in procinto di farne la Rai, avviata a una finta privatizzazione che non cambierà la nomina politica del suo Consiglio d'Amministrazione, con l'inevitabile corollario della lottizzazione partitica degli organismi giornalistici. Né, specularmente, ci si può aspettare che ne faccia la televisione commerciale, consegnata a un ruolo complesso di bilanciamento politico che si realizza in una sostanziale lottizzazione dell'etere tra pubblico e privato.

Segno di un'inversione di tendenza, in un panorama non esaltante, può essere considerato la chiusura dell'Unità, ovvero l'interruzione delle pubblicazioni in vista della ristrutturazione. Non era ragionevole l'accanimento terapeutico per la sopravvivenza di un organo d'informazione che aveva accumulato un passivo di 70 miliardi, crescente al ritmo di 28 miliardi l'anno, in gran parte a carico del contribuente. Quando si arriva a vendere 50.000 copie è insensato conservare una struttura di 123 redattori e 75 poligrafici. Più in generale, non è ragionevole che i partiti dispongano di un proprio organo quotidiano d'informazione, facendosene coprire il costo dalle finanze



di un paese che ha votato contro il finanziamento pubblico della politica.

## **IN CONCLUSIONE**

- 1) Stanno determinandosi le condizioni per l'esistenza di un sistema editoriale autonomo rispetto ai centri di potere politico ed economico. Tuttavia, un congruo rafforzamento dei poteri del direttore è necessario perché possa considerarsi garantito l'interesse pubblico alla correttezza dell'informazione;
- 2) Non si vede come sia possibile, oggi, surrogare la garanzia di qualità dell'informazione digitale rappresentata dalla professionalità giornalistica;
- 3) Urge una regolamentazione del contenzioso per reati a mezzo stampa, tale da scongiurare l'intimidazione per via giudiziaria dell'informazione;
- 4) Un'informazione "quarto potere" alla maniera anglosassone è un traguardo desiderabile, ma inseparabile dall'evoluzione dell'intero sistema politico-istituzionale ed economico sul modello anglosassone. Con relativa emersione di un'opinione pubblica influente;
- 5) La reale privatizzazione della Rai e la cessazione dei finanziamenti pubblici dell'editoria partitica fanno parte del processo di liberalizzazione del mercato dell'informazione.

# LA LIBERTÀ NEL WELFARE E NEL LAVORO

*a cura di Giuliano Cazzola*

È ormai patrimonio della democrazia occidentale avere uno spettro ampio dell'idea della libertà, tanto da ritenere indissolubili e tra loro coerenti i diritti politici e di cittadinanza e le libertà economiche. Per decenni si è teorizzata (fino a costruire su tale principio Stati ed ordinamenti) l'inconciliabilità tra libertà e proprietà: ora si arriva a riconoscere che si tratta di elementi indissolubili, che senza la vitalità di quella miriade di interessi sottesi alle libertà economiche anche le libertà politiche divengono sterili e incomplete. L'economia di mercato è allora il compagno di strada della società aperta di Karl Popper. Essa richiede flessibilità, adattabilità, capacità di correzione, ma anche (e soprattutto) regole e concorrenza. La competizione non è affatto aliena da comportamenti correttivi e giusti, non è insensibile al temperamento che può derivare dalla solidarietà. Anche la cultura della solidarietà, però, non può respingere la modernizzazione, ma deve metterla alla prova, sfidarla dall'interno, sulla base del presupposto che mai l'umanità è stata in possesso di risorse materiali ed intellettuali tanto ingenti, come nei sistemi capitalistici, i quali hanno prodotto beni materiali, servizi, scoperte scientifiche più di quanto sia stato fatto nella lunga storia dell'umanità.

Oggi dobbiamo riconsiderare l'organizzazione politica e sociale alla luce dei cambiamenti che si annunciano con la globalizzazione e l'internazionalizzazione dell'economia e con l'adozione di adeguate tecnologie di supporto (questo è il senso vero della new economy). Nell'epoca della circolazione dei capitali, degli investimenti e delle merci le nazioni in via di sviluppo (non bisogna attraversare gli oceani, ma è sufficiente viaggiare nell'Europa dell'Est) possono mettere a disposizione convenienze importanti: non solo risorse umane giovani e dotate di un buon livello di istruzione, ma anche ordinamenti sostanzialmente privi di regole e vincoli. Il rischio di dumping sociale è dunque un'amara realtà con la quale sarà sempre più necessario fare i conti. Va da sé che è impensabile proporre radicali mutamenti negli standard di vita delle popolazioni dei paesi ricchi e, in particolare, delle nazioni europee che coltivano con cura i loro sistemi di welfare state. Ma nessuno riuscirà mai ad imporre a tutto il mondo gli standard dei paesi che sono abituati a vivere al di sopra delle proprie possibilità. Il problema, allora, è quello di trovare un equilibrio tra una capacità di competere, nel quadro di una nuova divisione del lavoro, sul piano della qualità produttiva e di promuovere, nel contempo, uno zoccolo di regole minime a cui tutti devono quanto meno tendere. Questo disegno richiede, però, il coraggio di mettere in discussione i propri assetti. I paesi che lo hanno fatto per tempo, che hanno liberalizzato i propri ordinamenti (si pensi agli Usa e al Regno Unito) sono oggi in grado di realizzare crescita economica e sviluppo dell'occupazione, mentre la vecchia Europa continentale somiglia sempre più a "un museo - come ha scritto il Washington Post - che spende tutto per custodire il proprio passato".

Sono le grandi coordinate dell'economia a dettare le regole del lavoro, che è pur sempre un elemento, una componente - ancorché importante - dell'attività produttiva. Ogni innovazione destabilizza, per sua natura, l'assetto precedente ed impone una profonda revisione degli equilibri consolidati. Fino ad oggi si era pensato che lo sviluppo fosse un processo continuo ed ininterrotto, trainato dalla capacità di offerta; e che il principale problema fosse quello della spartizione del lavoro e della distribuzione del reddito. Adesso ci si è accorti che nessuno è in grado di garantire la quantità totale del lavoro, la quale è assolutamente dipendente dal grado di competitività. D'altra parte, dagli organismi internazionali giunge un grido d'allarme che non consente equivoci. I presidi di sicurezza di sicurezza sociale, che hanno caratterizzato il XX secolo, sono ormai agli sgoccioli, non potranno affrontare le sfide del terzo millennio. In caso contrario, non solo aumenteranno gli squilibri dei bilanci pubblici, ma saranno messi a rischio di declino gli assetti economici di quei Paesi. Il virus di una disoccupazione endemica, nella vecchia Europa, si spiega solo per effetto di uno Stato sociale "pesante" che impone forti livelli di qualificazione tecnologica (a risparmio di lavoro) per mantenere standard adeguati di competitività sui mercati internazionali. Le sfide del futuro, allora, saranno vinte da quelle nazioni in grado di stare alle regole di un confronto globale e di riconvertire e mettere in campo, nella grande partita della internazionalizzazione dei mercati, risorse ora requisite dalla pubblica amministrazione per adempiere ai suoi compiti istituzionali. Nel misurarsi con questi obiettivi, i governi non possono muoversi, soltanto, secondo logiche di contenimento e di aggiustamento, ma devono trovare il coraggio politico e la fantasia per ridisegnare (unitamente agli aspetti connessi alla redistribuzione del reddito) la mappa dei diritti di cittadinanza. Nella società multietnica e multirazziale di domani, caratterizzata da grande mobilità, sottoposta allo stress del cambiamento repentino, i vecchi principi del Welfare state, organizzati nelle tradizionali strutture dei grandi apparati previdenziali e sanitari, diverrebbero sempre più un status fruibile da una parte della popolazione, sostanzialmente privilegiata. Le prerogative di tale status non potrebbero essere generalizzate per mancanza di risorse; così

si creerebbero (basta guardarsi attorno per vederne gli annunci) due comunità distinte e separate, discriminate dallo standard dei diritti di cui possono godere. Dalla “Cittadella dei garantiti” sarebbero emarginati non solo i nuovi poveri, gli immigrati, ma anche i giovani disoccupati e respinti da un mercato del lavoro regolare, loro precluso.

Lo scenario sommariamente delineato non dà scampo: l’ “entropia da benessere” è il “male oscuro” delle società sviluppate, il nodo scorsoio che ne strangola le prospettive. Ambedue i modelli di welfare (quello universalistico, caratteristico dei paesi nordeuropei, che assicura una base uniforme di tutela per tutti i cittadini e quello occupazionale-lavoristico, proprio dell’Europa continentale, che ha come destinatari i lavoratori) sono in difficoltà. Il primo, pressato dall’esigenza di dare di più a tutti, soffre contemporaneamente per la rigidità delle prestazioni (necessariamente connessa al requisito dell’eguaglianza) e per la crescita dei costi; il secondo, come abbiamo già fatto notare, finisce per rinchiudersi nell’area declinante del lavoro protetto e regolare, ignorando le nuove esigenze e caricando il mondo della produzione di oneri eccessivi, inversamente proporzionali alla qualità dei risultati. Paradossalmente, col suo modello misto, occupazionale in tema di previdenza ed universalistico in materia di sanità, l’Italia soffre dei vizi, palesi e occulti, di ambedue i modelli di solidarietà sociale.

La previdenza resta un settore estremamente critico, nonostante gli interventi realizzati negli ultimi anni. Il settore assorbe più di due terzi dell’intera spesa sociale. Non consente, quindi, alcun margine apprezzabile per una diversificazione delle politiche sociali in grado di cogliere nuove esigenze e di rispondere ad altre istanze sociali. Ha al proprio interno squilibri ed iniquità, se è vero che i trattamenti migliori sono goduti dai pensionati più recenti e con un’età anagrafica che negli altri paesi non consentirebbe affatto di ritirarsi dal lavoro. Il deficit strutturale dei regimi pensionistici (inclusi gli interventi definiti assistenziali) sfiora il 4% del Pil e si pone pertanto come fattore permanente di rischio sugli obiettivi del patto di stabilità e come ostacolo alla riduzione della pressione fiscale, da cui verrebbero benefici alla crescita dell’economia e dell’occupazione. Per giunta, le riforme realizzate pongono i costi del risanamento a carico delle future generazioni, le quali già devono sopportare e smaltire quel debito che le classi precedenti hanno contratto per darsi e mantenere un sistema pensionistico insostenibile. E, per almeno trent’anni, gli occupati di domani dovranno destinare quasi la metà del proprio reddito, nell’ambito della ripartizione del sistema obbligatorio, per finanziare le pensioni vigenti e trovare risorse ulteriori per preparare, con metodo della capitalizzazione, trattamenti integrativi del magro assegno che sarà loro riservato dal regime pubblico. Per giunta, i percorsi sono rigidamente segnati e non consentono “uscite di sicurezza”. Nessuno è libero di provvedere alla propria vecchiaia avvalendosi degli strumenti che ritenga più congrui. Il legislatore, nel tempo, ha voluto istituire modelli di assicurazione obbligatoria a copertura di qualunque tipo di posizione professionale: modelli che, muovendosi nell’ambito del principio della ripartizione, realizzano una solidarietà forzata tra le generazioni, per altro divenuto oltremodo onerosa. Anche, nel campo della previdenza privata a capitalizzazione (i c.d. fondi pensione) sono previsti dei vincoli, in quanto si tende a privilegiare le forme di natura collettiva, promosse a cura delle parti sociali, nell’ambito della contrattazione collettiva. Clamoroso è il caso dei c.d. parasubordinati (un rapporto di lavoro in cui si raccoglie gran parte della nuova occupazione): il loro fondo presso l’Inps metterà insieme, a fine 2000, un avanzo patrimoniale di quasi 15mila miliardi. Ciò accade nel momento in cui il presidente dell’Inps, Massimo Paci, continua ad avvertire sul rischio-pensioni di questa categoria di lavoratori, la quale paga, peraltro, il 13 per cento di aliquota contributiva e pagherà a regime il 19 per cento, senza poter sperare di conseguire, a suo tempo, un trattamento adeguato.

Per quanto riguarda la situazione della sanità, va detto che il sistema pubblico ha in sé anche aspetti di qualità che sarebbe ingiusto negare, soprattutto quando il settore privato, per tante ragioni, è in generale, meno qualificato. Non possiamo fare a meno, però, di paragonare il Servizio sanitario nazionale al Muro di Berlino: un’opra mastodontica che aveva la pretesa di difendere quelli che invece teneva prigionieri. La caratteristica più negativa del Ssn sta proprio nel disegno di onnicomprensività che lo contraddistingue: al cittadino non sono consentite alternative né vie d’uscita se non di tasca propria. Lo Stato, in un raptus pianificatorio, intende prevedere e programmare tutto, anche al di fuori delle strutture e dei servizi pubblici. Così, si è creato un settore privato parassitario (salvi i casi di eccellenza) e si sono allevate vere e proprie burocrazie mediche assolutamente dipendenti dal sistema pubblico, anche quando non hanno un rapporto di lavoro dipendente. Questa situazione è la causa principale della più grave peculiarità negativa delle nostre politiche sanitarie. A fianco di un’ingente spesa pubblica (nell’ordine di 117mila miliardi nel 2000, ritenuti tuttavia insufficienti) è cresciuta una “bolla” di spesa privata, quasi totalmente a carico delle famiglie (per un ammontare stimato in 40mila miliardi, di cui almeno 30mila ripetitivi, in quanto rivolti ad acquistare prestazioni e servizi già erogati dal servizio pubblico). Si tratta di risorse che non vengono neppure mediate da momenti di organizzazione collettiva come le casse mutue, i fondi integrativi o le stesse polizze malattia (attività queste che, nel complesso, non arrivano a raccogliere 5mila miliardi l’anno). Eppure, la Fortezza Bastiani sembra inattaccabile, al riparo delle iniziative referendarie, strenuamente difesa da potenti corporazioni (nella sanità lavora un milione di persone) che identificano gli interessi generali con quelli del loro gruppo e che sono sempre disposte

a sostenere, pro domo sua, tutte le battaglie ideologiche portate avanti dagli statalisti di turno. Addirittura, siamo arrivati al punto - nell'era di Rosi Bindi - di ricondurre, nell'ambito del pubblico, anche l'attività libero-professionale dei medici e di promuovere una rete di fondi sanitari doc, in quanto chiamati ad erogare solamente le prestazioni non fornite dal servizio nazionale, ricevendo in questo modo, maggiori agevolazioni fiscali. In fondo, a pensarci bene, è la medesima logica che ha ispirato il disegno di legge sulla parità scolastica: anche in questo caso, ci saranno gli istituti privati doc, quelli col bollino blu dello Stato, a godere dei benefici riconosciuti.

Nel campo delle politiche sociali, il comparto dell'assistenza vive un singolare destino. Ha certamente un passato glorioso, nel senso che rappresenta l'originario embrione di Welfare state, quale complesso di provvedimenti rivolti a combattere l'emarginazione e l'esclusione, che lo Stato ha gradualmente sottratto all'esclusiva delle istituzioni ecclesiastiche, attribuendosi finzioni in proprio. L'evoluzione concreta delle politiche di welfare ha imboccato, poi, altre strade. I diritti sociali hanno acquistato un'impronta professionale-occupazionale, sono diventati un corollario di una condizione lavorativa. Certamente, l'assistenza ha un futuro, dal momento che è il comparto che può avere la migliore predisposizione ad affrontare le nuove emergenze dettate da una più complessa articolazione sociale. Paradossalmente, però, il comparto rimane sospeso tra passato e futuro, nel senso che non ha ancora un presente e svolge, nella tipologia dei trasferimenti monetari, un ruolo residuale, mentre sul piano dei servizi, non esiste un quadro uniforme dei diritti riconosciuti ai cittadini: ogni istituzione locale (sono queste che si sono ritagliate gli spazi operativi) fa quello che può, sulla base delle sue disponibilità.

Il modello di welfare state, come abbiamo visto, è incentrato sulla concezione tolemaica del posto fisso. Nei fatti a lavoro, sindacato, Stato sociale si applica la proprietà transitiva (se  $A=B$  e  $B=C$  anche  $A=C$ ). L'anima è la stessa: il sindacato non è in grado di riconoscere pari dignità ad un lavoro flessibile, mutevole, misto, ora dipendente, ora autonomo o quant'altro. Non può farlo perché non saprebbe riconvertire se stesso - ammesso che fosse possibile al sindacato sopravvivere oltre il declino della società industriale - alle nuove forme di tutela richieste. Così il sindacato confederale difende, attraverso l'uso di un potere politico improprio, un modo di lavorare e un sistema di protezione sociale condannati dall'economia, perché non saprebbe vivere in un altro contesto. Anche senza addentrarsi nel futuribile (non troppo, visto che questi lavoratori saranno circa 700mila in Italia nei prossimi tre anni) del telelavoro, basta considerare una realtà viva e palpitante sotto i nostri occhi: il lavoro parasubordinato, i contratti atipici. E' noto che la quasi totalità delle nuove assunzioni avviene con queste tipologie di rapporti, riunificate (come abbiamo visto) nell'obbligo dell'iscrizione ad una gestione previdenziale obbligatoria presso l'Inps. L'Istituto annovera ormai 1,7 milioni di posizioni previdenziali a tale titolo. Di questi, la grande maggioranza è composta da giovani. I sindacati confederali hanno messo gli occhi sulla nuova "torta", promuovendo proprie forme organizzative, anche in vista della elezione del comitato amministratore della gestione pensionistica. Ma non sono riuscite ad avere che poche migliaia di aderenti. Anche in questo caso, l'approccio è sempre quello tradizionale: come già in campo previdenziale, il Parlamento ha all'esame un disegno di legge, in materia, tendente a delineare una tutela normativa ricavata pedissequamente sul modello del lavoratore subordinato. Si ripropone ancora una volta un'idea del lavoro, a cui tutte le altre figure dovrebbero ambire e tendere, che ha perso la centralità sociale di cui disponeva.

Veniamo così all'assetto della contrattazione collettiva, che è sempre lo specchio delle relazioni industriali e rappresenta la costituzione materiale del mondo della produzione e del lavoro.

1. I Patti triangolari (governo e parti sociali) sulla politica dei redditi (del 1993 e del 1998) hanno fornito un contributo importante al contenimento dell'inflazione e, ancor più, alla stabilità sociale che è in ogni caso un elemento essenziale del risanamento economico e finanziario di qualunque paese. Va detto che, alla prova dei fatti, le organizzazioni sindacali hanno tutelato meglio che in passato, gli interessi dei lavoratori rappresentati, difendendo il potere d'acquisto delle loro retribuzioni, senza condannarle ad inseguire un costo della vita irriducibile. A conti fatti, le attuali dinamiche salariali reali sono tendenzialmente superiori agli andamenti del costo della vita. In sostanza, allora, non esisteva una alternativa vera (e migliore) rispetto alla politica dei redditi. Il sistema delle imprese deve misurarsi con i vincoli della competitività in un contesto di economia globalizzata; da tali vincoli dipendono le possibilità di stare (o meno) sui mercati. Ne deriva che i margini di disponibilità delle imprese sono fortemente limitati da tali vincoli esterni. L'alternativa alla politica dei redditi è dunque quella di una conflittualità sociale più aspra, ma incerta nei risultati, se non per quanto riguarda i guasti che essa può provocare.

2. Del resto, lo scambio sotteso al Patto sembrò conveniente alle organizzazioni sindacali e alle associazioni imprenditoriali: ad esse venne riconosciuto un ruolo di compartecipazione nel governo della politica economica del paese. Tale "rendita di posizione" è stata ulteriormente potenziata dalla sintonia politica esistente tra i sindacati confederali e la maggioranza di centro-sinistra, in conseguenza della quale si è instaurato un rapporto privilegiato tra governo e Cgil, Cisl e Uil. Di un rapporto di tale natura sono tanti gli episodi che ne rendono testimonianza.

Questa circostanza, però, è una delle principali cause della crisi della concertazione. Invero, non “tiene” un metodo che impone, nei fatti, un ruolo di seconda categoria alle altre parti sociali, le quali hanno voce in capitolo soltanto nella misura in cui concordano con le soluzioni individuate nei confronti separati tra governo e sindacati confederali.

D'altra parte, non sembra nemmeno praticabile la via di un negoziato che sia in grado di coinvolgere, in termini effettivamente paritari, più di trenta organizzazioni (quante sono quelle maggiormente rappresentative del mondo del lavoro e dell'impresa).

Un altro delicato problema si pone relativamente al ruolo del Parlamento, il quale si è trovato spesso a dovere sostanzialmente ratificare i risultati di una concertazione squilibrata

3. Va da sé che qualsiasi governo, in un paese democratico, ha una precisa convenienza a ricercare e a costruire un ambito di consenso intorno alle proprie decisioni; ad associare, dunque, le parti sociali rappresentative alla individuazione delle soluzioni più adeguate. Tuttavia, l'unico modo per creare una effettiva par condicio sembra essere quello di “fare un passo indietro” dal tavolo della concertazione da parte di tutti i soggetti protagonisti. Il governo dovrebbe attenersi ad una prassi di consultazioni bilaterali e preventive con le organizzazioni interessate, assumendosi poi effettivamente la responsabilità delle decisioni assunte, nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica.

4. La costituzione materiale della “concertazione storicamente realizzata” è in crisi anche sul piano dell'assetto contrattuale prefigurato nel protocollo del 1993 (e pedissequamente ribadita nel 1998) che, con poche innovazioni, riproduce e perpetua la medesima articolazione contrattuale (bipolare: nazionale e decentrata) ereditata dagli anni Sessanta: ovvero, giunta fino a noi, al pari della luce di una stella spenta, da un altro paese, da una diversa economia, da un assetto produttivo ormai scomparso, addirittura da un'altra vita. Ormai, sia il contratto collettivo nazionale (ccnl) sia la contrattazione aziendale sono come coperte che non avvolgono più né i piedi né la testa.

Il contratto collettivo nazionale di lavoro (ccnl) non si applica, nei fatti, nelle zone più svantaggiate del paese e nell'economia sommersa (che non emerge anche perché non potrebbe sopportare gli oneri contrattuali, sociali e fiscali). La negoziazione decentrata (limitata all'impresa medio-grande, perché quella a livello territoriale è una chimera) si effettua in un numero ridotto di posti di lavoro e copre quindi un'area limitata di lavoratori. Per di più è venuto meno il fine per cui fu pensata, ai tempi della società industriale: quello di erodere ulteriori margini di profitto (allora si parlava in questo modo) ritenuti a disposizione delle imprese più grandi. Oggi, le imprese esportatrici vivono ed operano nei mercati internazionali e sono costrette a tener conto di quelle compatibilità, diversamente dalle aziende che operano sui mercati interni (spesso in regime di monopolio) o dalla pubblica amministrazione. Questa è la vera discriminante che la struttura contrattuale non coglie, agganciata, come è, a parametri (il costo della vita, a livello nazionale; la produttività, sul piano aziendale) che non sono in grado di valere per le imprese che hanno intrapreso il viaggio della mondializzazione, mentre vengono facilmente elusi da quelle che ancora “giocano in casa” e non sentono sul collo l'alito del mercato.

Succede così che i contratti nazionali prolunghino la loro durata per un tempo infinito (ormai si è arrivati ad un periodo di quattro-cinque anni) allo scopo di diluire gli oneri di una contrattazione doppia: ciò accade in una fase in cui le cose si svolgono in pochi mesi e cambiano bruscamente di segno, nello spazio di una stagione.

5. Come possono due livelli contrattuali contendersi i margini di due punti di inflazione e quelli di una produttività aziendale da destinare in gran parte all'ulteriore recupero di competitività, per reggere la concorrenza di imprese che hanno alle spalle (nei paesi ricchi) un sistema complessivo ordinato ed efficiente e che fruiscono (nei paesi in via di sviluppo o di altre aree del mondo) di un costo del lavoro che è un ventesimo (forse anche meno) di quello italiano?

La sola contrattazione nazionale sarebbe inadatta a convivere con i tanti dualismi da cui è affetto il paese. Se permanesse unicamente quella aziendale si avrebbe una drastica caduta dei livelli di copertura. La ricerca del nuovo deve partire dalle esigenze a cui bisogna rispondere. Prima di tutto, se gli ordinamenti vanno verso il federalismo, è indispensabile corredare la vita istituzionale di una dialettica sana del mondo produttivo e del lavoro, senza la quale non sorgerebbero mai quegli spiriti comunitari, quelle energie positive che possono arricchire e giustificare una differente articolazione dello Stato. In secondo luogo, occorre uscire dalla dicotomia in conseguenza della quale i lavoratori italiani in certe aree del paese e in certi posti di lavoro (anche del Sud) sono trattati con standard europei; altrove con paghe e condizioni da Terzo Mondo. Per raggiungere tali obiettivi non basta fare giuramenti quotidiani sull'unicità del contratto di lavoro, ben sapendo che non sarà applicato e per il quale si preparano già deroghe e patti di riallineamento.

Si può allora avanzare una proposta: avendo come scenario una legislazione credibile (al di sotto degli attuali standard) sui minimi salariali e normativi, si tratta di istituire un duplice livello, non paritario, di contrattazione: a) uno primario di contrattazione regionale o territoriale, in grado di cogliere la produttività reale; b) uno sostanzialmente

applicativo e legato ai temi dell'organizzazione del lavoro, sul piano aziendale. Va da sé che la legislazione sui minimi può essere sostituita da equipollenti soluzioni negoziali.

Abbiamo visto come l'assetto del mercato del lavoro, la configurazione del sindacato, la struttura della contrattazione collettiva, i modelli di welfare state, si tengano insieme. In Italia, questo impianto, in larga misura, non rappresenta un disegno egualitario di cittadinanza sociale, ma finisce per essere un'appendice degli inclusi nella Cittadella dei diritti. In sostanza, solo una parte del mondo del lavoro gode di una pienezza di diritti.

Eppure, tutti i cittadini dovrebbero essere eguali davanti alla legge ed avere pari dignità sociale. Per giunta, la Costituzione italiana affida alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana". Queste sono parole pesanti, impegnative, al pari di quelle che impongono alla Repubblica di riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro e di promuovere le condizioni che ne rendano effettivo il diritto. E' un fatto, invece, che i principi fondamentali appena ricordati, troppo spesso, rimangono sostanzialmente negati e negletti a causa delle troppe differenze e dei radicati divari di cui soffre il nostro paese. Fino ad ora, nella lotta contro le disuguaglianze e l'ingiustizia gli esseri umani hanno dovuto misurarsi con pregiudizi di razza e di sesso, con discriminazioni politiche e religiose, con l'intolleranza e il fanatismo, con la prevaricazione e il settarismo. Mai, però, nella storia recente, è capitato di assistere ad una singolare forma di oppressione, imposta e sofferta in ragione non del colore della pelle o della fede religiosa o del credo politico, ma della età anagrafica. Eppure, nella concreta realtà del nostro paese, i giovani sono "meno uguali" degli altri cittadini; la situazione dei "figli" (volendo usare la terminologia di Nicola Rossi) è in generale peggiore di quella dei padri.

Partiamo dal lavoro. Dopo tante parole al vento, sparse a piene mani e con molte esagerazioni, in questi ultimi mesi, insieme ad un incremento dell'occupazione dovuta in larga misura a rapporti temporanei e precari, è piovuta sulla politica del lavoro, condotta fino ad ora, persino la solenne bocciatura della Unione europea che ha accusato il nostro paese di non intervenire sugli effettivi punti di crisi (l'inoccupazione di lunga durata) con misure di carattere preventivo, incentrate sulla formazione e sulla riconversione professionale. Il tasso di disoccupazione italiano (di poco inferiore al 12%) si concentra su alcune fasce "deboli" della popolazione, in particolare sulle classi dei giovani: il 18,8% dei maschi e il 26,8 % delle femmine compresi tra i 20 e i 29 anni sono disoccupati contro una media europea rispettivamente del 15,1% e del 18,2%. Nelle regioni del Sud queste percentuali raggiungono il 56,8% delle giovani donne tra i 15 e i 29 anni e il 40% dei coetanei maschi.

Una recente inchiesta del Cnel, condotta sui lavoratori a bassa remunerazione (i c.d. working poors), ha dimostrato che tale rischio viene corso da una donna su 4 e da un uomo su dieci. Forte è anche l'incidenza della età, nel senso che le classi di età inferiore a 30 anni sono maggiormente soggette a lunghe fasi di bassi salari, associando o alternando occasioni di lavoro mal retribuito ed episodi di disoccupazione. Sui giovani grava (e si è trattato di una scelta consapevole compiuta dai grandi soggetti collettivi) tutta la flessibilità occorrente al sistema produttivo e che non è possibile trovare, in modo adeguato, nei segmenti di forza lavoro sindacalizzati e garantiti. In sostanza, i settori tutelati non potrebbero conservare le loro prerogative se il sistema produttivo non avesse a disposizione un "esercito di riserva" (dagli occupati nelle piccole imprese alle varie forme di precariato) figlio di un dio minore, dal punto di vista della tutela dei diritti e dei livelli di protezione sociale. Ormai si assiste ad una distribuzione del lavoro e dei diversi rapporti di lavoro, secondo criteri di appartenenza ragguagliati all'età anagrafica. Se nel pubblico impiego, nella grande impresa manifatturiera, nelle mega-strutture dei servizi pubblici è prevalente una occupazione non più giovane, nei servizi destinati alla vendita, nel terziario, nelle nuove professioni (i comparti più scoperti rispetto ad un modello tradizionale di garanzie) ha trovato rifugio l'occupazione giovanile. Alcuni istituti giuridici (apprendistato, contratti di formazione e lavoro, contratti di collaborazione, a termine, a part time e quant'altro) sono ormai una prerogativa dei giovani. Se volessimo tracciare la linea di confine che separa il lavoro meglio tutelato da quello sostanzialmente non protetto potremmo agevolmente constatare, in linea di massima, che quanti si trovano all'interno della Cittadella sono più grandi di coloro che gironzolano al di fuori delle mura.

Il concetto di lavoro evoca immediatamente l'idea dell'organizzazione rappresentativa dei lavoratori: il sindacato, appunto.

In Italia, nel 1997, su 10,7 milioni di iscritti a Cgil, Cisl e Uil, 5,2 milioni erano pensionati. Praticamente tra attivi e pensionati vi è ormai un rapporto 1 a 1, quando solo un decennio prima il rapporto era di due a uno (6 milioni di lavoratori attivi e 3 milioni di pensionati). Ora si afferma che c'è una ripresa della sindacalizzazione tra gli attivi, e pure tra i giovani. Rimane, comunque, diverso il peso politico tra le diverse generazioni. Logicamente, gli interessi rappresentati dalle potenti federazioni dei pensionati "fanno blocco" con quelli dei lavoratori attivi più anziani, ormai protesi verso le aspettative di un sistema pensionistico assai generoso, costruito su misura della classe lavoratrice della società industriale, la quale si è trovata a vivere in una particolare fase dell'economia, in cui erano consentite sicurezza e stabilità di impiego, continuità dell'occupazione, un assetto demografico positivo, nonché la pos-

sibilità di ricchi “dividendi fiscali” da distribuire o da consumare a debito.

Ora è mutata la natura e la qualità dell'occupazione, si sono invertiti i trend demografici. La società italiana invecchia (ma il fenomeno riguarda più o meno l'intero continente europeo). Negli anni Cinquanta, nonostante che un sanguinoso conflitto mondiale avesse mietuto decine di milioni di vittime, la Vecchia Europa annoverava quasi il 22% della popolazione mondiale. Nel 2025, dovrà accontentarsi dell'8,7%. L'Italia, allora, si trovava al decimo posto nella lista dei paesi con maggiore popolazione. Tra un quarto di secolo non riuscirà nemmeno a comparire tra i primi venti. In quella stessa epoca (assai meno “futura” di quanto non sembri in apparenza), non solo sarà diminuito il numero complessivo degli individui (- 2%), ma risulterà capovolta la piramide delle generazioni, nel senso che i giovani con una età inferiore a 19 anni caleranno del 7,6%, mentre gli anziani con oltre 65 anni cresceranno del 4,4%. Già nel 2005, però, i padri e i nonni saranno più numerosi dei figli e dei nipoti. Naturalmente, questo boom delle “pantere grigie” produrrà effetti nefasti sull'occupazione (già oggi vi sono più pensioni che occupati), inciderà sulla struttura della spesa e, in generale, sulla solidità economica del paese. Il già citato studio del Cnel sostiene che la forza lavoro (in ambedue le componenti degli occupati e dei disoccupati) inizierà, intorno al 2000, un declino inesorabile per circa tre lustri, trascorsi i quali la flessione diventerà più sostenuta e tale da portare il livello degli attivi a poco meno di 15 milioni intorno alla metà del prossimo secolo. La quota di popolazione anziana, con oltre 65 anni, passerà dall'attuale 16,8% al 27% nel 2030 (in termini assoluti da 9,6 milioni a 14,5 milioni di persone) e quella con più di 75 anni, nel medesimo arco di tempo, dall'attuale 6,7% al 13,4%. In tale contesto - accanto al fenomeno di progressiva diminuzione dei saggi di crescita dell'economia che inciderà negativamente sui flussi di entrate dei bilanci pubblici - il processo di invecchiamento della popolazione contribuirà ad accelerare i trend delle voci in uscita. Si è calcolato che la spesa sociale (a prezzi costanti) salirà dai 435,5miliardi del 1995 ai 708,7miliardi nel 2050 (+1,8% in termini di Pil). All'interno di questi valori di insieme (26,4% del prodotto) si verificheranno consistenti modifiche: la spesa per l'istruzione si contrarrà; quella pensionistica continuerà ad incidere in maniera consistente, mentre subirà un forte incremento la spesa sanitaria (+2,5 punti di Pil).

Come si prepara il Paese a questi scenari, i cui effetti graveranno necessariamente sulle generazioni future? Con la più grande imprevidenza. Con l'ottusa determinazione a difendere i privilegi dei “padri”, anche a costo di rubare il futuro dei figli, dopo aver sottratto loro il presente. Si prenda il caso di quella fascia di popolazione che ha oggi una età compresa tra i 40-45 anni e 60-65 anni. Si tratta di alcune classi sociali (con tante differenze al proprio interno) che, tuttavia, possono vantare di aver goduto in varie misura: a) di una stabilità e continuità di impiego; b) di una situazione professionale sicura, coperta da un reticolo di regole contrattuali e legislative e in evoluzione positiva col trascorrere degli anni; c) di un sistema pensionistico generoso (destinato a restare tale anche per quanti devono ancora varcare l'agognata soglia, nonostante che negli ultimi anni vi siano state modifiche peggiorative), assai migliore di quello goduto dalle generazioni precedenti o atteso da coloro che verranno.

Per assicurare queste condizioni ad una minoranza (ancorchè consistente) del mondo del lavoro e della popolazione, la società ha pagato e paga alti prezzi. La spesa pensionistica è triplicata (in rapporto al Pil) dal 1960 ad oggi. Al netto della maggiore incidenza degli anziani sulla popolazione, tale spesa è raddoppiata. La finanza pubblica è rimasta, di conseguenza, in una situazione di costante disavanzo. Per almeno trent'anni tutta la spesa per interessi e una quota delle rimanenti uscite sono state finanziate con il ricorso al debito. Si è notevolmente ridotto (altro esempio di egoismo) il numero dei figli ben al di sotto del tasso di ricambio. Le generazioni successive, meno numerose, dovranno conseguire rilevanti avanzzi primari per rientrare dagli interessi e dall'indebitamento, mentre saranno chiamati a finanziare una elevata spesa pensionistica e sociale.

I guai di un sistema di welfare state, costruito sul modello della società industriale, non si proiettano solo in quel “medio periodo in cui saremo tutti morti”. Negli ultimi venti anni, la spesa pubblica ha avuto un incremento (24 punti di prodotto) superiore all'aumento che si era realizzato nel corso dell'intero secolo precedente. Nel medesimo periodo, la pressione fiscale è svettata di oltre 17 punti di Pil. Secondo stime recenti, il trend del prelievo tributario degli ultimi 30 anni avrebbe provocato almeno un terzo dei disoccupati esistenti. Ecco dove, per i giovani, l'incertezza del domani si salda alla precarietà del presente. Il punto critico si concentra nella struttura del costo del lavoro. Ormai è evidente che non sarà possibile promuovere un incremento dell'occupazione, senza ridurre l'ampiezza di un “cuneo” tributario (la differenza tra costo del lavoro e salario netto) tra i più elevati di Europa. E il costo del lavoro è solamente l'altra faccia dello Stato sociale, nel senso che ne rappresenta l'onere necessario al finanziamento. E' bene che si sappia allora che la quota degli oneri sociali sulle retribuzioni lorde è ora pari al 43-44%, mentre era di poco superiore al 31% negli anni sessanta. Se consideriamo l'aliquota d'equilibrio dell'intero sistema pensionistico (il rapporto tra la spesa per pensioni e il monte retribuzioni) siamo ormai al 43%, mentre per quanto riguarda il fondo lavoratori dipendenti presso l'Inps - l'architrate del sistema pensionistico - viene sfiorato il 49%. In pratica, i lavoratori italiani finanziano con metà del proprio reddito le pensioni di chi è uscito dal mercato

del lavoro. E siamo solo all'inizio di un processo di logoramento demografico che influirà ancor più negativamente sugli equilibri dei conti degli apparati di protezione sociale.

A smantellare questo groviglio di potere non si farebbe del bene solo all'economia, aiutandola a sottrarsi all'ingestura dello statalismo. Lo stesso sindacato sarebbe costretto a cercare, se ne è capace, nuovi orizzonti di intervento e di rappresentanza. Purtroppo, la sfida referendaria al potere sindacale e per la modernizzazione del lavoro e dell'economia è stata fortemente depotenziata. Ma i problemi rimangono.

Si consideri la capacità di aggregazione (anche del lavoro frantumato, "grigio" e disperso nel territorio) che potrebbero avere una mutua sanitaria o un fondo pensione a dimensione territoriale (e non istituito a ridosso della contrattazione collettiva), allorchè queste forme non fossero più, come ora, fatti élitari, ma una precisa esigenza di tutela di un bisogno. Si valuti quanto spazio verrebbe dalla promozione, sempre nel territorio, di occasioni di formazione e riconversione professionale e di agenzie per gestire il collocamento e la mobilità, in cui il sindacato potesse svolgere un ruolo primario insieme alle naturali controparti.

E che dire di un ruolo attivo dei sindacati nell'integrazione e nella socializzazione degli immigrati? Questo progetto innovativo può diventare possibile attraverso un'ampia liberalizzazione del lavoro e una riforma dello Stato sociale nel senso di favorire coerentemente tale processo. Superando, cioè, una concezione risarcitoria e redistributiva impostata sulla difesa di una particolare condizione professionale, al massimo delle sue prerogative, adottando, invece, una cultura dei livelli essenziali di eguaglianza delle opportunità e di lotta costante all'emarginazione e all'esclusione sociale e stimolando, nel contempo, le forme di tutela individuale e collettiva.



# DIRITTI UMANI

A cura di Luigi Compagna

## I) L'EUROPA IN ITALIA

Il bel libro di Mario Patrono, *I diritti dell'uomo nel Paese d'Europa: conquiste e nuove minacce nel passaggio da un millennio all'altro* ( Cedam ,2000 ), offre sistemazione meno precaria e meno disordinata di quel "corpo" di principi generali desumibili tanto da "tradizioni costituzionali comuni", quanto da tradizioni specifiche di singoli paesi, che rende l'espressione "diritti umani" sempre più antica e al tempo stesso sempre più moderna , riferimento obbligato e mai evasivo delle connessioni tra sovranità e libertà. Di qui l'intrecciarsi, contrapporsi, sovrapporsi di diritti "espliciti" e diritti "impliciti", diritti "positivi" e diritti "negativi", diritti "orizzontali" e diritti "verticali", diritti di una "prima", una "seconda", di una "terza" e anche di una "quarta" generazione, garantismi individuali e garantismi sociali, solidarietà da costruire e solidarietà da sradicare.

Alla fine della sua attenta disamina, la conclusione di Patrono è che la disciplina dei diritti fondamentali da scrivere in una Costituzione europea, o in un *Bill of Right* per l'Europa, non riguardi il loro catalogo, né la Corte che avrà competenza a tutelarli. Ma la loro *applicazione giudiziaria*, la quale a sua volta dipenderà essenzialmente dai fini e dai valori con cui il costituzionalismo europeo si farà costituzionalismo costituente. Lo stesso appuntamento, fissato nel giugno scorso dal Consiglio Europeo di Colonia, di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non prelude affatto al dispiegarsi "a breve" di un'Europa federale, tuttora ben lungi dal profilarsi "dietro l'angolo". L'ultima parte del libro, dedicata alla disputa tra la Corte di Giustizia europea e le Corti costituzionali o supreme , nazionali, disputa inerente chi sia investito della petizione dei diritti fondamentali nei confronti della normativa comunitaria , finisce con l'essere quella più interessante circa il nostro futuro.. Invece che dottrinario delle diverse tipologie del federalismo, Patrono si sente soltanto un giurista, un giurista in grado di ragionare non solo de *lege lata* , ma pure de *lege ferenda*, e ,quindi, su dove, quale, come sia oggi il sentiero della costituzione europea.

L'uropeismo italiano, soprattutto negli ultimi anni, ha dimostrato un limite invalicabile: quello di anteporre per lo più l'obiettivo "nazionale" dell'Italia in Europa a quello "europeo" dell'Europa in Italia. Di qui la sua sostanziale estraneità, o comunque marginalità, rispetto quella che Patrono definisce "la fabbrica dell'Europa". Sembra quasi che il nostro paese abbia deciso di non esserci , o meglio di esserci soltanto a parole, il che è anche peggio. Si pensi , in tema di diritti umani, al tema, mai come quest'anno ineludibile, delle nostre carceri.

## II) "I CARE": NON DELLE CARCERI

Le vicende del carcere San Sebastiano di Sassari non sono che il picco emergente di quel gigantesco *iceberg* costituito dal malessere delle nostre carceri. L'idea secondo la quale i problemi del sistema carcerario possano considerarsi "corpo separato" del nostro sistema di *human rights* è un'idea sbagliata. Così come è sbagliato l'approccio secondo cui in carcere debbano confrontarsi esclusivamente diritti e doveri di detenuti ed agenti di custodia, in un rapporto "sindacal-corporativo", in una logica - privata e privatistica, nell'accezione peggiore - dello scambio di favori e accomodamento di privilegi.

Tale idea e tale approccio hanno finito con l'appannare quei profili di vita in carcere - pubblici e pubblicistici, nell'accezione migliore - che riguardano tutti i cittadini e impongono di garantire sempre *erga omnes* e non di negoziare *intra moenia* diritti e doveri a custodia di umanità. Stenta in Italia a farsi strada un patriottismo costituzionale, che porti a vedere nella Costituzione prima che una "legge" nel senso tecnico, e sia pur "superiore" alle altre leggi, un valore , o meglio una *tavola di valori*, che non consenta quei *disvalori costituzionali*, in alcune circostanze, in alcuni luoghi, in alcuni tempi giustificati da questa o quella emergenza , supplenza, esigenza.

Si pensi ad un personaggio come Giancarlo Caselli, da più di un anno alla guida del dipartimento degli affari penitenziari del ministero della giustizia, e forse troppo personalisticamente invitato a dimettersi dopo il pestaggio di Sassari. Di lui si dice, e soprattutto si proclamava, quando era alla guida della Procura di Palermo, che fosse espressione della cosiddetta "*cultura della legalità*". E sinceramente lo era; così come altrettanto sinceramente tale "*cultura della legalità*" non era, né voleva essere, anche una "*cultura dei diritti*": cioè capace di considerare i dettati della Costituzione come qualcosa che vincola della stessa forza obbligatoria la legislazione, l'amministrazione, la giurisdizione, il senso comune.

Un costituzionalista non meno profondo ed elegante di Patrono, decisamente insospettabile di spirito polemico nei

confronti di Caselli, aveva rilevato tanti anni fa come il troppo ristretto ed asfittico dispiegarsi dei diritti riconosciuti della Costituzione risentisse di quanto i magistrati in Italia fossero "giudici delle leggi "e non" giudici dei diritti " (G. Lombardi , *Premessa al Corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, 1986 , pp. 45-50 ).

Ci sarebbero , quindi , radici, antiche, a loro modo culturali, di quella stagione che vide così poco tutelati gli human rights di Andreotti , Mannino, Contrada , Musotto. Una stagione della quale lo stesso Caselli sembrò distanziarsi quando, senza attendere la sentenza del processo Andreotti , volle andare a dirigere il dipartimento. Ma una stagione che in qualche modo torna ad incalzarlo, quando Filippo Mancuso parla oggi di detenuti " sassarizzati" nelle carceri di un noto "bel crine".

Il sarcasmo di Mancuso , più che legittimo e forse più che appropriato in un parlamentare d'opposizione, non può però pretendere di esaurire le condizioni delle nostre carceri nell'inidoneità di Caselli al suo ruolo. A suo modo , con ancor più malizia di Mancuso , l' "Osservatore Romano" del 9 Maggio ricordava " la vicenda Baraldini, per cui il rientro in Italia si impegnò il governo e il suo stridente contrasto con gli episodi di violenza che consumavano a Sassari". Ed in effetti la Baraldini e Caselli sono stati riferimento irrinunciabile della maggioranza e dei governi di sinistra, entrambi oggetto di un culto e di una passione civile *ad personam* , riconducibili a quella propensione allo Stato etico ed antipatia allo Stato di diritto che è stata tipica della sinistra italiana, e che ha circoscritto alle vicende individuali della Baraldini, dal punto di vista della fruizione, e di Caselli, dal punto di vista della gestione, ogni considerazione del fenomeno carcerario negli ultimi anni.

Non si spiega altrimenti come stanziamento ed avanzamento dei lavori di edilizia penitenziaria siano regrediti rispetto cinque anni fa, quando era ministro Mancuso col governo Dini. Dopo Sassari, il governo Amato ha varato un provvedimento del ministro Fassino che ha destinato centosessanta miliardi per costruire quattro carceri a San Vito al Tagliamento , Pordenone , Rieti , Marsala . Ma è chiaro come non basti costruire nuovi edifici. Del resto, nei giorni di Sassari, molti giornali hanno scritto , senza incorrere in smentite e confutazioni ministeriali, di quattro strutture carcerarie completate ma ancora inutilizzate a Milano Bollate, Caltagirone , Rossano Calabro, Sant'Angelo dei Lombardi . E c'è pure chi ha ricordato il caso del carcere mandamentale di Castelnuovo della Daunia, ultimato da quasi dieci anni ma evidentemente ritenuto troppo simile ad un albergo di lusso , dal momento che la sua gestione è stata ritenuta dal ministero troppo onerosa.

Ancor più sconcertanti delle cronache giornalistiche sono le informazioni che si ricavano dalla lettura degli atti parlamentari. Alla Camera ,presso l'undicesima commissione, sarebbe stata avviata già da qualche mese, cioè prima di Sassari, su iniziativa del presidente diessino On. Renzo Innocenti, una indagine sulla "situazione delle strutture carcerarie in tutta Italia" , che evidentemente né Caselli né il suo dipartimento hanno mai preso sul serio.

Al Senato, giace ancora dal 3 novembre 1999 , senza che né il governo, né l'interessato abbiano sentito l'esigenza di un immediato chiarimento, una interpellanza ( la numero 2-00941) dell'ex capo dello Stato senatore Francesco Cossiga , nella quale si chiede di "*sollevare il Dottor Giancarlo Caselli dall'incarico di direttore generale del Dipartimento degli affari penitenziari , per rientrare nella competenza di tale direzione il controllo del sistema carcerario, nonché l'esercizio di poteri di polizia sui cosiddetti pentiti, ciò al fine di assicurare sufficienti garanzie di non strumentalizzazione politica dei suoi poteri, anche al fine di rendere non ipotecabile da dubbi la gestione dei cosiddetti pentiti da parte dell'autorità giudiziaria*".

Non si è risposto a Cossiga evidentemente per la troppo viva preoccupazione, anche dopo la sentenza su Andreotti, di non "delegittimare" riguardo al passato il Caselli pubblico ministero. Il risultato è stato quello di "delegittimare" riguardo al presente il Caselli direttore generale, già da prima dei fatti di Sassari . Un governo che avesse la cultura e non la retorica degli *human rights* avrebbe dovuto rispondere immediatamente: magari associando il nome di Caselli a quello di Leonardo Sciascia, quando lo scrittore auspicava che ogni magistrato, prima di prendere servizio, avrebbe dovuto trascorrere almeno un giorno della propria vita nella cella di un carcere.....

Del resto, proprio a proposito dell'uso del carcere nel Regno Unito al fine di estorcere la "confessione" e la "collaborazione" degli arrestati, le pagine di Mario Patrono rilevano come la Convezione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo abbia finito con l'imporre all'ordinamento inglese, in relazione a certi poteri esercitati su vasta scala dalla polizia nella lotta al terrorismo dell'Irlanda del Nord, quella presunzione di innocenza, che consente di evocare Sciascia e Manzoni. Porre le care ombre di Sciascia e di Manzoni sulla testa di Caselli non sarebbe stato per niente paradossale, ma doveroso: perché l'Europa fosse in Italia, anche nelle carceri, anche nel fronteggiare terroristi e mafiosi.

Quando i governi di Prodi e di D'Alema si adoperavano perché fosse concesso a Silvia Baraldini di scontare il resto della pena detentiva, come ella desiderava, in Italia, sembrava singolare che a tale "attivismo" corrispondesse tanta "trascuratezza" per le condizioni spesso disumane di altri nostri connazionali. A guardare le immagini che della signora Baraldini giungevano dagli Stati Uniti, dove era detenuta, quando la si vedeva ben vestita e in stanze pulite, quando si leggeva che poteva usare il computer, accedere alla biblioteca, agli impianti sportivi, veniva da pensare come la sua aspirazione a tornare in Italia si legasse ad affetti tenaci, più forti di ogni privilegio.

Si è poi appreso che la suddetta abbia trovato le carceri italiane assai meno accoglienti di quelle statunitensi e se ne sia lamentata a mezzo stampa. Ha ragione, ha perfettamente ragione. Ma proprio per questo non è la detenuta più

indicata a svolgere " mediazioni" fra le altre detenute e l'amministrazione penitenziaria, come secondo il "Corriere della Sera" sarebbe avvenuto nelle "roventi" giornate di Rebibbia del 12 e 13 maggio scorsi.

Anche il ricorrente luogo comune secondo cui problema dei problemi sarebbe in Italia quello di diminuire la popolazione carceraria è fuorviante. La legge Gozzini ha permesso nell'arco di quest'ultimo decennio a trentamila persone, anche condannate a pene abbastanza gravi, di evitare la prigione, senza che ciò abbia risolto il problema. Il governo però, stando alle posizioni ribadite recentemente, continua a pensare che la popolazione carceraria debba assestarsi poco sopra le 40.000 unità; mentre in Francia la capacità ricettiva è superiore alle 50.000, in Germania è di 71.000 e in Inghilterra di 54.000. Di qui il "tormentone" sull'amnistia seguito, del tutto a sproposito, ai pestaggi di Sassari.

Pietro Fornace, presidente del Tribunale di sorveglianza di Torino dal '95 al '96, uomo che ha dedicato la propria vita di studioso e di magistrato ai problemi penitenziari, intervistato da Gianni Pintus su "il Giornale" del 14 maggio scorso, rilevava: "la sinistra in Italia ha sempre criminalizzato l'istituzione carceraria. Non sono distanti gli anni nei quali durante affollati convegni si parlava di una società senza penitenziari. I risultati di quella cultura demagogica sono sotto gli occhi di tutti. Le carceri sono diventate un inferno".

Veltroniana, caselliana, baraldiniana, la sinistra italiana quest'anno ha scelto di darsi come motto "I care". Quel che significhi e quel che implichi è restato oscuro. Ma che non implichi "i diritti presi sul serio", come quindici anni fa in un famoso volume di Ronald Dworkin, è pressoché certo. L'ideologia che vuole le carceri manifestazione dell'inferno viene da lontano e riesce a resistere all'opposizione come al governo, nella contestazione come nel sottogoverno. Un po' come l'altro residuo "ideologico", tutt'altro che ininfluenza rispetto alla condizione delle carceri: l'eliminazione, più o meno teorizzata, più o meno subito, di ogni vincolo all'immigrazione.

### III ) LO STATUS CIVITATIS

Al di là di talune buone e altre meno buone intenzioni, l'Italia non sembra ancora dotata di una normativa in materia di immigrazione extracomunitaria, che le consenta di abbandonare le logiche dell'emergenza e che offra un omogeneo quadro di riferimento al legislatore regionale. Lo si ricava dalla lettura del *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, diffuso il 30 novembre del 1999 della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, istituita presso il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio.

Il Rapporto, documentato anche là dove sembra reticente e reticente anche là dove sembra documentato, risente nelle sue "luci" e nelle sue "ombre" del peso di ciò che non si è fatto assai più di ciò che non si è fatto, per guidare "l'Italia verso una società plurale", come recita una dei suoi capitoli. Ma "una società plurale", o anche come più ricorrenza si dice una società multietnica, può voler dire tutto e il contrario di tutto. Nei fatti e nell'esperienza storica finora vissuta la convivenza permanente tra immigrati e indigeni può assumere almeno tre volti.

Il primo è l'assimilazione: gli immigrati imparano a perfezione la lingua, adottano in pieno i costumi di dove vivono e dopo qualche anno nessuno li distingue più dai locali. Ben diverso è il volto dell'integrazione: gli immigrati si impegnano a rispettare nella sfera pubblica un insieme determinato di norme fondamentali del paese dove hanno trovato accoglienza, mentre nella sfera privata mantengono lingua, costumi, religione d'origine, e sono aiutati dallo Stato a far sopravvivere tali loro diversità culturali. Ma è possibile però un terzo volto, quello profondamente radicato negli Stati Uniti: gruppi etnici distinti si redistribuiscono in aree distinte del paese, nelle città come nelle regioni, ed entro tali *enclaves* territoriali l'adesione agli obblighi dello Stato nazionale è sentito solo in superficie e talora neanche in superficie.

Fra questi tre volti dell'immigrazione, l'Italia, con molta cautela e qualche ipocrisia, vorrebbe esprimere una qualche preferenza per il secondo. Ma sempre e soltanto a patto di non esser poi indotta a scelte di campo, diciamo così, sulla nozione di cittadinanza, su che cosa derivi, nel secolo XXI, dall'ambizione di essere ancora uno Stato nazionale, sul punto al quale si può arrivare nella necessaria e proficua apertura ad altre identità culturali, senza rischiare di perdere o appannare la propria.

Sotto questo profilo, fra "diritti sociali" e "diritti politici" la preminenza compete ai primi: come prima e meglio che nel Rapporto del 1999 emergeva in un saggio del 1998 di Andrea Patroni Griffi,

*I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, sulla "Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana" (1998, pp. 493-512).

Nel nostro ordinamento costituzionale, dei diritti fondamentali, cioè dei diritti inviolabili dell'uomo e delle donne come tali, sono titolari e il cittadino e lo straniero. Il che non esclude che, stando al linguaggio della nostra Corte Costituzionale, "nella situazione concreta non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova limite se non nella razionalità del suo apprezzamento".

Insomma, secondo la Corte, il legislatore non può incidere sulla titolarità dei diritti fondamentali dell'uomo, ma sulla loro disciplina ed esercizio, stabilendo tra i cittadini e stranieri differenze di trattamento, purché *razionali*. Di

qui la possibilità, rifacendosi di volta in volta a pronunce adottate dalla corte, di pervenire ad un sommario catalogo dei diritti fondamentali.

Diritti così riconosciuti agli stranieri perché fondamentali possono ritenersi : il diritto di difesa (sent. 50/72); libertà di circolazione (sent.46/77); diritto alla salute (sent.103/77); diritto alla vita ( sent. 54/79); i diritti dei minori sent. 199/86); libertà personale ( sent. 62/94). Da ultimo la Corte costituzionale, richiamandosi a sue precedenti sentenze ha riaffermato che il diritto " degli invalidi e dei minorati all'educazione ed all'avviamento professionale "(art. 38c. 3 Cost. ) spetti anche allo straniero avente titolo ad accedere al lavoro subordinato nel territorio dello Stato in condizioni di uguaglianza con i cittadini, non essendovi sotto questo profilo , ragione di differenziarne il trattamento rispetto al cittadino italiano. Non è, invece, considerato diritto fondamentale, e , dunque, non spetta agli stranieri il diritto di ingresso e soggiorno in Italia.

Non si è capito , perciò, quali siano le ragioni di incostituzionalità, pregiudizialmente riscontrate dall'allora Presidente del Consiglio nella proposta di legge di iniziativa popolare in materia di immigrazione presentata in Cassazione il 18 Marzo scorso. A meno di non coglierci un argomento ideologico del tipo : a) gli immigrati devono venire in Italia , e su vastissima scala; b) per liberare gli italiani dai lavori più faticosi e per contribuire alle loro pensioni c) perché una massa di immigrati, che si ipotizza disposta a votare per la sinistra "buonista", assicurerebbe così un "bottino elettorale" sul quale mai potrebbe mettere le mani la destra "becera".

Si tratta di un argomento tutto e soltanto ideologico , niente affatto costituzionale. Anzi, su questo secondo terreno verrebbe da prospettare a quello stesso ex - Presidente del Consiglio una considerazione inerente Ocalan. L'unico diritto fondamentale che appartiene esclusivamente allo straniero è quello d'asilo, in base all'articolo 10 comma 3 della Costituzione; ne consegue che lo straniero che vuole esercitare tale diritto ha anche un diritto all'entrata e al soggiorno provvisorio, se ne deduce che il diritto all'entrata ed al soggiorno provvisorio in Italia di Ocalan senza che il diritto di asilo gli fosse concesso non hanno segnato una bella pagina di orgoglio nazionale e di "diritti presi sul serio".

La verità è che secondo liberalismo quella inviolabile deve essere la libertà d'emigrazione , mentre limiti alla libertà di immigrazione sono sempre concepibili, pensabili, attuabili. Di quella proposta di iniziativa popolare, che mira a passare dalla logica della sanatoria a quella della programmazione degli accessi, si possono sottolineare incongruenze, insufficienze, limiti: ma nessuno ha diritto , meno che mai il governo, a contestarne la piena legittimità sotto l'aspetto dei valori costituzionali.

Le persone non sono merci. Le merci possono andare da un paese all'altro e la loro libera circolazione aumenta il benessere generale. Una merce, una volta acquistata, diventa a disposizione dell'acquirente, che la utilizza o la consuma a suo piacimento. Quando non serve più , la merce viene gettata, senza che vi siano problemi.

Dovrebbe esser evidente che tutto questo non vale per le persone. Non vale per due ragioni ,che sono diverse ma complementari. In primo luogo, il fatto che una persona si stabilisca in un certo territorio ha delle conseguenze che non riguardano soltanto il suo datore di lavoro, o gli acquirenti dei beni e servizi che essa produce, ma tutti gli altri abitanti. Le persone non esistono soltanto in quanto lavoratori dentro una campagna, una fabbrica o ad un ufficio. Le persone hanno una cultura e degli stili di vita propri, che vengono a contatto con quelli delle altre persone. Il risultato di questa interazione è decisivo per la vita di tutti. E' possibile che le conseguenze siano positive, ma non è affatto detto che sia così. Tutto dipende da una quantità di fattori, che vanno valutati specificamente. Questa valutazione non ha nulla a che vedere con quella che può e deve fare esclusivamente il mercato.

In secondo luogo, le persone non possono essere accantonate quando non servono più, ovvero quando il loro lavoro non è più richiesto. Non lo possono di fatto, e sarebbe evidentemente contrario ad ogni senso morale condiviso assumere il contrario. Quando le persone si stabiliscono in un Paese esse diventano parte di una comunità sociale e politica e acquisiscono dei diritti il cui soddisfacimento inevitabilmente ricade sugli altri cittadini, che questi lo vogliano o meno.

Equiparare la libera circolazione delle persone a quella delle merci significa immaginarsi un mondo nel quale non vi siano costi per la giustizia e l'ordine pubblico, non vi siano "diritti sociali", non esistano comunità sociali e politiche (e quindi non vi siano decisioni collettive vincolanti per tutti), non vi siano conflitti sociali, non vi sia violenza e non vi sia guerra. Il liberismo non è, ne può essere, in materia costituzionale.

Ha scritto Angelo Maria Petroni su "Il Giornale" del 4 aprile scorso: "è una delle tante indecenze del trasformismo mentale della sinistra italiana che essa invochi oggi i principi del libero mercato

per giustificare la sua politica di abolizione, di diritto o di fatto, di ogni regola all'immigrazione in Italia. Gli scopi della sinistra non hanno nulla a che vedere con il rispetto dei principi liberisti. La sinistra è mossa infatti da due ragioni: l'atavico odio nei confronti dell'identità delle nazioni europee, e la prospettiva di conquistare i voti degli immigrati".

La motivazione niente affatto razzista di una ragionevole regolazione dei flussi in entrata riposa su valori ed argomenti pienamente democratici e nitidamente liberali. Vi si possono dedurre dalla vocazione filosofico-sociologica, non sospettabile di conservatorismo, del francofortese Habermas.

Non si tratta della necessità di tutelare sotto il profilo etnico o culturale "una comunità di destino", si leggeva nella

relazione presentata negli anni 90 alla CEE da Jurgen Habermas, percorsa da strali più che acuminati contro lo "sciovinismo del benessere"; piuttosto "legittime restrinzioni al diritto d'immigrazione" per Habermas vanno spiegate con "l'esigenza di evitare conflitti e problemi che, per la loro entità, sarebbero in grado di rappresentare una seria minaccia all'ordine pubblico o alla riproduzione economica della società". Insomma, anche nel lessico di Habermas, sono l'ordine pubblico e la capacità di assorbimento a rivendicare limitazioni al regime di "porte aperte" a tutti da parte di tutti, di cui a sinistra ci si atteggia a fautori tanto generosi quanto sostanzialmente cinici.

Qualcuno potrebbe rilevare come la sinistra tedesca provenga da Bad Godensberg e quella italiana ne allora né poi sia stata socialdemocratica. Ma la tragedia è che, senza essere stati a Bad Godensberg negli anni 50, si è poi pensato di poterne fare a meno mettendosi al passo dei Caselli e delle Baraldini. Ed alla fine "*I care*" era un bel motto, ma gli *human rights* proprio non c'erano ...

# EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO

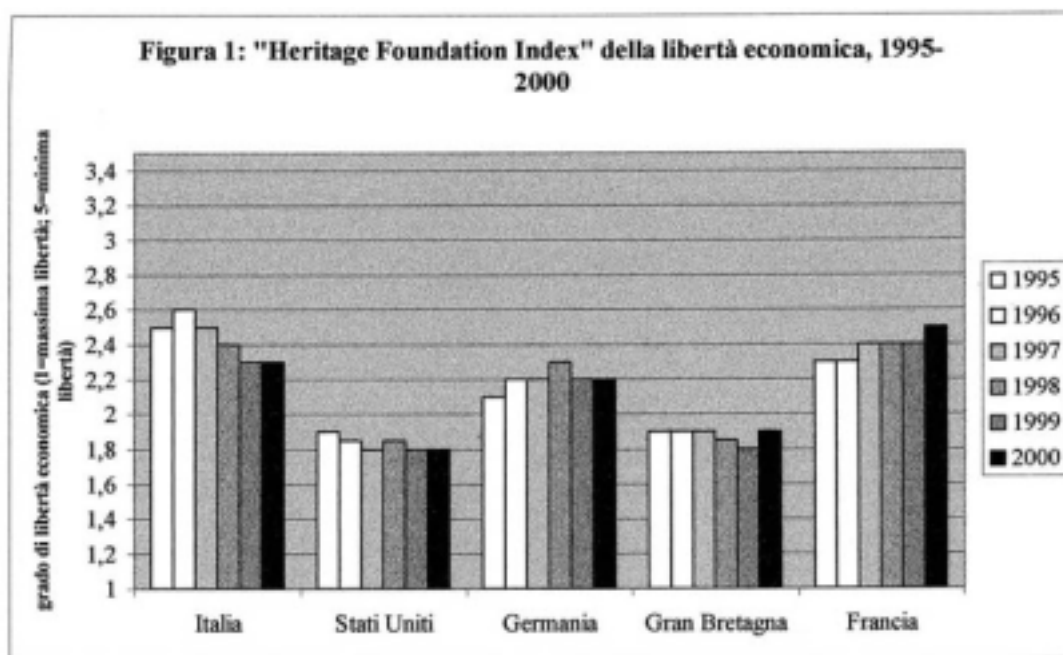
A cura di Raimondo Cubeddu e Alberto Vannucci

## 1. UNA PREMESSA: IL RAPPORTO ANNUALE DELLA HERITAGE FOUNDATION

In questo contributo, che ha per oggetto la direzione che il processo di liberalizzazione ha assunto nell'evoluzione del sistema politico italiano negli ultimi tre anni,<sup>1</sup> si è privilegiato l'impiego di alcuni tra i parametri indicati dal *2000 Index of Economic Freedom*.<sup>2</sup> Questa scelta metodologica non dipende da un'acritica ricezione di un modello già elaborato in quel contesto, quanto piuttosto dalla necessità di rifarsi ad uno standard internazionale che possa rendere più chiari i cambiamenti rispetto ai valori di riferimento. Non per questo viene esclusa una precisazione di tali criteri, né la motivata possibilità di discostarsi dai medesimi, né ancora l'utilizzo di ulteriori variabili indipendenti.

A partire dal 1995 la *Heritage Foundation* predispose un indice annuale che misura in modo sintetico il grado di libertà economica esistente in un numero via via crescente di paesi (nell'edizione del 2000 sono inclusi 161 stati). Sebbene abbia per oggetto una misurazione della libertà economica, nella costruzione dell'indice vengono alla luce diversi elementi di grande rilievo per la comprensione della natura e delle dinamiche del sistema politico. La metodologia di analisi si basa infatti su una lista di 50 variabili indipendenti, che si possono suddividere in 10 ampi fattori: politiche commerciali, pressione fiscale, intervento pubblico nell'economia, politiche monetarie, flussi di capitali e investimenti stranieri, attività bancaria, salari e prezzi, diritti di proprietà, regolazione, mercati neri. Ognuno di questi fattori riceve in ogni paese un punteggio compreso tra 1,00 (massimo grado di libertà economica) e 5,00 (minimo grado di libertà economica), mentre la loro media ponderata fornisce il punteggio finale complessivo (indicatore del grado di libertà economica) per ciascuno stato. Punteggi tra 1,00 e 1,95 connotano paesi come "liberi", tra 2,00 e 2,95 "prevalentemente liberi", tra 3,00 e 3,95 "prevalentemente non liberi", tra 4,00 e 5,00 "repressi".

Il punteggio dell'Italia per il 2000, pari a 2,30, la colloca, come è noto, al 28° posto della graduatoria, tra i paesi "prevalentemente liberi". La linea di tendenza degli ultimi 6 anni (*vedi fig.1*) mostra un lieve ma costante (a partire dal 1996) progresso del grado di libertà economica, stazionario nell'ultimo anno.



A puro titolo di esempio, si sono confrontati i valori dell'Italia con quelli di altri quattro grandi paesi democratici occidentali (Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna, Francia). Guardando ai dati relativi all'Italia in modo più analitico, emerge tuttavia un dato piuttosto interessante: il punteggio complessivo rappresenta la media dei valori bassi di alcuni fattori (alto livello di libertà economica nella politica commerciale e monetaria, nel controllo di salari e prezzi, nella protezione dei diritti di proprietà) e di altri valori molto elevati (il "costo del governo", espressione dell'onere fiscale e del livello di spesa pubblica, è "molto elevato", raggiungendo il livello massimo). Anche il grado di regolazione è piuttosto alto. Secondo il Dipartimento Usa per il commercio "in Italia procedure burocratiche difficili spesso impediscono nuovi investimenti ad imprese italiane e straniere [...]. Le imprese di solito identificano la corruzione come disincentivo all'investimento, o anche al condurre i loro affari, in certe aree d'Italia".<sup>3</sup> In relazione ad altri parametri, come il livello di attività nei "mercati sommersi", il dato relativo all'Italia ("basso livello di attività") sembra invece contraddetto da altre ricerche relative all'estensione del lavoro sommerso, che saranno presentate più avanti. Si tratta, in ogni caso, di fattori rilevanti in quanto indicatori del tipo di "output" dei processi decisionali pubblici che hanno caratterizzato l'evoluzione del sistema politico italiano negli ultimi anni.

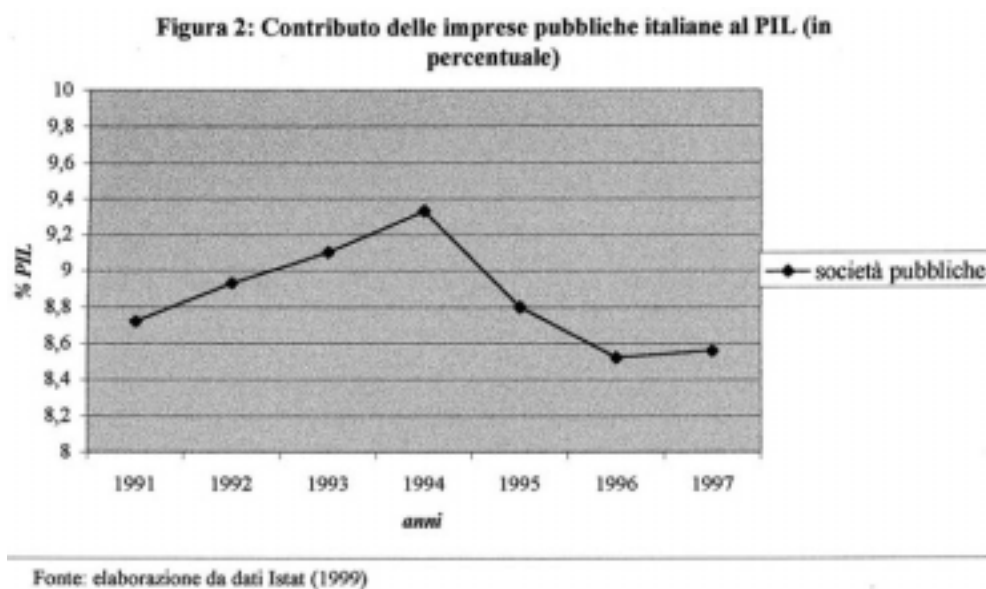
## 2. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA TUTELA DEI DIRITTI DI PROPRIETÀ

Un altro fattore da considerare attentamente è il livello di protezione dei cosiddetti diritti di proprietà. Anche in questo caso il Rapporto annuale della *Heritage Foundation* sembra peccare di eccessivo ottimismo. Da un lato si riconosce infatti un "alto livello di protezione", visto che "la proprietà è al sicuro da arbitrarie espropriazioni governative" e sono presenti sia un "sistema legale avanzato per proteggere la proprietà" che un potere giudiziario indipendente, garantito dalla Costituzione, in grado di assicurare l'equità dei processi.<sup>4</sup> Dall'altro, però, si ammette che —secondo lo stesso Dipartimento Usa per il commercio— le lentezze del sistema giudiziario (3-5 anni per una causa civile, con in più due appelli automatici) rendono di regola conveniente il ricorso all'arbitrato privato. Non migliore appare la situazione della giustizia amministrativa. Le statistiche sulla domanda di giustizia amministrativa confermano una costante tendenza alla crescita delle occasioni di attrito e delle controversie tra cittadini ed organi dello stato: nel 1992 vi sono state oltre 85000 ricorsi ai Tar, con una crescita del 169% rispetto al 1977. I ricorsi riguardano in primo luogo il pubblico impiego (41,5%), ma anche edilizia ed urbanistica (31%), lavori pubblici, industria e commercio (5,2%), cioè settori con rilevanti interessi economici in gioco. Questo sovraccarico di domande grava su organi non attrezzati a sostenerne il peso: la differenza tra ricorsi e decisioni è più che triplicato negli ultimi quindici anni, con un'imponente crescita del numero di pendenze. A metà degli anni '90, la durata media dei giudizi, in termini di probabilità, era di 3077 giorni presso il Tar e di 1105 giorni presso il Consiglio di Stato, a conferma le previsioni più pessimistiche sull'efficienza del sistema.<sup>5</sup>

Ciò che questi dati mettono in evidenza è che, nonostante il grado elevato di tutela formale e di protezione dei diritti di proprietà, se si tiene conto del *tempo* richiesto affinché tale tutela sia effettiva, il sistema istituzionale italiano presenta un grado di efficienza non certo elevato. In una prospettiva teorica neo-istituzionalista, i "diritti di proprietà" rilevanti nel determinare le opportunità di guadagno nello scambio non sono tanto quelli legali, ma piuttosto quelli *economici*, che si riferiscono alla capacità di godere e disporre in via esclusiva di certi beni *scarsi*, siano essi materiali o immateriali, vincolando altri individui a norme di comportamento che prevedono sanzioni in caso d'inosservanza.<sup>6</sup> Dato che il tempo a disposizione di ciascun individuo è ovviamente una risorsa scarsa, ne consegue che il grado effettivo di protezione dei suoi diritti dipende non soltanto dal disegno costituzionale e dal grado di imparzialità delle procedure e dei soggetti istituzionalmente chiamati ad amministrare il sistema sanzionatorio, ma anche, e forse soprattutto, dall'efficienza dell'azione giudiziaria (in termini di tempi di attesa e di congruità delle risposte alle pretese soggettive). Là dove (come nel caso italiano) quest'ultima presenti evidenti condizioni di debolezza, allungando spesso in modo indefinito i tempi attesi di risoluzione di eventuali controversie tra privati oppure tra privati e stato, si determinerà un parallelo affievolirsi degli stessi diritti di proprietà, accentuando l'incertezza e accrescendo i costi delle transazioni di qualsiasi relazione contrattuale che abbia per oggetto profili di azioni soggetti alla protezione dello stato.

In termini generali, in Italia le norme restrittive della proprietà privata sono espressione dei principi esposti nell'art. 42 della Carta Costituzionale.<sup>7</sup> Corrispondentemente, una volta definito il contenuto del diritto di proprietà nell'art. 832 del codice civile, il legislatore si preoccupa negli articoli 833-839 di fissarne vincoli, obblighi, possibilità di espropriazione e di requisizione, naturalmente regolate da leggi e soggette alla corresponsione (in caso d'espropriazione o di requisizione) di una "giusta indennità". In quest'ultimo cinquantennio l'Italia è stato uno tra i paesi occidentali con una più estesa proprietà pubblica dei mezzi di produzione. Nel 1997 l'8,56% del PIL (pari a 167.026 miliardi) proviene infatti da imprese pubbliche (statali, nazionalizzate, municipalizzate, etc.), a fronte del 25,3% di società private, del 36,06% di imprese individuali e del 13,05% di amministrazioni pubbli-

che. E' interessante notare (*si veda la fig.2*) come nell'arco degli anni '90 (fino al 1997, ultimo anno per il quale



vi sono dati disponibili) la percentuale del PIL prodotta da società pubbliche non abbia subito variazioni significative in termini percentuali, passando dal 8,72% del 1991 all'8,56% del 1997 (e addirittura, dopo un picco nel 1994, tra il 1996 e il 1997 vi sia stata una lieve inversione di tendenza, con una moderata crescita). Nonostante le privatizzazioni, poi, il settore industriale pubblico conta ancora quasi un milione di addetti. È molto difficile e controverso stabilire l'esatta natura giuridica di tali imprese, ed il discorso diventa ancor più complesso se si pensa alle molte attività economiche che possono svolgere la loro funzione esclusivamente sulla base di normative giuridiche di carattere pubblicistico. In questi casi i confini tra interessi privati e interessi pubblici si fanno sfumati, e le richieste di conseguire posizioni privilegiate da parte di categorie, gruppi, enti va di parti passo con l'esigenza della classe di governo di distribuire selettivamente tali posizioni di rendita, in modo da massimizzare il sostegno anche attraverso l'occupazione politica di ruoli amministrativi e di sottogoverno, la cosiddetta "lottizzazione". Gli esiti di questo processo sono da un lato l'emergere di "una grande varietà di organizzazioni semipubbliche e semiprivato, linee di distinzione evanescenti, responsabilità miste, frequenti conflitti di interesse";<sup>8</sup> dall'altro l'introduzione coattiva di vincoli e barriere contro altri interessi privati, potenzialmente attivi in quei mercati, che ne restano però esclusi. Ciò porta ad affrontare il problema relativo alla libertà d'impresa. Tale libertà, non è stata mai negata in maniera assoluta. Sono tuttavia esistiti, ed in parte esistono tuttora, settori nei quali la libertà di impresa viene vincolata da norme di carattere pubblicistico che ne definiscono le finalità e le modalità d'esercizio.

La stessa tassazione si configura quindi come un vincolo tendente ad incoraggiare o a scoraggiare particolari tipologie di attività a seconda che si svolgano o si distacchino da obiettivi economico-sociali fissati dalla politica o dagli organi governativi, e dunque come una reale limitazione all'esercizio dei diritti di proprietà.

Una questione da affrontare è quindi quella relativa alla problematica distinzione tra proprietà pubblica dei mezzi di produzione e norme che vincolano, sia pure in un regime di proprietà privata dei medesimi, la libertà d'impresa.<sup>9</sup> A partire dal 1990 si è assistito a un proliferare di *Authorities*, che in diversi casi hanno acquisito anche il compito di regolare attività economiche dalle quali lo stato si era ritratto come produttore diretto. Appare evidente che la rinuncia alla proprietà statale delle imprese non significa che lo stato abbia abdicato al compito di fissare le finalità sociali o gli obiettivi economici delle medesime in relazione ai servizi che esse forniscono nel mercato. In questi ultimi mesi, tuttavia, i presidenti di alcune *Authorities*, stanno mostrando una maggiore indipendenza rispetto al potere politico. Il fatto che lo stato abbia trasformato le imprese nazionalizzate in società per azioni detenute dal Tesoro, immettendo successivamente nel mercato la totalità o parti consistenti delle medesime, non significa quindi, di per se stesso, che si sia avviato un reale processo di liberalizzazione. Certamente, con le privatizzazioni sono stati fatti passi consistenti nella direzione di una liberalizza-



zione del mercato interno, ma anche per le imprese privatizzate permangono vincoli di carattere normativo spesso assai restrittivi che ne limitano l'autonomia (come accade in modo particolare nel sistema bancario). Tutto ciò porta a ritenere, come è stato osservato da più parti, che il processo di privatizzazione e di liberalizzazione sia avvenuto più per rispondere a richieste che venivano dagli organismi comunitari, per l'impossibilità, data l'entità del debito pubblico, di ripianare i fondi di dotazione delle imprese statali, e per la necessità di adeguarsi alle tendenze dei mercati internazionali, piuttosto che da una chiara convinzione politica che fosse giunto il momento di abbandonare un certo tipo di interventismo statale.

Cessato nella forma di proprietà diretta, quest'ultimo, ha in parte continuato a sopravvivere nella forma meno evidente della regolamentazione politica.

### 3. LIBERALIZZAZIONE, SISTEMA POLITICO E "TEMPO" DELLA LEGISLAZIONE

In termini generali, per liberalizzazione si può intendere il processo che permette di liberare l'uomo da vincoli derivanti dalla presenza e dall'azione dello stato, ovvero di *ridurre il tempo individuale e sociale necessario al mantenimento della struttura pubblica e delle sue funzioni*. In questa prospettiva, se si adotta come criterio teorico di riferimento per la valutazione della *performance* delle istituzioni per quanto esse riescano a produrre tempestivamente risposte ai nuovi problemi sociali senza aumentare il tasso di coercizione (comprese le tasse) e ripartendo senza favoritismi le conseguenze, si può affermare che in questi anni il sistema politico italiano non è certamente andato nella direzione di una reale liberalizzazione.

L'incremento della pressione fiscale, passata dal 39% del PIL del 1989 al 43,3% del 1999 (con un picco del 44,6% nel 1996, in corrispondenza del massimo sforzo di risanamento dei conti pubblici per il raggiungimento dei parametri di Maastricht), è un chiaro sintomo di come nell'arco dell'ultimo decennio non sia aumentata il grado di libertà dei cittadini di utilizzare liberamente, o nel modo ritenuto migliore, le proprie risorse e il proprio tempo.

A tale crescita in termini quantitativi assoluti bisogna inoltre aggiungere il tempo e le spese necessarie per avere un'informazione adeguata sulle leggi fiscali e, come sempre più spesso avviene, il costo del pagamento delle tasse. In una recente ricerca dell'Istat è emerso che nella compilazione della modulistica fiscale il ricorso a intermediazioni a pagamento è rimasto sostanzialmente stabile su livelli molto elevati, con un picco nel 1993 (45,7% delle famiglie), ma attestandosi ancora nel 1997 al 44,6%. Le punte più alte di ricorso all'intermediazione fiscale a pagamento riguardano dirigenti, imprenditori e liberi professionisti, che nel 1997 hanno sostenuto tali costi nel 67,3% dei casi.<sup>10</sup> Si tratta comunque di un problema generale che attiene la scarsa trasparenza delle strutture pubbliche: in un'ampia ricerca del Dipartimento della funzione pubblica risulta che negli enti locali e nei Ministeri vi è una "scarsa disponibilità ad informare" secondo, rispettivamente, il 50,4% e il 54,3% delle imprese.<sup>11</sup>

Tutti questi fattori determinano una drastica riduzione del tempo libero disponibile per i cittadini, ovvero una crescita dei *costi delle transazioni* implicite nei loro rapporti con lo stato. In effetti, nel suo complesso il rapporto tra cittadino e stato non sembra migliorato in modo significativo negli ultimi anni, in termini di qualità e quantità dei servizi erogati. Così, a titolo di esempio, nel 1996 il 37,4% delle imprese riteneva "abbastanza o troppo lunghi" i tempi di attesa imposti dagli uffici pubblici per adempimenti amministrativi, il 21,8% "scarse" la professionalità e le competenze del personale (dei quali solo il 10,5% degli utenti era pienamente soddisfatto), e il 19,4% "complesse" le relative modalità di accesso.<sup>12</sup>

L'ammontare complessivo dei costi sopportati nel 1996 dalle imprese tra i 3 e i 500 addetti per l'espletamento dei soli obblighi amministrativi oggetto della ricerca (uffici Iva, Asl, Comuni, Inps, Inail, Camera di commercio) è stato stimato, nella stessa ricerca, in 22.500 miliardi di lire, per un ammontare pari all'1% dei costi aziendali totali (corrispondente al 3,4% del costo interno del lavoro e il 26% dei costi esterni complessivi per consulenze), con un utilizzo di personale interno per un numero di giornate pari a 71,4 milioni.<sup>13</sup>

Sempre nel 1996, il costo annuo che ciascuna impresa in media ha dovuto sostenere per adempimenti fiscali è stato pari a 15.712.000 lire, di 16.692.000 lire per attività amministrative legate ad import-export, di 7.481.000 lire per attività amministrative legate alle risorse umane, di 7.095.000 lire per attività amministrative legate all'innovazione.<sup>14</sup>

In sintesi, in Italia il rapporto tra cittadino e stato, nonostante i recenti tentativi di semplificazione amministrativa e di attenuazione dei relativi oneri, mantiene costi elevati in termini monetari, assorbendo grandi quantità di tempo.

Con la nuova legge elettorale approvata nell'agosto 1993 (il cosiddetto "Mattarellum") anche il sistema politico, come conseguenza del referendum che ha abolito il voto di preferenza plurimo, è cambiato. Per quanto si può pensare che il complicato meccanismo della ripartizione dei seggi (il famigerato 'scorporo') fosse stato pensato per garantire comunque al "centro" politico un numero di seggi tale da assicurargli un potere di condizio-

namento della coalizione maggioritaria (o forse per impedire che se ne formasse una), tale legge ha, forse involontariamente, prodotto l'effetto di incanalare il sistema parlamentare nella direzione di un maggioritario, che comunque restava imperfetto, perché mancava un riconoscimento legislativo del capo della coalizione. Al momento della prima crisi di governo della XII legislatura, che ha portato alla caduta del governo Berlusconi, la tensione tra il dettato costituzionale e la logica del sistema elettorale maggioritario è apparsa in tutta la sua evidenza. Il mancato riconoscimento al capo della coalizione del potere di indurre uno scioglimento delle camere nel momento in cui la maggioranza originaria fosse venuta meno ha reso più incerte (e forse anche arbitrarie) le dinamiche del sistema politico, poiché si configuravano eventi e attribuzioni di poteri non chiaramente previsti nella carta costituzionale. Il sistema politico parlamentare ha così subito una sorta di involuzione e l'obiettivo primario del maggioritario: consentire una maggiore celerità delle decisioni politiche, si può dire sia stato conseguito solo parzialmente.

Le considerazioni precedenti portano alla conclusione che sarebbe restrittivo limitarsi soltanto all'aspetto puramente economico del rapporto tra cittadini e stato. Occorre invece mettere in evidenza come l'estensione di regolamentazioni normative ad ambiti precedentemente esclusi, o aventi un grado di regolazione più limitato, sia anch'esso un indice dei limiti e dei regressi dei processi di liberalizzazione del sistema.

Per quanto l'esistenza di norme giuridiche abbia il fine di ridurre l'incertezza individuale e sociale, non è affatto detto che l'eccedenza delle medesime sia di per se stessa in grado di ridurla. Al contrario, nella maggior parte dei casi l'inflazione normativa accentua il grado di incertezza esistente e tende a produrne di qualitativamente nuova, dato che la necessità di conoscere le nuove disposizioni normative (la cui formulazione, in Italia, generalmente non brilla per chiarezza e comprensibilità) semplicemente diminuisce il tempo libero a disposizione dei cittadini. Un indice reale ed attendibile per valutare se il sistema politico si evolva verso una reale liberalizzazione è dunque la misurazione della quantità di tempo lasciato libero, come conseguenza degli esiti dei processi decisionali politico-amministrativi, affinché i cittadini possano perseguire finalità da essi liberamente scelte.

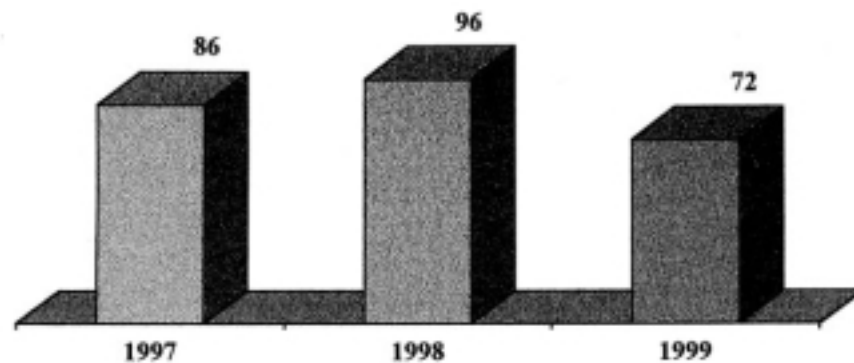
#### 4. LO "STOCK" DI LEGGI ESISTENTI E IL "FLUSSO" DI NUOVA LEGISLAZIONE

Le leggi costituiscono una *risorsa pubblica* con caratteristiche uniche, in quanto strumenti di regolazione della vita sociale e di definizione dello stesso campo di azione dell'apparato pubblico, del quale determinano limiti e modalità di azione.<sup>15</sup>

Attraverso le leggi, infatti, lo stato crea aspettative di condotta più o meno chiaramente definite e condivise, modificando il grado di incertezza individuale e sociale. In Italia la gestione pubblica di un'ingente quantità di risorse si è sviluppata passando attraverso le maglie sempre più fitte di un reticolo di norme che disciplinano le procedure interne degli apparati pubblici, i rapporti tra individui e amministrazione dello stato, le relazioni tra individui ed istituzioni in campo economico e sociale. Si sono così moltiplicate le occasioni in cui cittadini e imprenditori hanno interesse a rivendicare *diritti* su prestazioni e risorse pubbliche: soggetti e gruppi organizzati possono acquisire vantaggi rilevanti influenzando sia la distribuzione dei benefici dell'azione pubblica che la definizione delle regole d'interazione sociale<sup>16</sup>. Al tempo stesso, diventano più complesse ed ingarbugliate le modalità di esercizio di quelle prerogative, di cui talvolta è dubbia l'esistenza o la reale estensione. La proliferazione normativa produce così un'espansione dell'area di incertezza individuale e sociale relativa: a) al possesso dei requisiti per il godimento di certi diritti; b) al rischio di mettere in atto comportamenti illeciti.

Riguardo al primo punto, bisogna considerare che un'estesa varietà di interessi privati possono essere soddisfatti da provvedimenti pubblici, fissati in corrispondenza di diritti, ovvero determinati da relazioni di tipo politico-contrattuale. Si pensi, tra gli innumerevoli esempi possibili, alla richiesta di un certificato, alla partecipazione a un concorso, all'adempimento di un contratto di appalto pubblico. In questi campi, poiché i tempi sono fissati da politici e dai burocrati, questi acquistano anche il potere di influenzare discrezionalmente la destinazione e le modalità di godimento di risorse economicamente rilevanti in numerosi settori. Specie per le categorie di individui che hanno con loro contatti più assidui, come i fornitori e gli appaltatori pubblici, si presenta un serio problema di salvaguardia dei propri evanescenti diritti. Questa condizione è aggravata dall'inefficienza amministrativa, che dilata i margini d'incertezza.

Il secondo punto interessa più da vicino i soggetti appartenenti alle élites economico-finanziarie, la cui attività è sottoposta a un vasto insieme di regolamentazioni e vincoli normativi. In un contesto in cui l'intervento dello stato è pervasivo e capillare, questi soggetti vedono crescere le probabilità di affrontare scelte che comportano responsabilità penali. Anche per questi gruppi sociali si presenta un incentivo ad allacciare rapporti di scambio col potere politico per ottenere condizioni che attenuino il relativo rischio penale, giacché l'illiceità dei loro comportamenti dipende sempre più dal rispetto di norme tecniche, che rendono in una certa misura aleatoria la stessa entità e natura dell'infrazione.



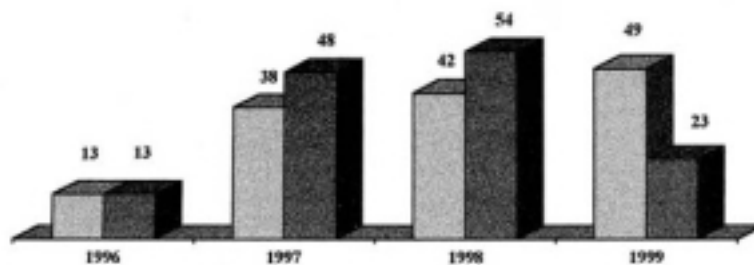
**Figura 3: numero di leggi approvate dal Parlamento (con esclusione di leggi di ratifica e di conversione di D.L.)**

Fonte: Camera dei deputati (1999), p. 9.

La questione di quante leggi siano in vigore in Italia è diventato negli ultimi anni tema di dibattito pubblico e, in alcuni casi, di polemica politica. La *forza inerziale* delle leggi, valide per un tempo indefinito dopo la loro emanazione, accresce con ritmi inflazionistici la quantità di disposizioni vincolanti cui i cittadini devono attenersi.<sup>17</sup> È stata così sempre più spesso lamentata la presenza di un numero di leggi assolutamente abnorme rispetto a quello delle altri paesi democratici. Si è parlato dell'esistenza di circa 100.000, secondo altri di 150.000, o addirittura di 300.000 leggi.<sup>18</sup> Altri studi della Camera dei Deputati (e l'incertezza conferma la grande confusione in materia) attesterebbero invece l'esistenza di "sole" 12.725 leggi in vigore (dato aggiornato al 31 maggio 1996), cui vanno però aggiunti 15.279 atti con valore regolamentare, 5160 decreti del presidente della Repubblica e 17.800 leggi regionali, contro le 7.325 leggi della Francia e le 5.587 della Germania.<sup>19</sup>

Altri studi, anziché sullo "stock" di leggi esistente, si sono concentrati invece sul flusso "medio" di nuova legislazione. Se si considera l'ampiezza della produzione legislativa in diversi paesi (in un periodo che va dal 1969 al 1976), la media annuale di leggi approvate in Italia è di 588, contro le 53 del Canada, le 93 della Francia, le 111 della Germania, le 148 della Gran Bretagna, le 452 degli Stati Uniti.<sup>20</sup> Dall'analisi delle leggi promulgate nel corso della XIII legislatura, aggiornato al giugno 2000, emerge una produzione complessiva di 998 leggi. Escludendo le leggi di ratifica e quelle di conversione di D.L., la tendenza relativa alla quantità di approvate dal Parlamento negli ultimi tre anni viene mostrato nella *figura 3*. A causa della meno frequente realizzazione di un accordo tra maggioranza e opposizione, è sensibilmente diminuita, nel corso del 1999, la percentuale di leggi approvate in sede di Commissione rispetto a quelle approvate dall'Assemblea (*si veda la figura 4*).

La conseguente crescita dei tempi medi di approvazione si combina però, grazie all'introduzione del nuovo regolamento, con una riduzione del tempo medio di esame dei provvedimenti in Assemblea, passato dalle 5 ore e 47 minuti del 1997 a 3 ore e 32 minuti del 1998.



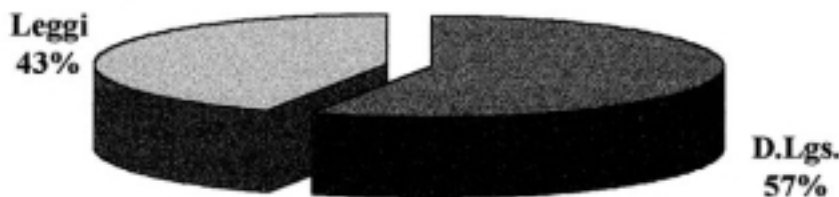
■ Leggi approvate in Commissione (i dati si riferiscono all'ultima fase di esame presso la Camera)  
 □ Leggi approvate in Assemblea (escluse le leggi di ratifica e di conversione di d.l.)

**Figura 4: numero di leggi approvate in sede legislativa in Commissione**

Fonte: Camera dei deputati, 1999, p. 10.

Diversi elementi sembrano inoltre confermare una crescita della capacità del governo di intervenire nel processo legislativo. Una posizione di maggiore preminenza del governo rispetto al Parlamento era del resto una delle conseguenze attese della riforma elettorale in senso maggioritario del 1993. Tra il 1998 e il 1999 è così aumentata la percentuale di leggi di delega e di autorizzazione alla delegificazione (dal 21% al 25% del totale), a conferma del fatto che una parte crescente della produzione legislativa (soprattutto quella di riforma) contiene norme di principio, introducendo procedure volte a distribuire ad altre autorità (governo, autorità indipendenti, enti locali, ecc.) la definizione della disciplina sostanziale.<sup>21</sup>

Nel 1999 è cresciuto anche il numero di decreti legge presentati (35, rispetto ai 29 del 1998), ma soprattutto, per la prima volta, il numero dei decreti legislativi emanati, 94, ha superato quello delle leggi approvate, 72 (*vedi figura 5*)



**Figura 5: leggi approvate e decreti legislativi emanati nel 1999**

Il Parlamento ha così ulteriormente accentuato la tendenza, già registrata negli anni precedenti, a trasferire numerose funzioni normative al Governo, ricorrendo agli strumenti della delega e della delegificazione, con le prevedibili ripercussioni in termini di abbreviamento dei tempi della produzione legislativa.

Oltre a risultare assai difficile (presumibilmente impossibile) da calcolare con esattezza, la “quantità” di leggi esistenti, espressa in termini numerici, rappresenta comunque un indice estremamente grezzo ed impreciso del “costo” che l’inflazione normativa impone alla collettività. Esistono infatti leggi brevi e leggi estremamente lunghe, leggi chiare e leggi astruse, leggi che si inseriscono in un quadro normativo armonioso e leggi che viceversa contribuiscono ad alimentare la confusione in settori già regolati da un viluppo inestricabile di norme. A puro titolo esemplificativo, in questo contributo abbiamo cercato di fornire una diversa dimensione quantitativa al costo, espresso in termini di tempo necessario alla conoscenza, che la legislazione italiana impone ai cittadini interessati a conoscerla.

Esiste in Italia una raccolta del testo vigente di tutte le leggi, continuamente aggiornato ed integrato con eventuali modifiche, abrogazioni, integrazioni, sostituzioni.<sup>22</sup> La sua funzione dichiarata, nelle intenzioni del curatore, è quella di “offrire al privato cittadino la possibilità di ritrovare immediatamente e facilmente, attraverso la consultazione dei testi di legge, la soluzione di tutti i suoi piccoli e grandi problemi, di avere orientamenti sicuri sui limiti dei suoi diritti e dei suoi doveri, su ciò che la legge prescrive nelle più disparate situazioni, nei confronti di tutti gli altri cittadini, siano essi singoli o associati, imprese di qualunque tipo, enti o uffici pubblici”.<sup>23</sup> L’involontaria ironia di queste affermazioni è evidente non appena ci si accorge che tale raccolta di leggi è composta da 66 volumi di testo, ciascuno in media formato da circa 1550 pagine, per un totale di 102.300 pagine. Calcolando (ottimisticamente, date le dimensioni delle pagine e la complessità del testo) un tempo medio di lettura di 8 minuti, *il cittadino che voglia conoscere la sola legislazione statale vigente in Italia avrà bisogno di 568,3 giorni, ovvero di un anno, 203 giorni e 8 ore di ininterrotta lettura*. In altri termini, iniziando la lettura il primo gennaio di un certo anno, potrà terminare alle sue fatiche il 21 luglio dell’anno successivo, alle 8 di mattina.

Naturalmente, nel frattempo il “flusso” di legislazione non sarebbe interrotto. A questo proposito, abbiamo effettuato un calcolo leggermente diverso, includendo nella normativa di cui il cittadino diligente dovrebbe avere conoscenza non soltanto le leggi statali, ma tutti i provvedimenti legislativi della repubblica italiana, ossia includendo non solo le fonti legislative, ma anche quelle regolamentari. Nel solo 1999, tale raccolta ha riempito 4594 pagine di medie dimensioni.<sup>24</sup> Calcolando 6 minuti di lettura (non molto approfondita), *il tempo neces-*

sario per aggiornarsi nella produzione normativa statale dell'ultimo anno è pari a 19 giorni e 3 ore d'ininterrotta lettura, più altri 4 giorni e 12 ore per le leggi regionali.

Nel computo, naturalmente, non sono incluse le altre fonti normative, tra cui un particolare rilievo (in termini sia quantitativi che qualitativi) hanno assunto negli ultimi anni le norme dell'Unione Europea. È evidente che, se una simile disponibilità di tempo non è alla portata di un comune cittadino, di un imprenditore o di un fornitore di servizi, sempre più spesso non rientra neppure nelle possibilità degli operatori professionali del diritto, seppure in settori circoscritti. Nasce così l'esigenza di sostenere un costo di informazione sulle diverse fonti normative, che si traduce automaticamente in un incremento dei costi di produzione e di transazione, che si trasferisce sui cittadini-consumatori. Inoltre, nessuno può essere più sicuro della liceità di determinati comportamenti, e cresce così anche l'incertezza relativa alla possibilità, per l'autorità pubblica, di sanzionare o tollerare secondo il proprio arbitrio certi tipi di azioni, o certi soggetti.

Da ultimo, si può rilevare come l'inflazione legislativa costituisca un fenomeno che tende ad avvitarci su se stesso: "leggi superflue producono la necessità di altre leggi e l'iperregolazione trasforma l'azione amministrativa in mera esecuzione, paradossalmente trasformando la necessaria discrezionalità amministrativa in arbitraria discrezione nella scelte delle regole e dei tempi da applicare in ciascun caso, o addirittura nella scelta dei casi in cui non applicare alcuna regola ... Troppe garanzie, per gli impiegati e i cittadini, finiscono per l'imprigionare gli uni e gli altri in una fitta maglia di regole utili per i furbi che riescono ad evitarle, nocive a chi vuole osservarle".<sup>25</sup>

L'eccesso di leggi e norme giuridiche ha effetti deleteri sui rapporti tra stato e cittadino: "L'inflazione normativa produce un primo effetto: costringe le amministrazioni pubbliche a moltiplicare il ricorso al legislatore: più alto è lo 'stock' di norme in vigore, più frequente sarà la richiesta amministrativa di altre norme, per potere derogare alle prime, o correggerle, o adattare, o semplicemente aggiornarle. Ciò produce duplicazione e sovrapposizione di norme sulle stesse materie. (...) Ma l'inflazione normativa produce anche un'altissima conflittualità: i giudici della legittimità dell'azione amministrativa vedono arrivare ogni anno circa 100mila ricorsi e hanno poco meno di 800mila ricorsi pendenti, in attesa di decisione (...). Ultimo e paradossale effetto: l'amministrazione, per sopravvivere, non attua le norme che essa stessa produce. In tutti i campi si sono formate consuetudini disapplicative, più forti delle norme vigenti".<sup>26</sup>

Queste dinamiche del sistema politico-amministrativo italiano si riflettono in una più incerta definizione dei diritti di proprietà su risorse regolamentate od oggetto di relazioni contrattuali con lo stato, dilatando in modo imprevedibile i tempi di risposta delle sue procedure decisionali e rendendone aleatori gli stessi risultati. Di qui la lievitazione dei costi delle transazioni aventi ad oggetto scambio di diritti su tali risorse, il cui ammontare complessivo è assai elevato, parallelamente all'estensione della sfera pubblica (lo stato italiano ha spese complessive pari al 51% del PIL) e delle aree regolamentate di attività privata.<sup>27</sup>

## 5. LA "QUALITÀ" DEL PRODOTTO LEGISLATIVO E I TENTATIVI DI SEMPLIFICAZIONE

In *De l'esprit des lois* Montesquieu osserva che "le leggi inutili indeboliscono quelle necessarie". Si potrebbe aggiungere che l'*inflazione normativa* erode la prevedibilità del diritto. Come la sovrabbondanza di moneta circolante ne riduce inevitabilmente il potere d'acquisto, così l'*inflazione normativa* attenua il valore delle norme giuridiche come modello di comportamento e quadro di riferimento per le scelte private dei cittadini. Non solo genera incertezza, ma abitua allo scarso rispetto della legge.

Così, ad esempio, la rigida regolamentazione di troppi settori di attività economica, come si rileva nel rapporto del 1996 dell'Autorità antitrust, "non sempre si riflette nella concreta realtà di applicazione delle norme. Infatti la rigidità e la complessità delle regole si accompagnano in molti casi a una loro disapplicazione diffusa, che consente una certa flessibilità (...). Ciò tuttavia non avviene in maniera trasparente e quindi viene favorito il mantenimento di un ambiente nel quale prevale l'incertezza regolamentativa e la conseguente discrezionalità amministrativa, con vantaggi non indifferenti soprattutto per alcuni operatori (...). Inoltre la diffusione di regole ingiustificatamente invadenti corrompe i rapporti tra Stato e cittadini e genera un clima di generale sfiducia nella capacità dello Stato di applicare la legge senza favoritismi e senza interventi di natura clientelare".<sup>28</sup> Lo stesso cattivo funzionamento dell'amministrazione pubblica italiana dipende, almeno in parte, dall'uso indiscriminato delle leggi per cercare caoticamente di disciplinare l'azione dello stato in campo economico e sociale.

Anche in questo caso, si dimostra come la sovrabbondanza di norme renda possibile una scelta discrezionale del diritto da applicare al singolo caso.

Le leggi italiane sono certamente troppe, ma in compenso sono anche oscure. La struttura formale di molte leggi è estremamente complessa (con articoli di legge che contengono diverse centinaia di commi), il loro contenuto è spesso molto confuso, espresso in un linguaggio astruso, tramite la sovrapposizione all'interno del medesimo testo delle tematiche più diverse. In molti casi la legge italiana non opera altro riferimento che quello numeri-

co ad altre fonti normative, così da occultarne il reale significato.<sup>29</sup> In conseguenza dell'ipertrofia normativa la durata media delle leggi tende ad abbreviarsi, determinando condizioni d'instabilità istituzionale e di sfiducia. Non a caso, la sentenza 364/1988 della Corte Costituzionale ha fissato il diritto del cittadino di non rispettare leggi di difficile interpretazione o incomprensibili.<sup>30</sup>

“Eccesso di norme” e “livello troppo elevato delle fonti” producono non solo un eccesso di vincoli alle attività private e di adempimenti, ma anche incertezza: “Il risultato è uno stato di confusione, in cui gli amministratori possono scegliere quali norme applicare, possono interpretarle in modo da favorire l'una o l'altra parte, possono aggirare i vincoli imposti dalla legge”.<sup>31</sup> Ha osservato l'Autorità antitrust che in particolare gli operatori economici “devono avere chiaro quello che è loro permesso rispetto a quello che è loro vietato. La zona grigia dell'incertezza deve essere la più ridotta possibile; la tempestività nell'assolvimento dei compiti amministrativi semplifica il processo decisionale delle imprese, eliminando inoltre gli ingiustificati vantaggi che alcuni operatori riescono a conseguire artificialmente accelerando il decorso procedurale”.<sup>32</sup>

L'esigenza di semplificare, ridurre e riordinare il sistema normativo è stata avvertita in misura crescente nel corso degli ultimi anni, anche se i risultati non sembrano sinora particolarmente incisivi. Alcune leggi degli anni novanta sembrano andare in questa direzione. Una delegificazione è prevista dalla legge 537/1993, sulla cui base il solo governo Ciampi ha approvato 70 regolamenti di semplificazione delle norme. Il Testo Unico Bancario del 1993 ha previsto l'abrogazione di una serie di atti legislativi precedenti) potrebbe costituire, secondo il comitato dei tre saggi, il modello per un'azione di riordino amministrativo. In attuazione della legge 29/1993, sono stati emanati i “Principi sull'erogazione dei servizi pubblici”, e semplificati circa 100 procedimenti e gruppi di procedimenti. La legge 59/1997 ha previsto la presentazione, nel gennaio di ogni anno, di un disegno di legge per la delegificazione di norme collegate a precedenti provvedimenti amministrativi e di una relazione annuale di semplificazione (da arte del governo). Uno sforzo di semplificazione, in termini di delegificazione e contrazione di tempi e fasi delle procedure pubbliche, emerge anche dalle leggi n. 127/1997 e 191/1998. In particolare, la legge 50/1999 (corrispondente alla legge di semplificazione per il 1998) ha disposto la costituzione di un *Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure*, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, col compito di fornire “il supporto occorrente a dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riordino” (art. 3), e, a titolo sperimentale, l'introduzione di un'analisi dell'impatto della regolamentazione (di cui dovrebbero avvalersi le commissioni parlamentari nello svolgimento dell'istruttoria legislativa), che permetterebbe di accrescere le basi informative di cui dispone il Parlamento (art. 5). È stato altresì definito un programma di riordino di norme legislative e regolamentari, con l'emanazione di testi unici riguardanti materie e settori omogenei (da attuare entro il dicembre 2001). In termini generali, la prima “legge di semplificazione” approvata dal Parlamento italiano prevede il coinvolgimento delle parti sociali nel processo di regolazione, l'individuazione di forme stabili di consultazione (anche tramite il Nucleo per la semplificazione), il riordino di settori organici della normativa vigente, la redazione di testi unici (prioritariamente nei settori della documentazione amministrativa, del rapporto di impiego pubblico, della finanza e tributi, della previdenza, degli incentivi all'occupazione, dell'urbanistica ed espropriazione, dell'università e ricerca).

La riforma del regolamento della Camera dei deputati, entrato in vigore il 1° gennaio 1998 ha visto l'introduzione di nuovi strumenti rivolti al miglioramento della qualità del prodotto legislativo. Oltre al già ricordato sistema di valutazione governativa di coerenza, efficacia e necessità dei progetti di legge, è stato previsto l'obbligo di coordinamento legislativo per le Commissioni (che devono raccordare la nuova disciplina con quella vigente), e l'istituzione di un *Comitato per legislazione*. Quest'ultimo è uno speciale organismo che fornisce pareri sulla qualità di ciascun progetto di legge, in termini di contributo alla semplificazione della legislazione. La sua attività non sembra tuttavia particolarmente incisiva: nel 1998 esso ha formulato 43 condizioni (di cui solo 23 recepite, pari al 53,5%) e 140 osservazioni, di cui appena 36 sono state accolte (pari al 25,7%).<sup>33</sup>

Nella relazione sullo stato di attuazione della semplificazione<sup>34</sup> si ricorda come i provvedimenti degli ultimi 3 anni abbiano previsto la semplificazione di 184 procedure pubbliche, avviando un processo che ha “ad oggetto procedimenti di interesse delle imprese e mira a ridurre i costi a carico del sistema produttivo”. Al tempo stesso, però, si riconosce che “l'attuazione del processo di semplificazione ha subito dei rallentamenti, le cui cause sono da ravvisarsi sostanzialmente nella complessità dell'iter di approvazione dei regolamenti di cui trattasi”. Così, ad esempio, su 164 procedimenti previsti nelle leggi 59/1997 e 50/1999, ben 126 sono tuttora da semplificare.<sup>35</sup> Il percorso di semplificazione previsto dalla legge configura infatti una procedura piuttosto complessa, con l'acquisizione di pareri da parte di molteplici organi (non coordinati tra loro), cui ha fatto seguito una corrispondente dilatazione dei tempi.

Emerge così un curioso dilemma: *come semplificare il processo di semplificazione?* In un contesto come quello descritto, lo sforzo di liberalizzazione stenta a produrre risultati apprezzabili, visto che anche i soggetti ed organismi (istituiti ad *hoc*) che dovrebbero guidarlo e indirizzarlo nei termini auspicati si trovano avviluppati negli stessi laccioli normativi da cui dovrebbero liberare la società, e il tempo che si vorrebbe far risparmiare ai cittadini<sup>36</sup> si traduce in un'ulteriore spreco di risorse in studi, tentativi, ritardi, ripensamenti. Sebbene avviato, con scadenze temporali di medio periodo, ed enfatizzato simbolicamente come rilevante punto programmatico dell'attuale maggio-

ranza, il processo di semplificazione (quantitativa e qualitativa) del sistema normativo italiano ha conosciuto finora un'attuazione ancora limitata, ambigua e frammentaria.

Se lo scopo delle istituzioni politiche era quello di ridurre la complessità delle relazioni sociali, così da diminuire l'incertezza individuale sugli esiti dell'interazione sociale, non si può certo dire che l'impianto di tali norme avviciò al risultato atteso.

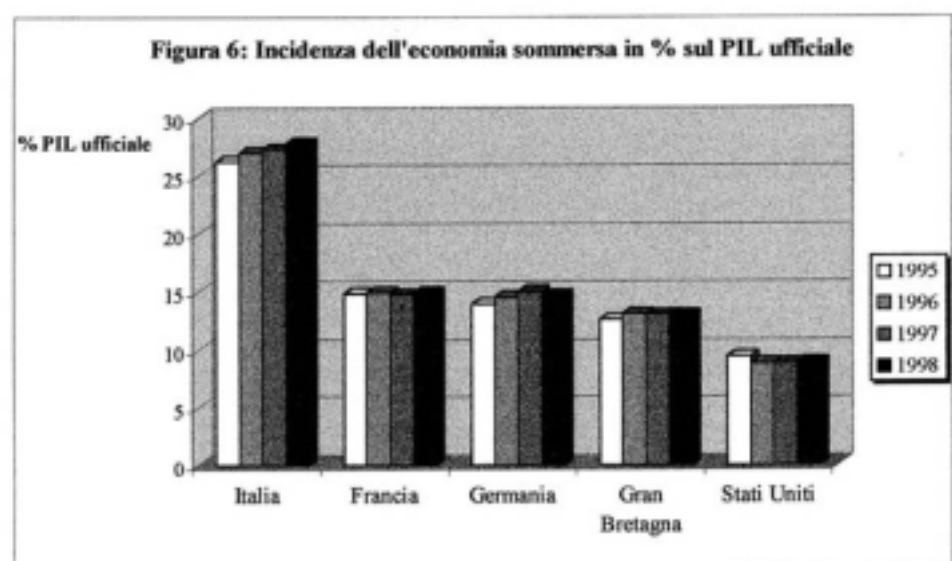
## 6. ALCUNI EFFETTI DEI RITARDI NELLA LIBERALIZZAZIONE: ECONOMIA SOMMERSA, CORRUZIONE, SFIDUCIA.

Quali sono le conseguenze dei ritardi e dei limiti del processo di liberalizzazione del sistema politico? Abbiamo individuato tre diversi fattori che possono rappresentare indicatori indiretti del grado di libertà che l'apparato politico-istituzionale garantisce ai propri cittadini (e che sarà tanto più elevato quanto minore è la quantità di tempo necessaria per poter disporre di un certo profilo di diritti di proprietà), con la relativa attenuazione dell'incertezza individuale e dei costi delle transazioni: l'estensione dell'economia sommersa, i livelli di corruzione, il grado di fiducia dei cittadini nello stato. Non si tratta di semplici variabili dipendenti, poiché tra di esse e i livelli di liberalizzazione del sistema politico esiste presumibilmente una relazione di reciproca causazione, che rende più complessa l'analisi delle dinamiche che ne caratterizzano l'evoluzione nel tempo. Sembra tuttavia significativo che, a conferma del rapporto che sussiste tra queste variabili, operando una semplice comparazione tra alcuni paesi occidentali, l'Italia si collochi ai vertici nella diffusione dei tre fenomeni.

Per quanto concerne i livelli di economia sommersa, un sistema politico-amministrativo inefficiente, che incrementa i costi dell'interazione con lo stato, induce un elevato numero di imprese a "occultare" la propria attività, incrementando così la quota di "sommerso" e di evasione fiscale.

Un confronto operato da alcuni economisti della Banca Mondiale tra i dati relativi a 49 paesi conferma che negli anni '90 la quota di ricchezza prodotta dall'economia sommersa è più alta quanto maggiore è il grado di regolazione e di discrezionalità degli agenti pubblici, e quanto più pesante il carico fiscale sulle imprese. L'economia di un paese può trovarsi in una delle due possibili situazioni di equilibrio: "un 'equilibrio virtuoso', con imposte e onere della regolazione pubblica relativamente bassi, buono stato di diritto, efficace controllo della corruzione e un'economia sommersa ridotta; (...) un 'equilibrio perverso': le imposte, la discrezionalità della regolazione e l'onere sulle imprese sono elevati, lo stato di diritto è debole, vi sono un'alta incidenza della corruzione e una quota relativamente alta delle attività nell'economia sommersa".<sup>37</sup>

In questo quadro, sulla base dei dati disponibili, la posizione dell'Italia si approssima più all'equilibrio "perverso" che a quello "virtuoso". Nel 1998 l'economia "non ufficiale" o sommersa comprenderebbe in Italia una percentuale del Pil (Prodotto interno lordo) pari in media al 27,8 %, rispetto a quote del 14,9% in Francia, al

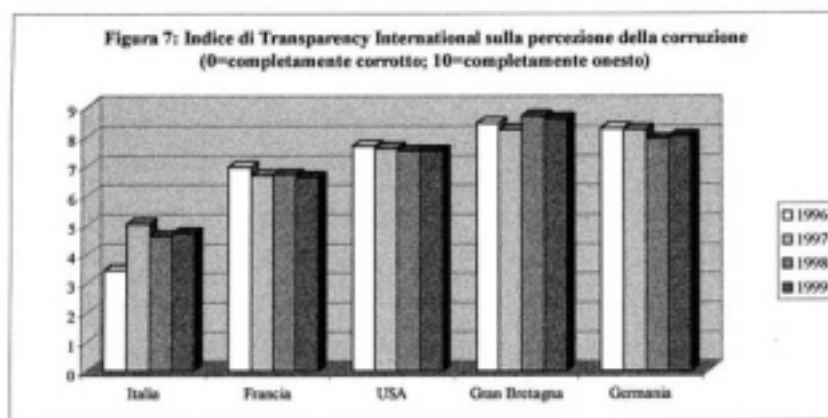


Fonte: Schneider e Enste, 1999

14,7% in Germania, sino a giungere al 13% della Gran Bretagna e all'8,9% degli Stati Uniti (*si veda la figura 6*). Secondo dati del Fondo monetario internazionale, l'evasione fiscale in Italia genera un mancato gettito di 250 mila miliardi, pari al 12,6% del Pil.<sup>38</sup>

Anche il rapporto tra corruzione e limiti del processo di liberalizzazione è evidente: il *Comitato di studio per la prevenzione della corruzione* ha indicato, tra i fattori che possono indurre il ricorso alle tangenti, l'inflazione legislativa, l'ampiezza della sfera pubblica, l'inefficienza amministrativa, l'insoddisfacente disciplina delle procedure amministrative, alla debolezza dell'amministrazione, all'inefficienza dei controlli, o in altri termini a tutti quei fattori che allungano i tempi di risposta delle istituzioni politico-amministrative alle istanze dei cittadini. Il disordine normativo, infatti, "fa sì che il valore del fattore tempo aumenti, e parallelamente crescano per i privati gli incentivi a comprarne l'impiego. Inoltre, l'inflazione normativa genera un'alta conflittualità: per prevenire o dirimere le controversie, che sono un fattore di costo per i privati, talvolta questi acquistano, tramite tangenti, una generale protezione politica presso i centri di potere che sono in grado di condizionare stabilmente l'azione amministrativa".<sup>39</sup>

Vi sono ovvie difficoltà di misurazione della reale dimensione quantitativa di diffusione della corruzione. Da alcuni anni tuttavia viene predisposto da un'organizzazione non governativa, *Transparency International*, un indice che misura la *percezione* della corruzione, attraverso una media ponderata di una serie di rilevazioni statistiche. L'Italia si colloca nel 1999 al 38° posto su 99 paesi, ma è di gran lunga la più corrotta tra tutte le democrazie occidentali (*vedi figura 7*), ottenendo un punteggio più basso (e dunque dimostrando la percezione di una



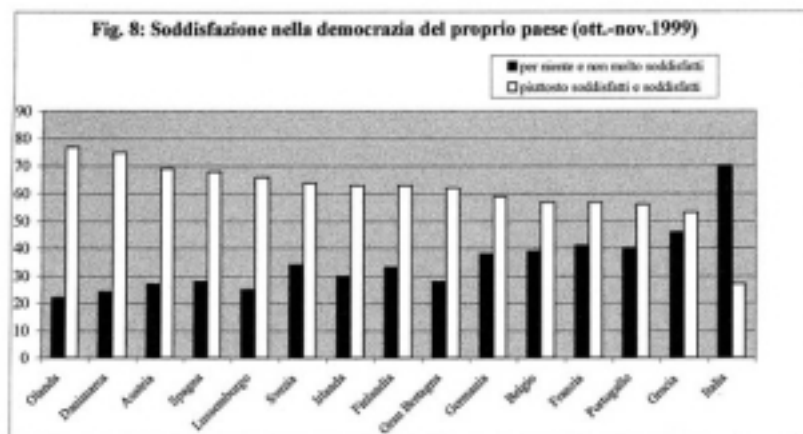
più estesa corruzione) anche rispetto a paesi come Botswana, Namibia, Malesia, Tunisia, Sud Africa.

Quali reazioni possiamo attenderci nei confronti di un sistema politico-istituzionale nel quale il processo di liberalizzazione segna il passo, allungando i tempi di godimento dei diritti individuali di proprietà, accrescendo i costi delle transazioni, non soddisfacendo le aspettative suscitate, costringendo una quota consistente di cittadini ad "occultare" la propria attività, o inducendoli alla corruzione?

Diverse statistiche convergono nell'indicare una sfiducia generalizzata dei cittadini italiani nei confronti del proprio sistema politico. Ad esempio, in una domanda relativa al sentimento di soddisfazione sul funzionamento della democrazia nel rispettivo paese, effettuata con regolarità dall'*Eurobarometro*, l'Italia si colloca costantemente all'ultimo posto in Europa. Dal 1973, data della prima rilevazione, l'area dei "non soddisfatti per niente" si è sempre mantenuta tra il 20 e il 35 per cento, la più elevata in assoluto. Anche la percentuale dei "non molto soddisfatti" è rimasta molto alta, oscillando tra il 38 e il 48 per cento. Cumulando le due percentuali, l'area complessiva di sfiducia è sempre rimasta superiore al 60 per cento, di gran lunga la più alta a livello europeo. Così, nel 1999, l'area di insoddisfazione in Italia era pari all'70%, contro il 38% della Germania, il 28% della Spagna, il 28% della Gran Bretagna ed il 41% della Francia (*si veda la figura 8*).

Le aspettative pessimistiche sull'efficienza e sull'imparzialità delle procedure ufficiali possono dare vita ad una domanda di protezione politica. Se la protezione pubblica garantita dalle leggi dello stato, mediante il ricorso a procedure giurisdizionali o amministrative, appare inefficace o ha esiti incerti, può in definitiva risultare meno





Fonte: Eurobarometro, Report n. 52, Aprile 2000.

conveniente della garanzia *privata e selettiva* fornita (in cambio di risorse private) da alcuni centri di potere politico-amministrativo, come partiti, fazioni, o singoli esponenti. La stessa attività di corruzione, o di pressione sul potere, ha così per oggetto una salvaguardia continuata dai potenziali costi attesi derivanti dall'azione dello stato, ossia una tutela più efficace, come tempi di soddisfacimento, degli incerti diritti individuali di proprietà.

Di contro alla volontà espressa da più parti politiche di salvaguardare le caratteristiche del modello italiano di *welfare state*, i dati presentati in questo contributo sembrano invece mostrare come il processo di liberalizzazione, così come si sta realizzando in Italia, ci allontani (o non riduca significativamente le distanze) rispetto a quei paesi che hanno impostato politiche di liberalizzazione tendenti a ridurre i vincoli di carattere politico alle libertà individuali. Questi dati mostrano anche come tali vincoli normativi si traducano direttamente in oneri di carattere economico che diminuiscono l'efficienza del sistema produttivo italiano, rispetto a quello di paesi che hanno invece messo in atto politiche di liberalizzazione volte a modificarne le caratteristiche di fondo.

#### Bibliografia:

Agenzia garante della concorrenza e dei monopoli (1996), Relazione annuale, Roma, <http://www.agcm.it>

Ainis, M., (1997), *La legge oscura*, Bari-Roma, Laterza.

Arabbia, A.G. and Giammusso, V. (1994), *Profilo statistico della pubblica amministrazione*, in S. Cassese e C. Franchini (eds.), *L'amministrazione pubblica italiana*, Bologna, Il Mulino.

Barzel, Y. (1989), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge, Cambridge University Press.

Camera dei deputati, (1996), *Stato della legislazione vigente. Dati statistici*, Servizio Studi, Dipartimento Istituzioni, Roma

Camera dei deputati (1998), *Rapporto sull'attività*, Roma.

Camera dei deputati (1999), *Rapporto sull'attività*, Roma.

Comitato di studio per la prevenzione della corruzione (1996), Rapporto al Presidente della Camera dei deputati, Roma, 23 ottobre 1996, pubblicato come *La lotta alla corruzione*, Bari-Roma, Laterza, 1998.

Cassese, S. (1998), *Lo Stato introvabile, Modernità e arretratezza nelle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli.

De Martino, V. (a cura di) (1980), *Leggi d'Italia, testo vigente*, Edipem, Roma, con aggiornamenti.

Epstein, R.A., (1995), *Simple Rules for a Complex World*, Cambridge, Mass., Harvard U.P.

Furebotn, E.G. and Pejovich, S. (eds.) (1974), *Economics of Property Rights*, Cambridge, Ballinger.

Istat (1999), *Annuario 1999, Contabilità nazionale, tomo 2, Conti economici e finanziari dei settori istituzionali, Anni 1980-1997*, Roma 1999.

Johnson, S., Kaufmann, D. E Zoido-Lobaton, P. (1998), *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*, paper presentato alla conferenza ECLAC, Santiago, 26-28 gennaio.

O'Driscoll, G.P., Holmes, Jr., K.R., and M. Kirkpatrick (2000), *2000 Index of Economic Freedom*, Washington, New York, The Heritage Foundation - The Wall Street Journal.

Pizzorno, A. (1980), *I soggetti del pluralismo*, Torino, Einaudi, 1980.

Presidenza del Consiglio dei Ministri (1993), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Dipartimento per la funzione pubblica, Roma.

Rose, R. (1988), *L'espansione della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna (vers. orig. *Understanding Big Government*, 1984).

Schneider, F. e Enste, D., (1999), *Shadow Economies Around the World: Size, Cause, and Consequences*, International Monetary Fund paper.

Transparency International, 1996-1999, *Reports*, <http://www.transparency.de>

Zuliani, A. (1998), *Il rapporto dei cittadini e delle imprese con le amministrazioni pubbliche: i risultati delle rilevazioni dell'Istat*, Roma, <http://www.istat.it/novita/cron/FORUM98.html>.

<sup>1</sup> Questo intervallo temporale, ovviamente, ha l'unica funzione di fornire un primo termine di riferimento da impiegare per commisurare eventuali variazioni, favorendo un'analisi comparata.

<sup>2</sup> A cura della Heritage Foundation e del The Wall Street Journal (O'Driscoll, Holmes, e Kirkpatrick, 2000).

<sup>3</sup> Cfr. O'Driscoll, Holmes, e Kirkpatrick, 2000, p.278.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Dati ricavati da Arabbia e Giammusso, 1994, pp. 283-4. Come osserva Rose, simili contrasti sono destinati inevitabilmente ad alimentare la sfiducia nello stato: "Quando un cittadino entra in conflitto con l'amministrazione pubblica (...), qualunque sia l'esito, è probabile che l'autorità pubblica perda il favore popolare: se il tribunale si esprime a favore del cittadino, la sentenza costituirà una conferma indipendente di quanto viene sostenuto dai singoli, e cioè che l'amministrazione non sa quello che deve fare per ottenere l'approvazione dei cittadini o non se ne cura; se invece la sentenza del tribunale non darà ragione al cittadino, quest'ultimo continuerà ad esserlo [insoddisfatto], essendo stata respinta una richiesta fondata sui suoi diritti di cittadino" (Rose, 1988, pp. 150-1).

<sup>6</sup> Cfr. Furebotn e Pejovich, 1974, p.3. Tali diritti di proprietà ovviamente sono influenzati dai relativi termini di riconoscimento da parte dell'ordinamento giuridico, ma non si esauriscono con esso: "I diritti di proprietà degli individui sulle risorse consistono nel diritto, o nel potere, di consumare, ottenere redditi da, o alienare queste risorse (...). I diritti che le persone hanno sopra le risorse (...) non sono una costante; essi sono una funzione del loro sforzo diretto di protezione, dei tentativi di altre persone di impossessarsene, e della protezione governativa" (Barzel 1989, p.2).

<sup>7</sup> Secondo l'art. 42 della Costituzione: "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità". Anche l'art. 43 dispone la possibilità di esproprio di imprese o categorie di imprese, a vantaggio dello stato, di altri enti pubblici o di comunità di lavoratori o di utenti, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio (purché abbiano carattere di "preminente interesse generale", ove giudice della "generalità" dell'interesse è naturalmente la stessa classe politica), mentre l'art.44 dispone vincoli ed obblighi alla proprietà terriera privata (anche in termini di estensione) per favorire "il razionale sfruttamento del suolo" e per "stabilire equi rapporti sociali".

<sup>8</sup> Cfr. Cassese, 1998, p. 68.

<sup>9</sup> Secondo Epstein (1995), questa distinzione è irrilevante.

<sup>10</sup> Cfr. Zuliani, 1998, p. 13

<sup>11</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993, p. 145.

<sup>12</sup> Cfr. Zuliani, 1998, p. 24

<sup>13</sup> Ibidem, pp.29-31.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 33.

<sup>15</sup> Cfr. Rose, 1988, p. 111.

<sup>16</sup> Le domande rivolte allo stato non sono date e immutabili, ma dipendono dai contenuti degli interventi e dei provvedimenti pubblici che i cittadini ritengono attuabili: "Allargandosi la sfera dell'intervento pubblico, questo tipo di bisogni si amplia; quindi si amplia, si intensifica la domanda politica" (Pizzorno, 1980, p.20). Dunque, l'espansione della sfera pubblica può generare di per sé speranze ed aspettative che alla lunga, essendo impossibili da soddisfare nei tempi attesi, alimentano la sfiducia nello stato e inducono nuove domande particolaristiche.

<sup>17</sup> Le leggi italiane presentano inoltre il più basso livello di importanza, misurata in base al numero di persone interessate dai provvedimenti, alle risorse distribuite ed al tipo di redistribuzione, rispetto a quelle francesi e britanniche (Di Palma, 1978, p.103). Prevalgono iniziative a carattere sezionale o micro-sezionale, proliferano le cosiddette "legghine" che attribuiscono vantaggi distributivi a gruppi di ridotte dimensioni e ne distribuiscono su larga scala i costi. L'iniziativa legislativa, riguardando decisioni di portata limitata, acquista però un valore di scambio più consistente. Esiste infatti una correlazione inversa tra la generalità nella distribuzione di risorse pubbliche e la convenienza individuale delle attività di lobbying e di corruzione. Quanto più ampia è la distribuzione attesa dei benefici di un provvedimento - che si approssima così al perseguimento di un interesse generale - tanto maggiori sono le difficoltà dei possibili beneficiari nell'organizzare un'attività di corruzione o di pressione sul potere.

<sup>18</sup> Cfr. Ainis, 1997, p. 19.

<sup>19</sup> Cfr. Camera dei deputati, 1996, pp.7-9.

<sup>20</sup> Cfr. Rose, 1988, p.120. Il numero di leggi approvato nelle singole legislature ha oscillato dalle 2.316 della I legislatura, alle 839 della V, 936 della VIII, 1.066 della X (Arabia e Giammusso 1994, 202).

<sup>21</sup> Cfr. Camera dei deputati, 1999, p. 11.

<sup>22</sup> Cfr. De Martino, 1980.

<sup>23</sup> Ibidem, p. iv.

<sup>24</sup> Cfr. Lex-legislazione italiana-Gazzette ufficiali, annoLXXXV, n.2.

<sup>25</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, p.10.

<sup>26</sup> Ibid., pp. 24-5.

<sup>27</sup> Nel rapporto del 1999 sull'attività della Camera dei deputati si riconosce che la semplificazione del sistema normativo "è un obiettivo strategico per (...) ridurre i costi amministrativi che gravano sul sistema delle imprese, in modo da creare condizioni per la loro competitività" (Camera dei deputati, p.20).

<sup>28</sup> Cfr. Agenzia garante delle concorrenza, 1996.

<sup>29</sup> Per un'analisi esauriente di queste problematiche, ricca di esempi inquietanti, si veda Ainis (1997).

<sup>30</sup> Il numero e la complessità delle leggi è stato collegato a diversi elementi. In primo luogo, c'è stata una tendenza a spostare verso l'alto il livello della normazione, legiferando anche su questioni per le quali sarebbero state sufficienti decreti amministrativi. La ricerca di compromessi tra le diverse forze politiche, evidente specie nel caso di "leggine" votate all'unanimità nelle commissioni parlamentari, si riflette poi nella emanazione di norme volutamente confuse-per non scontentare nessuno-che poi spesso richiedono altre leggi di interpretazione.

<sup>31</sup> Cfr. Comitato di studio, 1996, p. 42.

<sup>32</sup> Cfr. Agenzia garante della concorrenza, 1996.

<sup>33</sup> Cfr. Camera dei deputati, 1998, p. 28.

<sup>34</sup> Contenuto del disegno di legge n.4374 del Senato della repubblica, relativo alla legge di semplificazione per il 1999.

<sup>35</sup> Cfr. Camera dei deputati, 1999, p. 20.

<sup>36</sup> Significativamente, l'art. 5 del progetto di legge di semplificazione 1999 rileva che "i tempi di attesa agli sportelli sono considerati buoni indicatori della qualità dei servizi prestati dagli operatori pubblici all'utenza, del grado di efficienza e trasparenza dell'attività svolta. Per queste ragioni, è sembrato necessario intervenire sul fattore temporale, costituito dall'attesa presso gli uffici a diretto contatto con il pubblico".

<sup>37</sup> Cfr. Johnson, Kaufmann e Zoido-Lobatòn 1998, p.1.

<sup>38</sup> Cfr. "La Repubblica", 29 dicembre 1998, p.2.

<sup>39</sup> Cfr. Comitato di studio, 1996, p. 18.

# I DIRITTI: COSTANTI E VARIABILI

A cura di Giuseppe de Vergottini

Nel momento in cui sono venute meno le ragioni che per decenni hanno caratterizzato la contrapposizione ideologica fra blocco occidentale e blocco orientale e sono maturate le premesse per una completa legittimazione dei partiti già fondati sulla ideologia comunista è iniziata una fase di assestamento del sistema politico-costituzionale generalmente definita di passaggio dalla prima alla seconda repubblica. E' in questo momento che inizia una generale rincorsa a ricondurre, almeno formalmente, programmi di disparata provenienza alla matrice liberale. Non è difficile constatare come questa attitudine ben poco abbia in comune con quanto poi si sia effettivamente realizzato da parte delle forze politiche e dei governi che si sono succeduti in questi ultimi anni.

Un osservatorio che a prima vista appare utile per verificare il tasso di affermazione dei valori liberali raggiunto è dato dalla verifica dello stato dei diritti. Cosa è realmente accaduto in questi anni? Si può dire che il processo di liberalizzazione abbia influito positivamente al fine di ampliare le garanzie individuali e quindi per migliorare lo stato complessivo della società nazionale?

Il filo conduttore di queste riflessioni sarà offerto dalla convinzione che la qualità della cittadinanza risulti da un complesso di fattori assicurati dall'ordinamento dello stato che implichi una necessaria correlazione fra diritti e doveri in modo tale da assicurare che il cittadino operi secondo un principio di responsabilità. Si ritiene pure che nell'attuale fase dei rapporti internazionali il processo di integrazione fra ordinamento italiano e ordinamento della Unione europea non è tale da togliere priorità in ogni valutazione al momento nazionale delle considerazioni riguardanti i diritti, per cui tutto quello che potremo considerare rilevante di provenienza comunitaria finirà per avere un significato integrativo e non sostitutivo rispetto alla disciplina e alla prassi nazionale dei diritti.

## 1. LA DIMENSIONE COMUNITARIA DEI DIRITTI

La convivenza dell'ordinamento comunitario con quello nazionale ha ampliato in una duplice direzione le garanzie : infatti da un lato ha portato a individuare nuove figure di diritti, dall'altro ha indirettamente spinto l'ordinamento nazionale a liberalizzare numerosi settori economici estendendo quindi i contenuti dei diritti o introducendone di nuovi:

La previsione di *nuove figure di diritti* comunitari riguarda in modo immediato l'ordinamento dell'attuale Unione europea e quindi interessa tutti quei soggetti che a vario titolo sono coinvolti nell'operatività di tale ordinamento. Si tratta in primo luogo degli imprenditori, ma anche dei lavoratori, degli utenti, dei consumatori.

Per comprendere meglio il significato della normativa comunitaria in tema di diritti dobbiamo ricordare che fino ai trattati di Maastricht e di Amsterdam la Comunità si poneva essenzialmente obiettivi legati alla integrazione dei mercati: l'individuo non assumeva un suo ruolo primario, né esisteva un catalogo dei diritti. Venivano fissati unicamente alcuni caposaldi strumentali alla integrazione: libertà economica, libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali. Lo stesso principio di non discriminazione, destinato ad aver un importante sviluppo, era visto come corollario della libertà economica. I più recenti trattati, pur non offuscando l'essenzialità della integrazione economica, hanno spostato l'accento sull'ambizioso e contrastato obiettivo della integrazione politica fra gli stati membri. Di conseguenza è aumentata la incidenza delle possibili azioni dell'Unione sui soggetti degli ordinamenti nazionali ormai definiti come "cittadini comunitari" oltre che come cittadini degli stati membri. Da qui l'assorbimento da parte dell'Unione dei diritti che derivano dalle tradizioni costituzionali proprie degli stati membri e il significativo riconoscimento dei diritti contenuti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950. In pratica, l'Unione in base ai trattati e alla giurisprudenza estensiva della Corte di giustizia assicura agli operatori che sono interessati alla applicazione delle molteplici normative comunitarie (che oggi coinvolgono le politiche sociali, l'ambiente, l'educazione, la cultura, la ricerca e sviluppo tecnologico, la protezione del consumatore, la sanità) una sua tutela.

Ma deve notarsi che ormai la logica della protezione dei diritti offerta dalla Corte comunitaria tende ad andare oltre alla esigenza di proteggere situazioni in qualche modo finalizzate alla garanzia dello spazio economico

comune per orientarsi a forme di intervento che garantiscono l'individuo in quanto tale. Così, la estensione ai componenti della famiglia del lavoratore dei diritti di cui questo beneficia ("la libera circolazione costituisce per i lavoratori e per le loro famiglie un diritto fondamentale" ai sensi del regolamento CEE/1612/68) riguarda un diritto che ha ben poco a vedere in via immediata con esigenze dell'economia e che appare invece legato a una materia (il diritto di famiglia) che inizialmente era del tutto estranea alla sfera di intervento comunitario...Analoghe considerazioni si potrebbero fare quanto al diritto di soggiorno degli studenti, dei pensionati e di altre categorie di persone economicamente parlando non attive, nonché ai relativi parenti, subordinando unicamente i diritti alla disponibilità finanziaria dello stato ospitante.

## 2. L'INFLUENZA DEI PRINCIPI COMUNITARI SULL'ORDINE GIURIDICO ED ECONOMICO NAZIONALE

Ma l'ambito in cui la normativa comunitaria ha finito per svolgere una influenza veramente significativa è dato dall'ordinamento nazionale in quanto influenzato in modo vincolato dall'obbligo di dare attuazione ai trattati e ai regolamenti e direttive comunitari. È quindi il nuovo panorama del diritto italiano modificato vistosamente dal diritto comunitario che viene in rilevanza. Per renderci conto di quanto è avvenuto in questi ultimi anni ricordiamo quanto l'ordinamento italiano ha dovuto recepire in tema di liberalizzazioni dell'esercizio delle professioni e soprattutto in tema di liberalizzazione dell'accesso al mercato nel settore dei servizi di trasporto, dei servizi audiovisivi, in particolare televisivi, dei servizi di telecomunicazione, di comunicazione via satellite, cui tra gli altri e senza pretesa di completezza si aggiungono i servizi di assicurazione, i servizi bancari, i servizi di fornitura di energia. Un cenno particolare meritano gli interventi in tema di appalti di lavori pubblici tesi ad assicurare la concorrenza fra imprenditori di tutti gli stati membri in un quadro di trasparenza delle procedure.

L'intervento dei principi comunitari su quelli nazionali ha finito per provocare conseguenze di rilevante portata di cui forse non si è ancora del tutto accettato lo spessore.

Ad esempio, nel ambito delle libertà economiche il consolidato principio dell'economia mista, basato su un equilibrio precario fra spazio riservato al privato e spazio riservato al pubblico, nonché sulla cedevolezza della proprietà ed iniziativa di impresa del privato di fronte alle decisioni del parlamento nazionale tramite atti legislativi, è stato intaccato dalla giurisprudenza della Corte comunitaria. Essa infatti ha elevato la libertà di impresa e il diritto di proprietà al rango di "diritti fondamentali" dell'ordinamento comunitario, pur se passibili di limitazioni per causa di pubblica utilità. In base a tale giurisprudenza proprietà privata e libertà di impresa privata devono essere considerati principi fondamentali anche nell'ordine giuridico nazionale. Il che provoca un evidente *salto di qualità nel modo di concepire le libertà economiche individuali*.

Infatti nella impostazione tradizionale offerta dall'indirizzo della legislazione italiana post-costituzione e dalla giurisprudenza la libertà economica era stata tendenzialmente considerata come estranea alla sfera dei diritti intangibili della persona e quindi sicuramente aggredibile da decisioni del potere politico.

In pratica, nella concezione della economia mista che ha dominato per mezzo secolo, il problema che si poneva era quello dei limiti formali alla discrezionalità politica, che coincideva con una sorta di onnipotenza del legislatore nei confronti del privato, non quello della non prevaricabilità della sfera della disponibilità dei mezzi economici e della libertà di disposizione del privato da parte delle decisioni politiche. Nella situazione creatasi in seguito all'intervento dell'ordinamento comunitario la posizione del privato dovrebbe divenire prioritaria, assumendo quindi una rilevanza particolare l'esigenza di assicurare garanzie effettive nei confronti dell'azione delle autorità pubbliche, azione che dovrebbe essere sindacabile anche sotto il profilo dei contenuti delle scelte effettuate.

Si aggiunga che nuovi impulsi allo sviluppo delle libertà economiche potrebbero derivare dalla approvazione della Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei di cui si sta discutendo.

La Carta, sia che rimanga come documento a sé stante seguendo il modello delle dichiarazioni, sia che finisca per costituire parte integrante dei trattati, avvalorando la tendenza a trasformarli in una costituzione della Unione e avvicinando sempre più la stessa a un esempio di costituzione federale, non dovrebbe provocare un incremento delle ipotesi di diritti riconosciuti quanto, piuttosto, un *rafforzamento di situazioni di tutela* già previste in modo abbastanza omogeneo dalle diverse costituzioni europee.

In realtà, non è tanto di nuovi diritti di cui sentiamo il bisogno, quanto del fatto di dare spessore concreto ed efficace a quelli che già vengono proclamati dalle normative esistenti. E del resto gli esperti ci dicono che più diritti vengono riconosciuti sulla carta, più complesso diviene il contesto dei rapporti sociali ed anche più probabili le occasioni di violazione, voluta o accidentale, dei diritti del cittadino o di interi gruppi sociali, più gravosa per la collettività la assicurazione delle prestazioni dei servizi sociali, più faticosa la macchina della pubblica amministrazione e più inceppata quella della giustizia. La riluttanza degli inglesi a adottare lo Human Rights Act poi effettivamente varato con la legge del parlamento britannico del 1998, era giustificata proprio da

tale ordine di motivazioni.

A parte queste ultime riflessioni, appare comunque molto probabile che anche in Paesi economicamente e socialmente evoluti e caratterizzati da una cultura omogenea come quella europea il varo di un documento organico che definisca i diritti del cittadino europeo avrebbe una ricaduta positiva sulle libertà economiche già assicurate nei diversi stati, garantendo una estensione più ampia agli ambiti di tutela previsti oggi dalle legislazioni nazionali

### 3. L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO SOCIALE E POLITICO

Il panorama nazionale complessivo in cui si situa oggi il regime dei diritti è caratterizzato da una serie di dati che possiamo considerare pacifici. La democrazia rappresentativa ha generato insoddisfazione, come dimostra la tendenza al calo della partecipazione e la insofferenza a troppo frequenti coinvolgimenti elettorali. Il rapporto fra cittadini, partiti e istituzioni cambia. Alcuni partiti di massa si sono decomposti o indeboliti. Alla organizzazione "pesante" di partiti legati a una ideologia si sostituisce la relazione fiduciaria fra elettori e leaders. Cresce la personalizzazione della politica legata alla attività dei media e ai sondaggi, diminuendo la intermediazione partitica. La rappresentanza degli interessi attraverso pratiche di concertazione soppianta la tradizionale rappresentanza politica. Parte del bisogno di partecipazione si canalizza attraverso l'associazionismo volontario.

In generale, appare messo *in discussione il modello* dell'insieme organico e autosufficiente dei diritti e doveri che qualificano lo status di cittadino (tradizionale sì, ma non dimentichiamolo, ancora previsto dalla nostra Costituzione), modello che tende ad aprirsi verso l'esterno assorbendo gli impulsi che provengono dalla attuale Unione europea e che all'interno subisce i contraccolpi e le tensioni provocate dalle richieste di spazi di decisione delle realtà autonome locali e, ad un tempo, la concorrenza di nuove comunità di immigrati che sono portatori di valori a volte inconciliabili con quelli solennemente proclamati dalla Costituzione e propri della tradizione culturale nazionale.

### 4. IMMUTABILITÀ DEL COSTUME POLITICO E SFIDUCIA DEL CITTADINO

Il cambiamento dello scenario internazionale, la parziale modifica del sistema dei partiti con l'introduzione incerta di una alternanza fra i due poli, non hanno mutato il costume politico che caratterizza la vita della Repubblica. Questa convinzione è giustificata da quella che è la pratica corrente dei diritti, che continua ad essere improntata a un clima di casualità e incertezze. E questo nonostante i sicuri progressi almeno formali fatti in alcuni settori. Si pensi alla legislazione sulla tutela dei dati personali e alla introduzione di numerose Autorità indipendenti incaricate di offrire nuovi spazi di garanzia per alcune esigenze irrinunciabili nel campo della concorrenza, della informazione, dei servizi energetici, assicurativi, finanziari e del credito.

È un dato incontrovertibile che il cittadino si senta, come si sentiva durante la c.d. Prima Repubblica, estraniato e disorientato e che a questo disagio risponda allontanandosi sempre più dalla attività politica, come dimostrano le esperienze di molte consultazioni elettorali e referendarie, o con una critica qualunquistica del sistema politico-istituzionale o cercando forme di protezione rivolgendosi a politici, sindacalisti, esponenti di diversi ambienti ritenuti influenti nel variegato panorama del mondo dei possibili protettori, mondo che presenta margini di distinzione assai labili rispetto alla sfera di influenza dell'illecito o addirittura del criminale.

In realtà, il profilo forse più preoccupante delle incertezze che avvolge il regime dei diritti e della affidabilità del sistema delle garanzie è dato proprio dal permanere e rafforzarsi di un costume che è una delle facce di una prassi assolutamente insoddisfacente del modo in cui lo stato è in grado di dare una disciplina dei diritti e dei doveri e ad un tempo di garantirne la pratica attuazione.

Fra le tante cause che abitualmente sono richiamate a giustificazione dello stato di insoddisfazione per il rispetto delle esigenze di garanzia della posizione del cittadino possiamo menzionare la precarietà delle regole, la assenza di sufficiente imparzialità di amministratori e giudici, le insufficienze del sistema giudiziario.

La *confusione della legislazione* è una delle pecche abitualmente denunciate. Abbiamo troppe leggi e di solito fatte male. Il risultato di tutto ciò comporta ritardi, disfunzioni, incertezza. A nulla sono valsi gli interventi miranti a spiegare come si costruisce un testo legislativo e a istituire organismi parlamentari responsabili della qualità della legislazione. Il modo di lavorare delle commissioni e dell'aula è inconciliabile con l'esigenza di chiarezza dei testi. Le esigenze proprie di singole componenti parlamentari intese a soddisfare domande di lobbies settoriali continuano a provocare la moltiplicazione degli interventi di livello legislativo. Dunque è giocoforza riconoscere che i propositi di delegificazione e semplificazione sono stati spesso disattesi.

Un profilo specifico del fallimento della legge è offerto dalla frequenza della sua elusione e violazione. Molte leggi sono fatte in modo tale da non poter essere rispettate. Altre non lo sono perché si stabilisce una tacita con-

venzione quanto alla tolleranza della sua violazione. La stessa polizia sembra dare per scontato che le regole del codice della strada sono, in genere, rispettate nella circolazione al di fuori dei centri urbani mentre possono essere tranquillamente violate in città. Anzi, in molteplici situazioni è chiaro che solo il mancato rispetto delle regole può consentire la praticabilità del traffico urbano, mentre una scrupolosa osservanza del codice della strada porterebbe alla paralisi.

La questione appena richiamata assume in certi casi un rilievo particolarmente pericoloso. Infatti il mancato rispetto delle regole non solo consente di far perpetrare forme di illegalità che possono produrre in fatto vantaggi a certe categorie di persone, ma indirettamente può provocare danni incalcolabili. Si pensi al fatto che la consapevolezza di una sicura impunità per le forme di criminalità imputabili agli immigrati clandestini può agevolare l'economia sommersa ma ad un tempo scoraggia gli investimenti esteri nel nostro Paese, creando quindi una vera barriera protezionistica che isola lo spazio economico nazionale. Questo richiamo indica che le leggi dovrebbero essere pensate esclusivamente in modo da poter essere osservate e non nella consapevolezza della loro inosservanza.

*L'interferenza della politica nella amministrazione* è un altro dei fattori di disturbo per la garanzia del cittadino. Non si dimentichi che per la nostra Costituzione anche la amministrazione pubblica deve essere imparziale. Una amministrazione che si occupi degli interessi dei cittadini in modo equo non deve essere strumentalizzabile dalla politica. E in effetti la più recente legislazione avrebbe previsto una netta separazione fra ruolo dei ministri, cui competono le scelte sugli indirizzi, e ruolo dei dirigenti, che dovrebbero provvedere alla attuazione dei primi in via amministrativa. Purtroppo la istituzione del ruolo unico della dirigenza con la previsione degli incarichi a termine e della possibilità di azzerare i precedenti incarichi entro novanta giorni dalla formazione di un nuovo governo ha comportato una decisa accelerazione della trasformazione dei dirigenti in fiduciari dei ministri di un preciso gabinetto governativo. Si è quindi formalizzata la esigenza di allineamento del personale amministrativo dei più alti livelli alla parte politica al governo con un evidente aumento del rischio di ingigantire il tasso di faziosità della amministrazione. Sono particolarmente preoccupanti i dati diffusi dalla stampa circa il numero dei dirigenti allontanati dall'incarico dal Ministro delle Finanze (una trentina di dirigenti a disposizione sul centinaio complessivo nelle varie amministrazioni, numero che aumenta a circa trecento ove si consideri anche la amministrazione periferica delle Finanze).

Considerazioni sconfortanti vengono di solito fatte con riferimento *all'interferenza della politica sulla magistratura*, e di riflesso sulla funzione giudiziaria. Ciò sia con riferimento al fenomeno tutto italiano della parziale afferenza o della vicinanza dell'associazionismo dei magistrati ad alcuni partiti, sia riguardo ad alcuni clamorosi eventi giudiziari in cui è stata vista da larghissimi strati dell'opinione pubblica una strumentalizzazione del potere di alcuni giudici intesa a delegittimare esponenti politici della parte avversa. Le vicende che hanno interessato l'attuale leader dell'opposizione sono arcinote e non vale la pena spendere parole al riguardo. Altro esempio eclatante è offerto dalla lunga omissione di attenzione per l'attività delle cooperative rosse, argomento su cui solo recentemente pare muoversi qualche timido intervento.

*L'insufficienza complessiva della macchina della giustizia italiana* è anch'essa un dato acquisito. Gli interventi repressivi della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ripetutamente condannato l'Italia per la eccessiva ingiustificabile lentezza dei processi, non sono altro che un marchio di infamia pubblicizzato a livello europeo su un meccanismo obsoleto e incivile. Le critiche, le diagnosi dei possibili rimedi, le polemiche sono antiche e ormai ripetitive. Prendiamo atto che la corporazione dei magistrati non può o non vuole fare passi in avanti per uno snellimento del modo di fare i processi, che il ministero è incapace o impotente, che la litigiosità è e rimarrà una delle più virulente nell'ambito dei paesi europei e probabilmente di quelli extraeuropei. Quindi a parità di disciplina organizzativa la situazione che ci attende non potrà che peggiorare ancora. Sullo sfondo, quindi, e per limitarci alla giustizia penale, rimangono insoluti i problemi della lunghezza dei processi, del sistema carcerario, della riparazione degli errori giudiziari, della difesa dei non abbienti, della effettività delle pene. Si potrebbe anche insistere su quanto la inefficienza del sistema sanzionatorio e della sua applicazione a livello giudiziario incida negativamente sullo stato d'animo dei cittadini alimentando uno sgradevole senso di insicurezza.

## 5. LA MANCATA VOLONTÀ DI CAMBIAMENTO

Dalla inconsistenza della prevenzione e della repressione della criminalità nasce sfiducia. Dalla non chiarezza della legislazione e dalla inefficienza della macchina amministrativa nasce sfiducia. Ma, a ben riflettere la sfiducia si produce addirittura più a monte del verificarsi di puntuali episodi quando si radica nel cittadino la consapevolezza della non volontà delle istituzioni di affrontare i problemi che generano i disagi, le preoccupazioni e le paure della gente. Così, le grandi scelte di politica criminale sono percepite dal cittadino come inspiegabilmente condizionate dalla determinazione di non adottare misure veramente repressive nei confronti della criminalità. Il cittadino ha capito che non si vuole adottare una scelta veramente severa nei confronti di sequestra-

tori e estortori. Ha capito che nei confronti di questi criminali non ci saranno pene certe e irrevocabili. Ha capito che nei confronti della immigrazione clandestina, dello sfruttamento della prostituzione e dei minori egualmente lo stato non sarà duro come sarebbe auspicabile. Gli esempi potrebbero continuare all'infinito, coinvolgendo in particolare il richiamato problema degli incontrollabili ritardi dell'apparato della giustizia non solo penale e in particolare di quella civile. Tutto ciò continua a mantenere vivo quel clima di insoddisfazione, sfiducia e rassegnazione che ha poco a che fare con i dati formali che si desumono dalla innovazione legislativa riguardante i diritti ma che tuttavia appare come un dato di fatto micidiale quando si rivolge l'attenzione alla loro prassi.

Vi è un quid di sfiducia aggiuntivo che pare uscire dalle vicende politiche più recenti, dato dal diffondersi della persuasione che soltanto chi vanta diritti senza curarsi delle connesse responsabilità sia nel giusto.

È quindi continuata la tendenza alla *affermazione arrogante* delle proprie pretese senza curarsi delle compatibilità fra proprie esigenze ed esigenze altrui. Da molti la libertà è considerata sinonimo di licenza sconfinante nell'arbitrio e nell'abuso. Sindacalisti, magistrati, componenti di corporazioni professionali si rivelano particolarmente attenti nel porre in chiaro le loro pretese e ad un tempo sono insofferenti di critiche e limiti alle loro aspettative. Il fenomeno di questi atteggiamenti di arroganza si è aggravato nel momento in cui si è diffuso il messaggio che indica il successo economico come massimo valore da perseguire, equivocando l'affermarsi di una società liberale con il successo della società del denaro e dando l'impressione che il metro valutativo del successo di un nuovo modello di convivenza consista soltanto nella ostentazione vistosa di tutto ciò che il denaro consenta. Quindi, successo dell'imprenditore che individua intelligentemente un nuovo segmento di mercato in cui affermarsi, ma ad un tempo emarginazione di chi non sia in grado di raggiungere la soglia del successo.

## 6. DIVERSITÀ NELLA CONCEZIONE DEI VALORI E NUOVA CITTADINANZA

In prospettiva i problemi che si pongono per una efficace politica dei diritti sembrerebbe corrispondere alla esigenza di rimozione di quelli che sono i principali fattori di insoddisfazione cui si è fatto cenno. Diamo quindi per scontato che, tendenzialmente, l'insoddisfazione riguarda il *modo di attuare* le scelte costituzionali relative ai diritti e non le scelte di fondo in sé stesse, in quanto vi è *concordanza sui valori di fondo* che sono stati a suo tempo posti a base della Costituzione e che sono compatibili e agevolmente integrabili con quelli propri degli altri Paesi europei e che a loro volta stanno sullo sfondo dei Trattati comunitari e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Potremmo aggiungere che con questa osservazione si riconosce anche che il fenomeno, spesso ricordato a torto o a ragione, della *globalizzazione* porta a degli aggiustamenti nelle modalità di utilizzazione di alcuni diritti riguardanti la sfera economica e finanziaria e la disciplina dei mezzi di comunicazione e informazione ma non dovrebbe alterare le scelte di fondo relative ai valori, in quanto le regole che tendono ad omogenizzare i comportamenti degli operatori a livello mondiale sono regole che nel fondo sono già condivise da tutti i Paesi di civiltà liberale, e quindi anche dai membri della Unione europea.

Ma la globalizzazione non comporta oggi, e non comporterà in termini prevedibili domani, una generalizzazione di tutti i valori liberali. In molti ed estesi ambiti non abbiamo e non avremo omogenizzazione dei valori e il modo di concepire l'uomo, la sua dignità, la sua coscienza, continuerà ad essere sensibilmente diversificato in diverse aree del globo.

Questa diversificazione non ha incidenza sul regime dei diritti del cittadino finché rimanga confinata ad aree geografiche distinte. Ma provocherà problemi gravi e seri nel momento in cui comunità portatrici di valori diversi da quelli nazionali si presenteranno stabilmente sul territorio italiano.

A questo punto già si prospettano con chiarezza due modi di affrontare i rapporti tra cittadini italiani e nuovi venuti ove aspiranti alla acquisizione della cittadinanza: da un lato l'accettazione dei valori condivisi e consolidati nella nostra Costituzione, dall'altra la difesa ad oltranza della diversità. La prima via dovrebbe portare alla *omologazione* dei nuovi venuti tramite processi di integrazione, l'altra assicurerebbe il *rispetto della diversità* ma porrebbe ostacoli insormontabili alla integrazione lasciando prevedere forme di separatezza anche conflittuali di problematica soluzione.

Ma non è di questo che si può qui discutere. Piuttosto va sottolineato come il preteso rispetto dei diritti dei "diversi" fondati su valori non conciliabili con quelli costituzionali condurrebbe a una *penalizzazione dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini* da cui potrebbero derivare forme di discriminazione legate, paradossalmente, al fatto che la propria identità sarebbe messa in discussione dalla deborante presenza di nuovi arrivati. Questo scenario, ovviamente, sembrerebbe plausibile a livello di comunità locali, soprattutto negli asili e nelle scuole dove i frequentatori italiani si troverebbero fianco a fianco ai nuovi venuti che devono ottenere un servizio di formazione culturale compatibile con i valori di cui sono portatori. Ma l'ambito in cui già oggi si fa sentire con forza la pressione degli immigrati è dato dall'esercizio della libertà religiosa.



## 7. LA NUOVA FRONTIERA DELLO STATO LAICO: UN PLURALISMO RELIGIOSO NON CONFLITTUALE.

L'ambito in cui inaspettatamente, alle soglie del terzo millennio ha ripreso quota in Italia il tema dell'esercizio libero della religione é offerto dalle domande di garanzia di libertà di culto da parte di comunità portatrici di valori diversi e a volte non conciliabili con quelli tradizionali del Paese ospitante.

A prima vista il *principio supremo di laicità*, valutato dalla Corte Costituzionale in alcune importanti sentenze, non solo come garanzia di separatezza tra stato e religione ma anche come garanzia di pluralismo religioso, dovrebbe chiudere ogni discorso sul punto. Ma, in realtà, il problema si apre quando constatiamo che la libertà religiosa da garantire non è una libertà religiosa in astratto ma, in concreto, quella di soggetti estranei al panorama culturale italiano. Questi nuovi arrivati pongono delicatissimi problemi di compatibilità con quello che è l'orientamento dominante della società che li accoglie. Problemi che vanno affrontati in modo responsabile e senza facili ottimismo, considerate le oggettive difficoltà che si presentano. Dobbiamo infatti prendere atto che non sempre ci troviamo di fronte a etnie dotate di spirito di adattamento a quelle che sono le caratteristiche della nazione italiana, che, per usare termini invalsi, è l'etnia maggioritaria. Al contrario, queste ultime mancano spesso di spirito di adattamento, tolleranza, capacità di integrazione generando situazioni di grave conflittualità.

Possiamo quindi chiederci se rientri nella natura della tolleranza caratteristica della nostra civiltà un tasso di accettabilità di diverse e lontane culture religiose tale da comportare il rischio di subire una forma di sopraffazione dei diritti dei cittadini che potrebbe, alla lunga, diventare irreversibile.

In proposito limitiamoci a partire dalla considerazione che la nostra società é basata sui valori della cultura giudaico-cristiana ma ad un tempo ha recepito quelli liberali. La Rivoluzione francese e la Dichiarazione dei diritti che la stessa ha prodotto hanno fatto emergere un insieme organico di principi sui diritti dell'uomo e del cittadino di cui, piaccia o meno, non cattolici e cattolici sono tributari. La Rivoluzione dunque, non ostante le sue tragedie ha dato al mondo un apporto positivo sul piano dei valori di civiltà, apporto che ancora oggi è da considerare irrinunciabile e che ha finito per influenzare ogni ulteriore progresso nella tutela dei diritti.

La Dichiarazione universale dei diritti del 1948 delle Nazioni Unite non è altro che una trasposizione a livello mondiale e un aggiornamento di principi che erano stati definiti e consolidati già un secolo e mezzo prima. Praticamente esiste tutto un filone di documenti solenni internazionali, tra cui la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e i Patti sui diritti civili e politici formati in seno alle Nazioni Unite che sanciscono la libertà religiosa. Più recentemente la Dichiarazione di Amsterdam del 1997 ha aggiornato i trattati europei e in tema di *status* delle chiese e delle organizzazioni non confessionali ha previsto il rispetto delle legislazioni nazionali in tema di libertà religiosa.

Possiamo quindi sinteticamente ritenere che nella concezione liberale può individuarsi un filone unico di sviluppo della libertà religiosa, connessa alla libertà di coscienza, di opinione e pensiero e della loro manifestazione, veramente da considerarsi *fondamentale e irrinunciabile*, condiviso senza riserve dai sistemi politico-giuridici dei paesi europei e da molteplici paesi di diversi continenti influenzati dal pensiero liberale.

Ciò ricordato, rileviamo che chiunque segua le questioni attinenti alla immigrazione sa che le comunità islamiche sono quelle che pongono maggiori problemi quanto a possibilità di sperimentare forme di integrazione. E tali problemi sono generalizzati a causa del radicalismo delle posizioni assunte nel modo di concepire il vivere insieme, modo che rende improprio distinguere fra integralisti islamici e "altri", in quanto non esiste l'islamico "liberale" essendo la irrinunciabilità di certi principi basilari un dato comune a tutti i veri islamici.

È quindi errato lasciare intendere che certe difficoltà sono causate solo dagli estremisti: chiunque abbia pratica di amministrazione locale sa che le difficoltà sono generalizzate. L'attitudine dell'islamico verso la religione, che coincide col modo globale di concepire l'esistenza anche con riferimento all'impegno civile, l'obbligo del proselitismo, il divieto tassativo di conversione ad altra religione, l'obbligo di omogeneità religiosa della famiglia e simili sono dati caratterizzanti generali.

Dunque sullo sfondo esiste il conflitto reale fra tendenziale tolleranza propria delle locali comunità territoriali ospitanti gli immigrati e intolleranza degli immigrati islamici.

Per saperne di più occorre leggere gli atti ufficiali in cui sono contenute le dichiarazioni di diritti redatte dagli esperti islamici. La Dichiarazione del Consiglio islamico d'Europa (Londra 1981) e la Dichiarazione dei diritti dell'uomo nell'islam (redatta dalla Conferenza del Cairo del 1990) prodotta dai rappresentanti dei diversi ordinamenti islamici sono particolarmente indicative per comprendere il distacco dalla nostra concezione. A parte le disposizioni esplicite sulla differenza fra uomo e donna e sulla subordinazione della seconda al primo all'interno della famiglia e altri dettagli, risulta chiaro che qualsiasi diritto è ammesso solo se compatibile con la legge coranica (*sharia*).

Il fatto che i diritti esistono solo se compatibili con le regole che noi definiamo religiose pone un problema inestricabile, in quanto nella tradizione laica occidentale siamo abituati a tener distinta la sfera della morale da

quella del diritto, cosa inammissibile nell'islam. Ecco quindi nascere il rigetto delle regole morali e giuridiche dello stato ospitante, ecco l'intolleranza che si oppone alla tolleranza, ecco le difficoltà insuperabili di integrazione legate alla impossibilità sia per i cosiddetti integralisti che per tutti gli altri di accettare facilmente la diversità.

Si deve quindi giungere alla conclusione che finché c'è separazione fra cristiani e musulmani è agevole ragionare ma quando una comunità musulmana che rimane legata alle sue regole entra in una diversa società di tradizione cristiana possono sorgere incomprensioni e vere proprie forme di collisione in quanto i valori di fondo sono diversi e inconciliabili.

La questione dei rapporti fra comunità diverse diviene un problema di *governabilità* cui i nostri amministratori non possono sfuggire.

La questione non può essere risolta unicamente insistendo sul *diritto alla diversità* con specifico riferimento alla garanzia da riconoscersi agli immigrati quanto a pratica della loro religione.

In generale nessuno dubita della correttezza del principio di riconoscere allo straniero, soprattutto se destinato a divenire cittadino, la pienezza di alcuni diritti essenziali per esigenze di solidarietà in un quadro caratterizzato da articolazione di situazioni soggettive e quindi di grande pluralismo. Purtroppo la situazione si complica quando ci si rende conto che su alcuni temi essenziali non esistono valori comuni fra straniero e società ospitante. Ma perché lo straniero si possa integrare e finire per divenire anch'esso cittadino, indipendentemente alla cultura d'origine, deve accettare i valori costituzionali del Paese che ha scelto come sua nuova patria. La pienezza dei diritti per chi entra in un ordinamento cui era estraneo è infatti l'acquisto della cittadinanza e per far il salto da generico individuo cui è assicurata la dignitosa sopravvivenza a individuo nella pienezza dei diritti, non solo civili ma anche politici, occorre acquisire la cittadinanza; è la stessa Dichiarazione francese del 1789, ripresa dalla nostra Costituzione che distingue i diritti dell' "uomo" da quelli del "cittadino".

Dunque l'omogeneizzazione completa del nuovo venuto è l'acquisto della cittadinanza che comporta l'avvenuta accettazione dei valori di base dell'ordinamento ospitante. Ma che avviene se mancano le premesse per questa accettazione? Chi deve cedere, il nuovo venuto o l'insieme della società che lo riceve? Per comprendere che quanto stiamo dicendo non è mera retorica si pensi alla difficoltà per gli italiani di accettare l'idea della inferiorità della donna, l'inflizione di punizioni degradanti, le mutilazioni femminili e simili. Chi ha nel proprio patrimonio genetico simili idee che sono viste come aberranti dalla quasi totalità degli italiani non può certo pretendere che siano questi ultimi ad accettarle rinunciando alle loro convinzioni.

Chi non arriva a capire che per poter partecipare a pieno titolo alla vita politica e amministrativa deve condividere i valori di fondo della società ospitante perché divenga anche la sua società deve anche rassegnarsi a vivere ai margini senza potersi inserire nella stessa. E non si dica che la via di uscita potrebbe essere quella di limitarsi a riconoscere la diversità dello straniero, in quanto questa sarebbe una operazione diversa dalla acquisizione della cittadinanza che comporta inevitabilmente l'accettazione di una progressiva assimilazione di chi all'inizio è solo "diverso". Dunque il problema non è tanto riconoscere le festività mutando calendario scolastico ed elettorale, il culto sul luogo di lavoro, il cibo, ma è ben più complesso. Allora possiamo pensare che la società italiana sia disposta ad addivenire a una rinuncia ai propri valori fondanti riconosciuti dalla tradizione cristiana oltre che dalla sua Costituzione? Da questo punto di vista le esigenze del cristiano e quelle del cittadino sembrano convergere e ai futuri governi rimane il compito arduo di equilibrare esigenze di omologazione e esigenza di mantenimento della identità dei nuovi arrivati senza dimenticare, si spera, l'esigenza di salvaguardare quella degli originali cittadini.

## 8. UNA RIFLESSIONE CONCLUSIVA

Conclusivamente lo stato d'animo in cui si trovano i diritti del cittadino desta preoccupazione non soltanto quanto alla insufficienza delle garanzie formali, ma piuttosto quanto alla prassi instaurata dalla politica, dalle amministrazioni e dall'uso dell'apparato giudiziario. Sulla carta tra strumenti internazionali, normative comunitarie e nazionali l'italiano dovrebbe essere uno dei soggetti più garantiti al mondo. Sappiamo che non è così.

Abbiamo accennato a una ricognizione dei fattori che incidono negativamente sull'effettivo regime delle garanzie. Vorremmo ora sottolineare come un ulteriore importante elemento che non viene solitamente ricordato è offerto dalla mancata percezione della complementarietà fra diritti e doveri e dalla tendenza, incoraggiata dall'atteggiamento di politici e sindacalisti, di insistere su pretese e aspettative trascurando il dovere di onestà e serietà di comportamento del cittadino verso gli altri. Si potrebbe compendiare questa complementarietà fra diritti e doveri nell'imperativo della *solidarietà sociale* che è intrinseco in ogni convivenza associata e che quindi non è assolutamente estraneo anche a una visione liberale dei rapporti sociali. Oppure, si potrebbe semplicemente sottolineare l'esigenza di un *uso responsabile dei diritti*.

Ma queste elementari riflessioni sono generalmente smentite dalla pratica delle irresponsabilità. Così é noto che nelle contrattazioni nazionali del pubblico impiego si fa continuamente riferimento al merito per la definizione della parte variabile della retribuzione. Ma é altrettanto noto che in sede di contrattazione decentrata il merito scompare o viene stemperato secondo altri criteri, col risultato di distribuire i soldi in modo indifferenziato agli appartenenti alla categoria interessata. Questo vale per i vari ministeri, per gli enti pubblici, per le università, per le regioni. Il merito poi é da tempo scomparso come criterio determinante nella valutazione del curriculum scolastico e per l'accesso alla istituzione superiore.

Questi cenni indicano la tendenza evidente ad assicurare un sistema di automatismi che sono destinati a livellare nella valutazione soggetti che hanno capacità differenti, finendo per premiare chi é meno capace e penalizzare chi é capace, incentivando quindi la demotivazione e le deresponsabilizzazione.

Sempre in questa direzione é facile individuare nei dipendenti delle strutture pubbliche una forma di prerogativa al mantenimento delle posizioni acquisite a prescindere dalle capacità dimostrate, per cui é assolutamente inusuale e raro che chi viene sottoposto a censura per comportamenti giudicati insoddisfacenti paghi di persona, non essendovi assunzione di responsabilità che conduca alla rinuncia al proprio incarico quando se ne verificano i presupposti.

Si ritorna quindi a quanto é stato in precedenza notato a proposito dei guasti prodotti da un costume invalso nella pratica dei diritti che richiederebbe una volenterosa riconsiderazione al fine di ristabilire un giusto equilibrio tra diritti e doveri in un quadro di credibilità di un sistema istituzionale che non sia semplicemente accettato o tollerato.

È quindi il momento di rispondere a quanto ci eravamo chiesti all'inizio, circa l'influenza del processo di estensione dei valori liberali, che sarebbe iniziato da un decennio, sullo stato dei diritti.

La risposta é evidentemente perplessa ma tendenzialmente negativa. Poco o nulla é mutato nella pratica dei diritti, nonostante le innovazioni formali che abbiamo menzionato, mentre permangono i noti fattori di insoddisfazione cui si sono aggiunti quelli originati dalla progressiva presa di coscienza delle difficoltà provocate dall'incidenza del fenomeno della immigrazione sulla società italiana. Quindi la situazione oggi presente denota una notevole cristallizzazione di quelli che sono i connotati tradizionali del regime dei diritti, soprattutto a causa della prassi consolidatasi nel tempo. Il processo di estensione dei valori liberali, del resto in linea con quanto maturato a livello europeo, non sembra mutare le linee di un quadro che ci é familiare. Sarà il richiamato problema della convivenza con valori estranei alla cultura nazionale la variabile non compatibile con l'impostazione seguita dai costituenti e porsi come un interrogativo cui non é agevole offrire in tempi brevi una risposta soddisfacente.

# IL SISTEMA SCUOLA: LIBERTA' E DOVERI NEL PAESE DEI DIRITTI

a cura di Stefania Fuscagni e Luciana Lepri

Per analizzare il grado di libertà del sistema-scuola in Italia e la corrispondenza tra doveri e diritti, occorre riconoscere che la responsabilità, presupposto indispensabile per l'osservanza dei doveri e per l'esercizio dei diritti, si esercita a titolo personale. Nel corso della trattazione cercheremo di giustificare il perché di tale premessa.

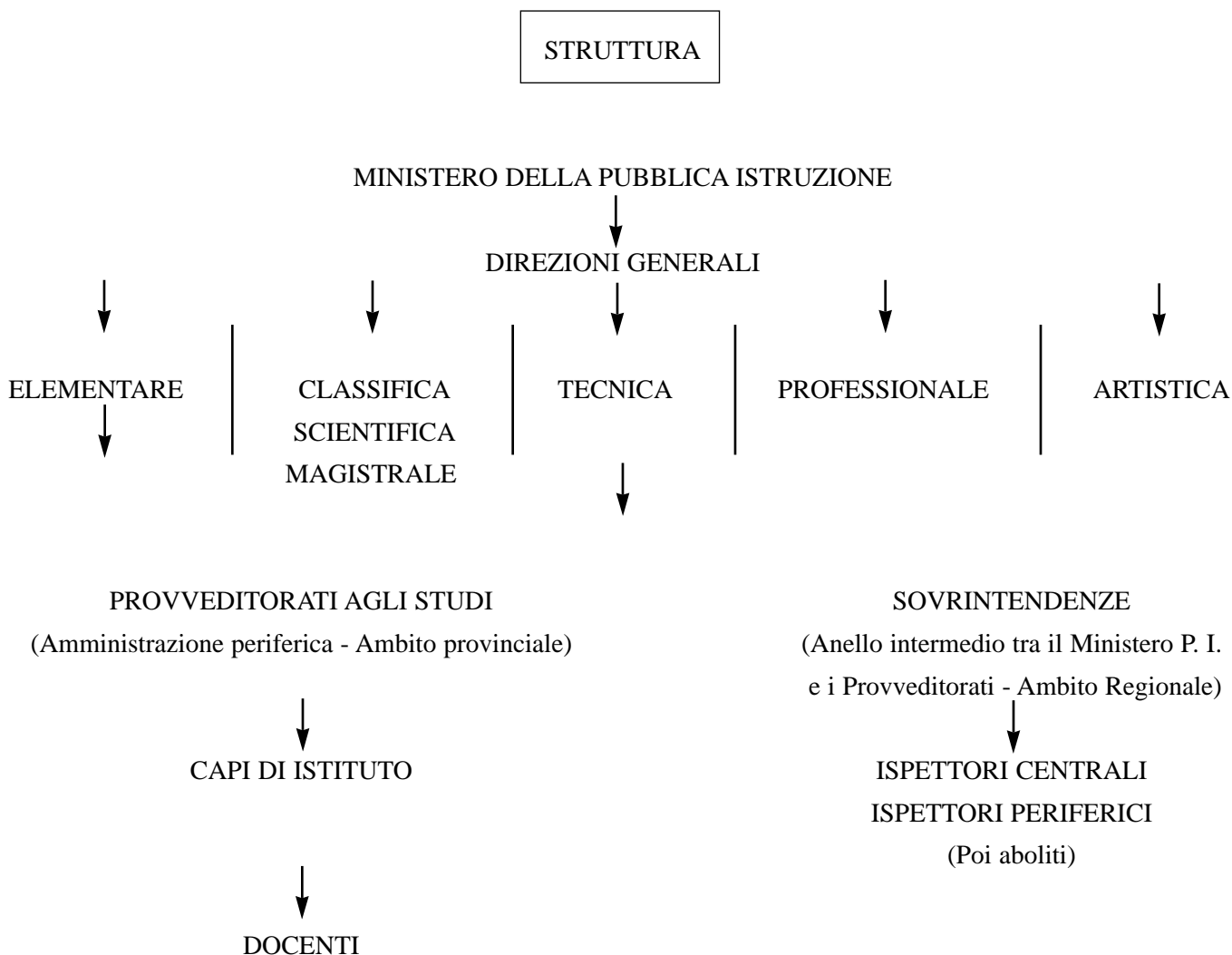
Si ritiene opportuno, ai fini della chiarezza dell'esposizione, analizzare i seguenti punti:

1. La situazione del sistema-scuola in Italia prima dell'introduzione dell'autonomia.
2. La situazione del sistema-scuola in Italia dopo l'entrata in vigore della L.15/3/1997 n. 59 (legge Bassanini - in particolare l'articolo 21 che introduce l'autonomia delle istituzioni scolastiche).

Per quanto riguarda il punto 2, l'analisi sarà condotta con riferimento ai seguenti indici o parametri: coinvolgimento; sistemi di valutazione; grado di autonomia.

## SCUOLA

Situazione prima della L.15/3/1997 n. 59 (art. 21- Bassanini)



## **CARATTERISTICHE DEL SISTEMA**

- Tipologia dell'ORGANIZZAZIONE? Accentrata e verticistica
- VALUTAZIONE DEL SISTEMA? Praticamente inesistente  
(Il controllo affidato agli Ispettori ha un carattere prevalentemente fiscale ed è esercitato su singoli docenti, capi di Istituto o Istituti scolastici in forma non sistematica)
- ORGANIZZAZIONE DELLA SCUOLA
- TRE LIVELLI O ORDINI DI SCUOLA
- SCUOLA ELEMENTARE (dai 6 agli 11 anni) } Scuole dell'obbligo
- SCUOLE SECONDARIE DI PRIMO GRADO (dagli 11 ai 14 anni)
- SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI (dai 14 ai 18 /19 anni divise in vari ordini: Ginnasio/Liceo classico, Istituti tecnici, Professionali, Magistrali etc.

I livelli rispettano le tappe dell'età evolutiva: infanzia, preadolescenza, adolescenza/giovinezza

## **RIFORME**

- L'ultima riforma di sistema è quella di Giovanni Gentile (1923) che riguarda soprattutto la scuola Secondaria Superiore ed è caratterizzata da una netta separazione tra istruzione classico-umanistica e istruzione tecnico-professionale. La prima ha come unico sbocco l'Università, la seconda il mercato del lavoro. Con la liberalizzazione dell'accesso alle Università anche gli studenti degli Istituti Magistrali, Tecnici e Professionali possono accedere alle Università.
- La scuola elementare ha avuto diverse riforme importanti a partire dal dopoguerra; riforme che hanno interessato più i programmi e le materie di insegnamento che la struttura (Riforma dei programmi 1985; riforma della scuola L. 148/1990).
- La scuola media ha avuto un'importante riforma nel 1962 che l'ha trasformata in scuola media unica (abolendo le scuole di avviamento e il latino) e inserendola nel canale dell'obbligo scolastico. Nel 1979 è stata messa in atto un'importante riforma dei programmi.
- La scuola secondaria superiore ha avuto piccoli ritocchi di struttura e di programmi. Sono state condotte diverse sperimentazioni e, con la Commissione Brocca, è stata messa a punto un'importante riforma sia della struttura che dei contenuti della Secondaria Superiore. Tale riforma non fu mai attuata né è stata recepita dalla riforma Berlinguer.

## **IMPIANTO CULTURALE**

Sostanzialmente storico e fondato su una forte identità/distinzione delle discipline

## **VALORI DI RIFERIMENTO**

I principi fondamentali della Carta Costituzionale, ispirati al personalismo filosofico.

L'uomo è considerato, sia come singolo che nella rete delle relazioni interpersonali e sociali, nella totalità delle sue dimensioni/espressioni: spirituali; intellettuali; civili; operative

## **CONTESTO**

Sufficientemente omogeneo sul versante culturale e sufficientemente lineare nelle articolazioni. Non investito in maniera significativa dai processi di globalizzazione finanziaria e dalle tecnologie infotelematiche.

Economia industriale di tipo tradizionale (capitale finanziario, materie prime solide, prodotti). Il progresso tecnico è un fattore di crescita economica, ma la conoscenza non è ancora un bene economico anche se accresce il valore aggiunto del sistema. La specializzazione è ancora un fattore di crescita della conoscenza.

**DIRITTI**

- Docenti → Libertà di insegnamento
- Studenti → rispetto della libertà di coscienza
- apprendimento
- studio

**DOVERI**

- Docenti → Svolgimento del programma
- Rispetto della libertà di coscienza degli alunni
- Rispetto del diritto di apprendimento (insegnamento individualizzato)
- Studenti → apprendimento
- disciplina

**SCUOLA**

Situazione dopo la L. 15/3/1997 n. 59 (art. 21 - Bassanini)

**STRUTTURA**

Legge 15 marzo 1997 n. 59 art. 21 (Bassanini)

“Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la Riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.

D.P.R. n. 275 8/3/1999

“Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21 della L. 15.3.1997 n. 59 .

Il regolamento è la carta fondamentale dell’autonomia organizzativa, finanziaria, di ricerca, di sviluppo e contiene il riconoscimento della personalità giuridica

L. 10/2/2000 n. 300

Legge quadro in materia dei cicli di istruzione

**IMPIANTO CULTURALE**

L’unico documento ufficiale finora a disposizione è il rapporto della Commissione dei Saggi sui *saperi essenziali* per il terzo millennio. Si evince un intento di dissoluzione degli impianti disciplinari a favore di un cosiddetto “sapere reticolare”, cioè di un sapere costruito con elementi di varie discipline, usati come tessere di un mosaico. Vi è, poi, una enfaticizzazione del valore istruttivo e formativo delle nuove tecnologie che vengono privilegiate nei confronti di strumenti più tradizionali come i testi scritti. Infine si registra un abbandono della concezione unitaria del sapere a favore di una pluralità di “saperi”, meccanicamente collegati tra loro.

**VALORI DI RIFERIMENTO**

Poiché al momento non è stata definita l’articolazione interna dei cicli, né sono state indicate le discipline o gli insegnamenti e neppure gli indirizzi per il ciclo secondario non è possibile individuare concretamente valori di riferimento, tranne ovviamente, quelli che afferiscono alla carta costituzionale, per i quali non si sa se sarà possibile trovare una traccia nell’impianto culturale complessivo.

**CONTESTO**

Connotato essenzialmente da tre elementi:

- 1 Esplosione delle tecnologie infotelematiche
- 2 Globalizzazione
- 3 Complessità

1 Il progresso scientifico e tecnologico, oltre ad aver dato luogo alla globalizzazione nel campo dell'economia e della comunicazione, produce una crescita quasi esponenziale della conoscenze che, in breve tempo, diventano obsolete. Esso rischia anche di portare ad una omogeneizzazione culturale e ad una massificazione che affievolisce la possibilità di uno spirito critico, aperto e libero.

2 Il secondo elemento, nel linguaggio comune, si riferisce prevalentemente all'economia. Più precisamente riguarda i mercati finanziari. L'applicazione delle tecnologie infotelematiche alla finanza fa sì che ingenti capitali possano essere spostati, in tempo reale, da un mercato all'altro. Ciò ha ripercussioni in ambito politico, in quanto gli Stati non sono più padroni delle loro economie.

3 Il terzo elemento riguarda processi a sviluppo non lineare e i cui effetti non sono prevedibili in tempi medio-lunghi. Per quanto attiene il sapere si prende atto che le specializzazioni settoriali ad un certo punto ostacolano il progresso della conoscenza perché per la comprensione di una qualsiasi realtà o di un qualsiasi problema occorre il concorso di una pluralità di punti di vista e l'apporto di conoscenze provenienti da più ambiti disciplinari.

Nel Contesto socio-politico si assiste, infine, alla trasformazione, in direzione multi-etnica, multi-religiosa e multi-culturale delle società e ad un lento dissolvimento dell'idea di stato-nazione, in quanto molti problemi, a cominciare da quello dello sviluppo economico e del suo squilibrio planetario fino a quelli della repressione di vari crimini (mafia, droga, terrorismo etc.) non possono che essere risolti a livello mondiale.

## 1. GRADO DI COINVOLGIMENTO

Per quanto concerne l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il dibattito iniziò con l'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Giovanni Galloni.

Fu organizzata una conferenza nazionale della scuola alla quale parteciparono docenti, forze politiche e sociali, associazioni professionali di insegnanti e rappresentanti del mondo della cultura. Il coinvolgimento fu, quindi, ampio. Il mondo della scuola era, però, in genere perplesso e diffidente, un pò per la novità, un pò per la difficoltà a rappresentarsi chiaramente che cosa, sul piano operativo, avrebbe significato "autonomia".

Sin d'allora si collegava l'autonomia al principio di sussidiarietà, ma anche in questo caso, le interpretazioni non erano univoche. Si profilavano due ipotesi, l'una delle quali riduceva l'autonomia ad un semplice decentramento amministrativo mentre l'altra, che legava strettamente autonomia e sussidiarietà, postulava una netta distinzione tra il governo e la gestione del sistema. Il primo, di pertinenza dello Stato che avrebbe dovuto dettare norme generali relative a programmi nazionali di apprendimento, livelli di preparazione da conseguirsi alla conclusione di ogni ciclo o segmento di istruzione e ordinamenti. Lo Stato, infine, avrebbe dovuto istituire un ente, terzo rispetto al sistema, per la valutazione.

La gestione, cioè la messa in atto di iniziative per risolvere problemi di carattere educativo, didattico, organizzativo, finanziario e amministrativo avrebbe dovuto essere di pertinenza delle istituzioni scolastiche periferiche. In questo quadro una pluralità di soggetti (famiglie, cooperative, enti, vari, etc.) avrebbero potuto dar vita a scuole che, se conformi ai criteri e agli standard qualitativi fissati a livello nazionale, sarebbero state riconosciute "pubbliche" al pari di quelle istituite dallo Stato. Un tale tipo di autonomia, oltre permettere l'espressione dell'iniziativa e della creatività sociali, avrebbe liberato anche la creatività del corpo docente nell'ambito della programmazione degli apprendimenti (distinta e, in parte autonoma, rispetto ai programmi nazionali di insegnamento) e in quello delle soluzioni educative e didattiche.

Dall'inizio del dibattito sull'autonomia, cambiarono, in rapida successione, tre ministri della P.I. : Galloni, Russo Jervolino e D'Onofrio. Quest'ultimo fece decadere la deroga per l'attuazione dell'autonomia e l'argomento cadde nell'oblio. Si arriva, così, al 1997 e alla legge Bassanini. Le due ipotesi sopra citate, erano rimaste sospese: l'autonomia, quindi, poteva prendere l'una o l'altra strada.

Il ministro Berlinguer emanò, nel 1998, il *Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*. Una bozza di tale regolamento fu inviata alle scuole e ad altri soggetti per essere analizzata, discussa ed eventualmente emendata.

Questa fu la prima beffa, perché i tempi fissati per la restituzione delle proposte furono così ristretti da renderne la consultazione un semplice atto formale e da far scadere il presunto coinvolgimento democratico ad un mero rituale. Intanto gli Enti regionali provvedevano al cosiddetto "dimensionamento" delle scuole sul territorio cioè all'ac-

corpamento (in senso orizzontale: scuole dello stesso ordine e in senso verticale: scuole di ordini diversi) e alla soppressione di istituti scolastici con conseguente destinazione del personale docente e direttivo.

## 2. VALUTAZIONE

Per quanto attiene la valutazione essa è stata demandata al Centro Europeo dell' Educazione (CEDE) che non può propriamente dirsi un Ente terzo in quanto riceve dal Ministero della P. I. la quasi totalità dei finanziamenti attraverso apposite convenzioni.

Per concludere: l'autonomia, considerata nel versante giuridico, risulta essere pericolosamente carente sia rispetto al parametro del coinvolgimento sia rispetto a quello della valutazione.

Come si può agevolmente dedurre "autonomia" ha voluto dire decentramento amministrativo con la progressiva cessione alle regioni della maggior parte delle funzioni svolte dall'amministrazione centrale e periferica e con il conseguente fardello di burocratizzazione che tali istituzioni tradizionalmente impongono, mentre alle istituzioni scolastiche sono state demandate funzioni di scarso valore e incidenza innovativa.

## 2. PROCESSO DI VALUTAZIONE DELLE RISORSE UMANE

Per quanto concerne la libertà della scuola e la sua autonomia sotto il profilo strutturale pensiamo sia sufficiente quanto detto nel par. 1. Si tratta, ora, di analizzare il processo di valutazione delle risorse umane. Per prima cosa occorre sottolineare che non è stato preso alcun provvedimento significativo, cioè serio e rigoroso, per la riqualificazione del personale docente (fatta eccezione per i capi di istituto) che deve operare in una realtà radicalmente trasformata. Di qui il disorientamento degli insegnanti che non percepiscono più nemmeno quali siano i loro compiti specifici né in che cosa consista la loro professionalità. Tale confusione si registra anche a livello di linguaggio: oggi sempre più si usa il termine "operatori scolastici" al posto di quella di "docenti".

Il completamento di questa operazione si è avuto con la messa in atto di politiche di reclutamento a dir poco assai approssimative.

Nel 1998 si è provveduto ad accorpare numerose classi di concorso. In pratica ciò ha permesso ai docenti di insegnare una materia in ordini di scuola tra loro diversi per impianto culturale e per età degli allievi (per esempio: chi aveva per tutta la sua carriera insegnato storia alle scuole medie poteva insegnarla ad un liceo classico o ad un Istituto tecnico e così via). Uno degli elementi caratterizzanti la funzione docente viene così a cadere: il come insegnare, cioè la capacità di rapportare il sapere disciplinare alle caratteristiche cognitive, emotive ed affettive dello studente, non ha più alcun significato nell'identificare il profilo della professione docente. I corsi di riconversione<sup>1</sup>, tenuti sempre nel 1998, hanno, di fatto, permesso a docenti di ruolo di abilitarsi in materie che non solo non avevano mai insegnato ma per le quali potevano non aver neppure frequentato corsi o dato esami all'Università.

Con questo provvedimento viene a cadere un altro elemento, certamente non marginale, della professionalità docente: il cosa insegnare (cioè la specificità disciplinare e la competenza culturale nell'ambito di tale specificità).

Infine, nel 1999 (L. 25/5/1999 n. 124) si sono aperti concorsi riservati a coloro che avessero insegnato per 360 giorni negli ultimi dieci anni dei quali, la metà, doveva decorrerere dal 1994.

Si demolisce così un terzo elemento che valorizza non solo la professionalità docente ma qualsiasi professione: l'esperienza accumulata nello svolgimento della medesima in modo non saltuario né occasionale.

Diventa ora comprensibile il passaggio linguistico da docente-insegnante ad operatore. Giuseppe Bertagna in un suo acutissimo saggio individua in questi provvedimenti un chiaro messaggio: "La scuola riformata non avrà più bisogno di specialisti disciplinari"<sup>2</sup> ma, aggiungiamo noi, solo di generici operatori.

## 3. GRADO DI LIBERTÀ DEI SOGGETTI

Fatte queste premesse proviamo a valutare il grado di libertà goduto dai soggetti all'interno della scuola. Esso appare pericolosamente vicino allo zero, perché non può esserci libertà senza identità, e il generico operatore non ha un'identità. Anzi egli deve essere così flessibile da potersi trasformare in relazione ai compiti che via via si decida di assegnargli. In una tale situazione si affievolisce il senso di appartenenza al proprio contesto lavorativo e, conseguentemente, si indebolisce il senso di responsabilità. Poco spazio ci sembra possa essere riservato ai diritti e ancor meno a doveri riconosciuti come tali e dotati di una specifica imprescindibilità.

In questo quadro è gravemente limitato il diritto-dovere di insegnamento da parte dei docenti e, parallelamente, quello di insegnamento- apprendimento degli allievi. Per quanto concerne le famiglie il discorso è analogo: non hanno, praticamente, altra possibilità di scelta se non quella di iscrivere i propri figli ad una scuola statale; non hanno canali istituzionali né, tanto meno, poteri contrattuali per pretendere alti livelli di qualità di insegnamento per i loro figli: rimane solo la risorsa propria degli utenti, protestare, così come si protesta per il prezzo della benzina o per le tariffe delle assicurazioni e, ci pare chiaro, con le stesse probabilità di successo.



Per concludere l'argomento riportiamo il pare del consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione (protocollo 5812 del 28/9/1999) sul D.M. 7/12/1999), meglio conosciuto come decreto sui libri di testo: " Per quanto riguarda l' allegato A., il C.N.P.I. non condivide le norme ed avvertenze in esso contenute che, in qualche modo, sembrano condizionare la libertà di insegnamento, la libertà di apprendimento e la libertà degli autori dei libri di testo. Ad esempio, un libro di testo può definire obiettivi conoscitivi, ma non obiettivi di apprendimento il cui raggiungimento non può che avvenire attraverso la mediazione dell'insegnante che attiva i necessari processi".

## CONCLUSIONI

Occorre segnalare che l'autonomia, (per altro molto parziale) è dell'istituzione e non di coloro che vi operano come docenti, o di coloro che la scelgono, come le famiglie. Nella realtà dei fatti le decisioni di carattere culturale, educativo, didattico e metodologico tendono a spostarsi decisamente verso il livello collegiale, perciò per il singolo docente si restringe sempre più lo spazio nel quale esercitare liberamente le proprie opzioni culturali, metodologiche e didattiche. Il C.N.P.I. ci avverte che un provvedimento legislativo emanato dal Ministero della Pubblica Istruzione può legittimare il sospetto che possa condizionare **"La libertà di insegnamento, la libertà di apprendimento e la libertà degli autori dei libri di testo"** (parere del C.N.P.I. già citato). E il Consiglio Nazionale è organo consultivo del Ministro che, di diritto, lo presiede e che lo ospita nel proprio ministero. È facile immaginarsi quale possa essere la valutazione dei cittadini che vivono e lavorano in contesti diversi. La conclusione è amara: non c'è libertà sufficiente né della scuola, né nella scuola e perciò è difficile individuare, doveri, diritti, e responsabilità dei soggetti che vi operano dal momento che tali requisiti dovrebbero di poter essere esercitati a livello personale e condivisi collegialmente solo per gli aspetti che effettivamente lo richiedano. Un progetto di riforma credibile dovrebbe, a nostro avviso, interrogarsi e confrontarsi su questi problemi anche per individuare la finalità intrinseca della scuola la quale, nella misura in cui è condivisa dagli insegnanti e, poi, anche dagli allievi richiede una legittimazione politica e viene riconosciuta anche dalla società civile. Solo a queste condizioni la scuola ha la possibilità di riconquistare quella centralità che da tempo ha perduto.

<sup>1</sup> Si tratta di corsi di 80 ore delle quali quasi un terzo potevano essere non frequentate per cause motivate e certificate.

<sup>2</sup> G. BERTAGNA, *La scuola nell'epoca del postfordismo*

# GIUSTIZIA E INTEGRAZIONE EUROPEA

A cura di Piergiuseppe Monateri

## INTRODUZIONE

La rapida trasformazione delle società occidentali nell'ultimo decennio, e l'avanzamento del processo di integrazione europea, hanno reso globale non solo il mercato dei beni, ma anche quello dei servizi. In questo quadro la giustizia civile ha la caratteristica di essere un servizio chiave per la coesione della società e per il funzionamento dei mercati.

Dal punto di vista di una visione liberale dei processi di trasformazione sono, quindi, due le variabili principali da analizzare in tale contesto di globalizzazione del diritto e della giustizia: l'efficienza e la flessibilità. *Efficienza* intesa come capacità del sistema giustizia di allocare i diritti in seguito a situazioni di conflitto, e quindi sua capacità di tutelare i diritti individuali, di sanzionare gli illeciti civili, e di far eseguire i contratti. *Flessibilità* intesa come capacità del sistema di produzione delle norme di adeguarsi in tempi utili ai mutamenti del mondo esterno.

Il nostro rapporto annuale intende, perciò, spingersi al di là del dato formale<sup>1</sup> della recezione delle norme europee in due direzioni:

1. una analisi delle strutture del nostro sistema giustizia rispetto agli altri sistemi giustizia presenti nei paesi europei, onde misurare il "grado di efficienza" delle strutture italiane della giustizia.
2. una analisi dell'indice di rigidità normativa dell'ambiente giuridico italiano rispetto alle esigenze economiche imposte dai processi di globalizzazione, onde misurare il "grado di rigidità normativo" dell'ordinamento italiano.

Il giudizio finale verrà quindi costruito sulla misurazione empirica di tali variabili.

## L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA

La macchina della giustizia italiana è mastodontica. I dati appaiono particolarmente sbilanciati soprattutto se confrontati con quelli di altri sistemi europei. In Inghilterra vi sono circa 600 giudici, in Francia il loro numero si attesta sulle 6.000 unità. In Italia il numero complessivo dei magistrati professionali ammonta a 8.639, cui vanno aggiunti circa 6.000 giudici di pace per un totale di 14.000 giudici.

Ad una tale mole di personale coinvolto nell'amministrazione della giustizia fa tuttavia riscontro una lentezza drammatica dei tempi di decisione.

Tale lentezza può essere facilmente esaminata con riferimento:

- al numero dei processi sopravvenuti, che rappresenta la domanda di giustizia rivolta dai cittadini al sistema;
- al numero dei processi esauriti, che rappresenta la capacità di risoluzione dei conflitti da parte dell'apparato giudiziario;
- al numero dei processi pendenti, che rivela quindi il grado di inefficienza della macchina della giustizia civile.

La situazione riscontrata è esemplificata nei grafici 1 e 2

Il risultato attuale di tale situazione è rappresentato da un numero esorbitante di giudizi "pendenti":

- primo grado : 3,200,000 giudizi pendenti rispetto a 1,451,000 cause spravvenute
- secondo grado: in appello pendono 266.000 giudizi
- cassazione: 42,000 pendenze rispetto ad un numero di decisioni annue che si attesta sulle 30,000 unità.

È quindi facile constatare come il numero di giudizi pendenti riguardi essenzialmente il primo grado, cioè il Tribunale e i giudici di pace. Ovvero la disfunzione colpisce proprio il primo gradino della giustizia: quello in cui in prima battuta il sistema di pronuncia sulla ragione e sul torto delle parti in causa.

Una tale mole di giudizi pendenti si traduce inevitabilmente in un allungamento dei tempi della decisione di primo grado, facilmente misurabile in raffronto con gli altri sistemi europei:

Italia : 4 anni

Francia : 7 mesi e mezzo

Germania : 6 mesi

È allora chiaro come il sistema italiano non sia più neanche raffrontabile con gli altri sistemi europei. Muta, infatti, la stessa unità di misura: anni per l'Italia, mesi per l'Europa.

È anche chiaro il danno economico di un tale disfunzionamento situato proprio a livello del primo grado di giudizio.

Infatti, l'incapacità di giungere in tempi brevi ad una prima allocazione del torto e della ragione significa un aumento drammatico dei costi transattivi. Cioè dei costi che le parti in buona fede devono comunque affrontare per raggiungere un accordo sulle rispettive ragioni. Perciò anche a parità di ulteriori condizioni di efficienza, il sistema italiano risulta "schacciato" dalla presenza di fortissimi costi transattivi che lo spingono verso il basso.

L'analisi<sup>2</sup> mostra anche che il sistema italiano non risulta sovraffollato da un aumento eccezionale della "domanda di giustizia", la quale anzi è stabile se non in discesa negli ultimi anni. Né si tratta di un problema di "carenza di organico". Non solo, come indicato la macchina italiana della giustizia è mastodontica, ma sulla base del grafico 3 si può vedere agevolmente come il numero dei giudizi pendenti sia cresciuto al crescere del numero di magistrati immessi nei ruoli<sup>3</sup>. Ciò significa che, in assenza di aumento dell'input, e in presenza di aumento dell'organico, è proprio il sistema stesso di strutturazione della magistratura e dell'organizzazione dei tribunali che non funziona e che deve essere cambiato.

Dal punto di vista di un rapporto annuale sull'indice di liberalismo da assegnare al sistema Italia vi è qui semplicemente da fissare la distanza totale che separa l'efficienza della giustizia civile italiana da quella dei paesi europei trainanti (Francia e Germania).

Si tratta quindi di un giudizio relativo sulla base di una scala di divergenza.

Se pertanto attribuiamo il punteggio di efficienza migliore al sistema migliore (Germania, 6 mesi = punti 10), la differenza tra i due sistemi migliori ci può indicare l'unità di grandezza su cui costruire la scala di misurazione.

Poiché la distanza tra Francia e Germania è dell'ordine di un mese e mezzo, pare congruo costruire una scala di misurazione sull'ordine dei due mesi di ritardo decisionale nella risoluzione dei conflitti.

Sulla base di tale scala si può vedere come il tempo medio italiano per la risoluzione di un conflitto in primo grado sia di 48 mesi, con un ritardo conseguente di 42 mesi rispetto al modello tedesco. Ciò significa che rispetto alla scala di misurazione dell'indice di efficienza di un sistema giustizia l'Italia otterrebbe una valutazione addirittura negativa di - 11.

Ciò significa ovviamente che l'Italia non appartiene neanche alla medesima classe di sistemi cui appartengono quello tedesco e quello francese.

Si può perciò arrivare ad un *ranking* di efficienza dei sistemi giustizia sulla base di varie classi (A,B,C ...) e sulla base decimale della scala. Onde se Francia e Germania appartengono alla classe A, l'Italia deve venire situata nella parte alta ma della classe C.

È quindi chiaro come il giudizio sulle capacità di efficienza del sistema giustizia italiano, e quindi sulle sue capacità di integrazione e interazione con gli altri sistemi europei non possa che essere assolutamente negativo.

## LA RIGIDITÀ NORMATIVA

Il secondo aspetto del nostro rapporto riguarda la capacità dell'ambiente normativo italiano di far fronte ai mutamenti del mondo esterno, e quindi di mantenersi a livelli competitivi accettabili.

Si tratta qui di effettuare una *cross system analysis*<sup>4</sup> rendendo visibile la correlazione che esiste fra le performance relativamente povere del nostro sistema economico ed il quadro giuridico in cui tali performance avvengono<sup>5</sup>.

Per giungere a tale analisi si è utilizzato un indicatore sintetico di efficienza dell'ambiente normativo. Tale indicatore è stato costruito sulla base di un confronto internazionale fra leggi, regole e procedure in materia societaria. È, infatti, chiaro che le società per azioni si pongono come i soggetti centrali delle attuali economie globali e integrate<sup>6</sup>. Pertanto il modo in cui i diversi sistemi giuridici regolano tali soggetti appare come l'indice migliore per giudicare della loro capacità di far fronte ai processi attuali di integrazione e di globalizzazione

internazionale.

Da tale analisi emergono i dati riassunti nella tabella 4.

Da cui si evince chiaramente come l'Italia risulti nel campione il paese dotato di maggior rigidità normativa, e di più scarsa performance economica; confermando peraltro anche la intuitiva correlazione che esiste fra le due variabili.

Fatto quindi pari a 0 l'indice di rigidità normativa degli Stati Uniti, risulta che Francia e Germania si situano nuovamente vicine con un indice, rispettivamente del 2,00 e dell' 1,98, mentre l'Italia risulta assai lontana con un indice del 3,191, ben oltre la Spagna con un indice del 2,39.

Se, come prima, ci rivolgiamo alle differenze relative ed al loro ordine di grandezza, possiamo constatare come nuovamente l'Italia non appartenga alla stessa classe di *ranking* degli altri sistemi europei. La distanza della Spagna dal sistema euro-continentale<sup>7</sup> più flessibile è dello 0,39, mentre quello dell'Italia risulta essere dell' 1,19. Calcolando, quindi, un differenziale di classe di *ranking* dell'ordine di 0,5 si può asserire che il sistema Italia appare nuovamente relegato a 2 classi di distanza. Fatta quindi pari alla classe A la flessibilità dei migliori sistemi continentali, l'Italia deve riconfluire nella classe C.

Se, pertanto, analizziamo le capacità del sistema, in termini di potenzialità di adeguamento delle norme al mutare delle circostanze, ritroviamo che il nostro sistema giuridico mal si integra con i partner europei, ed è ben distante dall'environment dei paesi di maggior successo economico.

Tali risultati verranno integrati con le considerazioni precedentemente svolte nelle successive conclusioni.

## CONCLUSIONI: UNA VALUTAZIONE PESSIMISTA

I dati e le analisi fin qui fornite conducono a formulare un giudizio ampiamente negativo sul sistema giustizia Italia, sotto il duplice profilo dell'efficienza e della flessibilità, quali fattori di integrazione omogenea con gli altri sistemi europei.

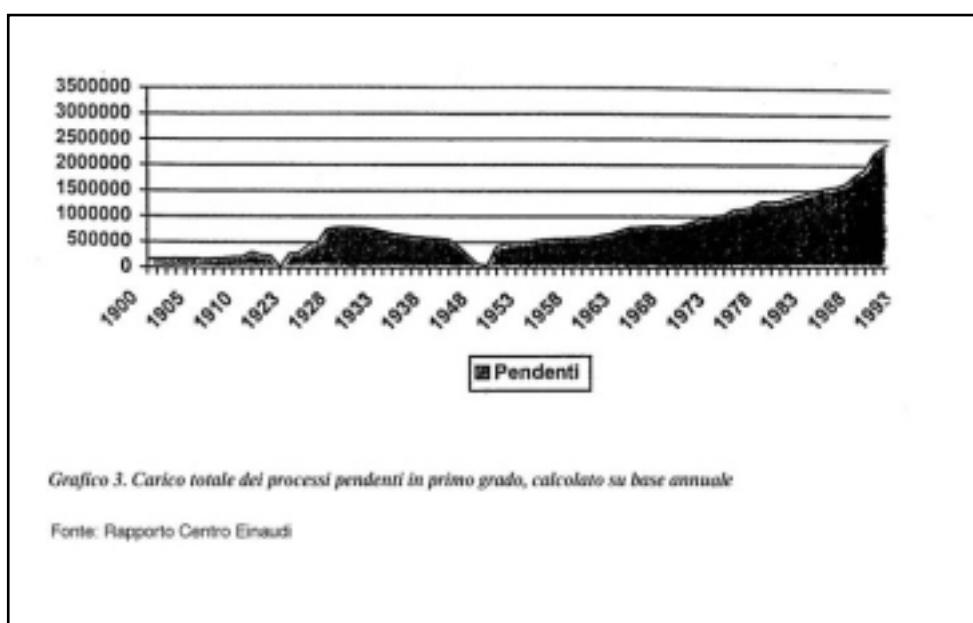
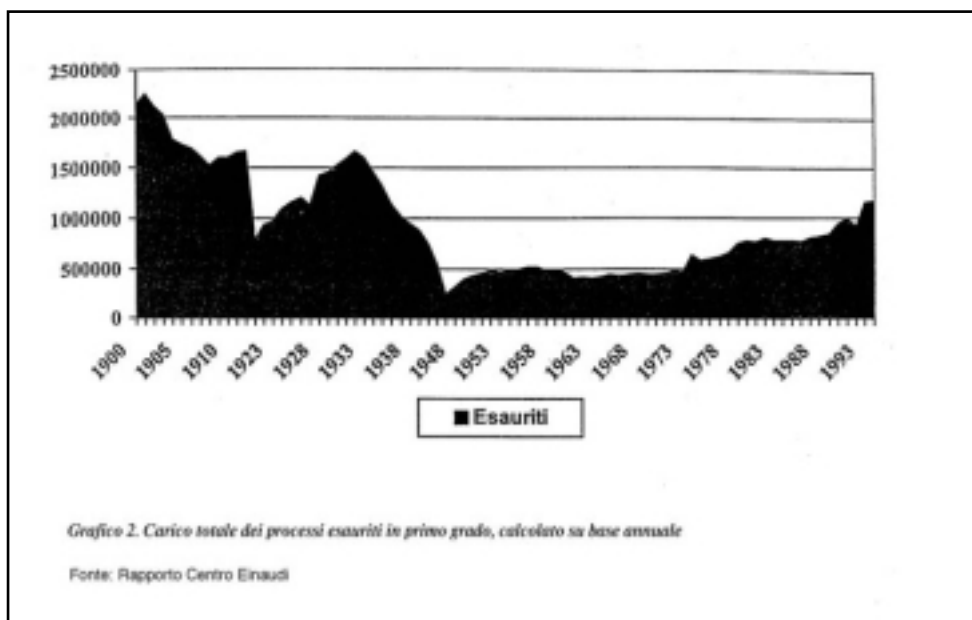
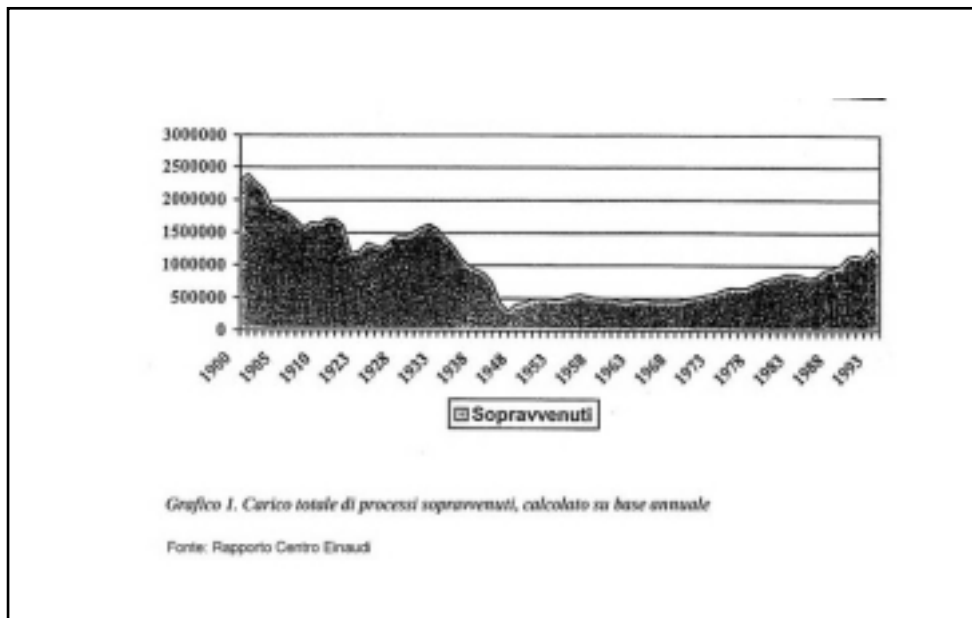
Inoltre efficienza e flessibilità nella creazione e allocazione dei diritti, e conseguentemente nella risoluzione dei conflitti, appaiono come chiari indici del tasso di liberalismo di un sistema giuridico inserito nelle dinamiche attuali di integrazione internazionale e globalizzazione dei mercati.

In base alle considerazioni prima svolte è stato possibile suggerire un criterio di *ranking* per i sistemi considerati. Sia per quanto riguarda l'efficienza che la flessibilità normativa è possibile indicare come i sistemi europei siano molto più vicini fra loro di quanto non lo sia ad essi il sistema italiano.

Questa seria valutazione relativa si può tradurre nell'assegnazione di un rating di classe situando, in particolare il sistema tedesco e quello francese nella classe A, e quello Italiano addirittura nella classe C. Il che rappresenta la misura della distanza che quest'ultimo dovrebbe compiere per ravvicinarsi ai primi.

A tale giudizio fortemente negativo deve anche aggiungersi un consimile pessimismo sulle possibilità di adeguamento del sistema. Infatti, non paiono in atto dinamiche contrarie tese a riportare il sistema Italia verso condizioni di similarità con gli altri sistemi europei.

Il settore su cui si potrebbe agire più facilmente è forse quello della rigidità dell'ambiente normativo. Mentre appare, allo stato, del tutto impossibile prevedere mutamenti significativi nel settore della macchina della giustizia.



**Tabella 4****Indicatori rigidità ambiente normativa per Paese e forma giuridica \***

Paesi	Spa	Sri	Soc	Sec. indiv.
Francia	2,00	2,37	2,81	1,95
Germania	1,98	2,42	1,48	0,38
Irlanda	—	0,32	0,38	0,07
Italia	3,18	2,20	1,85	2,86
Regno Unito	1,18	4,23	0,12	0,42
Spagna	2,29	1,27	0,81	0,69
Stati Uniti	0,00	0,00	0,01	0,00

\* Al valore zero corrisponde il caso di minore rigidità dell'ambiente normativo nell'ambito del campione.

**Performance economica e regolamentazione (Indictri) \*\***

Paesi	Performance economica		Rigidità normativa	
	valori	ordinamento	valori	ordinamento
Stati Uniti	3,2	1	0,0	7
Regno Unito	2,3	2	0,6	6
Irlanda	1,5	3	0,7	5
Francia	1,1	4	2,6	2
Germania	0,9	5	1,5	3
Spagna	0,5	6	1,5	4
Italia	0,0	7	2,5	1

\*\* Al valore zero corrisponde: per l'indic. di rigidità ambiente normativo, il caso di maggiore flessibilità; per l'indic. di performance, il Paese di minore competitività.

Fonte: Il Sole 24 Ore - 20 Aprile 2000

<sup>1</sup> Dal punto di vista formale ormai le varie normative europee vengono automaticamente inserite nell'ordinamento italiano da una legge di recezione annuale, ma questo dato nulla ci dice rispetto alla vicinanza o distanza del nostro sistema rispetto agli altri sistemi europei, né al modo in cui direttive e regolamentazioni europee vengano effettivamente integrate nel nostro steso sistema giuridico, cfr. sul punto G. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, Padova, 1998.

<sup>2</sup> L'analisi completa e tutti i dati si trovano nel rapporto del "Centro di Ricerca e Documentazione "L.Einaudi", *Costi e tempi della Giustizia Civile in Italia: Analisi economica, riforme e strumenti alternativi*, Torino, 1999.

<sup>3</sup> Cfr. sul punto A.M.MUSY, *Un manager in tribunale*, in 34 BdL, 69-73 (1999).

<sup>4</sup> Sull'uso di tale analisi in relazione alla performance dei sistemi economici e il loro environment giuridico cfr. B.BORTOLOTTI, M.FANTINI, D.SINISCALCO, *Privatisation and Institutions: a Cross Country Analysis*, disc. Paper JEL class.: L33, D 72, G 15, H6, K 22 (1999).

<sup>5</sup> ISAE, *IV Rapporto trimestrale sui nodi della struttura dell'economia italiana*, Roma, aprile, 2000. Ove si rinviene la dimostrazione completa di quanto al testo.

<sup>6</sup> Cfr. J.R. MACEY, *Italian Corporate Governance: One American's Perspective*, in 1:121 COLUMBIA BUSINESS LAW REV., 121 (1998); K.J. HOPT, *Company Law in the European Union: harmonization or Subsidiarity*, in 31 Centro di studi e ricerche di diritto comparato e straniero, Roma, 1998; nonché B.BLACK e R.KRAAKMAN, *A Self-Enforcing Model of Corporate Law*, in 109 HARVARD LAW REV., 1911 (1996).

<sup>7</sup> L'Inghilterra è presente nel campione con un indice di rigidità dello 1,18. Ma Inghilterra e Stati Uniti appartengono ad una diversa famiglia giuridica, quella di *Common Law*, rispetto alla così detta famiglia giuridica di *Civil Law* dell'Europa continentale. Pare quindi più congruo limitare, in questa fase, il raffronto a sistemi di cultura giuridica più affine.

# LA QUESTIONE SICUREZZA

*A cura di Ernesto U. Savona*

## PREMESSA

C'è molta confusione su che cosa sia il bene della sicurezza di cui tanto si parla. La domanda sembra indistinta e l'offerta politica di soluzioni da destra o da sinistra resta spesso un mero annuncio di provvedimenti che non vengono mai presi. Intanto cresce l'offerta privata di sicurezza e, insieme, cresce l'offerta pubblica, con l'aumento inutile del numero dei poliziotti e dei magistrati. Ma una politica della sicurezza efficace ed efficiente non è mai esistita e non sembra voler esistere. Eppure oggi molte cose si possono dire a riguardo e, senza pregiudizi politici, alcune cose si potrebbero cambiare, risparmiando molte risorse pubbliche.

Proviamo a ragionare sul problema della sicurezza, su quali sono i fattori che lo determinano, su quali possono essere le strategie efficaci per modificarne gli effetti negativi e quali sono le riforme necessarie in Italia.

## LA PAURA DELLA CRIMINALITÀ

Dentro il problema "sicurezza" ci sono aspetti oggettivi e soggettivi. C'è l'andamento della criminalità ed il rischio di vittimizzazione, e ci sono le ansie e le paure di essere vittima di un atto criminale. Proprio questo aspetto è oggi prevalente in una società caratterizzata da una forte influenza dei mezzi di comunicazione di massa. La paura della criminalità, più che dipendere dalla probabilità oggettiva di essere vittime di un atto criminale, dipende dalla percezione che abbiamo del volume della criminalità. Questa percezione dipende, a sua volta, da una molteplicità di fattori. Ed è proprio questo aspetto che determina le variazioni nella domanda di sicurezza ed è su questo aspetto che prospera l'industria privata e pubblica di sicurezza. Che cosa è questa paura?

Si tratta di una condizione di preoccupazione generalizzata, che diventa ansia quando relazionata alle conseguenze di un atto criminale ed alla percezione di poterne essere vittima. Questa paura produce stress e diminuisce la qualità della nostra vita, ha costi economici e di libertà, limitando i nostri movimenti e condizionando le nostre scelte, e può produrre reazioni xenofobe insieme a forti propensioni punitive.

Vediamo quali sono i fattori che la producono e proviamo a tracciare gli elementi di una formula della sicurezza:

La paura della criminalità tende ad aumentare se:

- aumenta la quantità di criminalità;
- aumenta la probabilità di diventarne vittime;
- aumenta la percezione che il volume della criminalità nella città nella zona, nel quartiere dove si vive sia in aumento;
- aumenta il livello di vulnerabilità personale del soggetto (età (anziani), sesso (donne) condizioni di salute precarie);
- si riducono le capacità di affrontare direttamente il problema e/o diminuisce la fiducia che altri, società e istituzioni possano risolverlo.

Ciascuno di questi fattori concorre alla formazione della paura ma ciascuno di essi è indipendente, nel senso che la percezione dell'aumento del volume può aumentare al diminuire dell'ammontare complessivo di criminalità. Lo stesso per le probabilità di vittimizzazione, che possono dipendere sia dall'ammontare di criminalità ma anche dalle condizioni di vulnerabilità. Si ha più paura e quindi si esce di meno e quindi si rischia di avere minori probabilità di essere vittime di criminalità. Proviamo a leggere uno per uno i fenomeni che caratterizzano la formula della paura della criminalità. Si tratta di fenomeni complessi per i quali una lettura semplificata come quella che si richiede nell'ambito di questo saggio può essere insufficiente ad una totale comprensione.

## L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ E LE PROBABILITÀ DI VITTIMIZZAZIONE

La situazione della criminalità in Italia è quella di una certa stabilità complessiva con alcune variazioni al suo

interno. La mancanza di dati per singoli comuni e l'assenza di confronti con dati di vittimizzazione impone una certa prudenza. Comunque si può dire che i reati violenti come gli omicidi tendono a diminuire mentre le rapine tendono a crescere in modo non omogeneo. Quelli appropriativi (furti, scippi) subiscono variazioni in aumento o in diminuzione a secondo del periodo e del luogo. In sintesi i dati sull'andamento della criminalità non giustificano un allarme sicurezza.

Considerato stabile l'andamento della criminalità sono anche stabili le probabilità oggettive di vittimizzazione. Anzi è da considerare che, crescendo la paura della criminalità tra le categorie più vulnerabili (anziani, donne) esse limitino le occasioni, come le uscite serali, che accrescono le probabilità di vittimizzazione. In poche parole le probabilità di vittimizzazione sono quasi inversamente proporzionali alla quantità di paura: proprio coloro che hanno più paura sono meno vittimizzati.

## **IL CIRCOLO VIZIOSO TRA PERCEZIONE DELLA CRIMINALITÀ E SUA PAURA**

Indipendentemente da quale sia l'ammontare effettivo della criminalità e dalla probabilità di vittimizzazione, c'è oggi una percezione diffusa che il volume della criminalità sia in aumento. La preoccupazione che si rileva dai vari sondaggi riguarda la città, la zona o il quartiere dove si abita. Questa percezione è mediata dalla vicinanza virtuale che fatti di criminalità che accadono lontano da noi siano percepiti come vicini perchè trasportati dai mezzi di comunicazione di massa. Ci sono però anche segnali reali che determinano l'insicurezza e che coincidono con quelli che potremmo chiamare segnali di inciviltà o di disordine sociale. Si tratta di una grande varietà di segnali (dagli atti di vandalismo sulle cose, graffiti nei muri, prostituzione e spaccio di droghe in strada) che costituiscono segnali che i comportamenti sociali "incivili" sono tollerati dalle forze dell'ordine e dalla comunità. Questi segnali diffondono tra gli abitanti una preoccupazione per la propria sicurezza, accrescono la sfiducia che il controllo sociale formale (polizia) o informale (comunità) possa provvedere, e aumentano il livello di paura e di isolamento. Con l'abbassamento del controllo sociale, vero o percepito, offensori esterni al quartiere o alla zona entrano, attratti dalla scarsa vigilanza, e commettono atti criminali accrescendo a sua volta la paura e alimentando così, il circolo vizioso tra percezione della criminalità e sua paura. A questo circolo vizioso contribuisce la diminuzione della capacità di affrontare da soli il problema dell'insicurezza.

La quantità di insicurezza è infatti alimentata anche dal venire meno dei vincoli tradizionali di solidarietà che in piccole comunità svolgevano la funzione principale del controllo sociale. E' chiaro che se la mancanza di questo sostegno non è compensata da una maggiore fiducia nei meccanismi del controllo sociale formale, come polizia e giudici, l'insicurezza tende a crescere. E sono proprio le categorie più vulnerabili, come anziani e donne, a soffrire di questa mancanza di protezione istituzionale che non sostituisce abbastanza l'assenza di protezione privata dei nuclei familiari di quelli amicali e più in generale della comunità.

## **ALCUNE STRATEGIE EFFICACI ED I LORO OBIETTIVI**

### ***Ridurre l'ammontare di criminalità***

Il problema criminalità e la sua paura sono oggetto di una continua riflessione di ricerca e di esperienze pratiche. L'Italia, purtroppo, non brilla per esperienze concrete di riduzione dell'ammontare di criminalità e quindi per un elenco dei modi e dei come si sviluppano queste strategie occorre fare riferimento soprattutto alla letteratura ed esperienze straniere. Di seguito alcune indicazioni che nascono da attività di ricerca e da una riflessione sulle strategie di riduzione della criminalità e sulle condizioni per il loro successo.

Quattro sono le strategie tradizionalmente usate per ridurre l'ammontare di criminalità:

1. programmi basati sulle comunità, sia che si tratti di un villaggio, un quartiere urbano, un vicinato, per lo sviluppo di forme di controllo sociale informale;
2. socializzazione primaria e secondaria, attraverso i media ed il lavoro per ridurre i processi di esclusione sociale e scoraggiare la produzione di violenza;
3. riduzione delle opportunità per rendere il comportamento criminale più difficile, meno profittevole e più rischioso;



4. arresto-condanna-reclusione del criminale con doppio effetto alternativo o cumulativo quando si ha reclusione: deterrenza nel commettere ulteriori atti criminali e incapacitazione fisica per non ripeterli quando si ha la reclusione ;

Ciascuna delle strategie indicate tocca una o più sedi dove si può fare riduzione della criminalità. Si tratta della Comunità, della Famiglia, della Scuola, dell'Ambiente urbano, del Mercato del lavoro, delle Agenzie di Polizia, della Giustizia, del Carcere. In questi luoghi si svolgono ruoli diversi: quello di genitore, di educatore scolastico, di datore di lavoro, quello di commerciante, quello di operatore di polizia, di giustizia e carcerario, quello di parroco, volontario, assistente sociale, e di cittadino. Ciascuno di essi entra in una relazione potenziale con eventi criminali e con la possibilità della loro prevenzione, sia perché ciascuno di essi può svolgere una pratica di prevenzione (cioè un comportamento di routine) oppure perché ciascuno di essi può essere il destinatario di un programma apposito di prevenzione. Per esempio è un pratica di prevenzione della criminalità chiedere il rientro dei figli ad un orario determinato, oppure per la Polizia rispondere ad una chiamata al 113, mentre è un programma apposito creare queste abitudini che possono prevenire la criminalità quando queste ed altre non sono praticate.

È dimostrato da ricerche svolte che interventi mirati in ciascuno dei luoghi indicati, se coordinati tra di loro (effetto flusso), possono produrre effetti benefici in termini di riduzione dell'ammontare di criminalità. E' dimostrato, ad esempio, che il carcere può avere effetti positivi in termini di riduzione della recidiva se all'uscita il recluso trova una adeguata e mirata assistenza sociale ed un percorso definito nel ciclo formativo/lavorativo. Spesso la validità di un intervento è legata alla sussistenza di un altro intervento in un'altra delle sedi istituzionali indicate. Il circuito famiglia-scuola-comunità è un esempio di molteplicità delle sedi e degli interventi e della necessità della loro integrazione.

Per ciascuna delle sedi individuate si possono formulare una vasta gamma di interventi. Molti di questi sono stati già sperimentati altrove con risultati diversi, dalla massima efficacia alla totale assenza di risultati. Le variabili influenti sono state, il tipo di intervento, l'area prescelta, l'assenza o la presenza di un coordinamento con altri interventi mirati alla prevenzione. Di seguito soltanto alcuni esempi di interventi scelti a caso che si riferiscono ad una o più delle sedi indicate :

- ridurre i fattori di rischio cioè quei fattori che, restando eguali gli altri, aumentano la probabilità che un evento criminale possa verificarsi (abuso di droghe, disordine mentale, abbandono scolastico, disoccupazione etc.)

- sviluppare i fattori protettivi, cioè quelle caratteristiche , che restando eguali le altre, diminuiscono le probabilità che un dato evento criminale possa verificarsi (insegnare le capacità genitoriali a genitori molto giovani, incentivare l'assolvimento dell'obbligo scolastico, creare appositi percorsi formativi/lavorativi per giovani a rischio, sviluppare forme organizzative di tipo comunitario, etc.)

- spostare la criminalità muovendo la sua scena urbana. Per esempio, l'illuminazione o la chiusura di alcuni parchi o piazze caratterizzate da particolare intensità di transazioni criminali. Isolare, raggruppando attraverso un apposito uso di licenze, locali dove si consumano "all'aperto" una serie di "vizi" (pornografia, prostituzione, gioco d'azzardo, etc.) per l'effetto che questi hanno sulla aumento della produzione di criminalità comune e violenta nell'area circostante;

- impedire lo sviluppo di comportamenti criminali e/o spostandoli da forme gravi a forme meno gravi attraverso la predisposizione di serrature, vetri infrangibili, numeri personali di identificazione personale sulle carte di credito, incentivi all'utilizzo di conti correnti bancari o postali per l'accredito di stipendi/pensioni, incentivi per l'uso di carte di credito e bancomat per pagamenti minimi, sollecitando l'apprendimento di forme di prevenzione individuale e sviluppando quella aziendale;

- sviluppare l'assistenza sociale post-carceraria attraverso interventi di sostegno mirati al reinserimento individuale, familiare, sociale, educativo e lavorativo del recluso, soprattutto per i giovani e coloro che sono al primo reato .

Interventi come quelli in precedenza considerati per produrre effetti positivi in termini di riduzione dell'ammontare di criminalità devono essere programmati tenendo conto che il massimo dispiegamento della loro efficacia dipende da alcune condizioni di partenza, e tra queste:

- la creazione di un effetto flusso, cioè facilitare la trasmissione degli effetti da una sede all'altra, quindi la scel-

ta di una area omogenea, per interventi mirati alle prime quattro delle sedi istituzionali ( comunità, famiglia, scuola, ambiente urbano)

- la conoscenza della situazione pre-intervento e verifica della fattibilità dell'intervento prima del suo inizio.
- le possibilità di coordinamento tra gli interventi nell'area definita e gli altri interventi (trasversali) relativi alle altre quattro sedi istituzionali: Mercato del lavoro, Polizia, Giustizia, Carcere.

### ***Incidere sulla percezione del volume di criminalità e sulla capacità di affrontarla***

Si tratta di un secondo obiettivo importante, considerato che la paura è alimentata dalla comunicazione dei media e che a sua volta gioca un ruolo centrale nel circolo vizioso tra segni di inciviltà o di disordine sociale, percezione dell'abbassamento del controllo sociale formale, produzione di paura e conseguente apertura della zona o del quartiere all'ingresso di criminalità effettiva. Per troppo tempo abbiamo trascurato ed ancora oggi lo facciamo il costo economico e sociale dell'inciviltà. Accorgerci che il disordine sociale costa non solo economicamente ma anche socialmente producendo insicurezza dovrebbe farci riflettere su quanto i cittadini italiani pagano in termini di insicurezza dall'assenza di politiche serie dirette ad affrontare il vandalismo e a regolare tutte quelle occasioni che producono disordine sociale. Interventi di prevenzione situazionale sviluppati in altri paesi attraverso un mix di politiche penali ed amministrative hanno prodotto risultati positivi a costi bassi. Forse una attenzione maggiore al problema e lo studio di soluzioni adeguate insieme con tutte le Istituzioni (Comuni) ed Enti (Ferrovie, Telefoni, etc.) che oggi giorno per giorno soffrono costi elevatissimi per la diffusione delle "inciviltà" potrebbe farci vivere meglio a costi inferiori.

### **CHE COSA RIFORMARE E PERCHÉ?**

Per raggiungere i due obiettivi di ridurre l'ammontare delle criminalità e la sua paura occorre mettere le mani ad una serie di riforme urgenti e necessarie, altrimenti la spirale tra criminalità e paura tenderà ad andare verso l'alto, con un peggioramento dei livelli di criminalità ed una sostanziale ingovernabilità della paura dei cittadini. Nel predisporre le riforme necessarie ci sono problemi culturali e politici e organizzativi. Proviamo a schematizzarli.

#### ***Un problema culturale: necessità di lenti multifocali per il problema criminalità-sicurezza***

L'andamento discontinuo dell'attenzione politica alla grande criminalità e a quella piccola ha prodotto una notevole sfasatura tra i problemi e la loro soluzione. Sembra che in Italia gli occhiali della politica siano stati dotati per molto tempo di sole lenti da lontano. Abbiamo cioè visto i problemi della criminalità legati alla criminalità organizzata di origine mafiosa trascurando quelli della criminalità urbana. Il rischio che gli occhiali oggi indossati dalla politica siano forniti solo da lenti da vicino e guardino alla criminalità urbana trascurando quella organizzata fa parte di questo andamento discontinuo che sconta una incapacità di guardare alla questione criminale come un problema unico con diversi aspetti.

A questa arretratezza culturale si aggiunge quella organizzativa che è centralizzata perchè basata sull'assunto che i problemi della criminalità siano pressochè simili nel territorio e che quindi giustifichino una struttura centralizzata, quale è quella oggi esistente, che gode di corpi di polizia centralizzati, ad esclusione della polizia municipale che non ha compiti di controllo dell'ordine pubblico. Questa visione centralizzata non corrisponde alla qualità stessa della questione criminale, che è legata ai processi di sviluppo economico, urbanistico e del mercato del lavoro, e dove la qualità della criminalità è più simile tra Milano e Londra che tra Milano, Pescara o Gela. Caduto il presupposto dell'equaglianza dei problemi e sostituito con quello della diversità non ha più senso organizzare il controllo della criminalità predisponendo strumenti organizzativi centralizzati. Le stesse strategie prima sviluppate per ridurre l'ammontare di criminalità richiedono l'intervento dei poteri locali. Proprio l'effetto "flusso" tra le diverse strategie richiamato in precedenza, richiede che il governo della sicurezza dei cittadini e le conseguenti strategie per ridurre l'ammontare di criminalità abbiano il loro centro a livello di città, di provincia o di regione. Questo non vuol dire contrapporre poteri centrali a poteri locali, ma al contrario integrare questi due poteri considerando due criteri: quello dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi.

Si tratta di due criteri importanti scarsamente usati per valutare l'impatto delle politiche di sicurezza. Se queste valutazioni si fossero fatte si sarebbe scoperto che il tasso di addetti al controllo della criminalità (poliziotti, carabinieri, Guardia di Finanza e tutte le altre Polizie esistenti) è in Italia di 488 per 100.000 abitanti, il più alto dei

15 paesi dell'Unione Europea (media europea=375) e che a questo dato non corrisponde una maggiore efficacia nel controllo della criminalità, considerata l'alta percentuale di autori di reato che restano più ignoti in Italia che negli altri paesi. Soltanto da recente, e dopo che questi dati sono stati diffusi da un settimanale italiano, il Ministero dell'Interno ha iniziato a censire gli addetti ai Corpi di Polizia impegnati in compiti impropri. Si aspettano i dati di questo censimento e le misure conseguenti.

Certamente questi dati fanno riflettere sulla proprietà della richiesta dell'aumento degli organici delle Polizie da parte dei Ministri succedutisi via via durante questi anni al Viminale. L'ignoranza, condita con un po' di malafede ha fatto sì che il Parlamento, sull'onda emotiva dell'insicurezza dei cittadini, abbia finanziato l'aumento degli organici delle Polizie causando un ingolfamento dei meccanismi di controllo. Se si aggiunge che la formazione di questi addetti è costosissima e spesso non adeguata ai compiti che gli addetti di Polizia devono intraprendere in un quadro cambiato di co-operazione internazionale, si potrebbe affermare che oggi in Italia ci sono troppe Polizie, e troppi Poliziotti, che sono allocati male e anche mal addestrati. Ovviamente il discorso riguarda anche il numero dei Corpi, troppi in relazione al fatto che sono tutti centralizzati e non godono di alcuna particolarità operativa ad esclusione della Guardia di Finanza, Guardia forestale e le Polizie di settore compresa quella penitenziaria. Le sovrapposizioni e le conflittualità competitive sono inevitabili lasciando le possibilità di coordinamento alla dimensione del sogno più che della realtà.

### *Una politica per la giustizia*

Se le istituzioni del controllo della criminalità sono lontane da soglie minime di efficacia e di efficienza quelle della giustizia seguono a ruota. I problemi anche qui sono culturali ed organizzativi. Le ragioni della loro inefficacia ed inefficienza stanno sia nelle procedure, che nell'organizzazione giudiziaria e nella professionalità dei suoi addetti. Le procedure con i tre gradi di giudizio sono inadeguate alla domanda di giustizia dei cittadini ed a misure razionali di difesa sociale. Il *trade-off* tra garanzie per l'imputato e necessità di efficacia deterrente della sanzione penale, che è inversamente proporzionale al tempo trascorso tra la commissione del reato e l'esecuzione della pena, deve essere oggetto di attenta riflessione e scelta. In sua assenza la giustizia procede selettivamente per autori e crimini avvantaggiando con la prescrizione i reati di criminalità economica ed i suoi autori, spesso dotati di avvocati capaci e costosi, e lasciando nei carceri i meno dotati di risorse economiche e di consulenze professionali. Se questo è il risultato, la riduzione dei gradi di giudizio, una facilitazione all'uso del patteggiamento, sollecitata anche da una generale riduzione dei tempi di giudizio, sono obiettivi che vanno raggiunti da riforme urgenti. Una giustizia che ha i tempi di quella italiana non serve nè a scoraggiare i possibili recidivi, nè a neutralizzare i delinquenti pericolosi. Serve probabilmente ad autoriprodursi indipendentemente dal raggiungimento degli obiettivi per i quali è costituita.

La finanziaria di quest'anno dedica 11.500 miliardi alla giustizia. Si tratta di un investimento massiccio che potrebbe essere usato per riforme strutturali. Se però ancora una volta in questo "pacchetto" troviamo la richiesta dell'aumento del numero dei magistrati credo che siamo nel solito provvedimento autoreferenziale che non tiene conto di parametri di efficacia e di efficienza ai quali la macchina della giustizia dovrebbe pur attenersi insieme, ovviamente, a quelli di giustizia. Cerchiamo di capire gli intoppi, riformiamo le procedure, cambiamo i processi di formazione dei magistrati e poi, solo poi, dopo avere visto quanti ne servono procediamo alle nuove assunzioni.

Gli attuali 8.500 magistrati italiani su una popolazione di 58 milioni circa di persone sono una cifra considerevole se si operano i confronti con altri paesi europei dove il numero è inferiore e i tempi della giustizia sono decisamente inferiori. Ridisegnare la carriera dei magistrati attraverso un sistema di incentivi che ne premi la professionalità e l'efficienza è il necessario complemento alle riforme ordinamentali. I magistrati italiani hanno un percorso di carriera garantito da scatti di anzianità e non hanno alcun disincentivo alla inefficienza del loro lavoro. Ci sono eccezioni meritorie che non ci possono far dimenticare il valore dell'indipendenza. Un valore che in una condizione di inefficienza della magistratura rischia di essere una declamazione e basta. Le riforme da prendere in quest'area sarebbero numerose. Basterebbe iniziare dalla tanto discussa "separazione delle carriere" per cui un pubblico ministero viene formato e selezionato per fare il pubblico ministero ed un giudice viene formato per fare un giudice. Ambedue, oggi, ricevono la stessa formazione, quasi esclusivamente teorica e generalistica nelle Facoltà di Giurisprudenza, fanno lo stesso concorso e scelgono se di volta in volta fare il P.M. o il giudice, spesso per opportunità logistiche. Ci si dimentica spesso che il P.M. dirige le indagini di polizia giudiziaria e che quindi dovrebbe avere capacità e conoscenze che nessuno, ne in sede di formazione nè di selezione gli dà. Le responsabilità del P.M. sono simili (me ne scusino i P.M. e i direttori dei lavori) a quelle di un direttore dei lavori che in un cantiere edile deve guidare la squadra di piastrellisti, idraulici ed elettricisti insieme a muratori

e varie altre figure. Come farebbe un direttore dei lavori a guidare queste squadre senza la minima informazione sulle tecniche per ciascuna di queste attività? Come potrebbe valutare se il loro operato è adeguato a raggiungere al meglio il risultato finale (identificazione degli autori di reato) producendo prove resistenti al giudizio? Coordinare le indagini richiede una grande professionalità che è diversa da quella di giudicare. Per realizzarla occorre una apposita formazione e selezione.

### ***Iniziare a fare una politica per le vittime***

Le politiche per le vittime in Italia brillano per la loro assenza. Se si escludono quelle per le vittime di terrorismo, criminalità organizzata e usura, il problema di una serie politica per le vittime non esiste. Cenni di giustizia ristorativa cominciano ad affacciarsi all'orizzonte, ma sono ancora problemi per addetti ai lavori. L'assenza di politiche per le vittime che consistano in informazione, assistenza, compensazione ed altri interventi contribuisce enormemente alla sfiducia dei cittadini italiani verso le istituzioni di polizia e giustizia. Si tratta di equilibrare l'attenzione politica tra autori e vittime di reato e predisporre tutte quelle misure che in altri paesi fanno ormai parte delle politiche di giustizia. Si tratta di rendere presente lo Stato e le istituzioni là dove è stato commesso un reato, spesso informando la vittima sui progressi nelle indagini, per individuarne l'autore, oppure assistendola psicologicamente e fisicamente nel caso abbia ricevuto delle conseguenze psicologiche e fisiche. Lo Stato e le sue istituzioni dovrebbero essere capaci di convogliare la domanda di vendetta che vittime e loro parenti hanno in presenza di reati violenti, in un percorso fatto di assistenza, istituzioni, provvedimenti rapidi ed esemplari. Oggi, purtroppo, in Italia la vittima di un reato, o i suoi familiari sono un numero di procedimento, una pratica burocratica dalla quale nascono altrettanti adempimenti burocratici che vanno fatti perchè le procedure lo richiedono. Spesso e volentieri giudici e polizia dimenticano che dietro quel numero di pratica c'è una grande sofferenza per il torto o il male subito. Basterebbe poco per riformare molto, e questo molto servirebbe ad accrescere quella solidarietà istituzionale che produce fiducia nelle istituzioni e diminuisce la paura della criminalità.

### ***E per ultimo la riforma delle riforme...quella di parlare meno e fare di più e meglio***

Sarebbe ingenuo sperare che le politiche di sicurezza possano uscire dal dibattito politico. Che ci sia il dibattito ma che ci siano anche le soluzioni! E' irresponsabile annunciare politiche per la sicurezza che non si traducono in iniziative reali. Sotto il vestito di queste politiche c'è spesso poco e niente. Esse valgono per l'annuncio che viene dato dalle varie parti politiche per rivendicare il merito di occuparsene. Quando poi qualcosa si riesce a realizzare i risultati sono deludenti e mai sottoposti a un serio monitoraggio. Le politiche che sono approvate sono spesso contingenti ed influenzano poco la situazione generale. Spesso quelle organiche (pacchetti) rimangono a livello di annuncio. Lo stesso per misure come amnistia ed indulto annunciati e mai realizzati. Mai come in questo caso il silenzio è d'oro! Politiche per la sicurezza annunciate e non realizzate aggiungono insicurezza. Politiche annunciate che hanno implicazioni per la durata di permanenza dentro il carcere producono notevoli disagi psicologici e comportamentali, e tra questi la delegittimazione di quelle istituzioni che dovrebbero essere capaci di punire ed anche di rieducare.

Un desiderio: sarebbe da augurarsi un Patto per la Sicurezza tra i Poli in previsione delle prossime elezioni, iniziando una faticosa opera di ricostruzione del sistema del controllo penale e di giustizia. E' un'opera che richiede consenso, intelligenza e progettualità. Alcune cose si possono fare nei tempi brevi, altre in quelli medi e gran parte degli effetti positivi si possono scorgere nei tempi lunghi. La politica ha tutto da guadagnare, la società pure e noi tutti avremmo più sicurezza a costi inferiori di quella attuale che non abbiamo. Forse più che di un desiderio si tratta di un sogno.

# Società Libera

## CONSIGLIO DIRETTIVO

Franco Tatò *Presidente*  
Daniele Bodini  
Aldo Brachetti Peretti  
Letizia Brichetto Moratti  
Francesco Caltagirone  
Ralf Dahrendorf  
Luigi D'Amato  
Andrea Marcucci  
Vittorio Merloni  
Francesco Micheli  
Raffaele Minicucci  
Gian Marco Moratti  
Vincenzo Olita *Direttore*  
Nicola Piepoli  
Ennio Presutti  
Gianfelice Rocca  
Giovanni Sartori *Vice Presidente*  
Carlo Scognamiglio  
Vincenzo Simoncelli

## COMITATO SCIENTIFICO

Nicola Matteucci - *Presidente*  
Antonio Baldassarre  
Francesco Barone  
Marco Bassani  
Giuseppe Bedeschi  
Giovanni Bognetti  
Giancarlo Bosetti  
Vincenzo Caianiello  
Franco Cangini  
Salvatore Carrubba  
Cosimo Ceccuti  
Riccardo Chiaberge  
Gianfranco Ciaurro  
Enrico Cisnetto  
Luigi Compagna  
Girolamo Cotroneo  
Raimondo Cubeddu  
Giuseppe De Vergottini  
Sergio Fois  
Stefano Folli  
Stefania Fuscagni  
Giulio Giorello  
Carlo Guarnieri  
Carlo Lottieri  
Sebastiano Maffettone  
Alberto Martinelli  
Vittorio Mathieu  
Piergiuseppe Monateri  
Piero Ostellino  
Angelo Panebianco  
Angelo Maria Petroni  
Renato Angelo Ricci  
Franco Romani  
Sergio Romano  
Fabio Roversi Monaco  
Ernesto Savona  
Orietta Zanato Orlandini