

LAVORO E DIRITTO ALLA SALUTE NEL PROGETTO DI WELFARE EUROPEO.

Il Welfare State e il modello sociale europeo, l'Unione Europea, la (in)sicurezza sul lavoro e i tumori professionali da CVM e da amianto: una visione d'insieme.

INDICE

Introduzione.....p. 3

Prima parte

Cap. 1. Ricostruzione storica, requisiti e ambiti di intervento del Welfare State....p. 7

- 1.1) Le origini storiche della politica di assistenza
- 1.2) Le precondizioni del Welfare
- 1.3) Esempi di Welfare nella Venezia Giulia
- 1.4) Gli ambiti di intervento del Welfare

Cap. 2. Il Welfare: un compromesso tra classi e tra libertà ed eguaglianza.

L'affermazione dei diritti socialip. 19

- 2.1) Il tema della cittadinanza

Cap. 3. Il lavoro.....p. 23

- 3.1) La fine del lavoro?

Cap. 4. Il diritto alla salute e a vivere in un ambiente di lavoro e di vita salubre.....p. 31

- 4.1) Il ruolo del movimento ambientalista

Cap. 5. Un modello sociale europeo?

Modelli di Welfare e integrazione sociale europea.....p. 42

- 5.1) I modelli di Welfare in Europa
- 5.2) I modelli di Welfare nelle statistiche
- 5.3) La difficile costruzione di un Welfare europeo
- 5.4) Alle origini del progetto europeo
- 5.5) Il patriottismo costituzionale
- 5.6) La crisi del modello sociale europeo: l'eurosclosi
- 5.7) Le iniziative *intra* e *inter* regionali: una nuova via europea?
- 5.8) Alcuni temi irrisolti a proposito del Welfare

Seconda parte

Cap. 6. Il diritto del(la sicurezza sul) lavoro nei trattati comunitari.....p. 70

Cap. 7. La centralità del conflitto capitale/salute: il nucleo di partenza per un Welfare europeo?.....p. 75

- 7.1) Introduzione: la tutela dell'ambiente di lavoro in Europa
- 7.2) Breve storia della tutela dell'ambiente di lavoro in Europa e in Italia
- 7.3) La direttiva quadro 391/1989
- 7.4) La cultura della prevenzione e i costi socio-economici dell'insicurezza sul lavoro
- 7.5) Gli infortuni e le malattie professionali nei diversi modelli di Welfare
- 7.6) I soggetti meno tutelati
- 7.7) Il conflitto tra capitale e salute nel luogo di lavoro: il ruolo delle *lobby* economiche
- 7.8) L'accesso alla giustizia nelle cause di lavoro
- 7.9) La tutela della salute sul posto di lavoro: una sfida interna ed esterna per l'UE

Cap. 8. Le malattie professionali: l'insicurezza sul lavoro.....p. 94

- 8.1) Storia della legislazione sull'assicurazione obbligatoria sui rischi occupazionali e andamento delle malattie professionali
- 8.2) Sostanze cancerogene e patologie tumorali
- 8.3) L' "Agenzia europea per la sicurezza e per la salute sul lavoro" e l'UE

Cap. 9. Storia di due tragedie silenziose: il CVM e l'amianto.....p. 100

- 9.1) Il CVM
- 9.2) L'amianto
- 9.3) I processi per amianto
- 9.4) Le bonifiche dell'amianto

Conclusionip. 118

Appendice

Quelle vittime di serie B. I decessi sul lavoro e nella strada non fanno paura agli italiani.....p. 121

Il "manifesto politico" firmato da Giorgio Ruffolo.....p. 122

La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale.....p. 125

Prefazione

- 1. Perché un Libro Verde?
 - 2. Il nuovo Welfare integrato delle pubbliche amministrazioni, delle comunità e della responsabilità personale
 - 3. La sostenibilità
 - 4. La governance
- Schede di approfondimento selezionate

Bibliografia Ragionata.....p. 136

Tra l'Atlantico, l'Asia e l'Africa, la nostra Europa esiste infatti da un tempo lunghissimo, disegnata dalla geografia, modellata dalla storia, fin da quando i Greci le hanno dato il suo nome. L'avvenire deve poggiare su queste eredità che fin dall'antichità, e anzi fin dalla preistoria hanno progressivamente arricchito l'Europa, rendendola straordinariamente creativa nella sua unità e nella sua diversità, anche in un contesto mondiale più ampio. [...]

Un passato che non deve paralizzare il presente, ma aiutarlo ad essere diverso nella fedeltà, e nuovo nel progresso.

Jacques Le Goff

in Luciano Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari, 2008, p. V.

Introduzione

Che cos'è e a cosa serve il Welfare State? Definire un concetto così complesso non è un compito agevole, anche perché il termine spesso è stato utilizzato con significati polisemici.

Come si vedrà, la nascita e l'uso dell'espressione hanno avuto vicissitudini storiche alterne e una definizione molto generale e sintetica, ma variamente diffusa in dizionari, enciclopedie e manuali, è la seguente: “uno Stato che assicura ai propri cittadini un minimo di benessere”. In tale accezione, si sottolinea la presenza di due elementi (altrettanto complessi) indispensabili per questa istituzione: lo Stato e il benessere¹. In sintesi, il Welfare State è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di democratizzazione, i quali forniscono protezione e risorse sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale a chi altrimenti non potrebbe averle.

Essi [gli interventi pubblici] sono parte di un più ampio sistema di welfare nell'ambito del quale definiscono il ruolo delle altre sfere regolative che producono e distribuiscono risorse, introducendo specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria, che variano da assetto istituzionale ad assetto istituzionale².

Lo Stato dunque non è l'unico produttore di Welfare: gli altri soggetti da collocare al suo fianco sono famiglia, terzo settore e mercato. Ma è lo Stato a decidere lo spazio da concedere ad ognuno e per questo va considerato come l'attore (potenzialmente) protagonista.

In questa prospettiva il welfare state costituisce l'istituzione che struttura il ruolo degli altri attori, in quanto indirizza le risorse e attribuisce diritti e doveri, di fatto creando un quadro di riferimento per l'azione degli individui³.

Proprio per questa ragione, però, gli interventi di Welfare presentano alcune “criticità”: non sono definiti una volta per tutte e possono subire riduzioni o al contrario allargamenti a seconda delle valutazioni politiche di chi governa o a seconda delle congiunture economiche più o meno floride determinate anche da processi non controllabili dallo Stato nazionale, tanto più in una fase di intensa globalizzazione.

¹ Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, Carrocci, Roma, 2007, p. 11.

² Idem, p. 28.

³ Idem, p. 29.

La prima parte della dissertazione concentra l'attenzione sul Welfare, a partire da una sintetica ricostruzione storica della sua evoluzione in Europa, dei requisiti minimi e degli ambiti di intervento dello stesso. Nel secondo capitolo si tenta di definire più puntualmente il Welfare, intendendolo come un "compromesso tra le classi", e lo si è caratterizzato come un patto sociale necessario per garantire un'esistenza dignitosa a tutti i cittadini e una convivenza civile all'intera società.

Tra le numerose esigenze in cui si sostanzia una politica di welfare, si considera quale nucleo centrale della stessa il diritto al lavoro e alla salute. Per questo si sono approfondite ambedue le tematiche, che – inoltre – sono tra loro strettamente connesse (alle volte anche in maniera conflittuale), come nel caso della sicurezza sul lavoro, tema che si approfondirà nella seconda parte della tesi.

Da quanto esposto, la problematicità della "questione Welfare" – anche ad una prima occhiata superficiale – appare dunque in tutta la sua complessità e importanza. A ciò si aggiunge il fatto che, oggi, la trattazione delle politiche sociali non può più prescindere da un altro protagonista oltre lo Stato, quell' "oggetto non facilmente identificabile" che è l'Unione Europea, la cui integrazione "extraeconomica" appare incerta (tanto più dopo la bocciatura nel referendum del giugno 2008 del Trattato di Lisbona del 2007 da parte degli irlandesi), ma comunque fondamentale per il divenire delle dinamiche mondiali⁴. Infatti, l'integrazione europea e le politiche sociali appaiono argomenti strettamente collegati: al di là dei proclami delle istituzioni, non sono pochi i politologi (Mario Telò, Stefano Zamagni) e i geografi (Jacques Levy) che considerano che la specificità dell'UE sta nel "modello sociale europeo", come del resto affermato anche nell'Agenda di Lisbona (marzo 2000). La tesi appare avvincente, eppure non si può non riscontrare il paradosso che le competenze dell'UE in materia di Welfare siano pressoché assenti o comunque insufficienti. Questo perché il tratto

⁴ Mario Telò dedica un intero capitolo del suo libro "L'Europa potenza civile" al "neoregionalismo nel mondo" (pp. 87-120), considerato "un elemento strutturale e multidimensionale del mondo globalizzato del dopoguerra fredda" (p. 104). Il regionalismo consiste nell' "aggregazione economica, commerciale, sociale e politica tra Stati confinanti" (p. 87). Infatti, "è divenuto chiaro per molti Stati che la globalizzazione rafforza la competizione nazionale e regionale e che la regionalizzazione permette di competere più efficacemente con le altre potenze commerciali" (p. 104). In questo quadro, fra tutte le integrazioni regionali, l'UE è a uno stadio molto "avanzato", tanto da poter essere presa a modello (o perlomeno a termine di paragone privilegiato) dagli altri regionalismi (NAFTA, ASEAN, MERCOSUR, SADC, ECOWAS). Anche per questo l'evoluzione dell'integrazione europea può influenzare quella delle altre macro-aree del pianeta. Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Bari, 2004.

Il Trattato di Lisbona, sostitutivo della Costituzione europea, è stato unanimemente approvato dalla Camera dei Deputati italiana a fine luglio, mentre il 17 luglio era stato ratificato, con la firma delle due Camere e l'assenso reale, in Gran Bretagna, evitando appositamente il referendum popolare che – secondo i sondaggi – avrebbe potuto respingere il Trattato. Invece non è ancora stato approvato in Repubblica Ceca, dove l'euroscettico Presidente Klaus potrebbe non firmarlo anche se fosse approvato dal Parlamento. Anais Ginori, *Voto unanime per il Trattato l'Italia dice sì all'Europa*, "la Repubblica", 1/08/2008, p. 13.

che differenzia l'Unione da tutte le altre aree del pianeta è proprio in funzione della protezione sociale che garantisce alle sue popolazioni, ma sulle strategie e scelte per attuarla, gli Stati membri custodiscono e preservano la sovranità assoluta. Quindi i sistemi pensionistici, sanitari, di agevolazioni fiscali ai ceti meno abbienti, delle politiche occupazionali, giovanili e rivolte agli anziani, ai disoccupati, alla tutela degli immigrati ecc. sono rimasti – per il momento – completamente estranei ad una pianificazione europea. Sarebbe dunque auspicabile una maggiore competenza dell'UE nel settore e un'armonizzazione sovranazionale del Welfare? Quali competenze eventualmente potrebbero fungere da primo nucleo per lo sviluppo di un futuro Welfare State europeo? O le differenze fra gli Stati nazionali e i loro diversi modelli di Welfare sono ancora insormontabili? Sono questi gli interrogativi a cui, nel corso della ricerca, si è cercato di rispondere. Per meglio contestualizzare il problema, si è proceduto a una classificazione dei “sistemi” di Welfare in Europa e a una breve ricostruzione storica della loro evoluzione, tenendo sempre come termine di raffronto l'Italia. L'obiettivo della tesi è complicato dal fatto che attualmente sia lo Stato sociale che l'UE vivono una fase di crisi, nella quale le prospettive non appaiono prevedibili.

Come si è già sottolineato, il diritto alla salute – da rispettare anche nei luoghi di produzione – è costitutivo per le politiche di welfare; la seconda parte della dissertazione – che tratta diversi aspetti giurisprudenziali e di medicina del lavoro – approfondisce in particolare il tema della sicurezza sul lavoro, considerandolo prioritario, oltre che principale elemento di contraddizione con lo sviluppo industriale imposto da questo modello di crescita. In realtà, una migliore protezione attiva della salute non può che avvenire a livello europeo, superando dunque la programmazione sanitaria nazionale. Questo appare importante sia per omogeneizzare i servizi medici garantiti ai cittadini europei sia per razionalizzare la loro offerta, evitando doppioni e pianificando meglio centri di eccellenza e di ricerca specifici. Per questo la seconda parte della tesi inizia con un capitolo dedicato all'analisi del diritto del lavoro nei Trattati comunitari e, poi, viene posto l'interrogativo se la legislazione sulla sicurezza sul lavoro possa rappresentare il nucleo di partenza per un Welfare europeo.

Alla fine si approfondirà un filone specifico delle morti bianche, riguardante le malattie professionali, spesso ancora più ignorate degli incidenti sul lavoro. Lo si farà ripercorrendo due storie paradigmatiche del nostro modello di sviluppo, relative all'utilizzo indiscriminato dell'amianto e del Cloruro di Vinile Monomero (CVM), che hanno provocato – silenziosamente – vere e proprie stragi di lavoratori.

Le conclusioni sono rivolte alle prospettive che si aprono nel XXI secolo, che dovranno tener conto – se si vorrà realizzare un concreto progresso civile, sociale e umano – delle lezioni che

si devono trarre da drammi come quelli appena citati. Purtroppo non basta sancire alcuni diritti sulla “carta”, ma si deve lottare ogni giorno e in prima persona affinché vengano rispettati.

Prima parte

CAP. 1. RICOSTRUZIONE STORICA, REQUISITI E AMBITI DI INTERVENTO DEL WELFARE STATE

1.1) Le origini storiche della politica di assistenza

Come osservato nell'introduzione, non appare semplice sintetizzare cosa sia il Welfare State e, forse, una definizione univoca non esiste. Comunque, nell'accezione che interessa nel presente lavoro, affinché si parli di Welfare State sono necessarie – come si approfondirà nel corso del capitolo – due precondizioni: la democrazia politica e l'economia di mercato. Quindi due tematiche prettamente contemporanee.

Solitamente si suole far risalire gli atti di nascita del Welfare a due rivoluzioni: quella francese e quella industriale. Due rivoluzioni mai concluse, secondo la felice intuizione di Francois Furet, che ha sostenuto che la presa della Bastiglia il 14 luglio 1789 rappresenta il primo atto di una storia di cui non si intravede ancora la fine⁵.

In realtà il termine "Wohlfahrtsstaat" (traduzione in tedesco di "Welfare") è usato per la prima volta in Germania appena nel 1879 da Adolph Wagner, uno studioso socialista di scienze delle finanze, che teorizzò il ruolo interventista dello Stato per garantire il benessere diffuso dei cittadini, attraverso lo sviluppo di nuove istituzioni con finalità sociali da finanziare attraverso imposte progressive sul reddito, "scoprendo" il meccanismo ancora oggi in uso nella maggior parte dei Paesi industrializzati. Tuttavia il Cancelliere tedesco Von Papen, nel 1932, attaccò brutalmente il Wohlfahrtsstaat della Repubblica di Weimar, nella quale i diritti sociali erano sanciti nella costituzione del 1919, perché – a suo dire – aveva indebolito le forze morali della nazione e l'iniziativa degli individui, sovraccaricando lo Stato con compiti superiori alle sue possibilità.

La terminologia inglese di "Welfare State" fu invece impiegata per la prima volta soltanto nel 1941 dall'arcivescovo di York William Temple per evidenziare, anche semanticamente, il contrasto fra la situazione inglese e il "Warfare State" (lo "Stato di Guerra") provocato allora dal regime nazista⁶.

Tuttavia, nel corso degli ultimi due secoli, politiche sociali sono state varate – principalmente per scopi propagandistici, di rafforzamento della dittatura o di ridimensionamento dei conflitti

⁵ Francois Furet, *Il secolo della rivoluzione. 1770-1880*, Rizzoli, Milano, 1989.

⁶ Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., pp. 7-8.

sociali interni – anche da regimi autoritari o totalitari, snaturando l'intento “umanistico” del Welfare, perché laddove non c'è libertà non può esserci neppure benessere diffuso. La nascita stessa delle prime assicurazioni sociali (politiche di welfare per eccellenza) nell'Europa industrializzata avviene – com'è noto – nell'Impero Germanico per opera di Bismark, volutamente in chiave antisocialista (nel 1878 erano state approvate le leggi repressive dell'attività socialista e furono rinnovate fino alla caduta del Cancelliere). Non appare scorretto affermare infatti che la (relativamente) democratica Terza Repubblica francese aveva meno “stato sociale” dell'Impero guglielmino ed in particolare dell'autocratica Prussia⁷. In conclusione, la legislazione bismarckiana del periodo 1883 (assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e contro le malattie) – 1889 (assicurazione contro la vecchiaia e l'invalidità), intervenendo in materia previdenziale, ha dato vita alle prime assicurazioni sociali europee⁸.

Origini ancora più remote di politiche “sociali” si potrebbero trovare nelle “Leggi sui poveri” emanate da sovrani o parlamenti “illuminati”, ma l'intento era completamente assistenziale e caritativo e non rivolto al riconoscimento di diritti sociali (e civili) inalienabili. Comunque sia, come primo esempio di queste legiferazioni si può citare la *Poor Law* del 1601, approvata dal Parlamento inglese per governare la povertà come fenomeno di massa. Si potrebbe definirla “politica sociale negativa”, poiché l'intento primario era il controllo dei diseredati e la difesa dell'ordine pubblico: per questo i miserabili venivano internati nelle *Poorhouses*, dove – in cambio ai servizi ricevuti – erano obbligati ad accettare l'impiego ai lavori forzati. Questo perché la povertà era considerata la conseguenza di una colpa. Per lo più inestirpabile. (In questa sede è solo il caso di segnalare che tale analisi – nonostante i secoli trascorsi – ha ancora dei sostenitori tra alcuni ultraliberisti contemporanei come Friedrich von Hayek che non ha esitato a definire la giustizia sociale un miraggio). Inoltre, per chi non accettava la detenzione e il lavoro coatto, erano previste sanzioni severe: dalla reclusione in case di correzione alla pena capitale per i recidivi⁹. Infine, come nel Welfare dell'età contemporanea, pure nel Seicento e nel Settecento, le politiche sociali – per quanto negative – venivano collegate alla tematica del lavoro (anche se forzato): la “responsabilizzazione” degli individui doveva avvenire attraverso l'impegno professionale. In conclusione, con la Rivoluzione industriale l'assunto verrà esteso a tutta la società e in particolare al proletariato urbano.

⁷ Luciano Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari, 2008, p. 379, n. 13.

⁸ AA. VV., *Stato e società. Dizionario di educazione civica*, La Nuova Italia, Firenze, 1991, p. 474; Pasquale Villani, *L'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 1998, pp. 230-233. A differenza di quanto avvenuto nel settore previdenziale, la prima legislazione sul lavoro all'interno delle fabbriche era iniziata in Inghilterra, considerata la precocità del suo sviluppo industriale.

⁹ Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., p. 37.

Senza ignorare questi interventi sociali primordiali, è più utile adesso concentrarsi sul Welfare all'interno di società democratiche. Bisognerà infatti attendere lo spartiacque della Seconda Guerra Mondiale perché si affermi un moderno sistema di Welfare. Diversi studiosi si sono soffermati sulle influenze degli eventi bellici nella percezione della sicurezza e delle politiche sociali. Fiorenzo Girotti, docente presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino, osserva che

non solo la “guerra di distruzione totale” colpiva con indicibili sofferenze l'intera popolazione civile, ma obbligava anche ad esperienze nuove e traumatizzanti, come lo sfollamento delle madri e dei bambini nelle zone meno densamente abitate e la coabitazione. Nelle città, la “promiscuità” imposta dai rifugi antiaerei, anche solo per il tempo necessario a sfuggire ai bombardamenti, rendeva d'improvviso consapevoli i cittadini e la società tutta intera di differenze sociali e sofferenze fino ad allora cinicamente tollerate, ma da molti neppure sospettate¹⁰.

Dunque, in un certo senso, è stata necessaria la condizione di livellamento sociale e la comune percezione di insicurezza generata dalla guerra per indurre i governanti europei a predisporre un sistema di protezioni sociali non condizionato dagli interessi settoriali più forti e consolidati. Non è un caso se molti degli slanci più generosi verso l'istituzionalizzazione di uno Stato sociale avanzato siano stati comunque ridimensionati, non appena l'economia e gli apparati amministrativi sono stati ricostruiti e si sono incrinati i rapporti fra le diverse forze politiche instaurati durante la Resistenza. Un esempio sono le estromissioni delle sinistre dai Governi italiano e francese nel maggio del 1947, che portarono di lì a poco all'insabbiamento dei progetti di protezione sociale di orientamento universalistico, com'è avvenuto in Italia con le proposte della Commissione D'Aragona¹¹. In Francia – in un primo momento – si giunse addirittura all'approvazione all'unanimità della *Loi du 22 mai 1946* nell'Assemblea Costituente, che sosteneva la generalizzazione della sicurezza sociale, ma fu applicata molto parzialmente e si preferì – poco dopo – parare sul più tradizionale corporativismo¹².

¹⁰ Fiorenzo Girotti, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 2005, p. 233. V. anche Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, Clueb, Bologna, 2003, p. 43.

¹¹ V. Gianluca Fiocco, *L'Italia verso il welfare: dalla Commissione D'Aragona alle inchieste parlamentari degli anni Cinquanta*, in [a cura di] Paolo Borioni, *Welfare scandinavo, welfare italiano. Il modello sociale europeo*, Carocci, Roma, 2005, pp. 117-136; Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., pp. 87-92.

¹² Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., pp. 61-62, 70. Al contrario, in Inghilterra le basi di quello che diverrà uno dei più avanzati Welfare State del dopoguerra si posero ancora nel corso del conflitto bellico o immediatamente dopo (l'*Education Act* del 1944, il *National Insurance Act* e il *National Health Service Act* del 1946). Fiorenzo Girotti, *Welfare state*, cit., p. 240; Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., il sottoparagrafo dedicato al dopoguerra inglese “Le riforme degli anni 1945-1950”, pp. 39-45.

1.2) Le precondizioni del Welfare

Uno dei pilastri del Welfare, si diceva, è la democrazia. Non è questa la sede per dibattere su quali siano i requisiti minimi di una “reale democrazia”. Infatti, nonostante si possa sostenere l’inconsistenza fattuale di alcune “democrazie realizzate”, non si può non rilevare quanto sia indispensabile. La “ricerca dei” e la “fiducia nei” principi democratici hanno di per sé effetti migliorativi: il percorso appare più importante del risultato, che tante volte è stato deludente anche per le democrazie¹³. La democrazia come potere popolare esiste e vale in quanto idea forza, anche se nella realtà gli Stati che si sono definiti o si definiscono democratici non sempre appaiono tali. Basti pensare che l’affermazione del suffragio universale è un evento intrinsecamente novecentesco. È ovvio che – oggi – le nazioni che non riconoscono tale principio siano classificate fra le non-democrazie. Se però lo stesso parametro fosse usato a ritroso nella storia dell’Occidente, si scoprirebbero le enormi carenze delle democrazie liberali della prima metà del Novecento. Anche l’abolizione della schiavitù e della servitù della gleba viene completata appena due secoli fa. Inoltre la decolonizzazione dell’Africa e di parti dell’Asia è assai indicativa perché si protrae perlomeno fino agli anni Settanta del Novecento. In questo senso appare emblematico l’esempio della democratica e libera Inghilterra di Churchill che combatteva il regime nazista e il razzismo sul continente europeo, ma che non intendeva rinunciare in nessun modo al suo Impero nel corso della Seconda Guerra Mondiale!

Uno dei criteri che solitamente viene portato a giustificazione della democrazia è il concetto di governabilità che essa garantirebbe. Oggi la governabilità appare come nuovo “dogma” delle liberal-democrazie efficienti. Per un lapidario commento si riportano le riflessioni dello storico Emilio Gentile sull’Italia del primo Novecento, che – pur non essendo una democrazia “avanzata”¹⁴ – offre un esempio di democrazia liberale con governo stabile che, invece di riuscire a conservare e ampliare la democrazia, ha creato i presupposti – assieme alle concause internazionali – per il suo annientamento.

Non è sempre vero che la lunga stabilità dei governi rafforza la democrazia. Nell’Italia del primo Novecento, oltre un decennio di stabilità democratica e di libera competizione nella politica, nel lavoro e nella cultura non ha prodotto una società equilibrata e indirizzata alla conservazione della democrazia, bensì un pullulare di movimenti antidemocratici¹⁵.

Un altro criterio collegato alla governabilità è quello dell’alternanza. L’alternanza e il ricambio delle classi dirigenti, si dice, sono indispensabili affinché si possa parlare di una

¹³ Luciano Canfora, *La democrazia*, cit., pp. 332-333.

¹⁴ Il suffragio (quasi) universale maschile viene concesso da Giolitti solamente nel 1912.

¹⁵ Emilio Gentile, *All’alba di un secolo mondiale*, in AA.VV., *Il Novecento dal secolo breve alla modernità liquida*, Laterza, Bari, 2008, p. 27.

democrazia compiuta; tuttavia non sono sufficienti – da sole – a garantirla. Il sistema più affermato incardinato sull’alternanza, quello statunitense, sta vivendo una profonda crisi strutturale, che non può essere disinnescata nemmeno dal primo candidato nero alle presidenziali della storia politica americana. Infatti si assiste, secondo Giorgio Ruffolo, ad una fase di “impotenza della politica nel suo rapporto con il capitalismo”. Per Ruffolo – che riprende la tesi di Robert Reich autore di “Supercapitalismo” – il rischio più grave che la democrazia sta correndo (in particolare negli Stati Uniti) è che la politica diventi “ostaggio del denaro”, rendendo inevitabile “il collegamento tra concentrazione della ricchezza e corruzione della politica”. Si è verificata la nascita di una “nuova plutocrazia”, che è in grado di dettare le sue condizioni di mercato. Ruffolo conclude che “Chi dispone di potere di mercato, è più che probabile che ne abusi (leggere Adam Smith). E questa la premessa ideale per lo sviluppo di una criminalità di mercato”¹⁶.

L’impotenza della politica nei confronti del capitalismo non comporta la necessità della “fuoriuscita” completa dal capitalismo. Infatti, come già appurato, il secondo requisito affinché si parli di Welfare è un’economia tendenzialmente liberale e ad organizzazione capitalista. Questo fondamento appare insostituibile (forse più di una sostanziale democrazia). Infatti nel blocco sovietico a economia collettivizzata risulta fuorviante parlare di Welfare State, dal momento che si assisteva alla statalizzazione brutale e alla centralizzazione massima degli interventi che lo Stato “impondeva” ai propri sudditi. Non sarebbe pensabile la redistribuzione della ricchezza e del reddito in un sistema basato sul principio dell’assoluta “eguaglianza materiale”.

Appare invece piuttosto problematico il fatto che alcuni ritengano la crescita economica – supportata dall’economia di mercato – requisito indispensabile del Welfare. Ovviamente in un Paese in crescita economica può apparire più semplice redistribuire la ricchezza. Ma non è lecito concludere che “maggiore è la crescita, maggiore è la redistribuzione” e neppure che con crescita bassa o stagnazione non si possano svolgere politiche sociali, anzi il New Deal ha dimostrato l’esigenza delle politiche anticicliche per uscire dalla crisi. Dunque, come sintetizza Ignazio Masulli,

la costruzione di un moderno sistema di welfare in Europa occidentale non dipese solo, né principalmente, dalla crescita economica che si registrò nel corso degli anni ’50. Essa fu il frutto di un intreccio di fattori diversi. Ma quelli sociali e politici giocarono un ruolo preminente¹⁷.

In effetti, per quanto riguarda i maggiori Paesi europei, nel secondo dopoguerra, il sistema di Welfare più avanzato si costruì in Gran Bretagna – che aveva un incremento del PIL inferiore alla media europea del momento – e non in Italia e nella Repubblica Federale Tedesca, gli

¹⁶ Giorgio Ruffolo, *Padroni stile padri*, “L’Espresso”, 24/07/2008, n. 29, pp. 111-112.

¹⁷ Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., p. 30.

Stati del cosiddetto “miracolo economico”¹⁸. Inoltre i tassi di crescita della spesa sociale in Gran Bretagna durante la *Golden Age* non risultano sovrapponibili agli aumenti del PIL, a dimostrazione della correlazione solo relativa tra i due settori¹⁹.

1.3) Esempi di Welfare nella Venezia Giulia

Ritornando alla definizione di benessere, essa potrebbe essere intesa come “labile e talvolta arbitraria” anche perché include al suo interno una variegata gamma di situazioni. Per entrare nel vivo del problema, si propone un elenco – qui di seguito – di alcune politiche sociali in cui può essere definito il concetto di Welfare: si tratta di esempi concreti tratti dalla realtà del Friuli Venezia Giulia. Pur essendo, appunto, estremamente diversificati per contenuto, essi evidenziano alcuni ambiti di intervento delle politiche sociali, qualificando il significato di benessere all’interno di uno Stato democratico e di un’economia di mercato.

1° esempio: Tiziano Pizzamiglio e altri centocinquanta colleghi hanno perso il lavoro a causa di una delle tante “delocalizzazioni” di siti industriali effettuate dall’Ineos Films, una delle multinazionali della chimica che hanno rilevato l’intero comparto italiano. La fabbrica era sita a Monfalcone: l’area non è ancora stata acquisita da un’altra impresa, ma a tutti i lavoratori – mobilitatisi per difendere i propri diritti e sensibilizzare l’opinione pubblica sulla loro condizione – è stata garantita la Cassa Integrazione Salari fino al 15 agosto 2008²⁰. Poi, considerato che non si è definito l’accordo fra i proprietari dell’area e i nuovi acquirenti, i lavoratori sono passati in mobilità²¹.

2° esempio: Duilio Castelli e Carmelo Cuscunà sono membri del direttivo dell’Associazione Esposti Amianto di Monfalcone²². Entrambi erano stati operai al cantiere navale di Monfalcone, subendo loro malgrado l’esposizione alle fibre cancerogene di asbesto. Entrambi sono affetti da una patologia respiratoria, l’asbestosi: per questo ricevono dall’Istituto Nazionale per l’Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL) un assegno mensile che riconosce la malattia professionale insorta come rimborsabile. Altre centinaia di famiglie

¹⁸ Idem, p. 159.

¹⁹ Idem, pp. 97-98, istogrammi 2 e 3.

²⁰ Tiziano Pizzamiglio, *Pirati, una storia di resistenza operaia*, “Germinal”, maggio 2008, n. 106, pp. 12-14. Pizzamiglio era il coordinatore della RSU dello stabilimento dell’Ineos di Monfalcone. Stefano Bizzi, *Pannelli fotovoltaici nel futuro di Ineos. Garanzia in Provincia ai lavoratori in cassa integrazione*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 27/06/2008, p. 17.

²¹ S. A., *I 90 ex Ineos sono da ieri in mobilità*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 19/08/2008, p. 16. I lavoratori sono passati da centocinquanta a novanta perché, nel frattempo, una sessantina o hanno trovato un altro impiego o sono andati in pensione.

²² Si consulti il sito dell’Associazione Esposti Amianto di Monfalcone www.amiantomai piu.it e Alessandro Morena, *Polvere. Storia e conseguenze dell’uso dell’amianto ai cantieri navali di Monfalcone*, Kappa Vu, Udine, 2000.

nella Venezia Giulia sono state vittime dei danni da amianto e sono nelle loro stesse condizioni: nel caso in cui l'invalidità permanente superi i sessanta punti su cento, la rendita è convertibile anche ai superstiti.

3° esempio: le maestranze dello stesso cantiere di Monfalcone, alla fine degli anni Sessanta e inizio Settanta, sollevarono con forza la questione della tutela della salute sul lavoro²³, facendo emergere una rivendicazione che – per la prima volta – il movimento operaio nazionale (ed europeo) riteneva prioritaria e cruciale. Il diritto alla salute nell'ambiente di lavoro fu finalmente sancito nell'art. 9 dello Statuto dei Lavoratori del 1970.

La stessa legge, all'art. 18, prevede che, per le aziende che superano i quindici dipendenti, non è più possibile licenziare senza giusta causa un proprio dipendente, rendendo così operativo l'articolo 1 della nostra Carta costituzionale, mentre l'art. 15 dello Statuto vieta gli atti discriminatori verso gli operai per la loro attività sindacale o politica. Così, questo ha significato una maggiore tutela per le migliaia di dipendenti dello stabilimento navale e dell'indotto nella Venezia Giulia, evitando che potesse ripetersi quanto avvenuto a metà anni Cinquanta nel cantiere, quando la dirigenza mise in Cassa Integrazione – sospendendoli dal lavoro – gli elementi più politicizzati del sindacato di sinistra (CGIL)²⁴.

4° esempio: Monica Bullian, una maestra della scuola elementare a tempo pieno di Pieris ha concepito tre figli: per tre volte ha beneficiato del congedo di maternità previsto dallo Stato italiano in tali circostanze, e dopo il terzo bambino insegna *part-time*.

Dagli anni Settanta si è diffuso in Italia e nella scuola elementare di Pieris – dove insegna Monica – il tempo pieno: esso risponde anche all'obiettivo di consentire alle donne con figli un impiego professionale, evitando che i loro ruoli tendenzialmente si limitino all'allevamento dei bambini fra le mura domestiche. Così, da un lato la scuola si fa carico anche di attività non tradizionalmente curricolari consentendo a tutti i ragazzi di ampliare la propria formazione. Dall'altro il tempo pieno consente alle madri di lavorare e quindi di emanciparsi da una tutela maritale altrimenti, in assenza di reddito proprio, assolutamente "obbligata".

Il tempo pieno dunque ha anche questa doppia valenza in termini di Welfare, nonostante non manchino opinioni contrarie di coloro che vi scorgono il pericolo di un ridimensionamento del ruolo della famiglia e dei doposcuola confessionali nell'educazione dei giovani²⁵. Poiché,

²³ [a cura di] Giulio Mellinato, *Vivere di cantiere, Monfalcone 1908.2008. I mestieri e la formazione della comunità monfalconese. Materiali per attività nelle scuole*, Comune di Monfalcone, Consorzio Culturale del Monfalconese, Monfalcone, 2008, p. 51.

²⁴ Angelo Visintin, *Il Cantiere ed il potere politico*, in [a cura di] Giulio Mellinato, *Vivere di cantiere, Monfalcone 1908.2008*, cit., pp. 80-81, v. anche pp. 79, 82.

²⁵ Giulia Zorzin, *L'introduzione del tempo pieno nella scuola elementare pubblica. Il caso di Pieris*, Università degli Studi di Trieste, Facoltà di Lettere e Filosofia, Corso di Laurea in Storia, Tesi triennale in Geografia

però, il tempo pieno non è obbligatorio, ma un'opportunità per chi ne sente il bisogno, le rimostranze di cui sopra non appaiono accoglibili.

Da che cosa sono accomunati gli esempi riportati? Condividono l'esistenza di bisogni che devono essere soddisfatti, ma che non potrebbero esserlo se lasciati in balia delle logiche di mercato e delle reti familiari.

Questi sono solamente alcuni esempi concreti di settori investiti dalle tradizionali politiche di Welfare, in particolare nell'esperienza italiana che rientra fra quelle europee, comprensiva di molti più ambiti di intervento rispetto al sistema d'oltreatlantico. I casi reali citati provengono da un piccolo territorio – il Monfalconese – confinato nell'estremo Nord-Est italiano: sono dei microesempi in cui le politiche sociali sono intervenute concretamente. Ma tutti i cittadini interagiscono costantemente con tali politiche: gli studenti che ogni giorno vanno in una scuola pubblica, gratuita e obbligatoria; gli anziani che ogni mese percepiscono la pensione; i malati che vengono curati continuamente nelle strutture e dal personale del Servizio Sanitario Nazionale, ecc.

Tuttavia, nonostante molti beneficino del Welfare, altri ne rimangono esclusi: ad esempio – in Italia – le persone che decidono di rimanere coppie di fatto e di non legarsi in alcun vincolo matrimoniale, tanto più se omosessuali; anche per i lavoratori precari alcuni diritti conquistati sulla base dei contratti nazionali a tempo indeterminato perdono di senso e dunque non possono essere applicati, come nel caso del licenziamento senza giusta causa: il lavoratore che viene assunto per due mesi non ha di questi problemi!

Imbarazzanti diventano le carenze delle politiche sociali quando si trattano le questioni relative all'immigrazione, in particolare se extracomunitaria, sebbene – come rilevato nell'emblematico titolo tratto da un articolo su “Il Sole 24 Ore” – “I giovani stranieri danno ossigeno ai conti del [nostro] welfare”²⁶. Infatti, “per restare in equilibrio il sistema pubblico

Storica, relatore prof. Sergio Zilli, correlatore Paolo Sorzio, anno accademico 2006-2007, in particolare pp. 43-83. Si veda anche p. 55, in merito alla presa di posizione favorevole all'esperienza del tempo pieno a Pieris del Consiglio di Fabbrica del cantiere di Monfalcone, che sostenne quel tipo di scuola nell'aspro scontro politico che si era creato sul territorio, con il PCI favorevole e la DC contraria.

Si segnala che il Governo Berlusconi ha annunciato una “controriforma” della scuola, mettendo in discussione molte delle conquiste effettuate negli anni Settanta: non a caso si profila nuovamente il rischio (dopo che la Ministra Letizia Moratti ha fallito nel precedente tentativo) di trasformare il tempo pieno in una realtà residuale, mentre ora interessa circa un quarto delle classi elementari (e il ventotto per cento delle classi medie sono a tempo prolungato). Roberta Carlini, *Tsunami a scuola. Meno maestri e professori. Meno ore di insegnamento. Addio al tempo pieno. Forse anche licei più corti di un anno. Ecco la cura Tremonti-Gelmini per far quadrare i bilanci*, “L'Espresso”, 4/09/2008, n. 35, p. 63.

²⁶ Giuseppe Maddaluna, Francesco Papa, *I giovani stranieri danno ossigeno ai conti del welfare*, “Il Sole 24 Ore”, 1/09/2008, p. 11; si veda anche Laura Squillaci, *Inps, il «tesoro» degli immigrati. Ogni anno 5 miliardi di contributi dai 2,2 milioni di lavoratori regolari*, “Il Sole 24 Ore”, 1/09/2008, p. 11.

non può più fare a meno del lavoro degli immigrati”, scrivono Giuseppe Maddaluna e Francesco Papa, autori dell’articolo appena citato, nonché dirigenti dell’INPS²⁷.

Se però un punto è da considerarsi assolutamente qualificante della politica di Welfare, questo riguarda la protezione della salute che non può sopportare limitazioni di carattere politico o economico in un Paese che voglia dirsi civile e democratico. In particolare in Italia, la strategia per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali rimane carente ed insufficientemente sviluppata, anziché essere strutturale. Ne sono una testimonianza le continue stragi di lavoratori.

1.4) Gli ambiti di intervento del Welfare

In definitiva, anche in considerazione degli esempi appena proposti, come si traduce l’espressione inglese Welfare State in italiano? Con Stato sociale, Stato del benessere o Stato assistenziale? Dietro a ogni trasposizione compare il diverso orientamento politico di partenza: si potrebbe dire tendenzialmente di sinistra nel primo caso, liberale nel secondo, di destra nel terzo. Purtroppo, in Italia, a causa della degenerazione degli aiuti a favore dello sviluppo delle aree del Mezzogiorno, le tre distinzioni perdono di senso, lasciando emergere nettamente – nella percezione comune – lo Stato assistenziale a scapito degli altri.

Il fatto che non esista una traduzione univoca e condivisa, dimostra la difficoltà che permane nell’abbozzare una definizione di Welfare State. Si può allora partire da una definizione generica: il Welfare State

allude al carattere che gli stati democratici hanno progressivamente assunto a partire dagli ultimi decenni del XIX secolo; esso consiste sia nel riconoscimento di ogni cittadino a un livello di reddito minimo garantito, alla salute, all’istruzione, all’abitazione, sia in un attivo interventismo economico, atto a sostenere una crescita altrimenti impossibile. Strumenti privilegiati dello stato sociale sono la politica fiscale, con la quale procedere a una redistribuzione del reddito, e la politica della spesa, secondo linee che sono state teorizzate negli anni Trenta dall’economista J. M. Keynes.

In senso proprio, il W. S. matura solo nel secondo dopoguerra; qualcuno fissa la sua data di nascita ufficiale nel 1942, allorché il Parlamento inglese approvò il piano Beveridge, dal nome dell’economista e politico che lo propose: si trattava di una serie di misure che organizzavano un servizio sanitario gratuito e un sistema pensionistico²⁸.

Dal secondo dopoguerra le finalità del Welfare sono divenute più apertamente e coscientemente redistributive; questo non semplifica la ricerca di una definizione condivisa di

²⁷ Giuseppe Maddaluna, Francesco Papa, *I giovani stranieri danno ossigeno ai conti del welfare*, cit., p. 11.

Inoltre, il titolo che l’ISTAT dà a una sua scheda in fatto di “Sicurezza”, sfata un altro luogo comune riferito alla supposta emergenza criminalità correlata all’immigrazione: “In calo gli omicidi, tranne quelli che si consumano nella cerchia familiare”. [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, ISTAT, S. L., 2008, scheda 93.

²⁸ AA. VV., *Stato e società*, cit., p. 474, v. anche pp. 475-476.

Welfare, dal momento che il presupposto dell' «uguaglianza sociale» che si vuole – in modi anche molto diversificati – perseguire, possiede a sua volta interpretazioni differenti. Ai due estremi si pongono l'interpretazione socialista e quella liberale; ma si conoscono un'infinità di “ideologie miste” di azione redistributiva.

Schematizzando, nell'ideale socialista la redistribuzione è intesa come «uguaglianza dei risultati», nelle sue espressioni più radicali come «uguaglianza assoluta», configurando un sistema di redistribuzione delle risorse sulla base del criterio dell'uguale grado di soddisfazione dei bisogni sociali essenziali per tutti i cittadini. I liberali invece pensano all'«uguaglianza delle opportunità», in base alla quale garantire solo un uguale «allineamento» di partenza per consentire agli individui di sfruttare in modo eguale le offerte del mercato ma di ottenere risultati diversi a seconda dell'impegno e/o del merito²⁹.

Quanto ai modi con cui attuare la redistribuzione, i principali strumenti storicamente impiegati dal Welfare State sono: 1) il pagamento diretto di prestazioni in denaro (monetizzazione degli interventi, spesso selettivamente destinati solamente agli individui in comprovato stato di necessità); 2) l'erogazione diretta di servizi tendenzialmente rivolta a tutti i cittadini oppure a una categoria relativamente ampia; 3) l'estensione indiretta dei benefici attraverso crediti e deduzioni fiscali. Il peso di ognuno di questi strumenti differisce in base ai diversi sistemi di Welfare, e generalmente tali strumenti si sovrappongono negli apparati statali delle politiche sociali³⁰. Com'è stato osservato, un Welfare State che sfrutti intelligentemente questi tre strumenti sarà molto esteso ed efficiente, e attiverà un intenso processo di demercificazione e defamilizzazione delle “politiche” sociali³¹.

Pertanto, le differenze emergenti tra i sistemi di welfare nei processi di inclusione sociale e nel grado di benessere socioeconomico sono riconducibili al diverso ruolo attribuito all'intervento dello Stato, alle potenzialità del mercato e all'azione della famiglia³².

Quel che è certo, come sostiene Gerhard A. Ritter, è che:

[...] lo Stato sociale non è solo un fattore di costo e di appesantimento dell'economia e dello Stato, ma anche un contributo fondamentale alla produttività economica e alla stabilità politica, perché esso offre la pace sociale, fonda l'integrazione e la legittimazione di una società, limita i costi sociali per la ristrutturazione dell'economia, migliora la qualificazione professionale della forza lavoro e – se pensiamo, ad esempio, alla cura dei minori, degli invalidi e degli anziani, o all'assistenza sanitaria – costituisce esso stesso un importante settore dell'economia³³.

Il problema è l'equilibrio tra le diverse misure in relazione al momento storico ed economico.

²⁹ Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., p. 82.

³⁰ Idem, p. 25. Si veda anche il cap. 5 “Un modello sociale europeo? Modelli di Welfare e integrazione sociale europea”.

³¹ Idem, pp. 88, 92.

³² Idem, p. 87.

³³ Gerhard A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996, pp. 209-210.

In definitiva, come meglio chiarito anche attraverso gli esempi riguardanti la Venezia Giulia, una chiave di lettura del Welfare State è il raggiungimento di un compromesso fra le classi, tendente all'inclusione delle stesse nell'attuazione delle politiche redistributive. Com'è noto, tale redistribuzione del reddito e della protezione sociale avviene soprattutto attraverso la tassazione progressiva della ricchezza: “crolla” la teoria marxista-leninista dell'inconciliabilità – attraverso lo Stato – della lotta fra la borghesia e il proletariato³⁴. Lo Stato diventa il mediatore fra gli opposti interessi, dimostrando che non appare automatico che il suo apparato sia irreggimentato a favore di una classe e contro l'altra. A partire dal secondo dopoguerra, la natura borghese dello Stato – nell'analisi marxista-leninista – appare scorretta perché troppo semplificatrice.

Nonostante questa consapevolezza sia oramai acquisita pacificamente va segnalato che negli anni Settanta alcuni studiosi neo-marxisti (James O'Connor, Claus Offe, Ian Gough) svilupparono una serie di analisi critiche sul Welfare State, riproponendo la validità della dottrina comunista. Essi attribuiscono al Welfare

proprio lo scopo di assicurare il processo produttivo e accumulativo del capitale, la riproduzione della subalternità della classe operaia e il mantenimento della popolazione non attiva in una prospettiva funzionale al capitalismo. Questo scopo viene raggiunto mantenendo le contraddizioni capitalistiche entro certi limiti, gestendo le crisi periodiche durante le quali si generano le maggiori tensioni tra le classi³⁵.

Le principali critiche neo-marxiste vertono su quattro aspetti:

- 1) *l'efficacia e l'efficienza*: i Welfare State vengono considerati inefficaci in quanto non eliminano le cause dei bisogni, non modificano i presupposti delle disuguaglianze sociali, ma semplicemente intervengono *ex post* per mitigarle. Sono inoltre inefficienti a causa dell'immenso apparato burocratico che li muove. Un aumento della quota di Prodotto Interno Lordo destinato alle politiche di welfare, in pratica, non realizza necessariamente un aumento corrispondente di benessere reale per la popolazione;
- 2) *il controllo sociale*: i Welfare State hanno una funzione di controllo sociale che si concretizza nella selezione di coloro che vengono considerati meritevoli, attraverso le regole di eleggibilità che vincolano l'accesso alle prestazioni, coerentemente con le necessità produttive del capitalismo;
- 3) *i condizionamenti ideologici*: i Welfare State, attraverso le politiche sociali, mitigano gli effetti della divisione di classe, facendo passare in secondo piano il dibattito sulla relazione tra i modi di produzione e i bisogni e i rischi da essi creati e riprodotti. In

³⁴ V. in particolare Vladimir Lenin, *Stato e rivoluzione*, Newton Compton, Roma, 1977, i paragrafi “Lo Stato, prodotto dell'antagonismo inconciliabile fra le classi” (pp. 43-46) e “Lo Stato, strumento di sfruttamento della classe oppressa” (pp. 49-52); Ernest Mandel, *Introduzione al marxismo*, Savelli, Roma, 1977, il cap. “Lo Stato, strumento del dominio di classe” (pp. 23-30).

³⁵ Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., p. 20.

- questo senso essi contribuiscono ad alimentare una falsa coscienza (nell'accezione marxiana) della classe lavoratrice, limitandone la volontà di organizzarsi e di lottare per cambiare la società. A riguardo si sottolinea che le dottrine politiche ed economiche liberiste e monetariste accusano il Welfare State – al contrario – di radicalizzare e non di mitigare il conflitto sociale, oltre che di disincentivare il lavoro;
- 4) la *sostenibilità fiscale*: i Welfare State si trovano in una profonda crisi fiscale che nasce dal fatto che lo Stato capitalista deve soddisfare due funzioni fondamentali spesso contraddittorie, l'accumulazione (della classe dei capitalisti) e la legittimazione (da parte di tutta la popolazione che vota). Nelle moderne democrazie capitalistiche questa contraddizione viene risolta solo attraverso la crescita economica, che permette di soddisfare entrambe. Quando la crescita viene meno, le contraddizioni emergono più chiaramente³⁶.

L'attacco portato al Welfare da sinistra ha come contraltare, in quegli stessi anni, alcune "deviazioni" autoritarie e – in Italia – tentativi golpisti, anche a causa di coperture ordite da apparati statali usciti dal controllo democratico in una determinata fase storica, che spesso si sono rivelati deviati verso esigenze di conservazione (o imposizione) dell' "ordine" per bloccare spinte progressiste riformiste o rivoluzionarie. Tuttavia, se è innegabile che in alcune occasioni gli Stati fossero portatori degli esclusivi interessi di *elite* politico-economiche, è altrettanto vero che nel corso del Novecento si sono acquisiti – attraverso il Welfare State e un'economia sociale di mercato – diritti e un livello di benessere diffuso mai raggiunto (né mai sognato) altrove. In conclusione, il Welfare "è stato il frutto di un compromesso sociale, un accordo tra capitale e lavoro, mediato dallo stato"³⁷, che chi si colloca ancora su posizioni rigidamente marxiste non riesce a giustificare per una pregiudiziale anticapitalistica. Invece, il problema sta appunto nel tipo di accordo tra capitale e lavoro e nella quantità e qualità dell'intervento dello Stato che connotano le diverse politiche.

³⁶ Per approfondire il tema della critica marxista al Welfare State: Idem, pp. 20-22; James O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1977; James O'Connor, *Individualismo e crisi dell'accumulazione*, Laterza, Roma, 1986; Ian Gough, *L'economia politica del Welfare state*, Loffredo, Napoli, 1985; Claus Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Etas, Milano, 1977.

³⁷ AA. VV., *Stato e società*, cit., p. 475.

CAP. 2. IL WELFARE: UN COMPROMESSO TRA CLASSI E TRA LIBERTÀ ED EGUAGLIANZA. L’AFFERMAZIONE DEI DIRITTI SOCIALI

Il Welfare State va dunque considerato un patto sociale in continua evoluzione fra i soggetti socio-economici, raggiungibile attraverso la direzione dello Stato. Gerard Dumenil e Jacques Bidet così sintetizzano il costruirsi del Welfare sino agli anni Settanta:

Alla fine della seconda guerra mondiale la sfida di un potere di sinistra, sostenuto da decenni di lotte, si era concretizzato in numerose varianti del «compromesso socialdemocratico», tanto nei centri come nelle periferie. Il capitalismo continuava a svilupparsi in guerre coloniali e distruzioni ecologiche, ma i privilegi della proprietà capitalistica si erano ridotti: bassi tassi di interesse reali, ridotte distribuzioni di dividendi, aumento moderato della borsa, predominanza del settore non finanziario. E si creavano delle industrie nazionali, dei servizi pubblici, una previdenza sociale, delle politiche di occupazione e di sviluppo; un’intera dinamica «socialisteggiante», a volte veicolata da forze politiche di sinistra e con il 1968 come momento culminante di questo periodo. Ma all’improvviso questo slancio si è interrotto. Alla fine degli anni Settanta i capitalisti ritrovano una capacità offensiva e avviano un nuovo ciclo storico, neoliberista. Trenta anni più tardi, la questione sembra ormai definitivamente risolta, hanno fatto tabula rasa del passato. La via tracciata sembra senza ritorno. [...]

Nel «compromesso socialdemocratico» che prevale dal 1945 al 1975 [...] Lo stato-nazione diventa lo stato sociale. La gestione delle imprese e delle politiche sfugg[e] in gran parte ai possessori di capitali. Si parl[a] di economia mista fra capitalismo e socialismo³⁸.

Non a caso, il Welfare State può essere interpretato – oltre che come compromesso tra le classi – anche come il raggiungimento (provvisorio) di un “equilibrio impossibile” – perché continuamente fluttuante – tra libertà ed eguaglianza. Infatti la libertà produce tendenzialmente disuguaglianza, che a sua volta crea ingiustizia, quando le sperequazioni divengono troppo marcate. In conclusione, il senso del Welfare si esplicita nel fatto che non esista autentica libertà senza una tendenziale eguaglianza: per questo è bene preservare continuamente la relazione tra i due poli *naturalmente* opposti, a garanzia della giustizia sociale. Ma si tratta di un equilibrio sempre provvisorio. In altre parole, la giustizia sociale (e la redistribuzione del reddito) va considerata come integrazione e, se necessario, correttivo della libertà³⁹. Per prevenire deviazioni potenzialmente liberticide per il genere umano è utile che la concentrazione della ricchezza e dei mezzi di produzione non avvenga oltre il limite per il quale formerebbe oligopoli o potentati (anche statali) che potrebbero sovvertire l’equilibrio⁴⁰.

D’altra parte, come aveva intuito già negli anni Quaranta Altiero Spinelli – uno dei padri dell’idea di federazione europea – il collettivismo comunista, asservendo la popolazione a una ristretta classe di burocrati gestori dell’economia pianificata, sfata l’illusione che la “ricchezza

³⁸ Gerard Dumenil, Jacques Bidet, *Un altro marxismo per un altro mondo*, “LE MONDE diplomatique – il manifesto”, ottobre 2007, n. 10, pp. 20-21.

³⁹ Luciano Canfora, *La democrazia*, cit., p. 235.

⁴⁰ Da ciò deriva anche la necessità di una legislazione antitrust.

sia l'unico modo in cui si possono cristallizzare le disuguaglianze, le oppressioni e gli sfruttamenti⁴¹". L'esperienza dell'Unione Sovietica già allora dimostrava che è possibile creare una maggiore eguaglianza materiale creando una disuguaglianza enormemente maggiore di potenza fra la classe governante e quella governata dei lavoratori. Inoltre, Spinelli teorizzava correttamente come, una volta che si fosse formato un tale potere dispotico dei dirigenti collettivisti, la ricchezza – di conseguenza – sarebbe tornata alla “nuova classe”⁴². L'esigenza dell'equilibrio tra libertà ed eguaglianza nasce anche da queste riflessioni.

2.1) Il tema della cittadinanza

Si può affrontare il tema del Welfare anche da un altro punto di vista, cioè dalla prospettiva della cittadinanza. Il sociologo Thomas Humphrey Marshall ha elaborato una teoria – divenuta molto nota – che interpreta la nozione di cittadinanza a partire da tre gruppi di diritti: civili, politici e sociali⁴³. L'ordine in cui sono elencati non è casuale perché spesso a questo modello è stata data un'interpretazione scolasticamente evoluzionista: si parte dai diritti civili, passando per quelli politici e si giunge infine a quelli sociali che funzionano come correttivo della logica individualistica e competitiva del mercato capitalistico⁴⁴. Ovviamente alla base dell'interpretazione c'è la storia del mondo anglosassone, inglese in particolare, che ha visto un'evoluzione morbida, senza le violente rivoluzioni sociali che hanno caratterizzato l'età contemporanea del Vecchio Continente. Resta il fatto che, nonostante la semplificazione e banalizzazione subita, la tripartizione dei diritti permane ancora oggi nei manuali. In realtà, le tre tipologie dei diritti, pur rimanendo distinte, sono complementari: nessuna si sviluppa pienamente senza l'apporto delle altre due.

Per quanto riguarda i diritti sociali, si propone la riflessione di Ernesto Rossi, anch'egli con Spinelli sostenitore dell'idea federativa europea, eminente economista e rappresentante dell'esiguo ma prolifico filone del liberal-socialismo italiano, fermamente anticollectivista. Il saggio, che risale al 1946, ed è dunque precedente alla stesura e all'approvazione della Costituzione, si intitola molto significativamente “Abolire la miseria” e offre anche una

⁴¹ Altiero Spinelli, *Politica marxista e politica federalista*, in Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, Mondadori, Cles (TN), 2006, p. 119.

⁴² Idem, p. 127.

⁴³ AA. VV., *Stato e società*, cit., pp. 63, 474; Thomas Humphrey Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976, si veda in particolare il capitolo “Cittadinanza e classe sociale”, pp. 1-71.

⁴⁴ La tesi di Marshall è stata molto contestata dal movimento femminista, che smentisce la validità dell'evoluzionismo nell'acquisizione dei diritti in particolare nella storia delle donne, dal momento che spesso le prime conquiste che le donne ottenevano erano proprio quelle sociali (per esempio, una prima legislazione a tutela del lavoro femminile, in Italia, viene decretata con il Governo Giolitti a inizio Novecento, mentre il suffragio universale – diritto politico per eccellenza – viene esteso alle donne appena nel 1946).

fotografia dell'importanza di proclamare tali diritti sociali in una realtà che era ben lontana dall'averli garantiti.

Ben poco frutto, ad esempio, possono dare i denari spesi nella lotta contro la tubercolosi finché i bacilli trovano negli alloggi sovraffollati dei poveri, e negli organismi, minati dalle privazioni dai vizi e dalla fatica, l'ambiente più adatto al contagio; e ben poco frutto possono dare i denari spesi nella istruzione gratuita elementare finché essa viene data a ragazzi sottanutriti, che fuori della scuola subiscono l'influenza demoralizzante dei loro familiari, abbruttiti dalla miseria. D'altra parte si può pensare seriamente che si preoccupino delle questioni politiche d'interesse generale persone che sono sotto l'immediato assillo della fame? Solitamente esse non sentono neppure più la responsabilità verso i figlioli, e nelle competizioni elettorali non vedono altro che una fortunata occasione per guadagnarsi una piccola mancia. E quand'anche, per eccezione, diano il loro voto disinteressatamente, le loro simpatie vanno sempre ai demagoghi più scalmanati, che promettono di soddisfare, a qualsiasi costo per la collettività, tutte le loro passioni ed i loro appetiti. I diritti politici a chi non ha una certa sicurezza di un minimo di vita civile sono una beffa, che distorce dai loro fini anche i meglio congegnati sistemi di rappresentanza e di controllo⁴⁵.

Nonostante questa accentuata sensibilità per la realtà sociale, Rossi si richiama alla tradizionale teoria aristocratico-borghese a difesa della necessità del suffragio ristretto, sostenendo che solo le *elite* sarebbero state capaci di scegliere non sulla base dell'istinto primordiale mosso dal bisogno, bensì tenendo in considerazione l'interesse generale. Tuttavia, l'attenzione al tema dell'abolizione della miseria, che "corregge" la sua concezione elitistica, lo conduce alla formulazione di una serie di iniziative per evitare quello stato di cose inaccettabile, con l'obiettivo di consentire a tutti una vita libera e dignitosa. Tenendo presente questo, appare chiaro quanto sia abissale la differenza fra l'interpretazione delle classi meno abbienti per il liberal-progressista Rossi, vittima, come il Partito d'Azione in cui militò, di elitismo intellettuale, e il ruolo di palingenesi sociale che invece l'allora maggioritaria sinistra marxista (comunisti e socialisti) affidava – nella retorica dell'ideologia – alle classi subalterne e in particolare alla classe operaia⁴⁶. Le due interpretazioni in quella fase erano entrambe "necessarie" e contenevano due reazioni diverse alla comune volontà di riforme progressive e strutturali della società. Come rileva Paolo Sylos Labini, uno dei massimi economisti italiani, la differenza maggiore tra liberal-socialisti e marxisti è nella risposta alla domanda: da che cosa è generata la miseria? Secondo Labini,

Per i marxisti, la miseria è un sottoprodotto necessario dello sviluppo capitalistico: il sottosviluppo è l'altra faccia della luna. C'è del vero in questa tesi; ma bisogna compiere diverse distinzioni. [...]

Senza dubbio, se la miseria esiste, i capitalisti la sfruttano; ma questo non autorizza ad affermare che la miseria è indispensabile al capitalismo⁴⁷.

⁴⁵ Ernesto Rossi, *Abolire la miseria*, Laterza, Bari, 2002, p. 17.

⁴⁶ Anche se i partiti comunisti detenevano il ruolo di "avanguardia delle masse", guidandole e organizzandole nella lotta politica e il partito era strutturato in maniera rigida e gerarchica attraverso il principio del "centralismo democratico" (che potrebbe sembrare un ossimoro per i liberal-socialisti). Queste brevi considerazioni attenuano di molto il ruolo affidato dalla retorica comunista alle masse.

⁴⁷ Paolo Sylos Labini, *Introduzione*, in Ernesto Rossi, *Abolire la miseria*, cit., p. XIX.

Ed è all'interno di quest'ultima affermazione che l'istituzione del Welfare State può assumere un ruolo da protagonista, correttivo delle logiche di mercato.

Qualche anno prima, un altro personaggio di area liberale, il Presidente Franklin Delano Roosevelt, indicò quattro libertà indispensabili alla ricostruzione dell'Europa e del mondo: una di queste era la "libertà dal bisogno". Le quattro libertà – di parola, di religione e dalla paura, oltre che dal bisogno – sono riprese nel preambolo della Dichiarazione universale dei diritti umani (New York, 10 dicembre 1948). La quinta libertà proposta dai repubblicani, che venne respinta, era invece quella di impresa⁴⁸.

Così, il terzo livello della cittadinanza – quello sociale, che si fonda sul presupposto della "libertà dal bisogno" – verrà riconosciuto da diverse istituzioni, che agiscono su piani distinti: ad esempio, a livello nazionale la nostra Costituzione concede ai cittadini "pari dignità sociale" (art. 3), cioè riconosce la necessità che il legislatore promuova gli stessi diritti sociali a tutti⁴⁹; su scala globale, l'ONU, all'art. 22 della citata Dichiarazione del 1948, sancisce che "Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale", mentre l'articolo 25 delinea con maggior precisione in che cosa consista questo diritto:

Ognuno ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ognuno ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia e in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.

La maternità e l'infanzia hanno diritto a speciali cure ed assistenza. Tutti i bambini, nati nel matrimonio o fuori di esso, devono godere della stessa protezione sociale.

⁴⁸ Per una trattazione approfondita della disputa attorno alle cinque libertà, ed in particolare attorno alla libertà dal bisogno, v. Eric Foner, *Storia della libertà americana*, Roma, Donzelli, 2000, pp. 292-313.

⁴⁹ L'articolo rientra fra i "Principi fondamentali" che, pur essendo affermazioni di carattere generale, non vogliono rappresentare un preambolo di scarsa importanza. Il giurista fiorentino e costituente Piero Calamandrei, in un suo celebre discorso del 1955 alla gioventù milanese ha così commentato l'art. 3 della Costituzione e in particolare il secondo comma: "Nella nostra Costituzione c'è un articolo che è il più importante, il più importante di tutta la Costituzione, il più impegnativo [...]. [Sostiene che] È compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Quindi, dare lavoro a tutti, dare una giusta retribuzione a tutti, dare la scuola a tutti. Dare a tutti gli uomini dignità di uomo. Soltanto quando questo sarà raggiunto, si potrà veramente dire che la formula contenuta nell'art. 1 [...] corrisponderà a realtà. Perché fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e di studiare e trarre con sicurezza dal proprio lavoro i mezzi per vivere da uomo, non solo la Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare democratica, perché una democrazia in cui non ci sia questa eguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto una eguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale. Non è una democrazia in cui tutti i cittadini veramente siano messi in grado di concorrere alla vita della società, di portare il loro migliore contributo, in cui tutte le forze spirituali di tutti i cittadini siano messe a contribuire a questo cammino, a questo progresso continuo, di tutta la società; e allora voi capite da questo che la nostra Costituzione è in parte una realtà, ma soltanto in parte una realtà; in parte è ancora un programma, un ideale, una speranza, un impegno, un lavoro da compiere!". Discorso contenuto in [a cura di] Renato Fabietti, *La Costituzione Italiana*, Mursia, Milano, 1984, pp. 145-146. La Costituzione non chiarisce "come" affrontare il compito, ma quel che importa è che, almeno nella Legge fondamentale, siano riconosciuti i diritti sociali. Alla società e alla classe politica del momento spetta il compito di realizzare questi diritti.

CAP. 3. IL LAVORO

Tra tutti i diritti legati alle politiche di welfare ce n'è uno che risulta essenziale: quello al lavoro. Infatti, affinché tali politiche possano svilupparsi, è indispensabile che il lavoro assuma una connotazione positiva per la maggioranza della popolazione, che sia ritenuto uno strumento di emancipazione e di ascesa sociale, di incremento della ricchezza individuale e collettiva. Non fu sempre così. Come la definizione di Welfare, anche quella di lavoro è complessa e non univoca, con una pluralità di significati.

La percezione del lavoro in origine è infatti diametralmente opposta a quella sopra sostenuta, che ha conosciuto l'apogeo con il suo riconoscimento nelle carte costituzionali approvate nel secondo dopoguerra. Al contrario, le comunità tribali addirittura non hanno un termine che designi il lavoro. Nella Grecia classica il lavoro manuale è disprezzato, essendo attività da schiavi, che deturpa il corpo, contrariamente alla ginnastica – attività dei liberi – che sviluppa armoniosamente le diverse parti dell'organismo. Il Cristianesimo medievale rivaluta il lavoro, senza però esaltarlo, giudicandolo attività necessaria ma inferiore. Celebre è la regola del monachesimo benedettino “ora et labora”, che riprende l'insegnamento di Paolo “Chi non lavora non mangi!”. Il Rinascimento e la Riforma sono invece all'origine delle visioni moderne e contemporanee del lavoro. Il primo esalta la creatività del lavoro, al quale è riconosciuto valore intrinseco. La seconda, in particolare grazie a Lutero, considera l'ozio evasione peccaminosa, mentre – soprattutto per Calvino – ogni risultato positivo del proprio lavoro è segno di elezione e questo diviene il fondamento di un universo aperto alla crescita e all'accumulazione capitalistica che consente di migliorare la propria posizione sociale. La Riforma dunque, secondo un importante filone interpretativo, alimenterà il pensiero borghese secondo cui il lavoro non vale in sé, ma per i risultati che arreca, come argomentò – tra gli altri – Max Weber nell'opera “Protestantesimo e spirito del capitalismo”⁵⁰. A partire dal Settecento, compaiono anche altre teorie organiche sul lavoro: John Locke, Adam Smith, Karl Marx, ecc.

Tuttavia, nel XIX secolo, l'origine del Welfare State in Europa – per quanto concerne la tutela del lavoro – paradossalmente si colloca al di fuori dello Stato! Infatti, furono le organizzazioni operaie a promuovere e ad attuare le prime iniziative riguardanti la protezione sociale dei salariati, ideando le Società di Mutuo Soccorso. Solamente in un secondo tempo, dalla fine dell'Ottocento, lo Stato – anche per evitare che queste divenissero sempre più vistosamente uno “Stato nello Stato” – incanalò le assicurazioni sociali fra le sue competenze, estendendo

⁵⁰ AA. VV., *Stato e società*, cit., pp. 237-242; Max Weber, *Protestantesimo e spirito del capitalismo*, L'Espresso S.p.A., Roma, 2006.

via via il proprio compito ed intervento. Ad inizio Novecento, tuttavia, in alcuni Paesi come l'Italia, fu vissuta già come una conquista considerevole l'affermazione, da parte del Primo Ministro Giovanni Giolitti, di voler essere equidistante nella contrattazione tra lavoratori e padroni. Come scrive Emilio Gentile, Giolitti

sostiene apertamente che lo Stato non deve parteggiare nei conflitti di lavoro e che non si può reprimere quello che lui chiama il “quarto stato” [il proletariato industriale], che avanza perché fa parte della nazione. Una delle sue prime iniziative, quella che creerà maggior scalpore e proteste da parte della classe dirigente più reazionaria, è la decisione di limitare l'intervento della forza pubblica, in caso di conflitti di lavoro, solo nel caso di effettiva minaccia dell'ordine costituito⁵¹.

Superata la fase dell'equidistanza e poi quella del verticismo e del corporativismo dei vari regimi fascisti europei, che comunque fecero espandere l'area degli interventi pubblici, l'apice dell'interventismo dello Stato democratico come protagonista nella redistribuzione del reddito prodotto a livello nazionale (oltre che nella creazione diretta di ricchezza attraverso le aziende pubbliche) fu raggiunto fra gli anni Cinquanta e Settanta in Europa occidentale, in quella che viene ormai nostalgicamente definita la *Golden Age*. In questa fase assume massima rilevanza l'interpretazione positiva del lavoro, inteso come strumento di emancipazione delle masse e come diritto e/o dovere nelle carte costituzionali, premessa indispensabile per la creazione e il potenziamento del Welfare. “L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro” recita l'art. 1 della nostra Costituzione, nella celebre redazione finale opera di Amintore Fanfani. Le forze di sinistra nell'Assemblea Costituente avrebbero addirittura preferito “L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori”, proposta di articolo firmata direttamente dai *leader* di partito Palmiro Togliatti e Pietro Nenni. Infatti conoscevano bene quanto proponeva la fondamentale Costituzione sovietica del 1936, che, tra l'altro, prevedeva il dovere del lavoro, secondo il semplice assunto “chi non lavora non mangia”, non troppo diverso da quanto afferma Paolo nel Nuovo Testamento⁵². La costituzione del 1936 aveva rappresentato una novità assoluta per la priorità accordata alla descrizione dell'organizzazione sociale e del ruolo dei lavoratori, nella disciplina della proprietà e dei diritti sociali⁵³.

L'interpretazione e la percezione del lavoro in Occidente – come si è visto – hanno subito un'evoluzione notevole nel corso della sua millenaria storia. Per questo accezioni sia negative che positive sono convissute e continuano a convivere contraddittoriamente. Il lavoro, comunque, rimane il fondamento per tutta l'organizzazione sociale e ancora oggi la gerarchia e la divisione in ceti deriva dall'impiego professionale ricoperto. Infatti, nell'età

⁵¹ Emilio Gentile, *All'alba di un secolo mondiale*, in AA.VV., *Il Novecento dal secolo breve alla modernità liquida*, cit., p. 20.

⁵² AA. VV., *Stato e società*, cit., p. 237.

⁵³ Luciano Canfora, *La democrazia*, cit., pp. 256-257, 267-268.

contemporanea si è assistito al trionfo del lavoro, nonostante si siano sollevate ondate di critiche (spesso legittime) sugli effetti negativi prodotti dallo sviluppo industriale. Un esempio emblematico di interpretazioni contrastanti del significato del lavoro riguarda due date simbolo per il movimento operaio e per la contestazione della società capitalistica: il '68 e il '77 italiano. A distanza di tre decenni dall'ultimo evento, erroneamente i due momenti vengono associati nella ricostruzione del periodo. In realtà, sintetizzando il messaggio veicolato dai due movimenti, si può riassumere che, nonostante entrambi trovino il proprio retroterra culturale nella sinistra, il '68 può essere definito "operaista", mentre il '77 critica l'operaismo, prospettando anche l'assenteismo come metodo di lotta sistematico e legittimo al padronato. Nel giro di pochi anni la concezione del lavoro si era completamente modificata in parti vitali e attive del movimento. Questo – tra l'altro – rimanda all'insoluta incertezza interpretativa marxista che, sull'organizzazione sociale della produzione fonda tutta la propria dottrina: anche se il controllo dei mezzi di produzione fosse assunto dai Consigli degli operai, il lavoro rimarrebbe comunque alienante o diverrebbe autenticamente emancipatore? In altre parole, l'obiettivo è la liberazione *del* lavoro o la liberazione *dal* lavoro?⁵⁴ Probabilmente i sessantottini avrebbero risposto la prima, mentre i settantasettini la seconda.

3.1) La fine del lavoro?

Sempre in controtendenza rispetto all'interpretazione maggioritaria novecentesca, a partire dagli anni Ottanta, si comincia a parlare di "Fine del lavoro", come si intitola il celebre saggio di Jeremy Rifkin⁵⁵. Il sociologo Luciano Gallino commenta così il testo dell'economista *liberal* americano, denunciando e dunque confermando la progressiva svalutazione del lavoro:

Nei paesi sviluppati, compreso il nostro, la massa dei lavoratori percepisce salari pari o inferiori, in termini reali, a quelli di dieci anni prima. Nella patria di Rifkin, gli Stati Uniti, essi sono addirittura più bassi di trent'anni prima. In compenso quei lavoratori fanno orari effettivi più lunghi; faticano di più a causa della intensificazione dei ritmi di lavoro; circa un terzo di loro ha un'occupazione instabile; a suo tempo avranno pensioni ridotte. Per di più il tipo di lavoro ad essi offerto nelle aziende rimane per la maggioranza quello ripetitivo e vuoto che impegnava Charlie Chaplin in Tempi Moderni. Anche se invece che a un nastro trasportatore lui o lei si trova davanti a un computer. [...] La fine in corso del lavoro non è semplicemente prodotta da una congiunzione di tecnologia, teorie economiche liberiste, e disinteresse collettivo per la qualità e il significato sociale del lavoro. È il prodotto d'un conflitto di classe globale che vede quasi ovunque nel mondo il lavoro come la parte perdente⁵⁶.

Infatti questo capitolo implica un'ulteriore considerazione sulla realtà odierna, perché uno dei due prerequisiti dello sviluppo di politiche di welfare è stata l'industrializzazione di massa

⁵⁴ AA. VV., *Stato e società*, cit., p. 241.

⁵⁵ Jeremy Rifkin, *La fine del lavoro: il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini & Castaldi, Milano, 1995.

⁵⁶ Luciano Gallino, *Le previsioni giuste di un liberale*, "la Repubblica", 22/11/2007, p. 40.

all'interno di un'economia di mercato. Ora, i Paesi che si stanno deindustrializzando, e soprattutto quelli occidentali, delocalizzano la produzione, decretando così la fine del "lavoro dipendente di massa", ovvero di quello che può ancora definirsi il modello fordista. È determinante comprendere che le politiche di welfare, sino a tutti gli anni Settanta (e in parte ancora oggi), erano calibrate sulla base di quel modello socio-economico, nel senso che molte politiche sociali – oltre che con la tassazione progressiva – venivano finanziate dai contributi degli imprenditori e dei lavoratori versati appositamente allo Stato (non a caso si parla di Welfare occupazionali). Oggi si è in presenza di due fenomeni simultanei: la terziarizzazione e la crescente finanziarizzazione spinta dell'economia. Tendenzialmente è necessaria molta meno manodopera per queste tipologie di produzione. Inoltre, schematizzando, nella produzione industriale, il lavoro viene trasferito per la maggior parte alle macchine, così che i salariati divengono superflui. È una tendenza presente da due secoli, ma che ora sembra evidenziare ulteriori complicazioni: la saturazione dei mercati di merci sempre più voluttuarie che alimentano l'orgia consumistica disponibile solamente per il primo mondo e per pochi altri privilegiati; l'incombente esaurimento delle materie prime e delle risorse energetiche del pianeta; l'inquinamento sempre più devastante e l'inquietante "consumo" e degrado del territorio e dell'ambiente. Questa lunga premessa è utile per costruire delle possibili proiezioni delle politiche sociali future. In queste previsioni sono fondamentali le considerazioni di Jeremy Rifkin. Posto che le politiche relative al lavoro rappresentano il nocciolo degli interventi in materia di Welfare, l'economista sostiene che

In primo luogo si dovrà accorciare la settimana di lavoro, con orari di lavoro molto più flessibili. Dall'800 a oggi si è passati da 70 ore alla settimana a meno di 40. Se fosse rimasto lo stesso numero di ore, adesso lavorerebbe solo la metà della gente. Ammettendo che l'aumento di produttività del XXI secolo sarà paragonabile a quello della prima e della seconda rivoluzione industriale, possiamo aspettarci di poter arrivare a settimane di 20-25 ore nei prossimi 30-40 anni. Perché non dovrebbe accadere? Serve flessibilità: forse i giovani vorranno lavorare di più e man mano che ci si avvicina alla pensione di meno. E queste diverse esigenze finiranno per compensarsi⁵⁷.

Da quanto afferma Rifkin, la chiave di volta del sistema sta in due proposte: riduzione dell'orario di lavoro e flessibilità (che va distinta dalla precarietà). Una sorta di (ri)conquista di un maggiore "diritto all'ozio", da sfruttare – secondo Rifkin – nel volontariato sociale e in una maggior partecipazione alle attività culturali. Infatti l'idea di lavoro – come si è visto – assume un valore centrale solamente nel mondo moderno, dando vita anche alle ideologie del lavoro liberali, marxiste o cristiane che siano e a formazioni politiche che volevano rappresentare la classe operaia, come il Partito Laburista e in generale i partiti socialisti e comunisti raccolti sotto la "Falce e Martello", simbolo del proletariato rurale ed urbano.

⁵⁷ Riccardo Stagliano, "Ecco come sparisce l'occupazione", "la Repubblica", 22/11/2007, p. 40.

Parallelamente l'ozio viene connotato negativamente, mentre durante l'*ancien regime* rappresentava uno *status symbol* dell'aristocrazia che poteva permettersi di vivere senza lavorare manualmente (una nota di merito dunque!). Tuttavia se fosse utile una riscoperta dell'ozio, la destinazione da riservare al maggior tempo libero sarebbe una partita politica primaria. L'ozio andrebbe inteso nel senso aristocratico (ovviamente estendendolo a tutti e non ai soli privilegiati) e non borghese: per il primo l'ozio è l'occupazione dell'uomo libero, che può impegnarsi "disinteressatamente" (cioè senza l'assillo del bisogno) nella cultura e nella politica perché altri (servi, schiavi, sfruttati in genere) lavorano per lui; per il secondo l'ozio è il vivere parassitariamente di rendita, il non far nulla. Oggi e domani, un maggior "ozio" potrebbe favorire una superiore partecipazione attiva alla vita politica, nonché agevolare l'autorganizzazione di gruppi di interesse e di discussione, conducendo il "sistema" verso l'ideale della "democrazia partecipativa". L'opportunità di un maggiore tempo a disposizione potrebbe anche venire sprecata, e i singoli andrebbero ad aumentare ulteriormente le immense platee televisive implose nella *privacy*.

È doveroso risolvere un apparente paradosso: se citando Rifkin si è detto della "fine del lavoro", lo si deve intendere solamente nel senso del tempo da dedicare al lavoro dipendente tradizionale⁵⁸. Mentre il maggior tempo disponibile potrebbe essere dedicato a una diversa tipologia di professionalità, che si collochi fra i tradizionali "lavoro autonomo" e "hobby". Un ibrido che potrebbe essere definito "volontariato (quasi) obbligatorio", (ri)scoprendo l'arte del "fare" e non del "produrre", il mettere in comune e gratuitamente a disposizione i beni necessari all'esercizio della libertà e delle responsabilità. Infatti la centralità e l'importanza del lavoro rimangono inalterate, nonostante il movimento operaio venga considerato estinto⁵⁹. Comunque, qualunque sia l'opinione sulla fine o meno del lavoro, resta essenziale, nell'ambito di una politica di welfare, intervenire sulla questione della sicurezza sul luogo di

⁵⁸ Sembra anche concludersi la parabola del lavoro come strumento di realizzazione del singolo e della sua dignità, nonché del lavoro come contributo alla costruzione del bene collettivo.

⁵⁹ Secondo Girotti, "Al centro della nuova "questione sociale" è il nodo della disoccupazione e della degradazione delle condizioni di lavoro, che spiana la strada allo sviluppo di nuove povertà non tutelate. Sappiamo che è l'esito di processi di precarizzazione e individualizzazione del lavoro salariato (o solo formalmente autonomo), ma non ci è facile decifrare la complessa interazione di fattori economici e tecnologici, politici e sociali che determinano una nuova e generalizzata condizione di insicurezza. Dalla disuguaglianza rispetto al lavoro altre ne derivano (o si sommano), con riguardo alla degradazione generale dei redditi, delle condizioni di vita e di abitazione, e nella sfera del welfare, con riferimento particolare ad una diversa capacità dei gruppi sociali di utilizzare le risorse offerte di istruzione, salute e opportunità sociali. Fino a ieri un progetto di riduzione della disuguaglianza poteva «iscriversi nella traiettoria ascendente di una società caratterizzata dalla centralità del lavoro salariato e alimentata dalla crescita economica e dalla fiducia nel progresso sociale. Una volta spezzata questa dinamica, invece, il problema diventa tentare di ridurre i rischi di disgregazione sociale. Di qui, l'invasione della tematica della "lotta contro l'esclusione" che sembra aver rimpiazzato oggi la lotta contro la disuguaglianza». In effetti, a partire dagli anni Ottanta, la "decomposizione della società salariale" ha favorito una sorta di rimozione collettiva della "questione sociale", espunta dal dibattito pubblico e per molti versi anche da quello scientifico". Fiorenzo Girotti, *Welfare state*, cit., pp. 355-356.

lavoro, tanto più che interessa anche il settore terziario. Inoltre, una politica della prevenzione che parta dai luoghi di produzione e arrivi fino alla tutela dei consumatori diventa una svolta culturale per l'intera società. Quindi, se per un verso si può assistere alla "fine del lavoro" (nel senso sopra descritto), per l'altro ciò implica sempre di più la costruzione di un "modello sociale europeo" proprio per meglio realizzare i temi della sicurezza sul lavoro e di conseguenza far riacquistare centralità al tema del lavoro. Anche perché, come si approfondirà, sono le statistiche a confermare l'importanza della posta in gioco.

In Italia, i morti sul lavoro superano costantemente il migliaio: più di quattro decessi al giorno dunque! Infatti, Guglielmo Simoneschi, avvocato e consulente giuridico della FIOM nazionale, in un intervento sulla centralità del lavoro, sostiene che

Morire sul lavoro è il segno di massima contraddizione con il valore e la dignità del lavoro. Il trend infortunistico di questi ultimi anni appare fortemente aggravato sia dal nesso inscindibile tra precarietà del lavoro e rischio per la salute, sia dalla costante accelerazione dei ritmi produttivi che riducono le capacità di resistenza e di autocontrollo dei lavoratori⁶⁰.

Simoneschi prosegue il suo intervento citando alcune statistiche e sottolineando le carenze dell'azione preventiva e di controllo delle ASL e del sindacato stesso, l'insufficiente attività repressiva della magistratura nei confronti dei datori di lavoro che violano le norme sulla sicurezza, azione che avrebbe una forte efficacia deterrente.

A riguardo, appare appassionata e intelligente la riflessione del segretario regionale della CGIL del Friuli Venezia Giulia, Franco Belci:

Creano insicurezza quegli imprenditori pronti a contestare l'inasprimento dei controlli e delle sanzioni, restii a discutere su quanto influiscano sugli incidenti e le malattie professionali l'organizzazione del lavoro, i ritmi del processo produttivo, l'uso massiccio degli straordinari, l'utilizzazione sempre più estesa del lavoro precario. E quanto influisca la frammentazione della produzione in catene al cui fondo nessuno conosce più l'inizio e la fine, perdendo consapevolezza del proprio ruolo e ragione del processo produttivo stesso⁶¹. Crea insicurezza il nostro sistema dei trasporti e delle comunicazioni, quello di controllo e quello sanzionatorio, le nostre politiche urbanistiche e territoriali, la nostra cultura del muoversi. [...] Occorre perciò affidarci all'oggettività dei dati per recuperare una dimensione complessiva del problema sicurezza. [...] Da questo punto di vista non possiamo fare a meno di rilevare che la nostra

⁶⁰ Guglielmo Simoneschi, *Politiche per la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in AA. VV., *Per l'alternativa sociale e politica*, l'ernesto, Cremona, 2005, p. 235 (v. anche pp. 236-239).

⁶¹ Fabrizio Gatti ha dedicato un approfondimento al tema degli appalti (in particolare di Fincantieri) collegandolo alla minor tutela dei lavoratori. Infatti Gatti osserva: "L'importante è abbassare il costo del lavoro. Non tanto per competere con la Cina. Soprattutto per far guadagnare il massimo alle imprese appena sotto Fincantieri [quelle in appalto]. È per questo che la grande maggioranza degli operai esterni, italiani o stranieri, è ingaggiata a paga globale. [...] Fa parte del ricatto. Ogni lavoratore firma un foglio in bianco. Se mai decidesse un giorno di denunciare lo sfruttamento o iscriversi al sindacato, si troverebbe con la lettera di dimissioni già firmata. Ma se è stato pagato con l'assegno, il foglio in bianco potrebbe diventare il contratto di un prestito da restituire. Dipende da come viene compilato. Impossibile conoscere il numero dei feriti, se dipendono da ditte esterne. Solo i casi più gravi vengono scoperti". Fabrizio Gatti, *Lavoro killer*, "L'Espresso", 21/02/2008, n. 7, p. 42. (pp. 36-42). Si veda anche l'interessante intervista rilasciata da un saldatore napoletano che lavora in appalto per Fincantieri, in cui afferma che "queste ditte non durano più di uno o due anni. Cambiano nome. Cambiano soci. E se un operaio si fa male, vengono sciolte. Spariscono [come nel caso della ditta Omega, citata da Gatti nell'articolo "Lavoro Killer"]". Per sfuggire al fisco, ai controlli, ai risarcimenti". S. A., *Il ricatto si chiama paga globale*, "L'Espresso", 21/02/2008, n. 7, p. 41.

Regione [Friuli Venezia Giulia], seconda in Italia per incidenti sul lavoro, è molto distratta di fronte alla necessità di accelerare il percorso di attuazione del TU sulla sicurezza sul lavoro varato dal Governo Prodi e non destina un cent alle strutture delle Asl che si trovano in una situazione di grave difficoltà. Evidentemente si preferisce dare risposte a quel tipo di richiesta di sicurezza che “paga” di più sul conto del consenso impiegando 16 milioni di euro per l’installazione nei Comuni di strumenti di videosorveglianza, per il potenziamento dell’illuminazione pubblica, per la formazione di “nuovi volontari”. Purtroppo le morti sul lavoro avvengono lontano dalla luce dei riflettori e non sono evitabili con la videosorveglianza. Ma meritano un’intensa attività di prevenzione, un aumento degli interventi ispettivi, la progettazione di azioni coordinate per le quali servono idee e risorse. Non vorremmo sentire, quello che ci è stato detto quando abbiamo bloccato il Porto di Trieste: che cioè lo sciopero andava revocato perché i danni per le imprese erano insostenibili. Meglio che lo si sappia fin da ora⁶².

In un articolo del 28 aprile 2008, giornata mondiale delle vittime dell’amianto, su “l’Unità” – in prima pagina – Ugo Ugolini e Luigina Venturelli intitolano: “Il lavoro come guerra mondiale: 2 milioni di morti”. Si prosegue: “Ogni anno 2 milioni di persone muoiono sul lavoro. In 270 milioni rimangono feriti e 160 milioni contraggono malattie professionali. È una «guerra» che costa il 4% del Pil mondiale⁶³”.

In conclusione, come sostiene Nicola Rossi,

Il lavoro deve tornare al centro dell’impianto welfaristico pubblico, non nel senso in cui lo era nel vecchio welfare fordista (che poneva oggettivamente i non lavoratori ai margini del sistema di sicurezza sociale), ma nel senso che nei decenni a venire sempre più regole e diritti del lavoro faranno parte integrante dei sistemi di sicurezza sociale⁶⁴.

A riguardo, l’UE ha affidato alla Commissione il compito di promuovere il dialogo sociale tra le parti e la consultazione delle stesse rispetto alle decisioni comunitarie sul tema del lavoro. È significativa, come evidenziano Tiziano Treu e Massimo Roccella, la precisazione – presente ad esempio nel Protocollo sociale di Maastricht – che

il sostegno dev’essere “equilibrato”, cioè rivolto ad entrambe le parti, e non solo ai sindacati dei lavoratori, come si era denunciato talora da parte imprenditoriale; ma ciò non esclude che le forme di sostegno possano essere differenziate, tenendo conto della persistente diversità fra le parti collettive⁶⁵.

Ciò che è necessario sottolineare in questo paragrafo è che la nascita dei sistemi di Welfare State è dovuta in particolare alle tematiche della protezione sociale dei lavoratori: assicurazioni, pensioni, risarcimenti per infortuni e malattie professionali, tutela delle lavoratrici madri e delle donne povere con figli a carico. Alcuni di questi temi potrebbero essere il punto di partenza per disegnare un nuovo Welfare State europeo, visto che su tali

⁶² Franco Belci, *Le morti bianche ignorate*, “Il Piccolo”, 13/08/2008, pp. 1-7.

⁶³ Ugo Ugolini, Luigina Venturelli, *Il lavoro come guerra mondiale: 2 milioni di morti*, “l’Unità”, 28/04/2008, p. 1, v. anche p. 9.

⁶⁴ Nicola Rossi, *Meno ai padri più ai figli*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 12.

⁶⁵ Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Quarta Edizione, Cedam, Padova, 2007, p. 421.

questioni si sono già emanate delle direttive comunitarie e considerato che la legislazione dei Paesi dell'UE è la più avanzata al mondo in materia?

CAP. 4. IL DIRITTO ALLA SALUTE E A VIVERE IN UN AMBIENTE SALUBRE

Il tema delle morti bianche introduce il nodo del diritto alla salute e delle politiche sanitarie e sociali. Ciononostante, non è semplice specificare una volta per tutte quali competenze siano incluse nella classificazione di politiche sociali e quali no. In effetti, più o meno indirettamente, molti interventi dello Stato (ma non solo) hanno ricadute “sociali”. In realtà, il Welfare potrebbe dunque essere letto come una molteplicità di diritti che si collegano in una rete fitta e complessa, che si evolve in continuazione sulla base delle sensibilità dei governanti e dei cittadini. Luciano Barca e Maurizio Franzini sostengono che:

Il Welfare State è nato per rispondere all’esigenza di sicurezza sociale. Proporre di ripartire dai diritti non è altro che un modo per affermare la perdurante attualità di questa esigenza: il riconoscimento di un diritto equivale, infatti, alla riduzione dell’insicurezza.

L’insicurezza e il rischio non gravano soltanto sul reddito ma su numerosi ambiti vitali e per alleviarli non è, peraltro, sufficiente soltanto una maggiore disponibilità di reddito. Per questo motivo, i diritti presi in esame [...], quelli dai quali è idealmente utile ripartire, sono numerosi.

Il diritto a una corretta informazione riduce il rischio di non poter agire con efficacia all’interno delle diverse istituzioni; il diritto alla salute dovrebbe ridurre l’insicurezza su un’adeguata assistenza sanitaria e sull’efficacia delle cure praticate; il diritto a un ambiente non inquinato permette di contrastare la tendenza a un uso poco responsabile delle risorse naturali; il diritto alla giustizia dovrebbe rendere più agevole la tutela di tutti i propri diritti; il diritto all’istruzione dovrebbe rendere più efficaci i meccanismi della mobilità sociale, e così via.

Tra i numerosi effetti, positivi e negativi, della globalizzazione uno merita, dal nostro punto di vista, particolare attenzione. Si tratta proprio della tendenza a “sottrarre” sicurezza a milioni di persone. [...] tra un’oculata politica di riduzione dei rischi e la crescita economica possono esservi rapporti virtuosi che sfuggono a coloro i quali concepiscono la flessibilità massima – e, quindi, la protezione minima – come condizione indispensabile per il migliore funzionamento dei mercati. Inoltre, alla crescita possono e devono essere accostati altri criteri per valutare il benessere degli individui e la qualità della loro vita, e ciò negli stessi paesi industrializzati, e pur non considerando la divaricazione sempre più grave che una globalizzazione gestita da un vertice privilegiato determina con paesi destinati a funzionare da fornitori di materie prime e di forza lavoro a bassissimo costo⁶⁶.

Nonostante tutti questi possibili ambiti di intervento per gli istituti del Welfare, per gli obiettivi della tesi, come già detto, si considera centrale il diritto alla salute, al quale si connettono gli altri. Ad esempio, trattando della salvaguardia dell’integrità psico-fisica dei lavoratori, al diritto alla salute si collegano: il diritto a una corretta informazione delle maestranze affinché possano coscientemente adottare le precauzioni necessarie a prevenire gli infortuni e le patologie; il diritto a un ambiente di lavoro non inquinato da agenti nocivi, attraverso la predisposizione di protezioni individuali e collettive, indispensabili a rendere effettiva la sicurezza; il diritto all’accesso alla giustizia nel caso in cui fosse violata l’integrità e la dignità del lavoratore con il duplice scopo di ottenere un equo risarcimento e di fungere da deterrente per i reati contro il diritto alla salute.

⁶⁶ [a cura di] Luciano Barca, Maurizio Franzini, *La cittadinanza difficile. Diritti e Welfare*, Il Ponte, Firenze, 2001, pp. 42-43.

Il diritto alla salute inoltre è l'ambito nel quale possono verificarsi le più devastanti disuguaglianze, se si lasciasse spazio alla mano invisibile del mercato. Portando agli orrori di una possibilità di prevenzione e di cura solamente per i benestanti.

A questo rischio se ne somma un altro, che è sempre collegato alla garanzia dell'universalismo del diritto alla salute. In particolare, in varie occasioni, si possono creare situazioni nelle quali decisioni mediche possono essere subordinate a giudizi etici, confessionali e ideologici. In proposito, si ricorda il succedersi di varie polemiche specialmente nei casi dei trapianti, essendo l'offerta di organi strutturalmente insufficiente a soddisfare la domanda. L'attuale Senatore Ignazio Marino, nel 2001 era direttore dell'Istituto Mediterraneo per i Trapianti e Terapie ad Alta Specializzazione di Palermo. All'epoca ha eseguito il primo trapianto di un organo su un paziente sieropositivo, scatenando la reazione di coloro che si chiedevano se fosse opportuno operare un paziente con una minore aspettativa di vita. Addirittura l'allora Ministro della Salute Girolamo Sirchia aveva inviato a Marino una lettera di censura per non aver chiesto l'autorizzazione ufficiale a un'operazione ritenuta "sperimentale" e non fondamentale per la vita. In realtà, negli Stati Uniti era già stata dimostrata l'efficacia terapeutica del trapianto su un sieropositivo e oggi il nostro Paese è all'avanguardia in questo campo anche grazie al coraggio e alla determinazione dimostrati da Marino e dalla sua *equipe*. Purtroppo c'è ancora chi rispolvera l'infondata e aberrante idea che sia "sprecato" un organo trapiantato a un sieropositivo⁶⁷.

Ignazio Marino è recentemente intervenuto sulla stampa – in qualità ormai di Senatore del Partito Democratico – per segnalare casi limite di discriminazione, nei quali la filosofia universalistica non era stata (almeno inizialmente) applicata, come per la dialisi negli Stati Uniti.

Nel 1962, a Seattle entrò in funzione la prima dialisi. All'epoca [...] non esisteva ancora il trapianto. Chi aveva diritto ad accedere alla nuova terapia salvavita? Per rispondere alla domanda venne creato un comitato composto da persone di varia estrazione sociale e culturale [...] con il compito ingrato di decidere chi salvare, ammettendolo alla dialisi, e chi escludere. Il comitato valutava la professione del paziente, la sua fede, il grado di educazione, la situazione familiare, in sintesi il principio era di sottrarre alla morte colui che aveva maggiormente contribuito al bene della società o la cui scomparsa avrebbe creato gravi problemi. The God Committee [...] esercitò per dieci anni il potere di vita e di morte sui pazienti fino a quando il Congresso, su pressioni sempre più insistenti, non approvò massicci stanziamenti per rendere disponibile la dialisi a tutti i cittadini che ne avevano bisogno⁶⁸.

⁶⁷ Tiziana Morioni, *Sieropositivo e discriminato*, "L'espresso", 17/07/2008, n. 28, p. 143.

⁶⁸ Ignazio Marino, *Il trapianto non lo meriti*, "L'espresso", 17/07/2008, n. 28, p. 143.

Un altro esempio interessante riguarda le persone che – a vario titolo – hanno fatto uso di sostanze stupefacenti. Il caso-limite di Timothy Garon, avvenuto sempre negli Stati Uniti, appare molto illuminante.

Timothy Garon aveva 56 anni e faceva il musicista a Seattle. Aveva bisogno di un trapianto di fegato per guarire da una cirrosi, causata dal virus dell'epatite C con cui aveva convissuto dall'adolescenza. Per alleviare i dolori della malattia, contrastare la nausea e aumentare un po' l'appetito, un medico gli aveva suggerito l'uso della marijuana a scopo terapeutico [...]. Una volta superati tutti gli esami di routine per accedere alla lista d'attesa per il trapianto, Timothy Garon si è infatti visto negare l'iscrizione perché considerato tossicodipendente e, senza trapianto e senza più speranza, è morto nel giro di qualche settimana, lo scorso aprile⁶⁹.

Si potrebbero citare altri casi, ma tanto è sufficiente. Può il medico prendere le proprie decisioni terapeutiche sulla base di un giudizio morale sulle abitudini di vita del paziente? Questo è un ruolo che non gli spetta, e la legge dovrebbe solamente stabilire che discriminazioni o tentativi di discriminazione come quelli sopra riportati non sono legittimi. Purtroppo, come sottolinea lo stesso Marino, l'universalismo nel diritto alla salute non è ancora accettato da tutti e, anzi, è in regressione. Ad esempio,

Una parte della comunità scientifica sostiene che chiunque faccia uso di sostanze illecite, inclusa la marijuana a scopo terapeutico, non possa accedere al trapianto [...]. Altri sostengono invece, supportati da un'ampia letteratura scientifica, che l'uso di droghe leggere non ha alcuna influenza sul trapianto e, quindi, non spetti al medico prendere delle decisioni in base agli stili di vita di un paziente se non ci sono dirette conseguenze sulla terapia e sulla prognosi [questo significa che l'assunzione di questa sostanza implica un comportamento illecito rispetto alla legge, ma non rispetto alla scienza medica]. In mezzo c'è chi opta per il compromesso e chiede che chi ha assunto marijuana dimostri, prima di entrare in una lista per trapianto, di non avere fatto uso di droghe di alcun tipo, compreso l'alcol, negli ultimi sei mesi. Una regola univoca non esiste e, negli Stati Uniti, ogni ospedale è libero di adottare la condotta che ritiene più opportuna [...]⁷⁰.

Fatte queste premesse, che dimostrano come, all'interno del tema del Welfare, si intreccino l'ambito sanitario e lavorativo e che testimoniano come l'universalismo sia in regressione, ora si analizzerà nel dettaglio il rapporto tra il diritto alla salute e alla vita e la povertà, tema rimosso dal dibattito pubblico occidentale. Si può partire da una semplice constatazione: la divaricazione dell'aspettativa di vita fra ricchi e poveri è aumentata anche in Occidente!

Secondo Giorgio Bignami e Giuseppe Traversa

Dalla seconda metà dell'Ottocento a oggi, tutte le classi sociali hanno beneficiato nei paesi sviluppati di sostanziali miglioramenti dello stato di salute, variamente attribuiti ora piuttosto ai progressi della medicina scientifica, ora piuttosto al mutamento delle condizioni di vita. Tuttavia il divario tra il livello più elevato e quello più basso della scala sociale – di oltre dieci anni di vita in meno verso la fine dell'Ottocento – non si è ridotto; anzi, gli andamenti più recenti (dagli anni cinquanta in poi) indicano come tale divario tenda piuttosto ad aumentare⁷¹.

⁶⁹ Idem, p. 140.

⁷⁰ Idem, pp. 140-141.

⁷¹ Giorgio Bignami, Giuseppe Traversa, *Requisiti di un sistema sanitario equo ed efficace*, in [a cura di] Luciano Barca, Maurizio Franzini, *La cittadinanza difficile*, cit., p. 105.

Si tenga presente che, se si volgesse lo sguardo verso i “popoli invisibili”, concentrati soprattutto in aree sterminate dell’Africa, si scoprirebbe addirittura un *trend* in diminuzione dell’attesa di vita⁷².

Un’ulteriore problematica legata al Welfare e al tema del lavoro e della salute consiste nel come prendere provvedimenti per attutire gli esiti negativi che la globalizzazione può produrre.

Nell’ultimo congresso di Legambiente si è osservato che la globalizzazione, pur non scalfendo la povertà, produce in milioni di persone del Terzo Mondo la speranza di trovare un futuro meno penoso in Occidente.

Questi popoli bussano, busseranno alle porte dell’Europa. Noi dobbiamo rispondere. Dobbiamo rispondere sostenendo con molta più forza lo sviluppo dei Paesi poveri – l’Europa è ancora lontana dalla soglia dello 0,7% del Pil per la cooperazione, l’Italia è addirittura sotto lo 0,2% – dobbiamo rispondere governando il fenomeno dell’immigrazione nel segno dell’accoglienza, dell’inclusione, dell’integrazione. Il meticcio è il futuro. Ed il futuro migliore: l’alternativa sono i ghetti per i ricchi o per i poveri.

Gli invisibili esistono anche tra di noi. Sono gli immigrati clandestini soggetti ad ogni genere di ricatto e sfruttamento, ma sono anche i nuovi poveri – disoccupati, precari a vita, giovani marginali delle periferie urbane, anziani con pensioni da fame – vittime della crisi dei nostri sistemi di welfare. Per preservare e rafforzare la coesione sociale delle nostre società, occorre contrastare i fenomeni di precarizzazione permanente che affliggono in particolare le nuove generazioni, incluse le parti più scolarizzate e qualificate, che vedono frustrati – sia sotto il profilo professionale che sotto quello retributivo – lunghi corsi di studio. [...] [A ciò si aggiunge che] La degenerazione del welfare – e in particolare del sistema previdenziale italiano – penalizza pesantemente le tutele dei giovani e di chi è fuori o ai margini del mercato del lavoro⁷³.

In generale, l’esigenza di “governare” la miseria su scala globale, difficile da realizzare in assenza di un’autorità politica mondiale in grado di operare la funzione di redistribuzione, dovrebbe indurre almeno a un intervento su scala europea. Invece, negli ultimi trentaquarant’anni, nei Paesi del capitalismo avanzato, si è verificata un’eccezionale concentrazione della ricchezza, ricreando sacche di povertà. Giorgio Ruffolo sostiene infatti che “non si tratta più [...] di aumento delle disuguaglianze, ma di vera e propria «secessione»”⁷⁴.

In conclusione, come scrivono Gerard Dumenil e Jacques Bidet,

⁷² Legambiente, *Un nuovo ambientalismo per un altro progresso [VII Congresso Nazionale Roma 7-8-9-dicembre 2007]*, S. E., Roma, 2007, p. 13.

⁷³ Idem, pp. 13-14. Non a caso Nicola Rossi ha intitolato il suo libro dedicato al Welfare, “Meno ai padri più ai figli”. Nicola Rossi, *Meno ai padri più ai figli*, cit. Altre distorsioni del Welfare oggi si riassumono in alcuni tentativi delle classi dirigenti di etnicizzare la questione sociale, presentando l’origine etnica come problema – cioè come minaccia – per la società, e magari non come problema per le persone vittime di razzismo; di psicologizzare e dunque di depoliticizzare i problemi sociali, valorizzando la buona volontà individuale, le soluzioni modeste e puntuali, criticando contestualmente la conflittualità collettiva troppo politica. La povertà torna così ad essere presentata come colpa individuale, questione innanzitutto psicologica e locale (territoriale), e gli individui che la subiscono sono invitati a riformare sé stessi piuttosto che i meccanismi strutturali che li condizionano.

⁷⁴ Giorgio Ruffolo, *Padroni stile padri*, cit., p. 111.

Non si tratta solo della proprietà comune di alcuni mezzi di produzione e di una migliore distribuzione del reddito. Si tratta anche delle condizioni di vita comune, cioè del rapporto fra i sessi, dell'ecologia, del lavoro, della salute, dell'istruzione, della ricerca, dell'urbanismo e così via. La lotta contro il capitalismo, la cui logica è l'accumulazione del profitto e la ricchezza astratta, è sempre stata una lotta per le condizioni concrete dell'esistenza, per un controllo sulla produzione della vita sociale⁷⁵.

È interessante il passaggio citato per una molteplicità di aspetti. Gli autori, esponenti dell'altermondialismo, propongono una versione rivisitata del marxismo, iniziando proprio dalla constatazione che la proprietà comune di *alcuni* mezzi di produzione non appare sufficiente. È infatti indispensabile intervenire politicamente sulle condizioni concrete dell'esistenza in tutti quei settori indicati, cercando di ampliare i numerosi diritti sociali correlati. La "lotta contro il capitalismo" va intesa dunque come lotta alla ricchezza astratta e all'accumulazione senza limiti e regole del profitto. Infatti il diritto alla proprietà privata e al profitto devono essere "subordinati" ad alcuni diritti inalienabili inerenti alla sicurezza e alla dignità individuale e collettiva, oltre che al rispetto (e possibilmente all'ampliamento) delle regole democratiche. In altre parole, si mira a ottenere un mercato con precise e puntuali norme, che risponda alle esigenze *reali* dei cittadini e che consenta il "controllo sulla produzione", non per imbavagliarla ma per indirizzarla a fini sociali e di sviluppo sostenibile. Inoltre, in questo mercato regolato, è doveroso siano premiati i meritevoli, ma senza per questo punire o colpevolizzare il resto della popolazione.

Il tema universale della povertà conduce a un'ulteriore riflessione. Finora si è discusso del Welfare principalmente come redistributore della ricchezza fra le classi a tutela dei bisogni sociali collettivi. Questa ovviamente era l'interpretazione novecentesca del Welfare. Ora non è più sufficiente. È evidente che il pianeta non può sopportare che sei miliardi di persone, in progressivo aumento, adottino un modello di crescita occidentale. Sarebbe l'autodistruzione. Si dovrebbe entrare nell'ottica della costruzione di un Welfare in una dimensione extraeuropea, ripensando quindi la redistribuzione, non più rivolta solo all'interno dello Stato nazione occidentale. Sta giungendo il momento in cui si dovrà drasticamente ridurre l'economia delle merci e dei consumi effimeri per orientarsi non verso un'ulteriore finanziarizzazione, bensì verso un'economia della conoscenza, di valorizzazione dei patrimoni storici, ambientali, culturali, con una intensa socializzazione globale dei saperi. In altre parole, servirebbe una "redistribuzione mondiale" per rendere meno sperequato il pianeta, per creare un "compromesso" non solo "fra le classi", ma anche "fra le aree geografiche", partendo dal presupposto che i consumi devono essere ridimensionati nei Paesi ricchi. Parodiando il celebre motto di Lenin "i capitalisti ci venderanno le corde con cui li

⁷⁵ Gerard Dumenil, Jacques Bidet, *Un altro marxismo per un altro mondo*, cit., pp. 20-21.

impiccheremo”, si sostiene che “i consumatori stanno comperando le corde con cui si impiccheranno”.

Per questa ragione sarebbe utile destare una certa attenzione anche all’evoluzione delle teorie della “decrescita” e alla loro concreta attuazione sia attraverso la modifica degli stili di vita individuali e di gruppo (e poi magari della maggioranza della società) sia attraverso adeguate politiche pubbliche che non mirino più alla crescita per la crescita. La decrescita, in realtà, andrebbe chiamata acrescita, come sostiene uno dei suoi maggiori teorici Serge Latouche⁷⁶, che sintetizza così l’obiettivo del suo progetto politico: “una società nella quale si vivrà meglio lavorando e consumando di meno”⁷⁷. Del resto si tratta di una consapevolezza e di una realtà a cui l’umanità sarà forzata dall’evoluzione degli eventi, tanto vale dunque prepararsi subito, come lascia intendere – nel linguaggio cifrato del politico – l’attuale Ministro dell’Economia Giulio Tremonti nell’intervista a “Panorama”.

Sechi: Si dice che il tema reale dell’Ecofin sia stato il seguente: l’Europa sta suggerendo ai governi di preparare le popolazioni all’ipotesi sempre più realistica di una riduzione del tenore di vita. È vero?

Tremonti: I governi europei stanno responsabilmente valutando questa indicazione. Certamente una soluzione si trova nella produzione e nel risparmio di energia, ma è una formula che presuppone tempi medio-lunghi⁷⁸.

Chissà se il pianeta e l’umanità potranno attendere. Quel che è certo è che tale azione non può essere condotta, almeno nei Paesi occidentali, in modo autoritario, perché libertà ed eguaglianza sono elementi non più separabili. Il problema sta proprio quindi nell’aumentare nelle popolazioni la consapevolezza culturale dei rischi che (altrimenti) si corrono.

Ad esempio, in Italia, appare utile compiere una riflessione sulla diversa aspettativa di vita a seconda delle classi sociali di riferimento. È interessante raffrontare i dati sulla mortalità generale con quelli dei lavoratori o familiari affetti dal mesotelioma, patologia esclusivamente riconducibile all’inalazione delle fibre d’amianto, nella maggioranza dei casi per ragioni direttamente o indirettamente professionali (si ammalano anche le moglie che lavavano le tute da lavoro dei mariti o i residenti nei pressi delle fabbriche che producevano cemento-amianto). Le conclusioni tratte dal secondo report del Registro Regionale Veneto dei casi di mesotelioma sono significative:

I soggetti affetti da mesotelioma [nella grande maggioranza operai] che abbiamo identificato presentano un’età media al decesso di 66,9 anni se di genere maschile, di 67,3 se di genere femminile. [...] Per un residente del Veneto la speranza di vita alla nascita risultava di 74,6 anni

⁷⁶ “A rigore, sul piano teorico si dovrebbe parlare di *a*-crescita, come si parla di *a*-teismo, più che di *de*-crescita. In effetti si tratta proprio di abbandonare una fede o una religione, quella dell’economia, del progresso e dello sviluppo, di rigettare il culto irrazionale e quasi idolatra della crescita fine a se stessa”. Serge Latouche, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, p. 18.

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Mario Sechi, *E io sarò il mastino antispeculatori* (intervista a Giulio Tremonti), “Panorama”, 17/07/2008, n. 29, p. 30.

se di genere maschile, di 81,9 anni se di genere femminile. [...] Ne consegue che i soggetti che dal 1987 si sono ammalati di mesotelioma hanno perso circa 8700 anni di vita (5300 anni circa, gli uomini; 3400 anni circa, le donne): 457 uomini e 200 donne sono deceduti per mesotelioma prima di raggiungere l'età media al decesso che caratterizza la popolazione del Veneto, perdendo ciascuno in media 11,6 anni di vita se di genere maschile, 16,9 anni di vita se di genere femminile⁷⁹. In conclusione, in Veneto nel periodo 1987-2005 possono essere stimati circa duemila decessi per mesoteliomi e carcinomi polmonari attribuibili all'esposizione all'amianto. Non esiste nessun'altra esposizione lavorativa che abbia causato una simile mortalità nella popolazione regionale e solamente gli infortuni mortali lavorativi hanno raggiunto entità numeriche paragonabili⁸⁰.

È ormai sufficientemente chiaro che il diritto a un ambiente salubre vada considerato come diritto associabile al Welfare State, come politica sociale universalistica, a tutela dei diritti di ogni essere umano. Anzi, se non fosse proclamato e perseguito un tangibile ed efficace dovere a preservare – salubre e vivibile – il territorio, non si potrebbe nemmeno parlare di politiche sociali, sarebbero un non senso. La partita che si giocherà sul diritto all'ambiente – inserito in un contesto di Welfare – sarà uno scontro epocale, dal momento che coinvolge interessi colossali che gravitano anche attorno alle grandi fabbriche rimaste. Questo tema introduce il nodo centrale delle risorse energetiche e dell'inquinamento: le scelte strategiche in materia di infrastrutture, trasporti, produzione e rifornimento dell'energia che l'UE o – meno incisivamente – i singoli Stati compieranno, determineranno lo stato di salute dell'Europa e si potranno ripercuotere anche sulle politiche degli altri continenti. L'Europa, dunque, saprà essere una “potenza civile”?

4.1) Il ruolo del movimento ambientalista

L'ambientalismo nasce come movimento organizzato e autonomo nel corso degli anni Settanta. Non è un caso. Anche queste formazioni devono le loro origini alle lotte del mondo del lavoro che ha saputo farle uscire dai cancelli delle fabbriche per trasmetterle a tutta la società. Lo *slogan* sessantottino era “la salute non si paga”, in protesta contro le carenze della sicurezza sul lavoro. Queste rivendicazioni portarono in Italia a due conseguenze macroscopiche, il cui retaggio è ancora presente, pur in un mutato contesto: si giunse

⁷⁹ [a cura di] Enzo Merler, Sara Roberti, *Il ruolo dell'esposizione lavorativa ed ambientale ad amianto nella genesi dei casi di mesotelioma insorti in residenti del Veneto. Registro regionale veneto dei casi di mesotelioma. Secondo report*, Grafica & Stampa Mestre, Venezia, 2006, pp. 147-148. L'età media al decesso per i malati di mesotelioma e la speranza di vita proposti per il Veneto possono essere considerati validi per impostare stime nazionali. Dunque, l'analisi svolta nel paragrafo ha anche un valore e un significato extra-regionale: una persona affetta da mesotelioma ha una riduzione dell'aspettativa media di vita di almeno otto anni se di genere maschile e di quindici anni se di genere femminile. Infatti, l'ISPESL individua un'età media alla diagnosi del mesotelioma di 67,4 anni, ai quali si aggiungono alcuni mesi di sopravvivenza, mentre la speranza di vita nel 2001 era di 77 anni per gli uomini e di 83 per le donne. <http://demo.istat.it/tav2001/index.html>, visitato il 11/11/2007; ISPESL, *Il Registro Nazionale dei Mesoteliomi. Secondo rapporto*, grafiche Ponticelli Spa, Castrocielo (FR), 2006, p. 45.

⁸⁰ [a cura di] Enzo Merler, Sara Roberti, *Il ruolo dell'esposizione lavorativa ed ambientale ad amianto*, cit., p. 148.

all'istituzione, nel 1978, del Servizio Sanitario Nazionale, massima espressione dell'universalismo nostrano, e si passò dall'attenzione verso l'ambiente di fabbrica alla tutela dell'ambiente in generale, dove comunque i grandi impianti industriali hanno un ruolo devastatore decisivo. Ma non unico: si pensi alla pessima gestione dei Piani Regolatori comunali, all' "alluvione edilizia" tuttora in corso⁸¹, all'abusivismo edilizio, alle discariche non in regola, ai sistemi di trasporto incentrati sui mezzi privati a motore, alla pessima gestione del ciclo dei rifiuti, ecc. A partire dagli anni Ottanta l'ambientalismo, questo figlio del movimento operaio, ha avuto un rapporto controverso con le organizzazioni sindacali⁸², che fra le loro priorità hanno anche la garanzia dei posti di lavoro: per questo, in quel decennio, lo *slogan* sessantottino venne rettificato dai sindacati in "la salute non si vende, ma nemmeno si regala", lasciando spazio – anche culturalmente – al parziale ritorno di fatto alla monetizzazione del rischio e della salute (come di norma avveniva fino agli anni Sessanta)⁸³. Il vero problema è come rendere "compatibili" due istanze egualmente ascrivibili allo Stato sociale: il lavoro da un lato, la salute dell'uomo e dell'ambiente dall'altro. È una questione cruciale: famiglie potenzialmente al lastrico o salute compromessa? Le soluzioni drastiche (chiusura della fabbrica) – alle volte necessarie – richiedono altro Welfare, con la ricollocazione dei lavoratori rimasti disoccupati. Alla fine è certo che si tratti di volontà politica, ma anche di disponibilità economiche effettive e di alternative reali possibili.

Legambiente, nel Congresso già citato, compie alcune riflessioni sull'UE, considerata come all'avanguardia nella tutela della salute dei lavoratori e del territorio:

L'Europa – figlia dell'indicibile catastrofe della seconda guerra mondiale, della shoah, dei gulag e dei campi di concentramento – è riuscita a costruire, tra mille contraddizioni ed errori, uno spazio pacifico, democratico, di libertà, ed è venuta edificando un modello sociale ed economico originale, nel mondo il meno diseguale, il più equo, il più consapevole dei diritti degli individui e dei popoli. Questo modello è fondato sulla preziosa sintesi di tradizioni solidariste, liberali e socialiste, arricchito dall'innesto di nuovi fermenti di libertà e solidarietà, dal femminismo all'ambientalismo.

Per tutto questo, un'Europa più soggetto politico unitario, con una sua autonoma e organica proiezione internazionale, è oggi condizione imprescindibile per un governo globale più democratico e partecipato. [...]

Un governo globale democratico è la premessa per affrontare con efficacia i grandi problemi ambientali che hanno una portata planetaria, in primo luogo l'aumento dell'effetto serra per il quale servono nuovi e ancora più incisivi accordi internazionali [l'allusione è al Protocollo di Kyoto] che coinvolgano tutti i grandi Paesi del mondo [l'allusione è agli Stati Uniti che non hanno aderito a Kyoto]⁸⁴.

⁸¹ Legambiente, *Un nuovo ambientalismo per un altro progresso*, cit., p. 16.

⁸² Ma anche con i partiti politici di sinistra. Infatti, nel congresso di Legambiente del dicembre 2007 si rimarca come "Tanti anni fa la sinistra liquidava l'ambientalismo come una moda borghese e radical-chic, ci accusava di tenere più agli uccellini che all'uomo⁸²", mentre oggi la sensibilità ambientale è migliorata (senza tuttavia eccellere).

⁸³ Per una ricostruzione più articolata Enrico Bullian, *Il male che non scompare. Storia e conseguenze dell'uso dell'amianto nell'Italia contemporanea*, Il Ramo d'Oro, Trieste, 2008, pp. 199-217, 321-322.

⁸⁴ Legambiente, *Un nuovo ambientalismo per un altro progresso*, cit., p. 13.

Questo è un passaggio interessante all'interno del documento: è un dato di fatto che l'Europa – figlia delle catastrofi belliche, ma anche matrigna delle stesse – sia il modello meno diseguale rimasto. Il socialismo realizzato poteva garantire una maggior eguaglianza solo a prezzo di un livellamento verso la soglia dell'indigenza, non proiettato al benessere. Inoltre, se i problemi ambientali sono sempre più globali, è necessario un “governo democratico globale”, vecchio sogno dei federalisti europei. Queste considerazioni sull'integrazione europea verranno sviluppate nel prossimo capitolo.

Le tematiche ambientali e in particolare l'inquinamento dell'aria sono dunque palesemente controllabili solo al di là della dimensione meramente statale. Il riscaldamento globale dell'atmosfera (con effetto serra) è attribuito infatti principalmente alle emissioni di anidride carbonica (CO₂) correlate all'utilizzo di combustibili fossili. L'inquinamento causato dalle emissioni di anidride carbonica da trasporto stradale permette di valutare l'impatto che ha sull'ambiente l'aumento dei veicoli e del trasporto su strada. L'ISTAT nelle statistiche pubblicate nel 2008 ha confrontato in due schede la situazione italiana a quella europea, intitolandole significativamente “L'Italia uno dei maggiori produttori di CO₂ da trasporto stradale” e “Ai primi posti in Europa per la presenza di autovetture”⁸⁵. Il dato, oltre che sotto l'aspetto ambientale, ha ripercussioni negative anche su quello umano, dal momento che

Tra tutti i sistemi di trasporto, quello su strada è di gran lunga il più pericoloso e comporta il prezzo più alto in termini di vite umane. [...] In Italia nel 2006 quasi 100 persone per milione di abitanti sono morte a seguito di un incidente stradale. [...] Ogni giorno in Italia si verificano in media 652 incidenti stradali, che provocano la morte di 16 persone e il ferimento di altre 912. Nel periodo 2000-2006 gli incidenti sono scesi da 256.546 a 238.124, i morti da 7.061 a 5.669, i feriti da 360.013 a 332.955⁸⁶.

Ritornando alle emissioni nell'aria di anidride carbonica, che sono regolate dalla Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (1992) e dal Protocollo di Kyoto (1997), oltre che dalle norme delle direttive europee ratificate dai Paesi membri in leggi nazionali, l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni nazionali di “gas serra” nel periodo 2008-2013 del 6,5% rispetto al 1990. Il Protocollo prevede una riduzione del 5,2% per le nazioni industrializzate, mentre nei Paesi dell'UE si propone una riduzione complessiva delle emissioni totali dell'8%.

Per quanto riguarda le emissioni di CO₂ da trasporto stradale – una delle disaggregazioni settoriali che compongono le emissioni totali di CO₂ – l'Italia si pone rispetto agli altri paesi

⁸⁵ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., rispettivamente scheda 74 e 90.

⁸⁶ Idem, scheda 63. Non può apparire irrilevante che a breve distanza di tempo, siano apparsi sulla stampa due articoli che contestano la distorsione della “sicurezza” verso temi gonfiati dall'informazione (piccola criminalità, immigrazione clandestina...), mentre le politiche adottate dal Governo Berlusconi vengono giudicate gravemente insufficienti per quanto riguarda sia la sicurezza sul lavoro che quella stradale. Gli autori dei rispettivi articoli sono il segretario generale della CGIL del Friuli Venezia Giulia Franco Belci e il sociologo Ilvo Diamanti. V. Franco Belci, *Le morti bianche ignorate*, cit.; Ilvo Diamanti, *Quelle vittime di serie B. I decessi sul lavoro e nella strada non fanno paura agli italiani*, “la Repubblica”, 10/08/2008, pp. 1; 27.

membri come uno dei massimi produttori. È superata solo dalla Germania e dalla Francia, e ha un valore molto simile a quello del Regno Unito. I confronti europei riferiti al 2004 mostrano come gli altri paesi appartenenti all'Unione si attestino su valori decisamente più bassi (ad eccezione della Spagna che supera il milione di tonnellate di CO2 equivalenti)⁸⁷.

Infatti, in Italia nel 2005 sono state rilasciate nell'atmosfera due tonnellate per abitante di anidride carbonica attribuibili al trasporto stradale. L'ISTAT prosegue nell'analisi sul numero di autovetture circolanti ogni mille abitanti (tasso di motorizzazione) che,

se da una parte rappresenta un indicatore positivamente associato allo standard di vita di un paese⁸⁸, dall'altra consente di misurare l'impatto sulle condizioni ambientali del parco vetture circolanti che contribuisce in misura rilevante alle emissioni inquinanti a danno della qualità dell'aria. Il tasso di motorizzazione in Italia è passato da 501 autovetture ogni 1.000 abitanti nel 1991 a 598,4 nel 2006, con un incremento medio annuo pari all'1,3 per cento. Si tratta di un tasso tra i più alti del mondo. [...]

Nell'ambito dell'Unione europea, i dati disponibili al 2004 mettono in luce la posizione di preminenza dell'Italia che, con 581 autovetture ogni 1.000 abitanti, è seconda dopo il Lussemburgo (659), superando di quasi il 26 per cento il dato medio, pari a 463 autovetture ogni 1.000 abitanti. Di contro la Romania, si trova in ultima posizione con 149 autovetture ogni 1.000 abitanti, circa il 70 per cento in meno della media europea. Anche tutti gli altri paesi dell'Europa dell'est registrano tassi più bassi della media. Nell'Europa del nord, Svezia (456 autovetture ogni 1.000 abitanti), Finlandia (448), Paesi Bassi (429), Irlanda (385) e Danimarca (354) si attestano su livelli del tasso di motorizzazione inferiori al valore medio, così come Spagna (454 per 1.000) e Grecia (348 per 1.000) nell'Europa meridionale. Belgio e Regno Unito [...] si collocano in una posizione intermedia, rispettivamente con 467 e 463 autovetture ogni 1.000 abitanti⁸⁹.

In conclusione, si cita un quasi-aneddoto sulla Valle d'Aosta, dove, nel 2006, il numero di veicoli circolanti è stato superiore alla popolazione residente: vi circolavano, infatti, millesessantuno autovetture ogni mille abitanti, quasi il doppio della media nazionale⁹⁰.

Nemmeno l'impennata esponenziale del prezzo della benzina di questi ultimi due anni ha indotto gli italiani ad utilizzare maggiormente i servizi ferroviari (sui treni regionali l'aumento del numero di passeggeri è stato appena del 2,5%), perlomeno fino al luglio 2008, data delle ultime statiche reperite⁹¹. Così gli italiani, rispetto alla media europea, continuano a usare meno il treno, che rimane un servizio relativamente scadente rispetto allo *standard* europeo e dunque prosegue quel circolo vizioso di scarso impiego del mezzo da parte degli utenti e di bassa qualità offerta da parte dell'ente gestore.

⁸⁷ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 74.

⁸⁸ Tale indicatore viene considerato positivo perché è collegato alle facoltà economiche delle famiglie. Tuttavia, in futuro, questo indice è probabile che sarà maggiormente connotato in negativo – visto le condizioni di inquinamento in particolare delle metropoli – essendo inversamente proporzionale alla presenza e alla qualità dei servizi di trasporto pubblici, meno inquinanti.

⁸⁹ Idem, scheda 90.

⁹⁰ Idem, scheda 90.

⁹¹ Maria Mazzetti, *Il caro benzina non spinge il treno*, "L'Espresso", 17/07/2008, n. 28, p. 123.

L'energia prodotta da fonti rinnovabili consente di valutare, invece, quanto un Paese valorizzi le proprie dotazioni naturali rinnovabili e investa nella tutela dell'ambiente.

Nel 2005 l'Italia risulta avere un valore nazionale pressoché uguale alla media Ue27, Ue25 e Ue15 che, per tutti i raggruppamenti, si attesta intorno al 14 per cento. Rispetto ai paesi di più grande dimensione l'Italia si colloca leggermente al di sotto della Spagna e al di sopra di Francia, Germania e Regno Unito. In Europa i paesi che presentano valori molto alti, superiori al 45 per cento, di consumi di energia elettrica generata da fonti rinnovabili sono Svezia, Austria e Lettonia. Tra i paesi che sfruttano meno questo tipo di energia figurano invece Estonia, Polonia e Belgio, con quote inferiori al 3 per cento⁹².

L'attenzione alle tematiche ambientali e l'allarme provocato dalla possibile catastrofe ambientale futura, ha portato a concepire l'Indice di Performance Ambientale (EPI), una sorta di PIL ambientale che serve a stimare il livello di salute dell'ambiente in ogni nazione, per verificare la linea politica seguita dai singoli Paesi in materia ambientale⁹³. Nonostante delle incertezze sull'attendibilità di alcuni dati, i primi risultati sono stati forniti. L'EPI,

sintetizza i migliori dati disponibili in relazione a 25 categorie di primaria importanza, dagli stabilimenti per la lavorazione del pesce alle emissioni di anidride carbonica, dalle foreste alla qualità dell'acqua, e quantifica quanto sia ospitale l'ambiente di una nazione per gli esseri umani, le piante e gli animali⁹⁴.

Com'era prevedibile, nel complesso la classifica vede le piccole e benestanti società scandinave e la Svizzera ai vertici della protezione dell'ambiente e le povere nazioni africane dilaniate dalle guerre agli ultimi posti. Tuttavia è più significativo analizzare i risultati per gruppi di Paesi con redditi comparabili. Da questo risulta che fra i Paesi ricchi, gli Stati Uniti sono fra i meno rispettosi dell'ambiente, mentre l'Europa è la macro-regione del mondo che ottiene mediamente i risultati più eccellenti⁹⁵. Così ora si affronterà il tema del modello sociale e dell'integrazione europea, dove vanno inquadrati il diritto al lavoro, alla salute e all'ambiente.

⁹² [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 72.

⁹³ Per un parallelismo fra la nascita del PIL e dell'EPI, si riportano le opinioni di Fred Guterl e Barrett Sheridan: "Per quanto strano e incredibile possa sembrare in questa nostra epoca di sovraccarico di informazioni, alla vigilia della Grande depressione gli Stati Uniti non disponevano di alcun indice di misurazione affidabile per rendersi conto se l'economia stesse crescendo o fosse in procinto di crollare. Per ovviare a questo problema, Roosevelt incaricò l'economista Kuznets di escogitare un sistema di valutazione standardizzato e ad ampio spettro, quello che oggi chiamiamo il prodotto interno lordo, unità di misura universale delle performance delle economie a livello nazionale. Oggi la battaglia che si prefigge di prevenire la catastrofe ambientale globale è vittima della medesima incertezza e necessità di una soluzione analoga: una sorta di Pil ambientale [l'EPI]". Fred Guterl, Barrett Sheridan, *Il pianeta verde*, "L'espresso", 24/07/2008, n. 29, p. 41.

⁹⁴ Idem, p. 41.

⁹⁵ Idem, pp. 40-45.

CAP. 5. UN MODELLO SOCIALE EUROPEO? MODELLI DI WELFARE E INTEGRAZIONE SOCIALE EUROPEA

5.1) I modelli di Welfare in Europa

Anche se il cosiddetto modello sociale europeo, delineato – troppo genericamente – nell’Agenda di Lisbona del 2000, è rimasto sostanzialmente lettera morta, una forte propensione ai temi sociali e del lavoro degli Stati nazionali europei è ben individuabile nel corso di tutto il Novecento.

Nell’ultimo decennio, la spesa sociale nei Paesi dell’UE rappresenta circa il 30% del PIL complessivo e i due terzi delle spese delle amministrazioni pubbliche. Ma esiste un unico modello sociale europeo? In realtà, sono almeno quattro i modelli di protezione sociale di fatto esistenti in Europa. Nella seguente elencazione sono proposte alcune generalizzazioni utili a evidenziare le peculiarità dei quattro sistemi⁹⁶:

- 1) il *modello nordico*, figlio di un approccio radicalmente socialdemocratico, caratterizzato da un elevato livello di tassazione (tra il 47 e il 53% del PIL contro la media europea del 42%) e dalla prevalenza dell’erogazione di servizi sociali rivolti a tutti indistintamente (meritevoli e non) piuttosto che da trasferimenti monetari individuali o familiari. L’accesso è basato sul solo diritto di cittadinanza (residenza) e non sul versamento di contributi o sul pagamento di servizi. Gli istituti di Welfare intervengono tendenzialmente nella fase a monte dei processi redistributivi, ovvero prima che la situazione di bisogno si manifesti. Per questo gli interventi sociali assumono un carattere prevalentemente preventivo piuttosto che assistenziale e si riscontra il ruolo preponderante dello Stato nei processi di demercificazione del benessere, riducendo al minimo la dipendenza dal mercato;
- 2) il *modello anglosassone*, che sostanzialmente in Europa comprende il Regno Unito, meno universalistico rispetto al precedente e con un approccio tendenzialmente più liberista, e per questo associabile al modello statunitense. Non si può non rilevare come tale visione che tratta di un unico modello anglosassone sia stata rafforzata dalla

⁹⁶ V. il capitolo “I sistemi di welfare” in Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos’è il welfare state*, cit., pp. 82-106. Per una utile comparazione fra le varie esperienze storiche degli Welfare State europei si consiglia, fra gli altri, Masulli per una ricostruzione dell’evoluzione storica degli Stati sociali in Gran Bretagna, Francia, Repubblica Federale Tedesca e Italia (Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit.); Borioni per un confronto fra il Welfare scandinavo e quello italiano ([a cura di] Paolo Borioni, *Welfare scandinavo, welfare italiano*, cit.); Giannella che propone esempi di Stati europei che hanno adottato politiche di eccellenza che sarebbe utile introdurre in Italia, dove invece la situazione è peggiore. Significativamente, il primo capitolo (pp. 11-24) si intitola “Di lavoro in Italia si muore. In Svezia no. Sicurezza sul lavoro e parità tra i sessi” (Salvatore Giannella, *Voglia di cambiare. Seguiamo l’esempio degli altri Paesi europei*, Chiarelettere, Milano, 2008).

profonda convergenza delle azioni politiche liberiste dell'era Reagan-Tatcher. Questo modello era molto meno reale in precedenza, quando nel 1942 la Gran Bretagna – con il Piano Beveridge – era addirittura all'avanguardia nelle politiche sociali, non avendo nulla da invidiare alle socialdemocrazie. A partire dagli Ottanta, la prevalenza del mercato come principale agenzia di socializzazione dei rischi diviene evidente in Gran Bretagna, che si caratterizza per un basso livello di demercificazione. Raramente i programmi pubblici di assistenza sociale sono a carattere universale, mentre spesso sono di tipo categoriale, riferiti cioè a specifici gruppi ad alto rischio. L'azione dello Stato nelle politiche sociali è “residuale”, con un basso grado di copertura dei rischi sociali e le prestazioni, a prevalente carattere assistenziale, sono limitate agli individui in grado di dimostrare il proprio reale stato di bisogno attraverso la “prova dei mezzi”. Si può dire che riemerge una società divisa in “noi” e “loro”, dove la fruizione dello Stato sociale ridiventa una (quasi) colpa.

- 3) il *modello continentale*, in cui i servizi sono finanziati prevalentemente dalle tasse sull'occupazione; si caratterizza – rispetto al modello nordico – per una maggiore importanza attribuita, nei processi di socializzazione dei rischi, alle associazioni, al volontariato e alla famiglia (anche se di meno rispetto al sistema mediterraneo). Infatti diversi Paesi nei quali è presente questa impostazione delle politiche sociali, sono basati sul principio di sussidiarietà, dove l'intervento dello Stato è pianificato limitatamente alle situazioni in cui viene meno la capacità del Terzo Settore di provvedere ai bisogni dei richiedenti. Ovviamente quest'ultima tendenza è diversamente sviluppata fra gli Stati che appartengono a questo regime. Infatti, ai due vertici opposti, si trovano la Germania, dove vige la massima applicazione del principio di sussidiarietà e la Francia, dove la centralizzazione statale è ancora consistente. In generale, questo modello viene definito anche “corporativo” perché si ritiene che i rischi sociali siano distribuiti in maniera disomogenea fra la popolazione e che di conseguenza vadano differenziati gli interventi e le misure di sostegno, attraverso il versamento dei contributi nei rispettivi fondi previdenziali di categoria. Alle volte dunque possono crearsi disparità perché il grado di benessere cui un soggetto ha diritto dipende anche o soprattutto dalla sua posizione nel mercato del lavoro⁹⁷.

⁹⁷ Per permettere di comprendere pienamente cosa significhi “corporativo”, si cita il caso della Francia, che, nel 1946, come già notato, aveva varato la *Loi du 22 mai 1946* che sosteneva la generalizzazione della sicurezza sociale. Tuttavia, la legge fu applicata molto parzialmente e anzi, di lì a breve, si tornò al sistema corporativo. L'esempio maggiore fu la rinuncia alla generalizzazione della pensione di vecchiaia, con l'adozione di una legge correttiva il 17 gennaio 1948 che prevede quattro casse per i non salariati, divise fra: artigiani, industriali e

4) il *modello mediterraneo*, caratterizzato da un peso consistente dei programmi pensionistici (in Italia la spesa pensionistica rappresenta il 63% della spesa sociale, a differenza della media europea del 42%) e da una scarsa attenzione alla famiglia nonostante la retorica in senso mitizzante nei confronti della stessa (in Italia la famiglia riceve il 3% della spesa sociale rispetto a quasi l'8% europeo). Tuttavia vengono assegnati alla famiglia quanti più doveri di Welfare possibili, e per questo si parla di un elevato grado di "familismo". Gli interventi tendono ad essere meno universalistici e più monetizzati, con un'offerta di servizi meno sviluppata e istituzionalizzata. Per questo modello possono valere le stesse considerazioni sugli interventi "corporativi" svolte per quello precedente. Infatti è possibile considerare il modello mediterraneo una variante di quello continentale, a causa del familismo più spinto e di una strutturale debolezza delle istituzioni democratiche. Ciò ha generato una gestione clientelare dei meccanismi di redistribuzione, usati per ottenere consenso elettorale e politico. Tali Paesi mediterranei (assieme a Irlanda e Polonia, ma escludendo la Grecia) sono anche quelli nei quali ha un più forte radicamento la tradizione cattolica, che affida alla famiglia gli "obblighi" di assistenza nei confronti dei parenti. Anche questa impostazione ha portato al Welfare familistico, dal momento che trova riscontro nell'assetto legislativo. Si può dire che lo Stato – rispetto al modello precedente – abbia agito secondo il principio di "sussidiarietà passiva", dal

commercianti, liberi professionisti, agricoltori. In conclusione, la legge del gennaio del 1948 "presentava la duplice singolarità di essere stata votata all'unanimità e di essere stata oggetto di serie riserve da parte del governo. In Assemblea, dopo aver ricordato «le riserve che il governo [aveva] formulato nell'esposizione dei motivi», il ministro [socialista] del Lavoro e della Sicurezza Sociale [Daniel Mayer] stigmatizzava «gli egoismi delle categorie sociali che producevano un risultato tale che il mantenimento della legge ne snaturava il carattere di legge per la sicurezza sociale». Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., p. 71.

Conseguentemente, ciò produsse diversi altri squilibri. Ad esempio, la Cassa autonoma nazionale per l'assicurazione di vecchiaia degli artigiani, fu suddivisa, attraverso un decreto del 19 luglio 1948, in altre quarantasette casse mutue interprofessionali e locali e in otto casse professionali nazionali solamente collegate alla prima. Il regime degli industriali e commercianti, organizzato dai decreti del 19 novembre 1948, del 21 aprile e 17 settembre 1949, prevedeva invece ben settantacinque casse mutue interprofessionali locali, nove casse professionali regionali e quindici nazionali. Il regime dei liberi professionisti era e resta completamente atomizzato, con ogni professione dotata di un regime complementare autonomo, stabilito per decreto. La legge per la pensione di vecchiaia degli imprenditori agricoli arriva per ultima, il 10 luglio 1952, accolta da una vivace opposizione. Il sindacato "Difesa contadina" fece campagna per il rifiuto dei pagamenti contributivi, sostenendo che "L'agricoltura si mostra l'avversario dell'obbligazione. Essa stima che se la pensione è una buona cosa, non è necessario renderla obbligatoria". Idem, pp. 143-144.

Per quanto riguarda il tipico Welfare occupazionale e corporativo della Germania occidentale, si riportano le riflessioni dello stesso Masulli: "Un altro vistoso limite delle politiche di welfare della RFT negli anni Cinquanta e Sessanta riguardò l'assistenza sanitaria. L'impianto restò quello delle vecchie leggi sull'assicurazione sanitaria per i lavoratori dell'industria (1883) e quelli agricoli (1911), estese ai familiari nel 1930 e ai pensionati nel 1941. [...] Nei primi anni '50, la continuazione della retribuzione nel periodo di malattia era pagabile solo agli impiegati; mentre gli operai potevano valersi esclusivamente degli assegni previsti dall'assicurazione contro la malattia. [...] Solo nel 1969, la legge riconobbe il diritto alla retribuzione per un periodo di sei settimane in caso di malattia [anche agli operai]. Il fatto che le assicurazioni nei settori principali delle pensioni e della sanità ed anche per altri tipi di previdenza fossero esclusivamente correlate allo svolgimento di un'attività lavorativa lasciava larghe fasce della popolazione (particolarmente femminile, ma non solo) pressoché completamente scoperte nel sistema di sicurezza sociale". Idem, p. 127.

momento che i meccanismi di protezione del Welfare State si attivano solamente dopo il fallimento o l'impossibilità ad agire delle reti sociali familiari, fornendo assistenza agli individui in condizioni di già manifesto bisogno.

A questi sistemi potrebbe essere aggiunto quello dei Paesi dell'Europa orientale che avevano subito la pianificazione dell'economia di marca sovietica. Non fanno riferimento a un preciso modello⁹⁸, perché la riconversione a un'economia di mercato e la democratizzazione politica non hanno (ancora) dato origine a un autentico Welfare State che protegga i propri cittadini. Si riscontra, invece, in alcuni di questi Stati, un'alta disuguaglianza nella distribuzione delle risorse, che causa un diffuso rischio di povertà ed esclusione sociale. Questa conclusione è resa visibile dai flussi migratori che partono da questi Paesi verso l'Europa occidentale, generando crescenti timori nella popolazione degli Stati più ricchi, anche a causa dell'attuale congiuntura economica negativa. Neppure in questo caso si può dire che abbia giovato l'insegnamento del '29. Infatti – puntualmente – ad ogni avvicinarsi di una crisi si formano tendenze maggioritarie favorevoli alla chiusura protezionistica dei mercati, in particolare impedendo la libera circolazione delle persone e ciò avviene anche in un'Unione Europea democratica, libera e civile, ma poco sociale. Parallelamente le politiche di welfare, riproposte su base etnica, vengono ridimensionate per rilanciare la crescita. La redistribuzione della ricchezza e della sicurezza ritornano ad essere esclusivamente conseguenze della crescita? Già Keynes aveva dimostrato l'infondatezza di una tale impostazione, che tuttavia è riuscita ad ottenere nuovi consensi e sostenitori. Le keynesiane teorie del *deficit spending*, della piena occupazione, delle politiche anticicliche sono possibili vie d'uscita dalla crisi che non vengono nemmeno prese in considerazione dall'attuale classe dirigente⁹⁹.

Per fornire un esempio applicativo di questi diversi modelli di Welfare si possono (ri)costruire interventi verosimili che ogni sistema propone per risolvere lo spostamento degli studenti da

⁹⁸ Yuri Kazepov e Domenico Carbone lo definiscono il sistema di “welfare della transizione”. Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., pp. 96-97.

⁹⁹ Inoltre, se le liberal-democrazie non sapranno rispondere ai bisogni sociali della popolazione, si apriranno insidiose possibilità che regimi tirannici e oppressivi possano strumentalizzare le pessime scelte del mondo occidentale, come – ad esempio – seppe fare Stalin all'inizio degli anni Trenta in occasione delle inefficaci politiche protezioniste e di rigore finanziario intraprese dalle potenze europee e americane all'epoca della depressione successiva alla crisi del '29. Il risultato fu quello di alimentare il circolo vizioso della recessione, con momenti che hanno segnato l'immaginario collettivo (come la distruzione di derrate alimentari per evitare l'ulteriore crollo dei prezzi mentre migliaia di persone morivano di fame, brucavano l'erba o si gettavano dai grattacieli di New York). Tuttavia, se si volesse sostenere un “paragone” con i giorni nostri sul tema della Politica Agricola Comunitaria (PAC), si scoprirebbe che l'UE prevede le “quote” per contenere la propria produzione agricola, al fine di sostenere – artificialmente – il reddito degli imprenditori agricoli. Non sarebbe più sensato risolvere prima il problema della fame nel mondo e poi pensare a come mantenere i prezzi a un “giusto” livello? L'Europa, per essere veramente una “potenza civile”, deve trovare strumenti innovativi per risolvere queste complicate questioni, rivedendo anche la sua PAC.

casa a scuola e viceversa. Il modello socialdemocratico dovrebbe prevedere il servizio scuolabus gratuito per tutti i bambini (anche di famiglia benestante), finanziato con un'elevata imposizione fiscale caratterizzata in senso fortemente progressivo, oppure la gratuità dell'utilizzo dei mezzi pubblici rivolti anche al resto della cittadinanza. Il modello liberale mostrerebbe scarsa attenzione al problema, lasciando che sia il mercato a risolvere la situazione e, casomai, interverrebbe solamente in un secondo momento. L'intervento potrebbe essere però molto selettivo, rivolto solamente agli studenti che presentano uno stato familiare di manifesta e comprovata necessità, tanto da rendere inderogabile l'intervento dello Stato che potrebbe fornire una copertura (più o meno estesa) del costo del servizio¹⁰⁰. I modelli corporativi e familistici agiscono fra questi due "estremi", comunque affidando un ruolo maggiore al Terzo Settore e/o alla famiglia. Quindi le istituzioni pubbliche potrebbero appaltare ad associazioni (laiche o confessionali, specie nei Paesi mediterranei) o ad aziende o consorzi la gestione convenzionata del servizio, con un'agevolazione allo studente divisa in fasce, proporzionale al patrimonio familiare. Nel modello corporativo può avvenire che, ad esempio, per i figli dei lavoratori delle Ferrovie dello Stato, possano esserci delle esenzioni specifiche per l'utilizzo dei treni, senza nessuna particolare motivazione plausibile, se non quella di considerarli un servizio offerto dall'azienda ai propri dipendenti e di garantire anche con queste politiche una prospettiva di pace sociale, sostanzialmente in linea con una prassi paternalistica del proprio ruolo, comunque spesso ben accettata dai lavoratori. In conclusione, tra l'universalistica copertura preventiva del bisogno nel modello socialdemocratico e il trasferimento di un contributo alla singola famiglia disagiata nel regime liberale, si verifica una serie estesa di possibili varianti. Nel 1946 Ernesto Rossi scriveva in tema di sicurezza sociale:

Non conviene dare soccorsi in denaro, perché non si riesce a controllarne il modo di impiego, né conviene rifiutare l'assistenza agli individui che, per qualsiasi ragione, si reputino immeritevoli, perché non è possibile soccorrere la moglie ed i figli dei poveri immeritevoli senza che il capo famiglia partecipi al beneficio, e, d'altra parte, è interesse collettivo che nessuno, neppure i fannulloni e gli sperperatori, vivano bestialmente nella miseria. [...]

Bisognerebbe estendere il sistema, già vigente, della distribuzione delle merci e dei servizi pubblici a chiunque ne facesse richiesta, in modo da mettere al sicuro dalla miseria tutti i componenti della collettività. [...]

[...] un metodo che, a differenza di qualsiasi altra forma di soccorsi agli indigenti, ha il vantaggio [...] di lasciare inalterata la salutare ineguaglianza fra il laborioso risparmiatore e il fannullone sperperatore¹⁰¹.

¹⁰⁰ Secondo Fiorenzo Girotti, questa impostazione del Welfare liberale può generare un circolo vizioso attorno alle politiche sociali, dal momento che "è proprio il grimaldello della cosiddetta selettività positiva (dare di più ai più poveri), nei fatti declinata come selettività negativa (dare soltanto ai più poveri), che reinnesta il circolo vizioso dell'uscita dei ceti medi dal welfare pubblico, dapprima nelle forme di un exit individuale, e poi di un vero e proprio esodo collettivo". Fiorenzo Girotti, *Welfare state*, cit., p. 334.

¹⁰¹ Ernesto Rossi, *Abolire la miseria*, cit., pp. 102-103.

Poco dopo Rossi va alla ricerca di esempi concreti in cui una simile teoria abbia prodotto risultati, e li individua nell'istruzione e nella sanità. Si riporta quanto sostiene per il primo settore:

La prima grandiosa applicazione di tale metodo è stata fatta nel campo scolastico. La gratuità della istruzione elementare, in un primo tempo concessa come conseguenza della sua obbligatorietà, solo ai bambini dei poveri, in seguito – per eliminare le costose ed umilianti inchieste sulle condizioni finanziarie delle famiglie, e togliere ogni occasione agli arbitri ed ai favoritismi – venne estesa a tutti, anche ai figli di coloro che avrebbero potuto pagare. [...]

Questa gratuità dei servizi scolastici, per il fatto di essere generalizzata, non discrimina a favore dell'ozio e dell'imprevidenza, elimina ogni causa di demoralizzazione dei poveri, perché da loro lo stesso trattamento che ai ricchi, ed impedisce di sperperare le risorse della collettività in consumi diversi da quelli che si reputano necessari per il miglioramento intellettuale e fisiologico delle nuove generazioni. Essa non costituisce un regalo per i genitori ricchi, che avrebbero mandato i figli a scuola anche se avessero dovuto pagarne completamente il costo, giacché con tale sistema essi pagano, seppure in forma diversa, come contribuenti per il conseguente aumento delle imposte¹⁰².

La conclusione, ancora oggi valida, è che:

Con l'aumento della interdipendenza degli interessi, l'indirizzo generale della legislazione finanziaria si è appunto andato sempre più evolvendo in questo senso: di trascurare la diretta corrispondenza fra l'utilità di ogni singolo servizio ed il tributo richiesto da chi ne trae particolare vantaggio. [...] Il cittadino è chiamato a pagare in blocco l'insieme dei servizi che lo stato presta¹⁰³.

Questo approccio alla questione della sicurezza sociale presuppone che venga radicalmente superata la concezione materialistica della ricchezza e la si concepisca invece come una somma di utilità piuttosto che come un ammasso di beni, che conviene rendere comunque e a priori il più grande possibile¹⁰⁴.

Per evidenziare ulteriormente quanto affermato, si riporta la testimonianza di Alberto Franceschini (classe 1947) sul proprio percorso scolastico negli anni Cinquanta¹⁰⁵. Sono molto interessanti, ai fini della tesi, gli aspetti che solleva rispondendo alle seguenti domande, rendendo palpabile che la colpevolizzazione della povertà riemerge continuamente come un fiume carsico:

Fasanella: Lei è cresciuto in una famiglia comunista, nella città più comunista d'Italia. Descriva l'atmosfera che regnava a Reggio Emilia negli anni della sua adolescenza e della sua giovinezza.

Franceschini: Anni terribili, di contrasti sociali e politici vissuti in modo drammatico. C'era molta povertà. E l'incomunicabilità tra comunisti e anticomunisti era totale. Clima duro, da guerra civile.

Ho un ricordo personale che forse può aiutare a capire meglio. Siccome abitavamo nella Camera del lavoro, nel cuore della città, la scuola che frequentavo era in pieno centro storico, dove abitavano i più ricchi di Reggio. I miei compagni erano tutti figli di professionisti e

¹⁰² Idem, pp. 103-104.

¹⁰³ Idem, p. 104.

¹⁰⁴ Idem, pp. 42-43.

¹⁰⁵ Com'è noto, Franceschini è il fondatore – nel 1970, assieme a Renato Curcio – delle Brigate Rosse, e in un libro-intervista ripercorre anche la fase precedente allo sbocco terroristico. Incarcerato nel 1974, si dissociò dal partito armato nel 1982.

commercianti: io ero l'unico povero in una classe di benestanti. Perciò ero l'unico ad avere libri e quaderni gratis, con il timbro del patronato scolastico sulla copertina.

Quel timbro mi rendeva diverso da tutti gli altri. Mi vergognavo della mia diversità e strappavo le copertine con il marchio di povertà. La maestra si arrabbiava, diceva che ero disordinato e mi dava continuamente note negative. Un giorno mi chiamò alla cattedra e mi umiliò davanti a tutti. Mi disse: «Invece di distruggere i libri e i quaderni che noi ti diamo, dovresti esserci grato. Dovresti ringraziarci perché ti offriamo la possibilità di studiare. E poi, la tua famiglia non merita nulla, perché voi vivete con l'oro di Stalin».

Fasanella: Lei come reagì?

Franceschini: Quando tornai a casa, finì di essermi ammalato e non andai a scuola per una settimana¹⁰⁶.

Si riporta anche un altro significativo passaggio del dialogo fra i due personaggi.

Fasanella: Quando comincio a interessarsi di politica?

Franceschini: All'età di cinque-sei anni ero già nella politica. Conservo molte istantanee ancora intatte: sulle spalle di papà, durante le lotte alle Reggiane; le jeep della polizia, gli «scelbini», come venivano allora chiamati i poliziotti, che caricavano i manifestanti; i cortei; i comizi... In quegli anni non c'erano gli asili nido, erano le sezioni del Partito che svolgevano questa funzione. Io trascorrevi il mio tempo libero in sezione, con gli altri ragazzi figli di compagni¹⁰⁷.

Quest'ultima citazione è giustificata dall'interessante accenno al ruolo sostitutivo che il PCI e le sue associazioni (e specularmente la DC) avevano nella fornitura di alcuni "servizi di welfare" di cui l'Italia era (ed è) carente, come gli asili nido.

5.2) I modelli di Welfare nelle statistiche

Ritornando ai quattro modelli di Welfare, è possibile applicare questa classificazione su un parametro preso in considerazione dalle statistiche ISTAT: il calcolo della disuguaglianza nella distribuzione del reddito nel contesto dei Paesi europei. L'Istituto afferma che

Nel 2005 la maggioranza delle famiglie residenti in Italia (61 per cento) ha conseguito un reddito netto inferiore all'importo medio annuo [italiano] (27.736 euro, circa 2.311 euro al mese). Considerando anche il valore mediano¹⁰⁸, risulta che il 50 per cento delle famiglie ha percepito meno di 22.460 euro e, quindi, circa 1.872 euro mensili. Ciò evidenzia una disuguaglianza nella distribuzione dei redditi [...] non trascurabile al confronto con gli altri paesi dell'Ue. I risultati relativi ai redditi del 2005, infatti, mostrano un indice di concentrazione¹⁰⁹ italiano (0,32) che colloca il Paese tra quelli con i valori più elevati: il dato

¹⁰⁶ Giovanni Fasanella, Alberto Franceschini, *Che cosa sono le Br*, BUR, Milano, 2004, pp. 19-20. La risposta di Franceschini prosegue così: "Mio padre si era reso conto che nel mio comportamento c'era qualcosa di strano, e si tormentava perché non riusciva a capire quale fosse il mio problema. Un giorno – eravamo a tavola – me ne uscì con una domanda a bruciapelo: «Papà, che cos'è l'oro di Stalin? Perché noi viviamo con l'oro di Stalin, vero?». Lui si arrabbiò e volle sapere chi mi avesse messo in testa quell'idea. Gli raccontai l'episodio. Lui andò a scuola e prese a schiaffi la maestra. Successe un pandemonio. Tanto che dovette intervenire il Partito per risolvere la situazione: mi trasferirono in un'altra classe e tutto tornò a posto".

¹⁰⁷ Idem, p. 20.

¹⁰⁸ Il valore mediano del reddito suddivide le famiglie in due parti uguali: la prima metà con redditi inferiori alla mediana, la seconda metà con redditi uguali o superiori.

¹⁰⁹ Per la comparazione si è utilizzato l'indice di Gini, che esprime una misura della concentrazione di variabili quantitative trasferibili, quali il reddito, in modo da valutare come si distribuiscano tra la popolazione. L'indicatore assume valori compresi tra 0, nel caso in cui tutte le famiglie percepiscano lo stesso reddito e si verifichi una perfetta equità nella distribuzione, e 1, nel caso di totale disuguaglianza.

medio, che non comprende Romania e Bulgaria, è pari a 0,30. Sullo stesso livello si trovano Regno Unito e Irlanda, mentre situazioni più svantaggiate sono a carico di Estonia, Ungheria, Polonia e Romania, che registrano lo 0,33; Grecia (0,34) e Lituania (0,35). Infine, Portogallo (0,38) e Lettonia (0,39) con gli indici di concentrazione più alti, fanno emergere le più elevate disparità nella distribuzione interna dei redditi. In Svezia, Danimarca, Slovenia e Bulgaria (0,24) le disuguaglianze appaiono sensibilmente attenuate; nel gruppo dei paesi che comprende Repubblica Ceca e Austria (0,25) e Finlandia e Paesi Bassi (0,26) l'indice di concentrazione si attesta comunque su un livello contenuto¹¹⁰.

Da questo quadro emerge con evidenza la validità generale degli archetipi sopra proposti: il modello mediterraneo-latino (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia) e quello anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda) consentono margini maggiori di disuguaglianza, mentre il sistema continentale (Germania, Francia, Benelux) e soprattutto quello nordico (Svezia, Danimarca e Finlandia) redistribuiscono maggiormente la ricchezza prodotta, garantendo un migliore benessere "diffuso". I Paesi dell'Europa centro-orientale appena entrati nell'UE si dividono in due tronconi, non avendo ereditato uno specifico modello di Welfare: alcuni sono i protagonisti delle peggiori *performance*, con i più elevati tassi di disuguaglianza (Paesi lituani, Ungheria, Polonia, Romania), mentre Slovacchia, Repubblica Ceca, Bulgaria e Slovenia hanno indici bassi, comparabili – per gli ultimi tre Stati – addirittura a quelli nordici. Per esprimere opinioni più precise, appare conveniente però riservarsi di analizzare le loro evoluzioni in un arco temporale più lungo, per sottrarsi a superficiali banalizzazioni o a grossolani errori interpretativi.

Per evitare un'impostazione solamente teorica e una concettualizzazione del Welfare, si forniscono anche altri dati che appaiono particolarmente significativi per intendere le differenze fra le tipologie di protezione sociale. I dati sono tratti dalla pubblicazione ISTAT "100 statistiche per il Paese", che permettono di effettuare un'importante comparazione delle statistiche italiane con quelle degli altri ventisei Stati membri.

La spesa per la protezione sociale, articolata nelle tre aree di intervento della previdenza, della sanità e dell'assistenza, secondo l'Istituto è:

un indicatore correlato positivamente al livello di reddito, alle caratteristiche strutturali – risultando più elevata nei paesi con età della popolazione polarizzata nelle classi giovani e/o anziane – e al modello di welfare adottato. Nel 2005 l'Italia con 6.416 euro annui pro capite si colloca in posizione intermedia rispetto agli altri paesi europei e, comunque, al di sopra della media Ue27 (6.087 euro). Bulgaria (circa 450 euro pro capite), Romania (circa 521 euro), Lettonia (700 euro) e Lituania (802 euro) sono ai livelli più bassi; il dato più alto si registra per il Lussemburgo (14.122 euro). Rispetto al Pil, la spesa dedicata alla protezione sociale nei paesi Ue27 è pari al 27,2 per cento: mentre Lettonia, Estonia, Lituania, Romania e Bulgaria, di nuova adesione, si confermano su valori più contenuti, Francia, Svezia e Danimarca, caratterizzate da maggior benessere e da una storica attenzione al welfare, impegnano la percentuale più alta di

¹¹⁰ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 89. È necessario comunque tenere in considerazione che alcune statistiche sull'Italia mantengono l'incognita della difficile quantificazione delle stime inerenti al lavoro sommerso.

risorse per la protezione sociale, rispettivamente 31,5 per cento, 31,3 per cento e 30,2 per cento del Pil. L'Italia, con il 26,4 per cento, si colloca al di sotto della media Ue e vicino alla Finlandia (26,7)¹¹¹.

Può risultare ulteriormente indicativo, anche ai fini della “classificazione” dei diversi modelli di Welfare, fornire le graduatorie complete in ordine decrescente, riferibili al 2005, sulla spesa per la protezione sociale nei ventisette Paesi membri dell'UE, sia per gli euro pro capite investiti, sia sulla percentuale del PIL.

Spesa in ordine decrescente per la protezione sociale nei Paesi dell'UE – Anno 2005 (in euro pro capite correnti):

Lussemburgo; Danimarca; Svezia; Paesi Bassi; Francia; Austria; Belgio; Regno Unito; Finlandia; Germania; Irlanda; **Italia (dodicesima posizione)**; Spagna; Grecia; Portogallo; Slovenia; Cipro; Malta; Ungheria; Repubblica Ceca; Polonia; Slovacchia; Estonia; Lituania; Lettonia; Romania; Bulgaria.

Spesa in ordine decrescente per la protezione sociale nei Paesi dell'UE – Anno 2005 (in percentuale del PIL):

Francia; Svezia; Danimarca; Belgio; Germania; Austria; Paesi Bassi; Regno Unito; Finlandia; **Italia (decima posizione)**; Portogallo; Grecia; Slovenia; Lussemburgo; Ungheria; Spagna; Polonia; Repubblica Ceca; Irlanda; Malta; Cipro; Slovacchia; Bulgaria; Romania; Lituania; Estonia; Lettonia.

Anche il tema dell'emancipazione femminile è intrinsecamente collegato al sistema di Welfare e in particolare ai servizi sociali offerti dalle amministrazioni pubbliche: la parificazione delle opportunità è più riuscita nei modelli nordici e continentali (facendo emergere addirittura alcune inversioni di tendenza come si vedrà dall'esposizione delle statistiche¹¹²), sufficiente in quello anglosassone (dove il risultato è meno direttamente riconducibile al Welfare e più alla mentalità e ai costumi), mentre le società mediterranee rimangono arretrate e conservatrici, come apparirà nitidamente dai computi proposti in particolare sulle possibilità professionali per le donne. È ovvio che queste siano collegate a una serie di servizi, come gli asili nido¹¹³, la scuola a tempo pieno e l'assistenza per gli anziani, che hanno uno sviluppo inferiore nei Paesi mediterranei e che dunque influenzano negativamente le pari opportunità.

¹¹¹ Idem, scheda 28.

¹¹² Si veda, ad esempio, la scheda ISTAT 42, citata a p. 52.

¹¹³ Nel 2004 i Comuni italiani che hanno attivato almeno un servizio tra asili nido, micronidi o altre strutture per l'infanzia sono appena il trentanove per cento del totale. La situazione nel Meridione è ancora peggiore. Come sostiene l'ISTAT, “L'obiettivo è quello di aumentare i servizi per l'infanzia nelle regioni del Mezzogiorno al fine di favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro, aumentando la percentuale di Comuni con servizi per l'infanzia dall'attuale 21 per cento al 35 per cento, valore target fissato per le regioni del Mezzogiorno, da raggiungere nel 2013”. Idem, scheda 96.

Inoltre la presenza e la diffusione della versione tradizionalista della religione cattolica e in particolare della retorica persistente sul ruolo della donna in famiglia possono rappresentare altre ragioni di questa arretratezza¹¹⁴. In effetti,

Nel 2007 in Italia risulta occupato¹¹⁵ il 58,7 per cento della popolazione nella fascia di età 15-64 anni. Permangono notevoli le differenze di genere: le donne occupate sono soltanto il 46,6 per cento; gli uomini occupati il 70,7 per cento. [...] i livelli dell'occupazione nazionale restano distanti da quegli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000, che prevedono il raggiungimento entro il 2010 di un tasso di occupazione complessivo pari al 70 per cento e pari al 60 per cento per le donne. [...]

Se nel 2006 il tasso di occupazione maschile italiano risulta inferiore a quello medio Ue di poco più di 1 punto percentuale, quello dell'occupazione femminile lo è di 11 punti. Solo Ungheria, Malta e Polonia presentano tassi nazionali di occupazione, riferiti al totale della popolazione, inferiori a quello italiano. Nel confronto con i paesi di più vecchia adesione l'Italia presenta il tasso di occupazione totale più basso, inferiore alla media Ue15 di oltre 7,5 punti percentuali¹¹⁶.

Dunque il tasso di occupazione femminile in Italia è fra i più bassi d'Europa assieme a Malta, Grecia e Polonia, mentre è fra i più alti nei Paesi scandinavi e in Olanda, contrapponendo anche in questo caso sistema mediterraneo e nordico-continentale. Più in generale,

Nel 2006 il tasso di attività¹¹⁷ della popolazione tra i 15 e i 64 anni nell'Unione europea è pari al 70,2 per cento: il valore minimo si registra a Malta (59,2 per cento), il massimo in Danimarca (80,6 per cento). L'Italia, con un modesto 62,7 per cento, si colloca appena al terzultimo posto della graduatoria, prima di Malta e dell'Ungheria, ultimo dei maggiori paesi europei e ben al di sotto degli altri paesi mediterranei (Spagna e Grecia). I tassi di attività degli uomini sono più elevati di quelli delle donne in tutti i paesi dell'Unione. L'Italia, pur essendo tra quelli in cui il differenziale di genere è più accentuato (circa 25 punti percentuali), evidenzia al tempo stesso un problema di basso livello di partecipazione degli uomini, il cui tasso di attività è superiore solo a quello di alcuni paesi dell'Europa orientale¹¹⁸.

Ovviamente questo aspetto ha pesanti ripercussioni anche sul Welfare, dal momento che – come ricorda Nicola Rossi, – “è tramite la crescita dell'occupazione che si amplia la base fiscale e contributiva che sostiene il sistema di sicurezza sociale”¹¹⁹. A questo punto, occorre riflettere sul nodo della disoccupazione.

In Italia la disoccupazione è diminuita nel corso del decennio 1998-2007 di 5,3 punti percentuali, attestandosi a fine periodo al 6,1 per cento. [...] nel 2007 le donne disoccupate sono

¹¹⁴ L'Italia è in assoluto il Paese dell'UE dove si divorzia meno in proporzione alla popolazione. Gli altri Stati che, in ordine crescente, seguono nelle statistiche sono: Irlanda, Spagna, Grecia, Slovenia e Polonia, tutte nazioni a grande maggioranza cattolica (eccetto la Grecia). Idem, scheda 25.

¹¹⁵ Il tasso di occupazione si ottiene dal rapporto tra gli occupati nella fascia di età compresa fra i quindici e i sessantaquattro anni e la popolazione della stessa classe di età.

¹¹⁶ Idem, scheda 38.

¹¹⁷ Il tasso di attività si ottiene rapportando le forze di lavoro nella fascia di età compresa fra i quindici e i sessantaquattro anni con la popolazione della medesima fascia di età. Le forze di lavoro sono definite come somma degli occupati e delle persone che cercano attivamente lavoro.

¹¹⁸ Idem, scheda 40. Per un approfondimento sul tema della necessità di una maggiore occupazione femminile in Italia, Maurizio Ferrera, *Il fattore D: perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano, 2008.

¹¹⁹ Nicola Rossi, *Meno ai padri più ai figli*, cit., p. 46. Rossi, a p. 43, osserva anche che “Non è poi così lontano il tempo in cui i leader europei chiudevano il vertice madrileno dell'Unione affermando che l'occupazione costituisce il «principale obiettivo sociale, economico e politico dell'Unione e dei singoli Stati membri». È necessario, a questo punto, impedire che si formi la convinzione che quella affermazione fosse, in realtà, una nobile intenzione, ma nulla più che un'intenzione”.

il 7,9 per cento a fronte del 4,9 per cento degli uomini. Nel contesto italiano l'abbattimento del tasso di disoccupazione va letto congiuntamente al dato riferito al tasso di attività che registra, per il nostro Paese, un basso rapporto percentuale (62,5) tra le forze di lavoro (occupati e persone in cerca di occupazione) e la popolazione di riferimento. [...]

Nel 2006, il tasso di disoccupazione nazionale risulta inferiore a quello medio dei paesi Ue27 di circa 1 punto e mezzo percentuale. [...] Il tasso di disoccupazione femminile risulta in linea con quello medio Ue27 (8,9 per cento). La Spagna e la Grecia sono i paesi in cui lo scarto positivo tra tassi di disoccupazione maschile e femminile è più elevato. In diversi paesi nord europei (Paesi Bassi, paesi anglosassoni e baltici) che presentano i più bassi tassi di disoccupazione femminile (non superiori al 6 per cento), tale scarto è inferiore al punto percentuale e in altri, tra i quali spicca la Germania, il tasso di disoccupazione maschile supera quello femminile¹²⁰. [...]

Il tasso di disoccupazione della popolazione in età 15-24 anni in Italia [21,6] è tra i più elevati a livello europeo, inferiore nel 2006 solo a quello di Polonia (29,8), Slovacchia (26,6), Grecia (25,2) e Francia (23,4). [...] il tasso maschile [italiano] (19,1) supera quello medio Ue di circa 2 punti percentuali. Quello femminile è pari al 25 per cento: un profilo che [...] ci colloca [assieme alla Spagna e soprattutto alla Grecia, dove la disoccupazione delle giovani donne sfiora il 35%] tra i paesi a più elevato differenziale del tasso di disoccupazione giovanile per genere (+7,8 punti a fronte di un valore medio Ue di appena mezzo punto percentuale). [...]

Germania, Regno Unito e Malta, tutti paesi con tassi di disoccupazione giovanile inferiori alla media Ue, si caratterizzano anche per un tasso di disoccupazione delle giovani donne di circa 3 punti percentuali inferiore a quello dei coetanei maschi¹²¹.

Vari altri Stati presentano un numero superiore o quasi uguale di giovani disoccupati maschi rispetto alle donne: Svezia, Finlandia, Danimarca, Lussemburgo, Romania, Lituania, Austria, Irlanda¹²².

Inoltre, l'Italia è fra i Paesi occidentali che impiega peggio (o non impiega affatto) i propri laureati, come documentato da diversi studi sintetizzati in due recenti approfondimenti su "L'espresso", di cui si riportano i titoli perché già sufficientemente esplicativi: "Laureato non ti voglio. Nell'industria solo cinque dipendenti su cento hanno fatto l'università. Un record negativo in Europa che penalizza lo sviluppo. E una ricerca rivela che spesso a evitare i "dottori" sono proprio gli imprenditori" e "Il dottore è svalutato. Un lavoro non adeguato al proprio titolo. E retribuito meno che all'estero. Ecco il destino dei neolaureati. Tranne qualche eccezione"¹²³.

¹²⁰ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 41.

¹²¹ Idem, scheda 42.

¹²² È necessario non dimenticare la situazione delle donne in altre aree del pianeta, per evitare di sottovalutare o oscurare gli enormi miglioramenti della condizione femminile nelle società occidentali. Si riportano, a titolo d'esempio, solamente alcuni casi limite recentemente avvenuti in Arabia Saudita.

"La storiaccia di una ragazza di Qatif violentata da una gang e condannata al carcere e alla frustate perché prima dello stupro stava conversando con un amico [...]. La signora americana arrestata perché sorpresa a bere un caffè con un collega siriano. I 20 anni di prigione inflitti a due ragazzi che avevano immesso nel Web foto oscene.

L'emblema dell'arretratezza nei costumi rimane la proibizione per le donne di guidare l'auto. [...]

Resta tabù la vanità. Le borghesi affollano i grandi centri commerciali con le forme sepolte nei tuniconi neri. Si aggirano nei negozi comprando capi di vestiario sexy che potranno indossare solo in casa. «Non viviamo come le nostre nonne», sospira Fawzi, medico presso la compagnia petrolifera statale: «Ma l'Europa resta un altro pianeta». Gianni Perrelli, *Così l'Arabia sfida Al Qaeda*, "L'espresso", 17/07/2008, n. 28, p. 86.

¹²³ Luca Piana, *Laureato non ti voglio. Nell'industria solo cinque dipendenti su cento hanno fatto l'università. Un record negativo in Europa che penalizza lo sviluppo. E una ricerca rivela che spesso a evitare i "dottori" sono proprio gli imprenditori*, pp. 32-36 e Roberta Carlini, *Il dottore è svalutato. Un lavoro non adeguato al*

Nel secondo articolo si sottolinea la “perversione” del mercato del lavoro italiano, in particolare nei confronti delle dottoresse provenienti dalle regioni del Sud:

[...] sono proprio i lavoratori laureati ad affollare le statistiche del lavoro atipico. Mettendo assieme tutti i contratti a termine e i finti collaboratori (i cosiddetti parasubordinati) l’Isfol ha calcolato che uno su quattro è laureato. E la condizione di rischio cresce per le donne e nel Mezzogiorno: facendo della ragazza laureata meridionale la regina dell’incertezza lavorativa¹²⁴.

5.3) La difficile costruzione di un Welfare europeo

Dopo aver analizzato – da un punto di vista teorico, ma anche statistico – le differenze tra i vari modelli di Welfare europei, appare difficile delineare quali caratteristiche avrebbe l’istituzione di un unico, enorme Welfare centralizzato a livello di UE, con l’incognita che – preventivamente – bisognerebbe decidere a quale dei diversi sistemi si volesse far riferimento. Inoltre, bisogna tener presente che, come osserva Mario Telò

Le politiche occupazionali, di Stato sociale e salari sono appannaggio delle competenze nazionali, tranne ambiti ristretti come la salute dei lavoratori sul posto di lavoro, l’eguaglianza tra uomo e donna sul lavoro, e l’informazione e partecipazione dei lavoratori in situazioni di ristrutturazione industriale, questioni su cui sono state approvate direttive europee¹²⁵.

Dunque, al momento è poco realistico pensare a un esteso Welfare europeo (perlomeno nel medio periodo), mentre è più utile focalizzare l’attenzione su quelle tematiche specifiche delle politiche sociali che hanno già delle direttive in materia, come il diritto alla salute, sulle quali aumentare le competenze legislative dell’UE, per poi proseguire – in un secondo momento – con altri settori. A ciò potrebbero aggiungersi indicazioni generali, per favorire la socializzazione dei servizi piuttosto che la monetizzazione di interventi iperselettivi ai bisognosi, evitando che il progetto di Welfare europeo sia concepito come il minimo comun denominatore dei Welfare State attuali¹²⁶. Precisamente, l’obiettivo è che l’intervento europeo renda più efficiente il Welfare, creando – tra l’altro – una “solidarietà europea di fatto” più penetrante di quella attuale e dunque favorendo l’evoluzione dell’integrazione nell’UE.

proprio titolo. E retribuito meno che all’estero. Ecco il destino dei neolaureati. Tranne qualche eccezione, pp. 38-40, in “L’Espresso”, 3/07/2008, n. 26.

¹²⁴ Roberta Carlini, *Il dottore è svalutato*, cit., p. 39.

¹²⁵ Mario Telò, *L’Europa potenza civile*, cit., p. 138.

¹²⁶ Un Welfare europeo potrebbe anche essere una risposta all’etnicizzazione dello stesso nelle fasi di crisi, non solamente riferendosi ai cittadini extracomunitari, ma agli europei stessi che vivono in altri Paesi membri. In momenti di crisi economica (o di tendenze xenofobe come verso i rom), le tentazioni di rinchiudersi in scelte ultranazionaliste potrebbero divenire “irresistibili” per alcuni governi e parlamenti. Iniziare a progettare e costruire un Welfare europeo dovrebbe servire da antidoto per evitare tali derive.

5.4) Alle origini del progetto europeo

Le speranze dei “padri fondatori” dell’UE erano ben diverse dall’attuale integrazione, in verità, assai poco sociale. Si potrebbe far iniziare il processo di unificazione politica europea (con alle volte l’aspettativa di creare perfino un unico popolo) negli anni della Seconda Guerra Mondiale. Anche se non è un percorso delimitabile all’interno di date artificialmente costruite dagli storici, tanto più che il processo non può ancora dirsi concluso, non appartiene esclusivamente alla sfera suggestionale affermare che tale integrazione abbia un momento cardine nella conferenza di Algeri del 1943, quando l’iniziativa congiunta del capo morale della Resistenza europea Jean Moulin e del cittadino d’Europa Jean Monnet, consentirono di affermare il ruolo di Charles De Gaulle riuscendo a superare il disegno portato avanti dalle potenze anglosassoni, orientate a concepire l’Europa post-bellica come “semplice zona di libero scambio sotto la loro tutela”. In questo passaggio emergono elementi centrali e ancora attuali: l’esigenza dell’unità europea sulla base dei diritti acquisiti proprio a partire dalla comune lotta contro il nazi-fascismo, quindi la Resistenza come primo momento unificatore dei popoli e i diritti – civili, politici e sociali – che da essa germogliano come specificità che contraddistingue in positivo il Vecchio Continente e la sua proiezione nel resto del globo e nel futuro.

Due anni prima, in Italia, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi scrivono “Per un’Europa libera e unita. Progetto di un manifesto”, noto come “Il Manifesto di Ventotene”, un trattato politico composto quando si trovavano al confino, assieme a centinaia di altri antifascisti, sull’isola di Ventotene che, per l’occasione, era divenuta un grandioso laboratorio di idee, un’ “accademia” non istituzionalizzata. Nel 1942, il federalista Altiero Spinelli redige un altro importante saggio, intitolato “Gli Stati Uniti d’Europa e le varie tendenze politiche”¹²⁷. Rossi e Spinelli, già allora, sostengono che per costituire la Federazione europea non vanno sottovalutati i vari aspetti dell’integrazione, politici, economici e sociali, che anzi devono procedere parallelamente: l’obiettivo della costituzione di un ordine federale non è scindibile dalla riforma socio-economica e “la rivoluzione europea [...] dovrà essere socialista” senza essere collettivista¹²⁸.

¹²⁷ I due saggi citati, assieme a “Politica marxista e politica federalista”, vengono stampati a partire dal 1944, e l’opera unitaria è pubblicata, all’inizio clandestinamente, a cura di Eugenio Colorni e con una sua prefazione. Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, *Il manifesto di Ventotene*, cit.

¹²⁸ Idem, p. 29. Nella rivoluzione socialista europea “le forze economiche non debbono dominare gli uomini, ma [...] essere da loro sottomesse”, senza spegnere “le gigantesche forze di progresso che scaturiscono dall’interesse individuale”, convogliandolo invece “verso gli obiettivi di maggiore vantaggio per tutta la collettività”. Di conseguenza “la proprietà privata deve essere abolita, limitata, corretta, estesa caso per caso, non dogmaticamente in linea di principio” statizzata (Idem, pp. 30-31). Sempre secondo Spinelli e Rossi, si dovranno attuare: le nazionalizzazioni (“senza alcun riguardo per i diritti acquisiti”) delle industrie elettriche, minerarie,

Altri obiettivi di Spinelli sono: l'esercito unico; l'unità monetaria; l'abolizione delle barriere doganali e protezionistiche e delle limitazioni all'emigrazione tra gli Stati appartenenti alla Federazione (assicurando la piena libertà della circolazione di persone, merci, capitali e servizi nel mercato unico europeo); la rappresentanza diretta dei cittadini ai consessi federali¹²⁹; la politica estera unica; la determinazione dei limiti amministrativi dei vari Stati membri; la tutela delle minoranze etniche. Da questi programmi, che Spinelli vuole realizzare a livello federale, si comprende tutta l'estrema attualità del suo pensiero e della sua opera, dal momento che alcuni risultati non sono stati ancora completamente ottenuti nemmeno nell'odierna "Federazione incompiuta".

In questo breve paragrafo sui "padri fondatori" dell'Unione, sono stati citati tre grandi protagonisti della storia dell'integrazione europea, molto diversi e in competizione tra loro come principali esponenti di modelli contrapposti di "europeizzazione": il federalista Spinelli, il funzionalista Monnet e il fautore dell'«Europa delle Patrie» de Gaulle. Non è secondario sottolineare che tutte le loro considerazioni sull'esigenza dell'unità europea si sviluppano nel corso del conflitto, alle volte esplicitandosi più rigorosamente a guerra conclusa¹³⁰. Anche

siderurgiche, degli armamenti e dei grandi istituti bancari; la riforma agraria e industriale (che conceda aree coltivabili ai contadini precedentemente senza terra e "che estenda la proprietà dei lavoratori nei settori non statizzati, con le gestioni cooperative, l'azionariato operaio"); la valorizzazione del ruolo della scuola pubblica (che "dovrà dare le possibilità effettive di proseguire gli studi [...] ai più idonei, invece che ai più ricchi"); l'affossamento definitivo dell'ordinamento corporativo ("che corona il controllo poliziesco sui lavoratori"). Invece, per la politica federalista, che Spinelli e Rossi vogliono "realistica e spregiudicata", un grave rischio sarà rappresentato dal possibile emergere di economie nazionali pianificate (come lasciato paventare anche dai laburisti inglesi nel corso del conflitto) del tutto incompatibili con una Federazione europea, dal momento che queste non potranno che essere nazionaliste, autarchiche e sezzionali. Idem, pp. 31-35.

¹²⁹ Spinelli lanciò, a più riprese e con vari metodi, l'idea dell'Assemblea Costituente Europea (rappresentativa dell'insieme del popolo e delle forze politiche europee) come strumento per costruire un potere democratico europeo fondato su una Costituzione (in particolare si ricordino le iniziative del Congresso del Popolo Europeo – CPE – a cavallo fra anni Cinquanta e Sessanta e del Trattato di Unione Europea approvato nel 1984 dal Parlamento europeo, nelle quali Spinelli giocò un ruolo determinante). Anche questo progetto rimase incompiuto e parzialmente abortito.

¹³⁰ Il loro contributo è di particolare valore, se si considera che diversi soggetti osteggiarono il processo d'integrazione. In questo senso, oltre alle formazioni comuniste e ai loro sindacati di riferimento, anche il CNPF, la Confindustria francese, negli anni Cinquanta rimase su posizioni difensive, se non reazionarie. (Ignazio Masulli, *Welfare State e patto sociale in Europa*, cit., p. 135) Fra le sue priorità c'erano la difesa dell'Impero coloniale e dei mercati protetti, l'opposizione alla costruzione europea, il rifiuto del dialogo e della ricerca del compromesso e della regolazione tramite contratto dei rapporti sociali. "Dal 1950, il CNPF entrò in conflitto contro la ratifica del trattato di Parigi che istituì, il 18 aprile 1951, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Dopo questa opposizione alla prima iniziativa di apertura delle frontiere, il padronato francese contribuì al fallimento del progetto della Comunità europea di difesa (CED). Il CNPF, per la sua linea conservatrice e miope, fu largamente corresponsabile dell'emergere della crisi politica che portò alla fine della Quarta Repubblica". Idem, pp. 137-138.

Inoltre, la politica post-colonialista francese ebbe molti altri sostenitori oltre alle organizzazioni imprenditoriali. Infatti Ignazio Masulli osserva che "L'esempio più esplicito della contraddizione tra spinte conservatrici e aperture al rinnovamento fu rappresentato dal fatto che in quel periodo la Francia perseguì, contemporaneamente, una politica di difesa del suo impero coloniale, con le guerre in Indocina e poi in Algeria, mentre, su un altro versante, si impegnava nella costruzione dell'Europa e nell'integrazione nel mercato

grazie al loro contributo, l'Europa dopo la Seconda Guerra Mondiale ha vissuto una lunga fase pacifica che sta ancora proseguendo (a parte il disastro avvenuto nei Balcani e nella ex-Yugoslavia a partire dagli anni Novanta), indispensabile punto di partenza per attuare valide politiche sociali. Tuttavia non si può accontentarsi di questi oltre sessant'anni senza guerra. La Federazione europea rimane ancora incompiuta e, mentre si allontana lo spettro e il ricordo della guerra, si avverte il rischio che l'UE sia ancora troppo fragile, in particolare nella sua evoluzione politica e soprattutto sociale. Inoltre non si può non ricordare che anche all'epoca dello scoppio della Grande Guerra si stava vivendo una lunga fase di non belligeranza all'interno del Vecchio Continente grazie alla politica degli equilibri di potenza, eppure quella generazione di inizio Novecento aveva "una grande voglia di combattere e anche di morire"¹³¹. Per evitare dunque che la storia possa ripetersi, un buon antidoto continua ad essere quello di rafforzare l'integrazione.

Oggi, infatti, permangono rilevanti carenze: le competenze all'Unione sono ancora conferite esclusivamente dagli Stati membri; il Parlamento Europeo rimane privo di prerogative fondamentali, come i poteri di nomina e di controllo, è subordinato al Consiglio nella fissazione del bilancio e nei procedimenti di revisione dei Trattati, ci sono troppe eccezioni alla procedura legislativa ordinaria e viene eletto su base nazionale e non europea; il cittadino europeo in un Paese dell'UE che non sia il suo rimane uno "straniero privilegiato"; i futuri allargamenti dell'UE appaiono incerti, in particolare per quanto riguarda i Balcani e soprattutto la Turchia¹³². Non a caso, Helga Bories Sawala, docente di ruolo all'Università di Brema specializzata in Storia e civiltà della Francia e dei Paesi francofoni, osserva che

un progetto comune europeo potrebbe anche consistere in una più vera partecipazione democratica di ogni cittadino agli affari della res pubblica europea. Invece [...] un parlamento eletto, ma debole, senza nessun controllo di fronte al potere esecutivo, è stato criticato da decenni come proprio deficit democratico. Secondo i propri criteri di democrazia interna che

internazionale". Idem, p. 138 (v. pp. 211, 217 sulle conseguenze sociali in Francia della guerra d'Algeria negli anni Cinquanta e Sessanta).

¹³¹ Emilio Gentile, *All'alba di un secolo mondiale*, in AA.VV., *Il Novecento dal secolo breve alla modernità liquida*, cit., p. 29.

¹³² È evidente che l'eventuale adesione della Turchia possa avere per l'UE delle implicazioni notevoli, dal momento che si tratta di un Paese con la stragrande maggioranza dei cittadini che professano la fede islamica e nel quale lo Stato non ha sempre rispettato i diritti civili e politici della popolazione. Alle incertezze dei Paesi dell'UE nell'apertura alla Turchia, si aggiungono le difficoltà contingenti dello Stato turco, testimoniate anche dal fatto che la Corte Costituzionale ha dovuto decidere se il Partito della Giustizia e della Sviluppo del Primo Ministro Recep Tayyip Erdogan e del Presidente della Repubblica Abdullah Gul – che nel 2007 alle elezioni politiche aveva ottenuto il 47% dei consensi – andava sciolto, come chiesto dal procuratore Abdurrahman Yalcinkaya, perché sovvertiva le regole fondanti della laicità dello Stato turco. Questa appariva una situazione irrealistica: i giudici della Corte per un solo voto hanno respinto le richieste del procuratore.

A testimonianza delle divergenti opinioni sulla Turchia, si evidenzia la differenza fra due articoli – nei quali vengono citati i fatti sopra riportati – pubblicati nello stesso numero de "L'Espresso", intuibile già a partire dai titoli contrastanti: Antonio Carlucci, *Titanic Turchia. Bombe. Scontro tra Islam e laici. L'adesione all'Europa sempre più lontana. Eppure le spiagge sono invase da milioni di turisti e non si trova una camera libera*, "L'Espresso", 13/08/2008, n. 32, pp. 76-79; Soli Ozel, *Ma Ankara resta un modello*, "L'Espresso", 13/08/2008, n. 32, p. 79.

valgono per gli Stati che vogliono aderire, la stessa UE non potrebbe nemmeno essere ammessa nel club¹³³.

Nonostante questo, il federalista europeo Lucio Levi considera il Parlamento Europeo come il “laboratorio della democrazia internazionale”, in quanto “primo parlamento sovranazionale della storia eletto a suffragio universale”¹³⁴. Tuttavia, le potenzialità di questo Parlamento rimangono ancora in parte inesprese anche per un ulteriore motivo: continua ad essere eletto su base nazionale e facendo riferimento ai partiti statali¹³⁵. Accade così che il Parlamento Europeo esiti ad intervenire su temi sociali di scala sovranazionale, dal momento che gli eurodeputati diffidano ad “interferire” nella gestione del Welfare nazionale spesso operata anche dai propri partiti nazionali di riferimento.

Sul tema della rappresentanza, interviene, da un'altra prospettiva, Pietro Costa, che si sofferma sulla cittadinanza europea e sul fatto che non possa essere la “storia” a risolvere il problema dell'identità e della specificità europea, le quali invece risiedono nel riconoscimento dei diritti universalistici dell'uomo, compresi quelli sociali; ne consegue che questi andrebbero garantiti in base al concetto di residenza, e non di cittadinanza, provocando un mutamento profondo nelle politiche di welfare, che verrebbero rivolte integralmente anche agli extracomunitari, in seguito al riconoscimento delle esigenze vitali della persona¹³⁶. Ovviamente, come sostiene Levi, anche i diritti politici dovrebbero essere assegnati in base al principio di residenza, altrimenti il suffragio rimane nazionale e non autenticamente universale; percorrendo questa strada, nelle elezioni comunali, Danimarca, Irlanda, Olanda e Svezia hanno già riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo, e il Belgio solo quello attivo, anche ai residenti extra-comunitari, senza che sia loro richiesta l'acquisizione della nazionalità del luogo di residenza. Con il trattato di Maastricht viene invece affermata la possibilità per cui un cittadino europeo residente in uno Stato che non sia il suo possa votare nelle elezioni comunali ed europee¹³⁷.

¹³³ Helga Bories Sawala, *Una memoria comune degli Europei? Un punto di vista di storia contemporanea*, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Leo S. Olschki editore, Firenze, 2004, p. 223.

¹³⁴ Secondo Levi, nella Federazione europea che verrà, le leggi dovranno essere approvate da una doppia maggioranza, sia quella degli Stati (rappresentati nella Camera degli Stati, ovvero l'attuale Consiglio dei Ministri), sia quella della popolazione (attraverso la Camera dei Popoli, l'odierno Parlamento Europeo). Lucio Levi, “*Popolo europeo*” e *cittadinanza federale*, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit., p. 102.

¹³⁵ Inoltre, gli europarlamentari italiani non erano sicuramente fra i più virtuosi nelle presenze ai lavori nelle sessioni plenarie del Parlamento comunitario. Nell'UE a quindici, l'Italia aveva il record dell'assenteismo, con la più bassa percentuale di presenze (si veda Salvatore Giannella, *Voglia di cambiare*, cit., pp. 122-123).

¹³⁶ Pietro Costa, *La cittadinanza europea: diritti, identità, confini*, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit., pp. 84-85.

¹³⁷ Lucio Levi, “*Popolo europeo*” e *cittadinanza federale*, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit., pp. 109-111.

5.5) Il patriottismo costituzionale

In considerazione del momento di crisi nell'integrazione europea e nel suo sviluppo sociale, alcuni studiosi hanno elaborato la tesi del "patriottismo costituzionale", per offrire (almeno teoricamente) una possibile via d'uscita dall'*impasse*. Che cosa significa "patriottismo costituzionale"? È necessario svolgere una breve introduzione. Come si è appurato, la "triade" dei diritti trovò una propria definizione giuridica anche internazionale nel clima del secondo dopoguerra. A distanza di oltre sessant'anni dall'evento bellico, negli Stati che compongono l'UE si può affermare che – con una diversa estensione e universalità anche influenzata dalle congiunture – i diritti civili, politici e sociali sono stati accettati da un punto di vista teorico e relativamente rispettati da uno pratico. Quindi la conclusione dovrebbe essere che tutti i cittadini degli Stati dell'UE si vedono riconosciuti questi diritti. Ma è così anche per il "cittadino europeo"? E prima ancora, esiste? E ancora: è utile che esista? E nel caso in cui non ci sia, serve "costruirlo"? Nel 2004, per fornire alcuni contributi importanti, è stato edito il volume "Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche"¹³⁸, a cui hanno contribuito vari autori specializzati sul tema. Per rafforzare il concetto di popolo europeo, alcuni saggisti (Corrado Malandrino, Sergio Della Valle, Pietro Costa) propongono l'impiego del paradigma comunicativo di Jurgen Habermas, da cui scaturisce anche quello federativo-comunicativo. L'assunto di partenza è che la separazione netta fra nazionalità e cittadinanza (fondata sullo stato di diritto), potrebbe creare un "popolo dei cittadini europei" svincolato da legami prepolitici (cultura, lingua, religione, etnia, storia...); ciò potrebbe rendere possibile, attraverso il "patriottismo costituzionale", un processo di creazione di un soggetto finalizzato alla istituzione di una "costituzione unitaria europea non confliggente con le esigenze nazionali" e di uno stato federale sovranazionale. Verrebbe così rafforzata una società civile integrata a livello continentale, "il cui codice comunicativo consista nella formulazione e legittimazione delle norme che già oggi coinvolgono tutti i cittadini europei"¹³⁹. Nel paradigma federativo-comunicativo viene esplicitato il meccanismo grazie al quale un soggetto, attraverso la molteplicità dei patti federali (e dunque dei popoli federali) ai quali fa riferimento, ottiene e beneficia di una pluralità di poteri costituenti federali: infranazionali, nazionali, sovranazionali. Dunque,

gli individui-soggetti federativi [...] sono i "cittadini" presi singolarmente che, unitisi in popolo per una decisione esclusivamente politica, grazie a un patto "costituzionale" divengono in determinati periodi e contesti milanesi e parigini; piemontesi e bavaresi; italiani, francesi e

¹³⁸ AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit.

¹³⁹ Corrado Malandrino, "Popolo europeo" e paradigma federalista-comunicativo. Dall'Unione dei popoli alla federazione dei cittadini europei, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit., p. 27 (v. anche pp. 23-26).

tedeschi, ecc.; infine europei. Tutto ciò avviene senza che siano privati della genetica capacità di appartenere identitariamente ai gruppi-soggetti locali, regionali, nazionali o sovranazionali¹⁴⁰.

In altre parole si auspica l'affermazione di una cittadinanza contestuale e plurale senza subordinazione gerarchica tra le differenti forme. L'identità di un tale popolo di cittadini europei, connotato politicamente in senso federale e costituzional-repubblicano, risiede nello stato di diritto, nella democrazia deliberativa e nella ricerca di un nuovo ordine internazionale che garantisca la pace (attraverso la collaborazione tra i vari livelli dei patti federali, che, in prospettiva, all'ultimo stadio potrebbe condurre al governo mondiale). Ma per Malandrino il patriottismo europeo non si dovrebbe identificare esclusivamente con il patriottismo costituzionale: a questo andrebbe aggiunto il "calore morale scaturente dal perseguimento dei valori di giustizia sociale e di libertà più vicini al cuore dei cittadini europei"¹⁴¹. Il cittadino europeo ingloba allora i tre livelli classici di cittadinanza e, soprattutto, supera la cittadinanza come conseguenza della nazione. Non è casuale che per la maggior parte degli studiosi, il "popolo europeo" sia da intendersi come un "soggetto politico plurale e al tempo stesso unitario", "una sorta di «soggettività politica in progress»"¹⁴². In conclusione, nonostante queste riflessioni siano state fatte nel clima ottimistico che doveva portare all'approvazione della Costituzione europea, poi in realtà fallita, rimangono fondamentali per la costruzione di un'integrazione europea che comunque non dovrà né potrà essere costituita sul modello dello "stato-nazione" e della "ragion di stato"¹⁴³ e che dovrà invece tener maggiormente in considerazione i diritti sociali.

5.6) La crisi del modello sociale europeo: l'eurosclerosi

In realtà, ci sono molti altri studiosi che mettono in discussione o considerano negativamente le peculiarità dell'UE. Il sistema di protezione sociale europeo sta subendo – da decenni – vigorose offensive, sia da parte dei neo-liberisti europei più ortodossi, sia da un'ampia (e trasversale) maggioranza di economisti americani, che ha portato all'introduzione negli anni Ottanta – sull'onda della *reaganomics* – del concetto di "eurosclerosi"¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Idem, p. 32.

¹⁴¹ Idem, p. 38.

¹⁴² Francesco Ingravalle, *Principio di sussidiarietà, potere sussidiario e "popolo europeo"*, in AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita*, cit., p. 138.

¹⁴³ Non è sufficiente costituire uno Stato federale affinché si annulli la "ragion di stato" o il nazionalismo, anzi, gli Stati Uniti dimostrano il contrario: uno Stato federale può essere, nella politica estera, molto simile a uno Stato-nazione classico (si vedano le diverse avventure militari intraprese dall'ultima Amministrazione americana capitanata da George W. Bush).

¹⁴⁴ Già negli anni Cinquanta e Sessanta si erano levate voci critiche verso il Welfare State, accusato di creare inflazione e di rallentare la crescita da parte dei liberisti e di non realizzare l'eguaglianza ed essere eccessivamente burocratico da parte dei neo-marxisti. Gli alti tassi di incremento annuo del PIL avevano reso

Secondo questi pensatori, mentre le economie giapponesi e statunitensi si erano riprese dalla crisi petrolifera sin dall'inizio degli anni Ottanta, l'UE era (ed è) intrappolata in un sistema iperburocratico e iperprotettivo, che soffoca l'innovazione e la competitività. Così,

Herbert Giersch inventò la parola «eurosclerosi» per definire questo problema; il termine arrivò ad abbracciare una serie di impedimenti propri della realtà europea, che ne limitavano la competitività nei mercati globali – da un gigantesco sistema di welfare che, si sosteneva, incoraggiava i disoccupati a rimanere tali piuttosto che a cercare lavoro attivamente, ai pesanti sussidi alle industrie statali, fino all'eccesso di burocrazia¹⁴⁵.

Nella congiuntura attuale (2007-2008) si assiste ad un nuovo *shock* petrolifero, con la previsione di una sua continuazione almeno fino al 2009, quando il prezzo al barile potrebbe toccare i duecento dollari, dopo aver sfondato quest'anno la soglia “psicologica” dei cento dollari.

Appare dunque evidente che affidare le peculiarità del continente europeo a un sistema sociale in fase di parziale smantellamento e di ridefinizione (anche teorica) potrebbe risultare molto rischioso, tanto più in questa fase di crisi economico-finanziaria: potrebbe accadere che il Welfare State, fra qualche decennio, sia solo un ricordo della fase ad “economia mista” dell'Europa, corrispondente alla concezione dell' “economia sociale di mercato”, che ha vissuto la sua “età dell'oro” fra gli anni Cinquanta e Settanta. Combattere le tendenze ultraliberiste, appare come un imperativo per difendere le peculiarità dell'Europa e le possibilità e il senso della sua stessa unità¹⁴⁶.

Affermando questo, non si vuole essere contrari sempre e in linea di principio a tutte le liberalizzazioni, alcune delle quali – come quelle promosse dal Ministro Bersani nel Governo Prodi – sono utili e necessarie ai cittadini, perché intaccano (o tentano di intaccare) corporazioni consolidate (farmacisti, taxisti, notai...) ¹⁴⁷. Dunque, una razionalizzazione di

queste critiche marginali, alimentando la credenza in una crescita illimitata che nel tempo avrebbe portato tutti i Paesi ad assetti istituzionali universalistici, in particolare sull'esempio degli Stati governati dai partiti socialdemocratici. In quella fase la fondamentale legittimazione morale del capitalismo era: “la crescita, comunque ripartita, correva a vantaggio di tutti”. Giorgio Ruffolo, *Padroni stile padroni*, cit., p. 111. Comunque sia, è importante sottolineare che nessun esponente delle posizioni neo-liberiste e neo-marxiste giunge ad affermare che sussiste la possibilità di smantellare completamente gli istituti di Welfare State. Yuri Kazepov, Domenico Carbone, *Che cos'è il welfare state*, cit., pp. 20-23.

¹⁴⁵ Derek Aldcroft, *L'economia europea dal 1914 al 2000*, Bari, Laterza, 2004, p. 381.

¹⁴⁶ Inoltre sta crescendo una variante importante rispetto alle teorie neoliberiste classiche, teorizzata – fra gli altri – dal Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, che prospetta la necessità del libero mercato dentro i confini dell'UE, mentre propone dazi e barriere per le merci provenienti dai Paesi in via di sviluppo, che praticano – a detta dei nuovi ideologi – una concorrenza sleale e un *dumping* strutturale. Ecco alcune dichiarazioni del Ministro a riguardo: “L'Europa applica le sue regole e costruisce al suo interno il mercato perfetto. Peccato che all'esterno sull'Unione agiscano con forza crescente soggetti che non hanno caratteristiche di mercato. [...] Il futuro dell'Europa si gioca su una grande questione politica: se deve essere passiva o attiva. Se deve accettare o, essendo la più grande potenza economica del mondo, se debba reagire pur nel rispetto delle regole fondamentali”. Mario Sechi, *E io sarò il mastino antispeculatori* (intervista a Giulio Tremonti), “Panorama”, 17/07/2008, n. 29, p. 30.

¹⁴⁷ Al contrario, alcune affermazioni dei Ministri del Governo Berlusconi si sono spinte decisamente troppo in avanti sul terreno liberista. Per far emergere lo “spirito del tempo”, si possono leggere alcune recenti

alcune distorsioni del Welfare specie italiano non sarebbero da condannare, visto che talvolta sono intere categorie ad essere privilegiate a svantaggio del bene pubblico.

Non appare evidentemente casuale che il sistema di protezione sociale entri in crisi mentre gli Stati del socialismo reale concludono la loro – presunta (?) – “spinta propulsiva”, come sostenne, negli anni Settanta, Enrico Berlinguer, storico segretario del PCI. Il processo subisce un’ulteriore accelerazione con l’implosione definitiva del sistema sovietico nel periodo 1989-1991. Da quando il comunismo non rappresenta più uno spauracchio, le democrazie liberali occidentali hanno attenuato nettamente le proprie propensioni sociali, che trovavano le loro radici nelle Costituzioni nate nel dopoguerra nel clima dell’antifascismo. Questo è un processo di cui non si può dubitare, fosse anche solo a livello psicologico involontario. Infatti, nell’età contemporanea, alcune delle più avanzate politiche sociali sono state intraprese dai governi e dai parlamenti occidentali per “rispondere” alle iniziative dei socialisti e dei comunisti: la prima legislazione sulle assicurazioni sociali di Bismark nasceva come contromisura all’autorganizzazione operaia; il “Programma per la pace mondiale” enunciato nei celebri “quattordici punti” da Wilson era una risposta ai “Principi della pace” proclamati da Lenin e dal governo dei Soviet nel dicembre del 1917, che sostenevano le tesi contro la guerra e per l’autoderminazione dei popoli¹⁴⁸; le costituzioni liberal-democratiche del secondo dopoguerra inclusive dei diritti sociali riprendono in parte quanto sancito a riguardo dalla Costituzione sovietica del 1936 (e spesso nemmeno rispettato nell’Unione Sovietica stessa!)¹⁴⁹.

dichiarazioni del Ministro della Funzione Pubblica Renato Brunetta, rilasciate nel corso di un’intervista a “L’Espresso”:

“Brunetta: Il paese ha bisogno di servizi pubblici – sanità, scuola, sicurezza – efficienti. L’assenteismo e gli scandali che emergono nel pubblico non ci sono nel privato. Perché? Perché lì c’è un padrone. Io voglio introdurre le regole del privato nel pubblico.

Pilati: Vuol dire anche far entrare soggetti privati nei servizi pubblici?

Brunetta: Penso che alcuni servizi pubblici possano essere anche forniti dai privati. Per esempio le carceri: abbiamo tanti villaggi turistici dimessi, riconvertiamoli affidandoli a controllori privati.

Pilati: Quali altri?

Brunetta: Tutti, anche la scuola: mettiamo in concorrenza la pubblica e la privata, introducendo regole di mercato. Oggi, chi manda un figlio alla scuola privata, paga due volte, con le tasse e con la retta. Domani, diamo sgravi fiscali a chi utilizza la scuola privata. Così sarà il mercato a decidere quale delle due deve chiudere”. Paola Pilati, *Brunetta revolution* (intervista a Renato Brunetta), “L’Espresso”, 3/07/2008, n. 26, pp. 124-125. Inoltre, accanto alle dichiarazioni per una maggior efficienza della Pubblica Amministrazione (cosa in sé auspicabile), non vengono precisati da Brunetta e dal Governo, però, nemmeno i limiti e le garanzie chieste ai privati che eventualmente diverranno concorrenti del pubblico. Si vedano anche le due interviste rilasciate dal collega di Brunetta, il Ministro del Lavoro Maurizio Sacconi: Paolo Forcellini, *Welfare in salsa verde. Rifondare il sistema. Apprendo ai fondi privati. Nelle pensioni come nella sanità. Il ministro del Lavoro spiega il suo progetto* (intervista a Maurizio Sacconi), 13/08/2008, n. 32, pp. 52-53; Roberto Seghetti, *Lavoratori, anche a voi gli utili delle aziende* (intervista a Maurizio Sacconi), “Panorama”, 17/07/2008, n. 29, pp. 96-101.

¹⁴⁸ Dan Diner, *Raccontare il Novecento*, Arti Grafiche Garzanti-Verga s.r.l., Milano, 2001, pp. 45-48.

¹⁴⁹ In realtà, già la Costituzione della Repubblica di Weimar, che delinea i diritti e i doveri dei cittadini sui quali si voleva fondare la nuova democrazia sociale tedesca, fu redatta come “risposta consapevole alla solenne

5.7) Le iniziative intra e inter regionali: una nuova via europea?

Accanto agli irrisolti problemi istituzionali, economici e sociali dell'integrazione, a complicare il quadro si aggiungono iniziative *intra* e *inter* regionali, quasi che per questa via si possano risolvere più facilmente le difficoltà evidenziate.

Il 13 luglio 2008 si è verificato un fatto inedito: su iniziativa del Presidente francese Nicolas Sarkozy si è tenuto a Parigi un vertice per discutere di una generica Unione mediterranea fra i tredici Paesi del Mediterraneo meridionale e i ventisette Stati membri dell'UE. Posto che il progetto abbia un seguito e non sia solamente una manovra improvvisata, ciò potrebbe complicare ulteriormente l'evoluzione dell'integrazione europea, non essendo nemmeno chiaro l'eventuale legame fra le due macro-aree. Non è possibile al momento fornire ulteriori approfondimenti: tuttavia appare ragionevole che l'UE debba prima affrontare i propri problemi di "approfondimento" dei suoi organismi e solo dopo possa pensare ad ulteriori ampliamenti, magari rivolti ai Paesi mediterranei, anche se comporterebbero il "superamento" dell'UE stessa.

Un'altra possibile via di uscita prospettata, è quella di puntare sulle "Regioni d'Europa" a cavallo fra Stati nazionali diversi, incentivando un processo di integrazione "interregionale" e – a differenza del progetto di Unione Mediterranea – "intraeuropeo". Un classico esempio può essere l'Euroregione, il cui paladino era Riccardo Illy, Presidente del Friuli Venezia Giulia dal 2003 al 2008. Riveste interesse, infatti, la teoria che ha presentato al convegno "L'Europa a un bivio?" sulle Regioni come "collante europeo" nelle fasi di crisi e di stallo nel processo di integrazione comunitaria¹⁵⁰. Anche la particolarità della composizione dell'Euroregione merita attenzione: in essa sono presenti due Regioni italiane (cioè di uno dei Paesi fondatori della CECA e della CEE), l'Austria (che è entrata nell'UE nel 1995), la Slovenia (il cui ingresso risale al 2004), mentre le Regioni croate appartengono a uno Stato non ancora membro ma candidato. Purtroppo nell'ottobre del 2007 è scoppiata una forte disputa – non ancora completamente risolta – fra Croazia e Slovenia che ha condotto quest'ultima a minacciare di porre il veto sull'ingresso nell'UE dello Stato vicino. Le ragioni ufficiali: questioni ittiche! Comunque sia, nonostante il fascino della teoria espressa da Illy, non appare plausibile pensare che le Regioni europee possano divenire trainanti in un processo di

Dichiarazione dei diritti del popolo oppresso e sfruttato, fatta al congresso dei soviet del gennaio 1918, che proclamava il sistema di valori del comunismo". Gerhard A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, cit., p. 112.

¹⁵⁰ Circolo della Cultura e delle Arti – Trieste, *L'Europa a un bivio? Crisi e prospettive dell'Unione Europea*, "Teatro Verdi" Trieste, 8/10/2007. Relatori: Cesare Merlini, Sergio Bartole, Tito Favaretto, Riccardo Illy. Si vedano inoltre: AA.VV., *Le chiavi del futuro: ricerca e innovazione*, "Euregio", n. 1, 2006; AA.VV., *Le strade della cooperazione territoriale*, "Euregio", n. 2, 2007.

approfondimento dell'integrazione, semmai possono rimanere dei supporti: non avranno mai, si presume, la capacità di invertire una tendenza imposta dai loro Stati di appartenenza. La regionalizzazione intraeuropea potrebbe, invece, condurre a un'eccessiva divisione dell'Europa in "microaree" che possono ottenere solamente risultati mediocri e secondari rispetto a una Federazione che agisca attivamente come attore globale, un'Unione Europea come "Scandinavia nel mondo" piuttosto che come "Svizzera nel mondo"¹⁵¹. In questo pessimismo sulla capacità delle Regioni intraeuropee di costruire processi virtuosi di integrazione ad ampia scala, emerge anche un giudizio dubbioso sulle reali possibilità di sviluppo del principio tanto decantato della sussidiarietà. Il rischio che si corre è che da un principio così generico possano derivare competenze incerte per queste Regioni, e che da ciò possano nascere continue dispute giuridiche e giudiziarie sull'applicazione delle norme.

5.8) Alcuni temi irrisolti a proposito del Welfare

Dopo aver classificato in quattro modelli il Welfare degli Stati europei e aver prospettato l'ipotesi di un unico Welfare europeo e dopo aver esposto la tesi del "patriottismo costituzionale" e quella dell' "eurosclerosi", il capitolo si chiude con alcune "provocazioni" per il Welfare di domani, europeo o nazionale che sia. Volutamente non si fornirà una vera e propria risposta agli interrogativi presentati.

1) Esercito unico europeo o abolizione dell'esercito?

Una vecchia rivendicazione dei movimenti operai va dibattuta all'interno delle problematiche riguardanti gli investimenti sociali: l'internazionalismo proletario – bandendo la guerra fra i popoli – chiedeva la devoluzione delle spese militari a favore di quelle sociali. È un pacifismo *demodé* oppure è possibile porlo ancora all'attenzione dell'opinione pubblica? Qual è il ruolo che in merito può giocare l'UE? Immediatamente affiora la questione dell'esercito unico europeo e di una politica estera comune: appare evidente che questo permetterebbe un'imponente riduzione dei costi di ventisette inutili eserciti nazionali, dal momento che un esercito europeo non deve assolutamente consistere nella somma dei contingenti militari dei singoli Stati! Inoltre permetterebbe all'UE di assumere un ruolo internazionale più determinante e credibile, trasformandola definitivamente nella "potenza civile" che attualmente solo aspira ad essere. Una tesi più radicale potrebbe sostenere che non sarebbe necessario alcun esercito e che quindi ulteriori investimenti sociali potrebbero essere effettuati. Non c'è dubbio che tale proposta evoca un fascino "d'altri tempi". Stando agli

¹⁵¹ Mario Telò, *L'Europa potenza civile*, cit., pp. 189-194.

attuali rapporti di forza intraeuropei e all'instabilità internazionale, tale posizione risulta piuttosto debole¹⁵². Recentemente – in netta controtendenza rispetto alle ultime scelte del Governo Berlusconi, fra le quali quella di mandare l'esercito nelle città – l'oncologo e rappresentante del PD Umberto Veronesi ha lanciato un appello: “Fate la scienza non fate la guerra. Basta con i miliardi buttati nelle spese militari. Quei fondi vadano a sviluppo e ricerca”¹⁵³. Nel testo si legge:

Nello scenario del futuro si possono immaginare solo due possibili tipi di conflitto: la guerra nucleare e quella del terrorismo. [...]

In questa situazione, è evidente che gli eserciti tradizionali sono inutili, e inutilmente costosi. [...] C'è un piccolo drappello di nazioni che hanno rinunciato all'esercito, seguendo l'esempio del Costa Rica, il quale ha abolito costituzionalmente le forze armate nel lontano 1949, e i soldi risparmiati li ha impiegati per la vita: l'analfabetismo è soltanto al 4 per cento, contro il 30 di altri paesi che lo circondano, e l'aspettativa di vita (77 anni) è la più alta dell'America Latina. Ma i paesi che hanno intrapreso questa strada sono molti [...]. [Sono ventiquattro gli Stati sovrani che non hanno forze armate, come ad esempio Islanda, Panama, Liechtenstein, Repubblica Dominicana...]. Quale può essere il risparmio? Oggi le nostre forze armate ci costano oltre 30 miliardi di dollari l'anno; la Francia ne spende 53, la Gran Bretagna 60, la Germania 37: insieme queste quattro nazioni spendono 170 miliardi di dollari l'anno. Se potessimo trasferire anche solo una frazione di questa immane forza economica e di quella proveniente da altri Paesi, in una “Banca Mondiale della Pace” avremmo i mezzi finanziari per risolvere alcuni problemi di valore mondiale. Ricordo quelli principali, ineludibili: combattere la fame e la mortalità infantile; risolvere il problema dell'acqua; cancellare alcune malattie terribili come la malaria, l'Aids, il cancro. In un mondo dove ogni giorno si fanno grandi conquiste tecnologiche, deve ormai essere vissuto come un intollerabile scacco il fatto che non si proceda con i grandi progetti (irrigare il deserto, dissalare gli oceani, sfruttare davvero l'energia solare e il movimento delle maree) in grado di portare benessere dove adesso ci sono ancora flagelli biblici come le carestie. Ci sono problemi ecologici per i quali la scienza ha già individuato soluzioni concrete, ma che non vengono risolti per mancanza di risorse finanziarie: perché si investe di più nei bilanci della difesa che nei bilanci della salute¹⁵⁴.

Se si pensa alla situazione italiana si potrebbe prospettare un'ulteriore razionalizzazione riguardante l'unificazione nello stesso corpo di Carabinieri e Polizia, reinvestendo le risorse risparmiate per fini sociali. Questo è un eterno problema mai risolto: le nostre sei forze dell'ordine (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di finanza, Forestale, Polizia Penitenziaria, Direzione Investigativa Antimafia) sono le più numerose d'Europa con circa trecentocinquantamila unità, superiori di oltre centomila a quelle tedesche e francesi, rispettivamente seconde e terze nella graduatoria. Anche quando sono rapportate alla popolazione, le forze italiane mantengono il primato pro-capite, nonostante non siano conteggiati l'esercito e i vigili urbani¹⁵⁵! Ne deriva che serve sfatare il falso mito della scarsità degli stanziamenti statali per l'ordine pubblico, dal momento che, come ha recentemente

¹⁵² Le missioni militari di mantenimento della pace sono un capitolo che non può essere approfondito in questa sede e che merita distinzioni fra le diverse aree di intervento.

¹⁵³ Umberto Veronesi, *Fate la scienza non fate la guerra. Basta con i miliardi buttati nelle spese militari. Quei fondi vadano a sviluppo e ricerca. L'appello per la pace di Veronesi a Nobel, politici e religiosi*, “L'Espresso”, 7/08/2008, n. 31, pp. 60-63.

¹⁵⁴ Idem, pp. 61-62.

¹⁵⁵ Gianluca Di Feo, *Bluff in tuta mimetica*, “L'Espresso”, 26/06/2008, n. 25, pp. 42-44.

dichiarato il capogruppo del PD in Commissione Esteri della Camera dei Deputati Alessandro Maran, ogni anno, l'Italia spende mediamente per abitante più di ogni altro Stato europeo, anche se, vista l'incomunicabilità fra le diverse forze, le risorse spesso sono impiegate maldestramente¹⁵⁶.

2) Diritto alla felicità o alle relazioni sociali?

Un altro diritto che – impropriamente (?) – orbita attorno alle politiche di welfare è quello alla felicità. Forse il più complesso da approfondire scientificamente e da codificare, nonostante sia presente – com'è noto – nella “Dichiarazione d'indipendenza” statunitense. Il testo del 4 luglio 1776 recita così: “Tutti gli uomini sono creati uguali; [...] dotati di certi inalienabili diritti, che tra questi diritti sono la Vita, la Libertà, e il perseguimento della Felicità” e, dunque, “ogni qual volta una qualsiasi forma di governo tende a negare questi fini, il popolo ha diritto di mutarla o abolirla e di istituire un nuovo governo fondato su tali principi e di organizzare i poteri nella forma che sembri al popolo meglio atta a procurare la sua Sicurezza e la sua Felicità”.

Anche recentemente, secondo Maria Grazia Meda, articolista de “L'Espresso”, il Presidente Nicolas Sarkozy – non potendo garantire l'aumento del potere d'acquisto come promesso in campagna elettorale – vuole

valutare la ricchezza di un paese tenendo conto di nuovi parametri soggettivi: la sensazione di benessere, di appagamento, di qualità della vita. Insomma: di felicità. Fatto inedito, nessun osservatore ha criticato la mossa del presidente francese: il diritto alla felicità, al pari di altri acquisiti, oggi è percepito come sacrosanto. E indiscutibile¹⁵⁷.

Persino alcuni economisti, come ad esempio Luigino Bruni, si sforzano di dimostrare empiricamente che la felicità è un fine raggiungibile e tentano di elaborare nuove teorie sul rapporto tra PIL e felicità¹⁵⁸. Ma che cosa significa felicità? Appare consistente un doppio rischio: che la ricerca della felicità diventi un'ossessione e quello ancora peggiore che oggi il capitalismo o chi è al potere, seppur con metodi apparentemente meno brutali, coltivi la stessa retorica dei totalitarismi: rendere tutti felici, decidendo arbitrariamente che cosa voglia dire felicità¹⁵⁹. Il rischio del totalitarismo è evidente in tutta la sua gravità, nel caso in cui il dovere etico della felicità divenga scopo della vita umana. Ha ragione Pascal Brucker, filosofo e polemista, a sostenere che

¹⁵⁶ S. A., *Maran a Villesse: per la sicurezza si coordinino meglio le forze dell'ordine*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 2/07/2008, p. 21.

¹⁵⁷ Maria Grazia Meda, *La dea Felicità*, “L'Espresso”, 24/4/2008, n. 16, p. 234.

¹⁵⁸ [a cura di] Luigino Bruni e Pier Luigi Porta, *Felicità ed economia. Quando il benessere è ben vivere*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, Milano, 2004.

¹⁵⁹ S. A., *Schiavi dell'edonismo*, “L'Espresso”, 24/04/2008, n. 16, p. 240.

gli economisti devono occuparsi dei beni di consumo, degli scambi, delle transazioni: ma non hanno nulla da dire sull'essere umano. Gli economisti liberali, come gli ideologi marxisti, ci dicono che eliminare la miseria garantisce la felicità dell'uomo. Ma questo significa disconoscere la natura umana, dimenticare tutte le sue sfaccettature: dall'invidia alla passione, alla gelosia, al desiderio, al dolore. Alle differenze. [...] il benessere può e deve essere la responsabilità dei governi e degli economisti, invece la felicità non dipende da nessuno. La felicità non si calcola, non si conta, non ha indici: tranne che nei paesi totalitari. Così come non esiste un'equazione precisa tra ricchezza e felicità. La ricchezza può portare il benessere, ma nessuno sa dire da cosa sia provocata la felicità. Ma il narcisismo contemporaneo esige la felicità a domicilio e a tempo pieno¹⁶⁰.

Quest'ultima osservazione permette di rilevare che non si può tendere alla felicità senza accettarne la controparte, che è la tristezza, la sofferenza, la rabbia, che non vanno degradate a malattia. Non si sottovaluti che il degrado a malattia della non felicità ha importanti risvolti medici: psico-farmaci di dubbia validità ma di sicuro interesse promettono di tenere facilmente a bada la tristezza!

A dimostrazione del rischio di totalitarismo o autoritarismo insito nell'istituzionalizzazione del diritto alla felicità, si cita il caso emblematico del Bhutan, minuscolo Stato asiatico dove dal 1972 il FIL (Felicità Interna Lorda) ha sostituito il PIL. Stando alle statistiche, appare improbabile che uno Stato con il 40% di analfabeti, in assenza di acqua potabile, che segrega di fatto le popolazioni non autoctone possa essere così sensibile da interessarsi della felicità dei propri seicentocinquantamila sudditi¹⁶¹.

Sulla correlazione tra ricchezza e felicità, Richard Layard, noto economista inglese già consigliere di Tony Blair, ha sostenuto che si devono "privilegiare le relazioni piuttosto che il reddito". Cosa significa? "Oggi sappiamo che depressione, disagio mentale e solitudine sono fattori di infelicità più potenti della sola povertà"¹⁶². Sembra condividere tale orientamento anche Ed Diener, docente di psicologia all'Università di Illinois, che propone un caso esemplificativo:

Se prendiamo in esame gli homeless di Los Angeles e li paragoniamo ai senzatetto di Calcutta verifichiamo che i primi hanno una miglior assistenza sia in termini di cibo che di cure mediche. Eppure i senzatetto di Calcutta risultano mediamente più felici: perché in ogni caso hanno dei legami sociali che gli homeless della California non hanno più¹⁶³.

Infatti, tutte le più recenti indagini, conclude l'inchiesta de "L'Espresso", confermano che il più alto indice di felicità si registra nei Paesi dove i concetti di comunità e di condivisione prevalgono sull'individualismo. Questa considerazione può risultare importante anche per quanto riguarda le politiche sociali: indirettamente creano le condizioni affinché la società sia "aperta", inclusiva, solidale. Per questo, le politiche di welfare migliori sono quelle che

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ Maria Grazia Meda, *La dea Felicità*, cit., p. 239.

¹⁶² Idem, pp. 234-235.

¹⁶³ Idem, pp. 235-236.

consentono un forte coinvolgimento sociale, una partecipazione collettiva alla fruizione di servizi pubblici, mentre sono meno incisive quelle che prevedono una semplice monetizzazione contributiva alle famiglie o agli individui disagiati. Spesso le famiglie in crisi non hanno solamente il problema economico: gli manca invece una rete sociale di appoggio che contrasti l'involuzione familistica o individualistica, tra l'altro stimolata dal mercato, dal consumismo (ad esempio la *play station* per i bambini) e da un uso distorto delle nuove tecnologie informatiche (*internet* come comunicazione virtuale in sostituzione di quella fisica che porta ad una graduale inconsistenza dei rapporti sociali concreti). Il Welfare oggi serve anche a contrastare tali derive: non è ovviamente casuale l'attacco frontale che sta subendo.

3) Una pensione uguale per tutti?

Se la pensione è considerata un'assicurazione sulla vecchiaia, in particolare per chi ha contribuito con il proprio lavoro alla costruzione del PIL, non appare scontata la storica suddivisione in compensi che alle volte sono separati da un abisso. Perché un giudice della Corte Costituzionale deve percepire un importo svariate decine di volte superiore a quello di un operaio o di una bibliotecaria? Si dirà che ha versato più contributi e ha pagato maggiori imposte. Ma la tassazione progressiva è fondante per varie carte costituzionali. Se il Welfare State ha l'esigenza di rispondere a un bisogno universale, in questo caso la tutela della vecchiaia, perché non prevede una pensione uguale per tutti quelli che hanno lavorato? Chi in vita ha avuto la capacità e il privilegio (nel senso di fortuna) di rivestire incarichi ben remunerati ha già avuto l'occasione per risparmiare somme sufficienti da utilizzare come riserva per le evenienze e ha già ricoperto ruoli dirigenziali nella società.

4) Una paga proporzionata al rischio lavorativo?

Una provocazione interessa invece le remunerazioni per i lavoratori: perché il settore manuale, notoriamente più pericoloso (come verrà analizzato in seguito) e faticoso (dal punto di vista fisico) di quello intellettuale, viene pagato meno? Il ragionamento semmai dovrebbe essere inverso: chi rischia la vita, gli infortuni e le malattie professionali avrebbe diritto a una paga più alta, fermo restando che va evitato il rischio della monetizzazione della salute. La proposta che Ernesto Rossi sosteneva è che si standardizzassero tutti i salari (manuali e intellettuali), e allo stesso tempo fossero lasciati oscillare all'interno di una fascia prestabilita sulla base del merito individuale. Ecco il significato per Rossi del compromesso possibile fra socialismo e liberalismo.

5) Una consistente imposta di successione per i più ricchi?

Un'altra riflessione stimolante la effettua Eugenio Scalfari nel recente articolo "L'esempio di Einaudi", nel quale riprende un pensiero dell'economista liberale e Presidente della Repubblica sul diritto di eredità. Visto il valore del testo si riporta anche una parte introduttiva rispetto all'intervento specifico sulla successione.

Oggi [...] Ciò che manca è la consapevolezza che il benessere individuale acquista un senso se va di pari passo con il benessere degli altri, se la felicità è condivisa, se l'impegno civile è diffuso in tutti i ceti e le regioni del Paese. Questo fu il "credo" costante di Luigi Einaudi e questa è dunque la sua attualità. [...]

Einaudi, proprio perché liberale, aveva una visione leggera dello "Stato". Faceva affidamento sullo spirito d'impresa degli individui, sulle loro libere iniziative, sulla gara che produce innovazione e progresso. Ma sapeva che la competizione non basta a diffondere benessere e a dare slancio all'intero Paese. Sapeva che il mercato è un prezioso strumento di selezione ma non supplisce all'assenza della morale civica; abbandonato a se stesso il mercato genera mostri, monopoli, rendite, collusioni. Distrugge anziché costruire. Impedisce l'accesso di nuove e più fresche energie.

I ricchi sempre più ricchi, i poveri sempre più poveri: Einaudi ebbe questo pericolo ben chiaro nella mente [...]. Arrivò al punto di proporre un'imposta di successione che ogni due o tre generazioni avocasse allo Stato larga parte dei patrimoni più cospicui affinché i figli e i nipoti di chi aveva creato ricchezza non si addormentassero sugli agi e sui privilegi ereditati ma fossero costretti a ricominciare da capo costruendo sul merito proprio e non su quello dei nonni e dei genitori¹⁶⁴.

6) Chirurgia estetica e chimica antidepressiva future frontiere del Welfare?

Si sta assistendo a continui cambiamenti dei bisogni sociali. Da una parte consistente della popolazione viene ritenuta ormai necessaria la soddisfazione di diversi "bisogni" che qualche decennio fa sarebbero stati considerati lussi, e che magari lo sono ancora nella maggior parte del resto del pianeta. Ma il Welfare – in una prospettiva futura – attraverso la sanità pubblica dovrà coprire anche, ad esempio, interventi di chirurgia estetica ritenuti indispensabili per un'esistenza serena e felice della persona? Oppure, in questi casi, le politiche sociali non dovrebbero interferire, lasciando che operi indisturbato il libero mercato?

Si conoscono inoltre i legami fra l'industria farmaceutica e una parte della comunità (pseudo) scientifica per giungere alla creazione di "nuove malattie" curabili attraverso prodotti di sintesi. È illuminante a riguardo il libro di Christopher Lane, professore di Letteratura alla Northwestern University: "Timidezza: come un normale comportamento è diventato una patologia", che dimostra con un'accurata analisi storica come gli interessi economici dell'industria dei farmaci e quelli degli psichiatri si siano saldati, modificando in modo radicale la cultura collettiva e i comportamenti delle famiglie. Non a caso, l'intervista che Lane ha rilasciato a "L'espresso" è intitolata "Malati molto immaginari. La timidezza che diventa fobia sociale. La vivacità che diventa sindrome da iperattività. La caduta del desiderio che diventa nevrosi... E tutto per produrre nuove pillole e terapie. La denuncia di un guru

¹⁶⁴ Eugenio Scalfari, *L'esempio di Einaudi*, "L'espresso", 29/06/2008, n. 21, p. 210.

Usa”¹⁶⁵. Il Welfare dovrà risolvere anche questi (falsi) problemi, ma percepiti come terribilmente reali? E come? La risposta non potrà che essere socio-culturale.

¹⁶⁵ Enrico Pedemonte, *Malati molto immaginari. La timidezza che diventa fobia sociale. La vivacità che diventa sindrome da iperattività. La caduta del desiderio che diventa nevrosi... E tutto per produrre nuove pillole e terapie. La denuncia di un guru Usa* (intervista a Christopher Lane), “L’Espresso”, 5/06/2008, n. 22, pp. 168-171.

Seconda parte

Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona.

(Art. 3, Dichiarazione universale dei diritti umani – New York, 10 dicembre 1948)

CAP. 6. IL DIRITTO DEL(LA SICUREZZA SUL) LAVORO NEI TRATTATI COMUNITARI

Le diverse comunità europee che si sono succedute, a partire da quelle costituite negli anni Cinquanta, trovano le motivazioni della loro istituzione in ragioni prettamente economiche. Non a caso, soprattutto nei Trattati originari è ben presente un orientamento e indirizzo strettamente legati al libero mercato europeo. Tuttavia, furono indirettamente interessati (e poi codificati), via via con maggior concretezza, anche i problemi del lavoro, nonostante le preoccupazioni sociali rimanessero secondarie rispetto a quelle di creare e promuovere un mercato unificato (prima a livello di Europa Occidentale, poi su scala continentale), fondato sulla concorrenza.

Infatti, il Trattato CECA, ideato da Jean Monnet e confluito nel Piano Schuman, allora Ministro degli Esteri francesi, non superava gli obiettivi comunitari dell'incremento dell'occupazione e della promozione del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, permettendone l'uguagliamento nel progresso (art. 2 e 3). Tuttavia escludeva ogni competenza sovranazionale in materia sociale.

Nel Trattato di Roma sono delineate alcune clausole sociali, a partire da quella contenuta nell'art. 117, che ripropone – con maggiori precisazioni – l'art. del Trattato CECA. Infatti, “gli Stati membri convengono sulla necessità di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera che consenta la loro parificazione nel progresso”, che discenderà in primo luogo dal funzionamento del mercato comune.

Come ricordano Tiziano Treu e Massimo Roccella, era radicata – è tutt'ora persiste – “la fiducia nelle capacità spontanee del mercato di promuovere anche il miglioramento e l'armonizzazione dei sistemi sociali, come affermava testualmente l'art. 117 del Trattato di Roma”¹⁶⁶. Solamente se non operasse l' “automatismo di mercato”, potranno servire “disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative”. Queste scelte politiche riflettevano le teorie funzionaliste in voga negli anni Cinquanta, che hanno dimostrato –

¹⁶⁶ Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., p. 3.

nonostante alcune brusche crisi e frenate nel processo di integrazione – di essere quelle preferite dalla maggioranza delle classi politiche e dirigenti nazionali, spesso alla ricerca di un difficile e instabile equilibrio tra interessi prettamente nazionali ed europei. Comunque sia, la “parificazione nel progresso” doveva (e deve) attuarsi “verso l’alto” e non “verso il basso”, con allineamento alle condizioni ed alle normative migliori. L’art. 118 affidava alla Commissione il compito di promuovere una stretta “collaborazione” fra gli Stati membri nel campo sociale, riferendosi espressamente a materie precise: occupazione, diritto al lavoro e condizioni di lavoro, formazione e perfezionamento professionale; sicurezza sociale; protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, igiene del lavoro; diritto sindacale e (in particolare) contrattazione collettiva. Come appare evidente, la sola “collaborazione” è uno strumento debole per l’armonizzazione, dal momento che ne deriva esclusivamente un vincolo alla consultazione reciproca. Tuttavia, l’articolo seguente del Trattato appariva più incisivo e applicabile: sanciva la “parità retributiva fra lavoratori e lavoratrici”. Ciò appare paradigmatico del “pensiero dominante” dell’epoca: anche questa indicazione sociale era derivata dall’ispirazione di fondo del Trattato, cioè dall’esigenza di parificare le condizioni della concorrenza. Infatti, fu la Francia a insistere sull’approvazione della norma, perché l’aveva già introdotta nel proprio ordinamento e temeva l’alterazione della concorrenza a suo sfavore nei settori ad alta occupazione femminile (ad esempio nel tessile), per la possibilità della compressione del costo del lavoro negli altri Stati (e in particolare in Italia). Ciononostante, l’art. 119 ha rappresentato una delle “fondamenta” giuridiche di alcune conquiste successive del movimento femminista, sulla strada per l’autodeterminazione delle donne nella società europea (e occidentale), anche se – come si è precedentemente rilevato dai dati statistici comparativi proposti – con risultati molto diseguali fra i Paesi membri e soprattutto fra i diversi modelli di Welfare.

Altri articoli del Trattato del 1957 si occupano di questioni sociali, come la libera circolazione dei lavoratori comunitari, il Fondo Sociale Europeo, la formazione professionale, il Comitato economico e sociale. In generale, i contenuti di queste norme si ispirano a due filoni che poi rimarranno presenti nell’evoluzione della costruzione europea:

- 1) le politiche di sostegno all’impiego e di regolazione del mercato del lavoro;
- 2) l’armonizzazione delle normative sociali dei Paesi membri.

I risultati migliori si sono ottenuti nel primo campo, tant’è che il concetto stesso di “armonizzazione” – piuttosto indeterminato – è ancora oggetto di (e viene messo in) discussione.

Dalla fine degli anni Cinquanta alla fine del decennio successivo, l'azione sociale della Comunità si focalizza prevalentemente nel raggiungimento della libera circolazione della manodopera comunitaria, completando le tre tappe previste entro il 1968 e rimuovendo tutte le barriere giuridiche alla mobilità compresa quella riguardante la sicurezza sociale, in una congiuntura di quasi strutturale crescita economica sostenuta¹⁶⁷.

Nel clima post-Sessantotto aumenta l'attenzione verso la dimensione sociale dell'Europa, giungendo all'approvazione, nel 1974 da parte del Consiglio, del primo "Programma d'azione in materia sociale", che enfatizza l'interdipendenza fra azione economica e sociale. Propone tre obiettivi prioritari: 1) realizzazione del pieno e migliore impiego; 2) il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro; 3) la partecipazione crescente delle parti sociali (quasi ignorate nel Trattato del 1957) alle decisioni della Comunità e dei lavoratori alla vita delle imprese. Lo strumento principale per il raggiungimento degli obiettivi sono le direttive approvate all'unanimità sulla base dell'art. 100. Ne derivarono importanti norme sulla parità fra uomo e donna in materia di retribuzione, condizioni di lavoro e previdenza, nonché sulla tutela della salute, con particolare riferimento a rischi specifici¹⁶⁸.

Negli anni Ottanta si apre la congiuntura odierna, dove una parte delle istituzioni e le organizzazioni delle imprese chiedono deregolazione e flessibilità per rimediare all'eurosclerosi: la conseguenza è una consistente opposizione, o quantomeno ostilità, verso ogni ulteriore normativa sociale comunitaria. Tuttavia, faticosamente, si ottiene qualche miglioramento a partire dall'Atto Unico del 1986-87, con una progressiva espansione delle competenze europee in materie politiche e sociali e con una semplificazione dei vincoli nell'approvazione delle normative sull'ambiente di lavoro (passaggio dalla richiesta dell'unanimità alla maggioranza qualificata). L'Atto Unico presenta alcune innovazioni:

- 1) art. 118 A: si introduce la definizione – controversa – di "ambiente di lavoro", specificando che le direttive sul tema potranno essere approvate a maggioranza qualificata in Consiglio. L'art. 100 A conferma l'unanimità per le disposizioni relative ai "diritti ed interessi dei lavoratori dipendenti", posto che fu bocciata la proposta di estendere il voto a maggioranza a tutte le materie sociali indicate nell'art. 118.
- 2) art. 118 B: impegna la Commissione a sviluppare il dialogo fra le parti sociali a livello europeo, prassi che fu finalmente codificata.
- 3) art. 130: si formula la nozione di "coesione economica e sociale" fra Stati membri e fra regioni intranazionali che le autorità comunitarie devono promuovere.

¹⁶⁷ Idem, pp. 9-10.

¹⁶⁸ Idem, pp. 11-12.

Nel 1989 viene approvata la “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali”, ovvero la “Carta sociale”, senza alcun valore normativo e senza introdurre aspetti particolarmente innovativi rispetto alla Carta sociale europea del 1961 e alle Convenzioni OIL¹⁶⁹.

Purtroppo prosegue la “sfasatura tra la debole convergenza nei sistemi di regolazione sociale e di welfare e le accelerate convergenze del mercato finanziario”¹⁷⁰: anche il vertice di Maastricht nel dicembre 1991 riflette questa “contraddizione”, nonostante si sancisca il passaggio dalle Comunità Economiche Europee alle Comunità Europee *tout court*. Inoltre, al Trattato e al Protocollo, viene allegato un Accordo sulla Politica Sociale (APS), che non è stato sottoscritto dalla Gran Bretagna, ma solamente dagli altri undici Paesi membri. L’art. 1 dell’APS amplia in modo significativo le materie sociali (oltre all’ambiente di lavoro) per le quali le decisioni possono essere prese a maggioranza qualificata (e non più all’unanimità): condizioni di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, eguaglianza fra uomini e donne rispetto alle opportunità e al trattamento sul lavoro. L’Accordo, però, riconferma la regola dell’unanimità in particolare per la sicurezza e protezione sociale dei lavoratori, mentre rimangono del tutto esclusi dalle competenze comunitarie i temi del diritto di associazione sindacale, di sciopero e di serrata¹⁷¹.

Dunque il processo di integrazione sociale ha riscosso maggiori successi in alcuni ambiti – almeno a livello di emanazioni legislative, in realtà non sempre prontamente applicate o fatte rispettare dagli Stati membri – come per le politiche dell’occupazione e della sicurezza e salute sul posto di lavoro; mentre ha inciso poco o nulla nell’area più generale del Welfare e dei rapporti fra istituzioni comunitarie e parti sociali, come – ad esempio – nella contrattazione collettiva. Dagli anni Novanta si è ridotto il peso dell’armonizzazione dall’alto, per via di direttive e regolamenti, mentre sono cresciute le spinte alla convergenza dal basso, promosse dagli attori sociali attraverso il metodo negoziale sponsorizzato a Maastricht. Quindi si è verificato uno spostamento dell’intervento comunitario da una “normativa legislativa” a un “coordinamento per obiettivi”, attraverso l’adozione di linee guida comuni, la promozione e il trasferimento di buone pratiche, la sorveglianza multilaterale dei governi nazionali, in concomitanza con l’esaltazione del principio di sussidiarietà sancita a Maastricht.

Si giunge così all’Agenda Sociale varata a Lisbona nel 2000 in cui si introduce il Metodo Aperto di Coordinamento (MAC). Tuttavia, a fronte di prese di posizione ottimistiche sul *soft power* di questi metodi, emergono le debolezze intrinseche del MAC (ad esempio l’assenza di

¹⁶⁹ Idem, p. 15.

¹⁷⁰ Idem, p. 17.

¹⁷¹ Idem, p. 19.

procedure di verifica minimamente vincolanti, in stridente contrasto con quanto avviene per il Patto di Stabilità sul fronte finanziario), che potrebbe “coprire” la rinuncia a sostenere una vera europeizzazione delle politiche sociali. Nel 2000, a Lisbona, fu coniata anche la formula del “modello sociale europeo”, ripresa poi da politologi, geografi e sociologi. A Nizza nello stesso anno fu approvata la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”, che enunciava pure i diritti sociali basilari, anche collettivi. Fra quest’ultimi è stato inserito lo sciopero che non era ancora riconosciuto in alcuni Paesi, con una scelta che va oltre il minimo comun denominatore¹⁷². Poi, la Carta è stata incorporata nell’ormai defunto “Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa” del 2004.

Treu e Roccella concludono che: “Sta qui l’asimmetria interna all’Europa sociale: al rafforzamento dei valori e degli obiettivi sociali non corrisponde un adeguamento degli strumenti di attuazione degli stessi¹⁷³”. Inoltre si assiste all’affermazione di un ambiguo modello di “solidarietà competitiva”, che, secondo i due esperti, ha condotto negli ultimi anni addirittura ad un’ “accresciuta differenziazione – per settori e per territori” all’interno del mercato europeo, “esposto alle tensioni di un’economia sempre più internazionalizzata”¹⁷⁴.

¹⁷² Idem, p. 30.

¹⁷³ Idem, p. 31.

¹⁷⁴ Per questo Treu e Roccella riprendono la tesi “che tali tensioni porterebbero all’affermarsi di un modello di «solidarietà competitiva» fra regioni e settori del continente, diverso dalla «solidarietà distributiva» tipico della tradizione soprattutto socialdemocratica. La tesi segnala un problema reale, il cui esito non risulta però predeterminato in modo univoco. Nei vari ambiti delle politiche sociali coesistono elementi di convergenza – ove il coordinamento appare efficace – e aree in cui prevale e si accentua la diversificazione, non frenata dalle fragili procedure del *soft law*. [...] Nelle relazioni industriali, la fissazione centralizzata delle dinamiche salariali di base e di alcuni grandi indirizzi normativi, realizzata nelle varie sedi della concertazione (nazionale), si accompagna a un crescente rilievo della contrattazione aziendale e della gestione aziendale delle risorse umane. [...] Le tensioni e le difficoltà della convergenza sono acuite dall’allargamento della Comunità ai nuovi Stati dell’Est europeo, caratterizzati da esperienze storiche diverse e da condizioni economiche, sociali e istituzionali lontane dall’*acquis communautaire*, che pure questi paesi si sono impegnati a recepire”. Idem, pp. 36-37.

CAP. 7. LA CENTRALITÀ DEL CONFLITTO CAPITALE/SALUTE: IL NUCLEO DI PARTENZA PER UN WELFARE EUROPEO?

7.1) Introduzione: la tutela dell'ambiente di lavoro in Europa

La salvaguardia della salute nel luogo di lavoro può diventare il nucleo di partenza per un Welfare europeo? Al quesito prova a rispondere Bruno Caruso, professore ordinario di Diritto del Lavoro all'Università di Catania:

È ormai percezione diffusa che la tutela dell'ambiente di lavoro è stato il terreno di sperimentazione più avanzato per le tecniche comunitarie di armonizzazione coesiva, oltre che il capitolo forse più importante, insieme alla parità tra i sessi e alla previdenza sociale dei lavoratori migranti, del diritto del lavoro comunitario. [...]

Occorre tener presente, infatti, che i margini di manovra delle istituzioni comunitarie in questa materia sono inusitatamente più ampi che in altre politiche di welfare¹⁷⁵.

Anche Stati riottosi a impegnarsi in politiche sociali comunitarie, sulla tutela della salute diffidano a mostrare troppa ostilità o a impostare opposizioni e ostruzionismi di principio¹⁷⁶.

L'iniziativa della Comunità nella tutela dell'ambiente di lavoro, sviluppatasi in particolare dalla seconda metà degli anni Settanta, si è estesa negli anni Ottanta attraverso l'adozione di una serie di direttive (culminate nella n. 391 del 1989) che apparivano in controtendenza rispetto alla paralisi dell'europeizzazione registrata in quel periodo e parzialmente riattivata solamente con le iniziative di Altiero Spinelli e del Club del Coccodrillo nel Parlamento Europeo (che fanno approvare il Trattato sull'Unione Europea) e con l'adozione dell'Atto Unico nel 1986-87.

La promozione del miglioramento dell'ambiente di lavoro per la tutela della sicurezza e salute (art. 118 A del Trattato come modificato con l'Atto Unico) finisce per armonizzare anche altri aspetti fondamentali di tutela normativa del lavoro, attraverso le direttive sull'orario di lavoro, sul lavoro delle donne e sulla tutela della salute per lavoratori temporanei e atipici. Caruso conclude che:

In sintesi, la promozione del miglioramento dell'ambiente di lavoro finisce per costituire una sorta di grimaldello per scardinare i limiti delle competenze istituzionali in materia di diritti ed interessi dei lavoratori; era proprio questo il pericolo legittimamente percepito come grave (dal suo punto di vista) dal governo britannico, che l'aveva indotto a giocare la rischiosa partita del ricorso per annullamento della direttiva sull'orario.

In tal senso la decisione della Corte di giustizia¹⁷⁷ assume un significato istituzionale che va ben al di là della direttiva sull'orario: la Corte ha finito per avallare una visione ampia della

¹⁷⁵ Bruno Caruso, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in [a cura di] Luigi Montuschi, *Ambiente, Salute e Sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 1, 3.

¹⁷⁶ Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., p. 213.

¹⁷⁷ La direttiva sull'orario di lavoro è stata emanata sulla base giuridica dell'art. 118 A (senza subire i limiti procedurali di cui all'art. 100, cioè la decisione all'unanimità); il governo britannico ha deciso di appellarsi alla

promozione dell'ambiente di lavoro comprensiva di una molteplicità di aspetti connessi ai «diritti e agli interessi dei lavoratori» [...]

Con la sentenza della Corte di giustizia viene perciò confermata [...] la tradizionale funzione di cuneo sociale piantato nel cuore dell'Europa dei mercati dalla materia della protezione e promozione dell'ambiente di lavoro¹⁷⁸.

7.2) Breve storia della tutela dell'ambiente di lavoro in Europa e in Italia

Si può costruire una periodizzazione dell'evoluzione delle politiche per la tutela del lavoratore, che evidenzia in particolare l'ascesa della CEE e poi dell'UE come protagonisti delle iniziative in materia. Se fino a metà anni Settanta le decisioni sono ancora assolutamente autonome su base nazionale, a fine decennio inizia ad invertirsi la tendenza, che subisce un'ulteriore accelerazione con l'Atto Unico ed in particolare con l'introduzione nel Trattato dell'art. 118 A che segna una cesura importante (per le questioni relative all' "ambiente di lavoro", le decisioni si prenderanno a maggioranza qualificata e non più all'unanimità).

Le primissime iniziative comunitarie in materia tuttavia risalgono agli anni Cinquanta, nell'ambito del Trattato CECA. Nel 1957 – anche in conseguenza della tragedia di Marcinelle nella quale morirono a causa di un incendio nella miniera belga duecentosessantaquattro lavoratori italiani emigrati – fu istituito l' "Organo permanente per la sicurezza nelle miniere di carbone", che doveva formulare proposte e dare pareri consultivi alle istituzioni comunitarie. Nel 1962 furono emanate due raccomandazioni dalla Commissione in tema di medicina del lavoro e di malattie professionali, rispettivamente del 20 e del 23 luglio¹⁷⁹. Poi nel 1974 fu varato il primo Programma di azione sociale, reiterato nel 1978 e nel 1984, che dava grande rilievo alle iniziative da assumere in materia di salute e sicurezza dei lavoratori. Non a caso si creò un "Comitato consultivo per la sicurezza, l'igiene e la tutela della salute sul luogo di lavoro" (che – appena nel 2003 – si è deciso di unificare all'organo permanente istituito nel 1957 con il nuovo nome di "Comitato consultivo europeo per la sicurezza e la salute sul luogo di lavoro"). Ma l'attività più incisiva a livello comunitario è stata l'adozione di numerose direttive a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, fondate sull'art. 100 del Trattato (ora art. 94 TCE)¹⁸⁰ e quindi votate all'unanimità. Tre direttive sollevano particolare interesse per i temi che saranno trattati successivamente: la n. 610 del 1978 riguardante il CVM e la n. 477 e la n. 478 entrambe del 1983 sull'amianto, che tutelavano – da un punto di

Corte di Giustizia Europea, che tuttavia ha legittimato dal punto di vista del diritto la normativa (sentenza Corte di Giustizia 12 novembre 1996 Causa C-84/94). Bruno Caruso, *L'Europa, il diritto alla salute e l'ambiente di lavoro*, in Luigi Montuschi, *Ambiente, Salute e Sicurezza*, cit., p. 6.

¹⁷⁸ Idem, pp. 6-7.

¹⁷⁹ Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., p. 320.

¹⁸⁰ Idem, p. 321.

vista normativo – le maestranze di ambedue i settori. La prima direttiva è recepita in Italia con il DPR 962/1982 ed è

la prima volta in cui l'obbligo di adozione di determinate misure prevenzionali risulta esplicitamente ancorato al superamento di alcune soglie di rischio stabilite in via generale ed astratta. Si tratta di un provvedimento isolato, riguardante un solo tipo di sostanza e i suoi derivati, ma la breccia aperta nell'ordinamento prevenzionale italiano appare ugualmente rilevante, perché è l'inizio di una tendenza destinata ad estendersi [...] in sintonia con un indirizzo assai diffuso in ambito comunitario¹⁸¹.

La direttiva 83/477 è “figlia” della direttiva-quadro 80/1107/CEE sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle esposizioni ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro, approvata nell'ambito del programma d'azione emanato nel 1978 che pianificava l'attività fino al 1982. Le altre direttive figlie riguardavano l'esposizione al piombo e al rumore; complessivamente furono recepite nell'ordinamento italiano – assieme alla direttiva sull'amianto – con il D.Lgs. 277 del 1991, che fu accompagnato da uno strascico di polemiche perché il criterio della “ragionevole praticabilità”, secondo alcuni, risultava implicito in tali direttive (ma l'esperienza applicativa e le specificazioni successive hanno ridimensionato queste preoccupazioni)¹⁸². In definitiva, il decreto del 1991 rappresenta “l'ingresso ufficiale del *criterio dei valori-limite* in Italia”¹⁸³.

Il 1987 rappresenta uno spartiacque: con l'inserimento nel Trattato dell'art. 118 A e soprattutto con la successiva espansione delle materie contemplate dopo la sua trasposizione nell'art. 137 TCE (1992), sono legittimati interventi normativi della Comunità sull'insieme delle condizioni di lavoro, rendendo superfluo interrogarsi sul significato di “ambiente di lavoro”, che inizialmente era previsto dall'art. 118 A come solo ambito di legiferazione a maggioranza qualificata. Non a caso – come già evidenziato – l'apice delle iniziative comunitarie viene toccato con la direttiva-quadro 391/1989.

7.3) La direttiva quadro 391/1989

Con quest'ultimo provvedimento si affermano determinati principi, che rimangono ancora oggi a fondamento della politica sulla sicurezza sul lavoro:

¹⁸¹ Gian Carlo Costagliola, Angelo Culotta, Michele Di Lecce, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quinta Edizione, Il Sole 24 ORE, Milano, 1998, p. 33.

¹⁸² La distinzione fra massima sicurezza “ragionevolmente praticabile” e “tecnologicamente possibile” è discussa alla p. seguente al punto 5). Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., pp. 322-323.

¹⁸³ Gian Carlo Costagliola, Angelo Culotta, Michele Di Lecce, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., p. 33.

- 1) si cerca di costruire una “nuova cultura della prevenzione” che si fonda sul “principio della obbligatoria generalizzazione delle strategie di prevenzione” (in particolare si veda il comma 2 dell’art. 6 che elenca i “principi generali di prevenzione”);
- 2) si propone una “nozione integrale di salute” che non si accontenti dell’assenza di malattia, ma che diventi comprensiva del benessere psico-fisico dei lavoratori (comprendendo la lotta allo stress, alla monotonia e alla ripetitività del lavoro), che corrisponde al “principio dell’adeguamento del lavoro all’uomo” (lettera d) comma 2 art. 6). Tale impostazione “proviene” dalla penisola scandinava e si è diffusa all’Europa continentale e latina. Finalmente, si dà completa attuazione a quanto l’OMS ha inserito nel suo statuto già a partire dal 1948, definendo la salute “uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale” che “non consiste soltanto in un’assenza di malattia”¹⁸⁴;
- 3) si collega organicamente la tutela dell’ambiente “esterno” e “interno”, ovvero si inserisce la protezione dell’ambiente di lavoro nel contesto delle politiche di protezione dell’ambiente in generale;
- 4) si esplicita, nel fondamentale comma 1 dell’art. 5, che “il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro” (e dunque, in particolare, rispettando il principio di prevenzione assoluta, come ribadito nell’art. 6)¹⁸⁵;
- 5) si cerca di superare – con un artificio – il conflitto di lunga data tra le formule teoriche (che però possono avere ricadute pratiche) della “massima sicurezza ragionevolmente praticabile” che origina dall’empirismo britannico e che è particolarmente radicata nei Paesi anglosassoni (fu proclamata nel “Health and safety at work act” inglese del 1974) e della “massima sicurezza tecnologicamente possibile” tipica dei sistemi continentali, come anche in Italia (si vedano i DPR emanati nel biennio 1955-56). L’artificio consiste nel non scegliere il modello teorico da perseguire, mentre vengono solamente esplicitati i fini da raggiungere. Il tredicesimo “considerando” afferma che la sicurezza e la salute sul lavoro rappresentano “un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico”. È evidente che l’aggettivo “puramente” ha messo d’accordo tutti in sede comunitaria; tuttavia nella trasposizione della direttiva in Italia, all’art. 3 comma 1 lettera b) del D.Lgs. n. 626 del 1994, si è voluto specificare fra le misure generali per la protezione della salute: “eliminazione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico”.

¹⁸⁴ Idem, p. 9.

¹⁸⁵ Luigi Montuschi, *Ambiente, Salute e Sicurezza*, cit., pp. 4-5.

Dal punto di vista teorico, la differenza tra i due modelli non è di poco conto anche se non ha sempre condotto a conseguenze sensibilmente diverse nella loro attuazione. Infatti, la logica del sistema della massima sicurezza tecnologicamente fattibile è di garantire la realizzazione di tutto ciò che “è possibile”, non soltanto di ciò che “è conveniente fare”. In questa prospettiva si capisce perché il sistema italiano sia stato a lungo refrattario all’introduzione di soglie di accettabilità dei vari fattori di rischio, cioè dei valori limite. Questi ultimi sono parametri quantitativi al di sotto dei quali potrebbe venire a cessare l’obbligo preventivo anche in presenza di una situazione di rischio tecnicamente eliminabile o riducibile, che risulta in contrasto con il principio che sostiene l’intera normativa italiana del 1955-56. Tuttavia i valori limite – strumenti impiegati di frequente nel diritto comunitario – possono essere interpretati in due modi: come preciso confine tra l’innocuo e il nocivo, al cui superamento sorge l’obbligo della prevenzione; oppure come semplice soglia di allarme a partire dalla quale è necessario attivare una serie di ulteriori misure preventive, di natura diversa da quelle “oggettive”. È evidente che la prima accezione può condurre, oltre che alla giustificazione del metodo della ragionevole praticabilità, a un ulteriore problema: infatti il valore limite così concepito sarebbe calcolato sulla base di soggetti considerati appartenenti alla fascia media e la soglia sarebbe più facilmente calibrabile sulla base dei costi economici che comporterebbe. In altre parole, per tutta una percentuale di lavoratori che, per condizioni fisiche, costituzionali o patologiche, non rientrano nella “media” essendo ipersensibili o ipersuscettibili all’azione di quel determinato agente nocivo, il valore limite non li tutelerebbe, sostanzialmente discriminando i soggetti più deboli. In conclusione, solamente la seconda esegesi dei valori limite può essere coniugata con il principio di massima sicurezza tecnicamente fattibile¹⁸⁶.

Come in altre occasioni, il Consiglio europeo, nel nono “considerando”, si premura a precisare che l’armonizzazione dei diversi sistemi legislativi nazionali può essere funzionale ad evitare che si inneschi una “concorrenza a scapito della sicurezza e della salute”¹⁸⁷.

La parte più consistente della direttiva riguarda gli obblighi dei datori di lavoro, a cui fa seguito una sezione più “leggera” sui doveri dei lavoratori. La responsabilità del datore di lavoro sulla sicurezza dei suoi dipendenti è personale e permane anche a fronte di violazioni da parte dei lavoratori dei doveri gravanti sugli stessi, oppure quando il titolare ricorra a competenze esterne per organizzare la prevenzione e sicurezza. Inoltre, nel caso in cui

¹⁸⁶ Gian Carlo Costagliola, Angelo Culotta, Michele Di Lecce, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., pp. 31-35, 62-63.

¹⁸⁷ Per approfondire il tema si consulti: Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., pp. 326-334.

dipendenti appartenenti a imprese distinte operino nello stesso luogo di lavoro, i datori di lavoro devono cooperare, coordinando gli interventi in materia (se si considera quanto avvenuto ad esempio nella vicenda amianto, le prescrizioni sono fondamentali¹⁸⁸). Il titolare deve tenere con i lavoratori una serie di comportamenti che permettano: l'informazione, la formazione e il diritto di consultazione/partecipazione dei lavoratori sulle tematiche della sicurezza.

L'art. 18, nelle disposizioni finali, prevede che gli Stati membri devono conformarsi alla direttiva entro il 31 dicembre 1992. Si segnala che in Italia la ricezione – assieme alle direttive collegate¹⁸⁹ – è avvenuta il 19 settembre 1994, con due anni di ritardo. Per altre direttive l'applicazione negli Stati membri (ed in Italia in particolare) è stata ancor peggiore, come si vedrà nei casi riguardanti l'amianto.

È interessante verificare anche il contesto storico nel quale fu recepita la direttiva 391/1989 in Italia. Per farlo si utilizza la testimonianza del Senatore Antonio Pizzinato, parlamentare in tre legislature e sottosegretario al Lavoro nel primo Governo Prodi, che ha vissuto per decenni a Sesto San Giovanni – che dagli anni Cinquanta agli anni Settanta era il quinto polo industriale del Paese – prima da operaio, poi da dirigente sindacale, rivestendo anche la carica di Segretario generale della CGIL dal 1986 al 1988, e infine da politico. Appare interessante il breve compendio storico che effettua questa autorevole fonte:

Il Paese fu scosso dalla tragedia della Mec-Navi al Porto di Ravenna, accaduta il 13 marzo 1987, che con l'esplosione di gas – sui fondali della nave, mentre erano in corso i lavori di manutenzione – provocò la morte di tredici lavoratori, in maggioranza giovani e con rapporto di lavoro irregolare, in “nero”. Tragedia, “la lezione di Ravenna”, che portò unitariamente il sindacato a riproporre i problemi della sicurezza del lavoro, con uno sciopero nazionale generale, richiedendo la costituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sugli infortuni e la sicurezza sul lavoro, e costituendosi parte civile nel processo nei confronti dell'azienda.

La Commissione di inchiesta, presieduta dal Sen. Luciano Lama, indagò negli anni 1989-1990 e si concluse con una relazione approvata all'unanimità, unitamente ad otto proposte di legge in materia di sicurezza e tutela dell'integrità fisica dei lavoratori.

“Al lavoro, in Italia, peggio che in guerra”, rimarcò Luciano Lama, nelle considerazioni finali, ma malgrado ciò nessuna delle otto proposte di legge fu esaminata e approvata dal Parlamento. Solo nel 1994, dopo confronti e battaglie parlamentari e con molti anni di ritardo, veniva recepita la direttiva europea sulla sicurezza del lavoro con il D.Lgs. 626/1994. In esso sono recepite varie proposte contenute nelle conclusioni della Commissione di inchiesta

¹⁸⁸ Ad esempio, al cantiere navale di Monfalcone si è verificato che molti operai fossero esposti indirettamente all'amianto perché operavano nei pressi di chi lo manipolava direttamente: non essendo stati predisposti gli aspiratori con gli adeguati filtri dalla ditta in appalto oppure dalla squadra interna che si occupava delle coibentazioni e delle spruzzature del minerale, le fibre erano inalate praticamente da tutti i lavoratori del cantiere, impiegati tecnici inclusi. Perfino alcune donne dipendenti della cooperativa che gestiva la mensa del cantiere sono decedute a causa del mesotelioma, perché nella sala-mensa gli operai con le loro tute disperdevano le micidiali e molto volatili fibre *killer*.

¹⁸⁹ Le direttive figlie sono state recepite anche in seguito al 1994 e ora sono ben diciannove, fra le quali si segnalano, stando ai fini della ricerca, quelle contro i rischi da agenti cancerogeni (394/1990) e chimici (24/1998).

parlamentare, ed in particolare, quella dei RLS – Rappresentati dei Lavoratori sulla Sicurezza – benché non condivisa da tutti i sindacati¹⁹⁰.

All'interno del quadro normativo comunitario – recepito dagli ordinamenti degli Stati membri – emerge il ruolo del datore di lavoro come cruciale nella promozione e organizzazione della prevenzione, attraverso un autentico “Piano” che ne rivela l’aspetto programmatico e da considerare come compito prioritario di tipo manageriale, da assolvere al più alto livello. Infatti il datore di lavoro è il massimo responsabile della sicurezza perché ha il concreto esercizio del potere di organizzazione e di comando sui prestatori d’opera sottoposti¹⁹¹. Questo appare un aspetto controverso, essendo stato il titolare d’impresa il principale inadempiente in materia nel corso del secolo precedente. La filosofia di fondo che supporta tale impostazione è la responsabilizzazione dei soggetti che devono farsi carico della prevenzione, in particolare dei datori di lavoro. Esiste la volontà di far considerare la sicurezza un compito prioritario dell’attività produttiva: ma è così semplice? Perché la consultazione dei lavoratori rimane ancora solamente consultiva? Basta questo “nuovo” approccio per far acquisire all’imprenditore una “nuova” cultura della prevenzione? È indispensabile la pace sociale per poter creare un ambiente di lavoro sicuro? Il conflitto sociale – cancellato dall’orizzonte politico – dopo essere stato propulsivo per tante conquiste progressiste, è divenuto semplicemente una zavorra? Le regole europee e nazionali appaiono

¹⁹⁰ Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 357-358.

¹⁹¹ Gian Carlo Costagliola, Angelo Culotta, Michele Di Lecce, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., pp. 37, 57. Anche i test per l’accertamento della nocività delle sostanze chimiche immesse nel mercato vengono affidati ai produttori privati, dando vita a un modello che potrebbe essere definito di “autocertificazione controllata”. Infatti, come si esplicita nello stesso manuale sulla sicurezza sul lavoro (pp. 25-26), “Il concetto di base è che la certificazione di conformità [una omologazione preventiva alla commercializzazione-utilizzo del prodotto] non è più l’atto conclusivo di un’istruttoria e di una procedura valutativa, avviate dall’organo pubblico preposto a tale compito, ma consiste in un’attestazione proveniente dal privato il quale, apponendo il marchio CE, dichiara, sotto la propria responsabilità, di aver disposto ed eseguito o fatto eseguire tutte le prescritte prove e verifiche, secondo le specifiche tecniche elaborate dagli enti di normazione autorizzati o previste dai singoli regolamenti legislativi.

Appositi organismi di vigilanza potranno poi effettuare eventuali controlli a campione, per stabilire se tutto è avvenuto nel pieno rispetto delle regole e se la conformità garantita è veritiera o meno [...].

Com’è ovvio questo sistema semplifica enormemente le operazioni omologative e presenta l’indubbio vantaggio di stimolare lo sforzo di costante adeguamento della strumentazione di lavoro e dei mezzi provvisori ai più elevati *standard qualitativi* raggiunti o raggiungibili nell’area comunitaria, senza addossare agli organi pubblici, centrali o periferici, compiti gravosissimi che essi non sarebbero assolutamente in grado di assolvere con la tempestività e la speditezza necessarie, dato il numero e la varietà degli esemplari da omologare [...].

Questa filosofia di intervento e di impostazione della problematica sulla sicurezza dei nuovi prodotti è presente in diversi documenti emanati dalle organizzazioni comunitarie. A titolo d’esempio si veda: Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche*, S. E., Bruxelles, 2001. Tuttavia nello stesso documento (p. 30), la Commissione afferma che, nell’attuazione concreta della normativa in materia di sostanze chimiche, “l’industria è spesso inadempiente e [...] gli Stati membri non procedono al controllo dell’attuazione delle disposizioni legislative in modo sufficientemente coerente. Pur potendo dimostrare una condizione di inadempienza o l’esistenza di reali danni alla salute umana o all’ambiente, gli indennizzi stabiliti in sede giudiziaria sono in proporzione talmente irrisori da produrre un effetto deterrente estremamente limitato”. Secondo l’Autore, i test – almeno per le sostanze sospette di poter essere pericolose – dovrebbero essere eseguiti da autorità pubbliche ed essere solamente finanziati dalle imprese. Risulta troppo semplice per le multinazionali manipolare o occultare i dati sulla nocività, come testimoniano le tragedie causate da amianto e CVM.

fermamente orientate a risposte affermative a questi ultimi quesiti. Si prenda, ad esempio, lo sviluppo della concertazione negli anni Novanta in quasi tutti i Paesi europei e in particolare in Italia. Nella penisola, l'accordo tra organizzazioni sindacali ed imprenditoriali siglato nel 1995 affermava nella premessa "ritenuto che la logica che fonda i rapporti tra le parti nella materia intende superare posizioni di conflittualità ed ispirarsi a criteri di partecipazione" e, nelle indicazioni conclusive relative alla composizione delle controversie, "le parti ribadiscono la convinzione che la migliore gestione della materia dell'igiene e sicurezza del lavoro sia realizzabile attraverso l'applicazione di soluzioni condivise e attuabili"¹⁹². Se può apparire ragionevole che si cerchi un dialogo e un accordo su tali questioni, è altrettanto vero che questo è il settore dove i dirigenti aziendali contraggono (o credono di farlo) i costi di produzione, lasciando che sul tema si spendano solamente delle "belle parole".

In conclusione, dopo la direttiva-quadro, l'attività normativa della Comunità nell'area in questione si è ridotta, ma il numero degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali resta elevato, come riconoscono le stesse autorità europee. Questo significa che lo sforzo normativo – non supportato da un'autentica e diffusa cultura della prevenzione – non è stato sufficiente per risanare la piaga dell'insicurezza sul lavoro.

7.4) La cultura della prevenzione e i costi socio-economici dell'insicurezza sul lavoro

L'INAIL, nel "Primo rapporto annuale" che ha pubblicato nel 1999, ha sintetizzato inequivocabilmente la situazione sulla diffusione della "cultura della prevenzione":

i datori di lavoro non hanno ancora sufficiente consapevolezza che una prevenzione di successo possa costituire anche un fattore di sviluppo e di competitività e collegano la normativa ad una serie di adempimenti prevalentemente formali. Tra i lavoratori, d'altro canto, è ancora troppo alta la cultura della "fatalità" ovvero della ineluttabilità degli infortuni e inoltre le misure di prevenzione (dispositivi individuali di protezione, dispositivi di sicurezza delle macchine) vengono percepite ancora come intralci e rallentamenti ai ritmi di produzione¹⁹³.

La conseguente conclusione che l'istituto ha tratto, è che "si ha l'impressione [...] che le norme di sicurezza provenienti dall'Europa non abbiano ancora prodotto vistosi risultati"¹⁹⁴, in particolare per quanto riguarda il fenomeno infortunistico. Soprattutto quelli mortali, concentrati in alcuni comparti produttivi come costruzioni (edilizia in particolare), trasporti, industria dei metalli, agricoltura, non riescono a essere efficacemente prevenuti, tanto da non ottenere una netta contrazione del numero degli eventi luttuosi¹⁹⁵. In Italia, ad esempio, si

¹⁹² *Accordo Interconfederale 22 giugno 1995 Confindustria/CGIL-CISL-UIL*, in [a cura di] Luigi Montuschi, *Ambiente, Salute e Sicurezza*, cit., pp. 491, 496.

¹⁹³ INAIL, *Primo Rapporto Annuale 1999*, S. E., Roma, 2000, p. 130.

¹⁹⁴ Idem, p. 64.

¹⁹⁵ Idem, p. 32.

continuano a superare i mille incidenti mortali professionali all'anno, che ovviamente – assieme alle altre tipologie di infortuni e di malattie occupazionali – rivestono un costo umano e socio-economico elevato per i lavoratori, le aziende e la collettività.

A questo proposito, nel corso del XX secolo si sono progressivamente sviluppati studi e indagini tendenti a valutare il “reale” costo socio-economico del fenomeno degli eventi lesivi professionali al di là di quanto non possano dire i soli bilanci degli organismi deputati a gestire l'assicurazione contro i rischi professionali. Infatti già nell'intervallo tra le due conflagrazioni belliche, negli Stati Uniti,

fu stimato come, per ogni dollaro pagato dal datore di lavoro all'assicurazione sotto forma di premio, egli venisse a subire, quasi inavvertitamente, una ulteriore perdita di quattro dollari collegabile al fenomeno infortunistico sotto forma di riparazione delle attrezzature, penali per ritardata consegna, spese legali, addestramento del sostituto, tempi lavorativi non sfruttati per la produzione a causa del soccorso all'infortunato e dello shock subito dai suoi colleghi e così via¹⁹⁶.

In Europa, nel secondo dopoguerra, è stato accertato che il rapporto 1:2,5 appariva più realistico di quello statunitense (1:4). Sempre nel Vecchio Continente,

si è poi estesa la portata di tali studi passando dal concetto di costo consecutivo aziendale degli infortuni e delle malattie professionali (costo diretto + costo indiretto) a quello di costo sociale e cioè all'onere complessivo sostenuto da una intera collettività per tali eventi.

Infatti in tale ipotesi non va tenuto conto solamente dell'onere aziendale ma anche della quota di danno non indennizzato che resta a carico della vittima, dei danni generici subiti dall'economia nazionale, delle stesse spese di prevenzione (da chiunque sostenute), nella considerazione che se non esistesse l'infortunio non occorrerebbe preoccuparsi di porre in essere le difese prevenzionali¹⁹⁷.

Dopo questa breve ricostruzione sulla nascita degli studi analitici dei costi complessivi legati a questi eventi lesivi professionali, l'INAIL conclude che – attualmente – si stima un onere medio per la collettività causato da tali circostanze “prossimo o di poco superiore al 3% del PIL”¹⁹⁸.

Se si focalizza l'attenzione sull'Italia, nel 1996,

il costo sociale degli eventi lesivi professionali fu stimato prossimo a 55.000 miliardi di cui circa un quarto relativo a oneri di prevenzione (oneri in fase di realizzazione degli impianti, oneri in corso di esercizio, oneri per il controllo), un altro quarto, all'incirca, in indennizzi (non solo INAIL ma anche degli altri organismi preposti all'indennizzo come IPSEMA, Ministeri, ecc.) ed il resto in oneri indiretti a carico delle aziende, oneri residui a carico della vittima, oneri riflessi a carico della collettività nel suo complesso¹⁹⁹.

La conclusione fondamentale a cui giunge l'istituto, e che ormai dovrebbe essere assunta come stella polare per ogni intervento in materia, è che queste valutazioni dovrebbero essere

¹⁹⁶ Idem, p. 69.

¹⁹⁷ Idem, p. 69.

¹⁹⁸ Idem, p. 70.

¹⁹⁹ Idem, p. 70.

utili a comprendere come la prevenzione, visto l'alto costo del fenomeno lesivo, possa costituire davvero un vantaggio anche in termini economici tenendo conto che, come si è visto, essa è intimamente collegata con l'innovazione tecnologica, un fattore che, per altro verso, promuove la competitività del sistema produttivo. Dunque: per i soli infortuni l'onere dovrebbe essere prossimo ai 46.000 miliardi, 9.000 i miliardi per le malattie professionali mentre, a livello settoriale, da soli, Agricoltura e Costruzioni si spartiscono in parti quasi uguali ventimila dei cinquantacinquemila miliardi complessivi²⁰⁰.

Considerata questa situazione emergenziale, deve essere perseguito ogni intervento che può risultare utile a migliorare queste statistiche inaccettabili. Si è molto discusso in merito all'opportunità di avvicinare il mondo della scuola a quello del lavoro, impartendo la cultura della sicurezza e della prevenzione fin dai primi anni di scuola elementare, come del resto già avviene in Giappone, dove ci sono specifici insegnamenti ed esercitazioni per bambini. A riguardo l'INAIL è intervenuto comparando i dati italiani e giapponesi.

Un confronto tra i dati infortunistici con il nostro Paese indica che in Giappone a fronte di circa 50 milioni di assicurati ci sono stati nel 1997 circa 800.000 denunce di infortuni. Nel nostro Paese, invece, nello stesso anno, su un totale di circa 15 milioni di assicurati le denunce sono state circa 1 milione: un'incidenza, cioè, di più di quattro volte maggiore che in Giappone, corrispondente quindi ad un grandissimo divario.

Non sarà forse solo questa la motivazione, ma certamente la sensibilizzazione alla prevenzione già in età scolare costituisce un pilastro sicuro della formazione culturale del lavoratore e del datore di lavoro di domani²⁰¹.

7.5) Gli infortuni e le malattie professionali nei diversi modelli di Welfare

Lo scenario tecnico-giuridico nei diversi Paesi dell'Unione Europea per quanto riguarda l'assicurazione pubblica obbligatoria sugli infortuni e le malattie professionali, anche se diversificato su singoli aspetti connessi al rispettivo contesto economico e sociale, contiene un'ampia gamma di principi e di elementi comuni, concernenti la tutela degli eventi lesivi di origine professionale. È utile dunque soffermarsi anche sul concetto di infortunio sul lavoro, che viene definito in maniera condivisa nell'UE: si tratta, sostanzialmente, di un evento repentino che procura una lesione al corpo umano e che è in connessione con l'attività esercitata. Talvolta, però, ci sono differenziazioni fra i Paesi europei, che si ricollegano anche al diverso sistema di Welfare a cui fanno riferimento, come si è approfondito nel capitolo "Un modello sociale europeo? Modelli di Welfare e integrazione sociale europea". Si fornisce una rapida elencazione di situazioni infortunistiche risolte peculiarmente da alcuni Stati:

In Francia, non è neppure necessaria l'assenza della retribuzione per sottrarre all'infortunio il suo carattere professionale; nel Regno Unito ed in Germania non viene escluso in linea di principio neppure dal fatto che l'azione sia stata compiuta contravvenendo a leggi o regolamenti purché realizzata nell'interesse dell'azienda. In Danimarca viene assimilata a tale evento e,

²⁰⁰ Idem, p. 70.

²⁰¹ Idem, p. 131.

quindi, indennizzata, l'azione compiuta per salvare vite umane, addirittura anche quando l'accadimento non sia conseguenza del lavoro svolto dall'assicurato. [...]

Tra le persone tutelate si segnalano per la particolarità alcune categorie di lavoratori che non sono né subordinati né retribuiti; in Francia sono tutelate le persone che partecipano a titolo gratuito al funzionamento di organismi aventi scopi sociali, creati in virtù o per l'applicazione di un testo legislativo o regolamentare, nella misura in cui tali persone non siano protette ad altro titolo; i soci delle cooperative, in Spagna e Portogallo, al pari delle persone che assolvono incarichi onorifici per la Repubblica Federale, per i Lander, per i Comuni e per gli Enti di diritto Pubblico, in Germania.

Merita di essere sottolineata la particolare tutela prestata in Danimarca al bambino che, prima della nascita, abbia contratto una malattia in conseguenza del lavoro svolto dalla madre durante la gravidanza, ovvero il bambino nei cui confronti, in momenti successivi, possa essere dimostrato che gli agenti cui sono stati esposti i genitori prima della fecondazione o dopo il parto, abbiano avuto un effetto nocivo sul feto o sul bambino²⁰².

Quest'ultimo aspetto è molto interessante e denota l'attenzione storicamente riservata dai Paesi nordici a una tutela molto estesa delle persone. In questo caso la Danimarca si rivolge alla salvaguardia del bambino. Per far capire l'importanza della norma con un esempio concreto, si riporta quanto avvenuto sulla questione dell'esposizione all'amianto, che verrà approfondita nei sottocapitoli 9.2-9.4. In merito, una testimonianza emblematica giunge da Casale Monferrato, sede di uno dei principali stabilimenti europei della Eternit, da parte di Anna Maria Giovanola, che ha lavorato per trentun anni all'Eternit.

Lei si presenta così: nome, cognome e percentuale, 44 per cento. Vuol dire 44 per cento di asbestosi. Quando il processo di fibromatizzazione del polmone arriva a cento si muore. Non c'è cura. Ma l'ex operaia si preoccupa soprattutto per la figlia: «Andavo a casa ad allattarla nelle pause, senza levarmi neppure il grembiule, tutto pieno di polvere. Per ora sta bene, ma si sa che l'incubazione può essere molto lunga»²⁰³.

Ignara dunque delle conseguenze nefaste che l'inalazione delle fibre può provocare, addirittura allattava la figlia senza prima essersi tolta la tuta coperta dalla polvere d'amianto. Le affermazioni della lavoratrice sottolineano l'invasività della temuta fibra e il continuo timore di sviluppo di patologie, per sé e per gli altri. Infatti, le patologie asbesto correlate sconvolgono il modo di vivere del singolo e delle comunità, perché hanno un impatto notevole sulle mentalità delle persone affette e/o esposte.

Se si amplia l'orizzonte di indagine, si evidenzia che non sono poche le donne che sono decedute a causa di esposizione domestica all'amianto, lavando le tute da lavoro dei mariti, dei figli o dei fratelli. Hanno contratto patologie riconducibili all'amianto anche persone che non hanno mai manipolato il minerale, ma che hanno subito un'esposizione ambientale, magari perché la loro casa o il loro ufficio erano adiacenti a una fabbrica che impiegava l'asbesto nel proprio ciclo produttivo. Nella citata cittadina di Casale, ormai, i tre quarti delle

²⁰² Idem, p. 158.

²⁰³ Alessandra Baduel, *A rischio amianto*, "la Repubblica delle Donne", 4/11/2006, n. 523, p. 110.

nuove morti asbesto correlate avvengono fra persone che non hanno subito un'esposizione professionale alle fibre.

Appare molto significativo citare la relazione del professor Benedetto Terracini, ora direttore del Dipartimento di scienze biomediche e oncologia umana dell'Università di Torino, in un convegno promosso dall'AEA nel 1991. In quell'occasione descrisse le patologie insorte in una famiglia di un dirigente che aveva abitato dal 1940 al 1970 in un appartamento sito all'interno dello stabilimento Eternit. A uno dei cinque membri della famiglia era stato diagnosticato un mesotelioma pleurico, mentre agli altri quattro un tumore polmonare: due di questi ultimi non erano stati dipendenti dell'azienda²⁰⁴.

Per tutte le persone affette da patologie asbesto correlate non riconducibili a un'esposizione professionale non è (ancora) previsto in Italia nessun risarcimento o indennizzo. È stato però inserito nella Finanziaria 2008 l'istituzione di un Fondo per le vittime dell'amianto²⁰⁵ che dovrebbe sanare questa situazione di discriminazione, per rimediare alla selettività dei risarcimenti erogati esclusivamente ai lavoratori (passando, nel caso specifico, da una sorta di Welfare occupazionale a un Welfare universale). Per quanto è dato conoscere, fra i Paesi dell'UE, un simile fondo è operativo, ormai da un decennio, esclusivamente in Francia. In Italia si sta ancora attendendo la pubblicazione dei relativi regolamenti attuativi, nonostante il Ministero del Welfare avrebbe dovuto emanarli entro fine marzo 2008.

7.6) I soggetti meno tutelati

Da almeno un ventennio, si ravvisa un progressivo cambiamento della tipologia sociale dei soggetti più esposti al rischio professionale: la categoria più debole (perché più precaria) comprende i giovani con contratti a termine, gli extracomunitari (esclusi da parti consistenti di politiche sociali), i *part timers* e la fascia di lavoratori formalmente autonomi, ma fortemente dipendenti dal ciclo produttivo delle grandi imprese (in quanto effetto di *outsourcing*), sulla quale incombe la tendenza all'autosfruttamento per garantirsi o la sopravvivenza o determinati *standard* di vita. Infatti, la direttiva della CEE 383/1991 sulla tutela della salute dei lavoratori temporanei, che comprendono sia quelli a tempo determinato sia gli interinali, riveste una funzione cruciale e strategica, coinvolgendo le maestranze più a rischio e in tendenziale espansione. Prioritario diviene evitare la creazione di doppi *standard* nella

²⁰⁴ Relazione del prof. Benedetto Terracini in [a cura di] Associazione Esposti Amianto, *Bastamianto – atti del convegno regionale promosso dall'AEA*, S. E., S. L., 1991, p. 36.

²⁰⁵ Art. 1, commi 241-246, Legge 24 dicembre 2007, n. 244 – *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

garanzia della salute, mantenendola uniforme in tutti i settori e verso tutte le forme contrattuali²⁰⁶.

Il presupposto della direttiva n. 383, evidenziato nel preambolo, è il più elevato numero di infortuni e malattie occupazionali fra i lavoratori temporanei. Di qui nasce l'esigenza – ferma restando l'applicabilità delle disposizioni generali – di regolare in maniera specifica questi contratti. Il nucleo della normativa stabilisce che gli Stati membri possono vietare l'impiego di subordinati temporanei per alcuni lavori che formano oggetto di una sorveglianza medica speciale. Se gli Stati non impongono il divieto, a questi lavoratori deve essere garantita un'appropriata sorveglianza medica speciale, con facoltà (in luogo dell'obbligo che era contemplato nella proposta di direttiva!) di prevedere il monitoraggio anche oltre il termine del rapporto di lavoro in questione. E questo appare un punto centrale: da sempre i lavori peggiori nelle grandi imprese venivano e vengono esternalizzati a ditte in appalto e sub-appalto, i cui dipendenti – di fatto – non hanno gli stessi diritti. Con un precariato in diffusione, sarà mai possibile creare quella “nuova” cultura della prevenzione, che pure è presente fra gli obiettivi delle istituzioni comunitarie? La formazione di tale cultura richiede uno sforzo enorme e costante nel tempo. Può essere coniugabile con impieghi temporanei? È noto inoltre che un altro degli effetti del precariato è la sempre più diffusa desindacalizzazione dei lavoratori. Si riuscirà a raggiungere la “sicurezza sul lavoro” con un sindacato sempre più debole, la cui ossatura è composta sostanzialmente dai pensionati? Come possono interagire i lavoratori a tempo determinato con i diritti all'informazione, alla formazione, alla partecipazione e consultazione?

Le imprese medio-piccole e i settori a grande utilizzo di lavoratori atipici spesso sono sprovvisti di rappresentanze sindacali e di aggregazioni collettive: queste si possono favorire solamente indirettamente, estendendo alcune tutele e forme di Welfare diffuso e sostenendo la partecipazione delle parti sociali (sindacati) nelle istituzioni pubbliche che amministrano il Welfare e i servizi all'impiego, strada che ha registrato effetti positivi in nord Europa²⁰⁷.

²⁰⁶ [a cura di] Luigi Montuschi, *Ambiente, Salute e Sicurezza*, cit., p. 9.

²⁰⁷ In proposito, Treu e Roccella osservano che: “Strade nuove si richiedono anche nei rapporti collettivi di lavoro, se si ritiene che il sostegno alla regolazione collettiva sia parte integrante del modello sociale europeo. Le tecniche sperimentate finora [...] non sono sufficienti, anche perché risultano concentrate sulle grandi imprese. Nelle aree più deserte di collettivo, che sono le piccolissime imprese e i lavori atipici, condizioni di contesto favorevoli alla formazione di aggregazioni collettive (tradizionali e non) possono favorirsi solo in via indiretta: estendendo a queste aree alcune tutele fondamentali e forme di *welfare* diffuso e sostenendo la partecipazione delle parti sociali, in specie dei sindacati, nelle istituzioni pubbliche che amministrano il *welfare* e i servizi all'impiego. Si tratta di strumenti che possono affiancare l'attività tradizionale del sindacato nell'attrarre l'interesse dei lavoratori: una strada che ha registrato effetti positivi nei paesi del nord Europa, che l'hanno da tempo sperimentata. La loro estensione su scala comunitaria richiederebbe l'acquisizione da parte dell'Unione di competenze in questa materia, che finora non si profila”. Massimo Roccella, Tiziano Treu, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, cit., pp. 36-37.

7.7) Il conflitto tra capitale e salute nel luogo di lavoro: il ruolo delle lobby economiche

Per quanto riguarda lo specifico conflitto tra capitale e salute, si riportano alcuni esempi concreti. I “contatti” dei politici con le aziende meritano un’indagine a parte. La sicurezza sul lavoro è pesantemente interessata da questo fenomeno, infatti le operazioni lobbistiche sono una costante della vita politica, non sempre all’insegna della trasparenza, come, in Italia, per i finanziamenti di privati e società ai partiti e uomini politici che non possono ancora essere consultati *on-line* dai cittadini come invece accade negli Stati Uniti²⁰⁸. Nella Penisola si scatena l’opera di “lobby inossidabili”: particolarmente rilevante – per il tema trattato – quella degli imprenditori dell’acciaio che, secondo Primo Di Nicola e Marco Lillo,

sono poco popolari nel Paese per la dura condizione delle fabbriche e i frequenti incidenti sul lavoro, ma sono amatissimi nel Palazzo dove cercano una sponda in entrambi gli schieramenti. La piemontese Tubosider e la ligure Transider hanno finanziato Fi rispettivamente con 50 mila e 75 mila euro, Umberto Bossi ha ricevuto un piccolo contributo dalla Oiki di Parma, mentre il gruppo Riva, mediante le due controllate Riva Fire e Ilva, ha dato a Forza Italia ben 245 mila euro e altri 98 mila al solito Bersani. Il Ministro dello Sviluppo economico è un asso pigliatutto: per la campagna elettorale del 2006 da solo ha collezionato oltre 480 mila euro di contributi. [...] L’associazione di categoria Federacciai è «attentissima», come recita lo statuto, «a promuovere le politiche economiche volte a risolvere le criticità del settore» e per questo ha finanziato ecumenicamente quasi tutti gli ultimi titolari del dicastero delle Attività produttive (che prima si chiamava Industria e ora Sviluppo economico). A Bersani ha dato 50 mila euro; stessa cifra all’ex viceministro di destra Adolfo Urso, mentre al predecessore di entrambi, Enrico Letta, ora sottosegretario a Palazzo Chigi, sono andati 30 mila euro²⁰⁹.

È paradigmatico il caso dell’Ilva di Taranto, per l’inquinamento dell’aria, del territorio e delle persone. Lo stabilimento è tre-quattro volte più esteso della città che in teoria lo ospita e conta quasi trecento chilometri di ferrovie interne²¹⁰. Curzio Maltese, saggista e articulista de “la Repubblica”, ha scritto un articolo nel 2007 in corrispondenza della quarantesima morte sul lavoro dal 1993 nella più grande fabbrica italiana, “un gigante fra gli ulivi avido di sacrifici umani” come è stata definita²¹¹. Secondo le stime raccolte dal giornalista, sono migliaia le morti per cancro fra lavoratori e popolazione, causate da monossido di carbonio, diossine, amianto e da altre sostanze cancerogene. Si consideri che, nel 2005, l’Ilva ha emesso più del 90% del monossido di carbonio prodotto complessivamente dalle fabbriche italiane. Ne deriva che l’Italia, secondo uno studio del 1999 redatto dal direttorato per l’Ambiente della

²⁰⁸ S. A., *La trasparenza è solo virtuale*, “L’Espresso”, 20/03/2008, n. 11, p. 46.

²⁰⁹ Primo Di Nicola, Marco Lillo, *Chi paga i partiti*, “L’Espresso”, 20/03/2008, n. 11, p. 44.

²¹⁰ Curzio Maltese, *I diritti umani e le pensioni degli operai*, “il venerdì di Repubblica”, 10/08/2007, n. 1012, p. 11.

²¹¹ Idem.

Commissione Europea, compariva al primo posto dell'UE per il rilascio di diossina, raggiungendo quasi la soglia del 10% del totale europeo, seguita da Francia e Germania²¹².

Nello stesso articolo, Curzio Maltese amplia e generalizza le considerazioni sviluppate fino a coinvolgere l'intera realtà industriale italiana:

I controlli delle forze dell'ordine sono rarissimi e quei pochi certificano che due fabbriche su tre in Italia sono fuori norma. Il risultato è che ogni anno muoiono milletrecento lavoratori. E sono decine di migliaia le morti per malattie indotte, inquinamento, depositi nocivi non smantellati, come per esempio i siti di amianto²¹³.

L'acciaieria Ilva di Taranto è un esempio incontrovertibile di un cortocircuito nella gestione democratica dell'Italia: se l'azienda è fra le più inquinanti e pericolose per i lavoratori, allora è sufficiente che finanzia (legalmente) entrambi gli schieramenti politici per evitare "brutte sorprese".

Il peso delle *lobbies* non è assolutamente una fissazione o un aspetto "virtuale" della democrazia. È un tema cruciale, concreto e cinico: per queste operazioni esistono consulenti *ad hoc*, che alle volte costituiscono anche società specializzate, che agiscono quasi da "diplomatici", come dimostrano i casi che si citeranno. "L'espresso" ha riportato alcuni esempi significativi, fra i quali quello di Fabio Bastoncini, capo di Fb Comunicazione e delle relazioni istituzionali dell'associazione Ferpi, che ha spiegato la sua giornata tipo da "lobbista per professione":

«I clienti (noi ne abbiamo una ventina, italiani e stranieri) vengono per difendersi da disegni di legge che potrebbero danneggiarli, o per ottenere benefici per la loro azienda. Noi cerchiamo di capire chi sono i soggetti che detengono il potere reale, li contattiamo e li incontriamo. Forniamo loro dati e informazioni per dargli un quadro completo. Mai vista una tangente»²¹⁴.

L'articolista Emiliano Fittipaldi prosegue:

Il "decisore", se appoggia un'istanza con un disegno di legge, un emendamento o una interrogazione parlamentare, ha vantaggi indiretti: un credito verso l'azienda o l'associazione, un legame che, in primis, potrebbe portare voti. «Soprattutto», chiosa Bastoncini, «diventa il campione di un tema: i politici, a parte i leader, per essere visibili hanno bisogno di specializzarsi, e i lobbisti possono essere alleati eccezionali»²¹⁵.

In un importante trafiletto, sempre su "L'espresso" – intitolato "Più forti delle leggi" – si osserva:

Dal 1948 gli onorevoli hanno provato ben 30 volte a regolamentare l'attività di lobbyng. Senza alcun successo: anche l'ultimo progetto di legge, a causa della caduta del governo Prodi, è rimasto sulla carta. Usa, Canada, Israele, Germania, Svizzera, Austria hanno norme sull'attività dei professionisti: l'opinione pubblica e i decisori conoscono il loro mandato, le loro

²¹² Idem; S. A., *Taranto, allarme diossina*, "Panda" (la rivista dei soci WWF), 08/08/2007, n. 8, p. 18; Emiliano Fittipaldi, *Emergenza diossina. Abbiamo il record negativo di emissioni. La sostanza tossica si annida anche negli alimenti. E gli esperti lanciano l'allarme: metà degli italiani ne assume più del limite consentito*, "L'espresso", 29/11/2007, n. 47, pp. 68-72.

²¹³ Curzio Maltese, *I diritti umani e le pensioni degli operai*, cit.

²¹⁴ Emiliano Fittipaldi, *Non per hobby ma per lobby*, "L'espresso", 15/05/2008, n. 19, p. 88

²¹⁵ Idem, p. 89.

sponsorizzazioni, i loro obiettivi. In Inghilterra e Francia ci sono codici di condotta severissimi, mentre nel 2006 la Commissione europea ha istituito un registro volontario, a cui si sono iscritti oltre 15 mila portatori d'interesse. L'Italia è all'anno zero. Il disegno di legge voluto da Giulio Santagata, scritto anche con la consulenza di due lobbisti come Stefano Lucchini e Fabrizio Centofanti, prevedeva innanzitutto maggiore trasparenza attraverso l'istituzione di un albo tenuto dal Cnel, che sarebbe divenuto anche il garante del lobbying nazionale. La proposta ipotizzava che gli iscritti dovessero spedire ogni anno una relazione con l'elenco di tutti gli interessi rappresentati, dei politici incontrati o solo contattati, perfino delle risorse spese nell'attività, mentre il Cnel avrebbe relazionato al Parlamento sulla categoria. Contemporaneamente anche i ministeri avrebbero dovuto annotare l'attività di lobbying svolta nei loro confronti, sottolineando le pressioni e gli incontri addirittura nel preambolo dei vari provvedimenti. Con il nuovo governo si riparte da qui: obblighi e diritti dei lobbisti doc saranno finalmente fissati per legge?²¹⁶

Quella che potrebbe apparire una lunga divagazione, è giustificata invece dal fatto intuitivo che in seguito alla pressione di aziende specifiche oppure dell'organizzazione degli industriali, varie volte si è assistito a modifiche dei provvedimenti, anche in tema di sicurezza sul lavoro. Non si può omettere la segnalazione della netta contrarietà di Confindustria sull'emanazione del Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro licenziato quest'anno dal Governo Prodi, che aggrava alcune pene in caso di omissione nell'applicazione delle norme in materia. La domanda, che riassume il senso del paragrafo, – proposta da Giorgio Ruffolo in un lungo articolo intitolato “Padroni stile padrini” – è: “che tipo di controllo una classe politica può esercitare sulle imprese che la finanziano?” La risposta, ovviamente, è “più che scettica”²¹⁷.

7.8) L'accesso alla giustizia nelle cause di lavoro

Un altro aspetto importante dello scontro tra capitale e salute è rappresentato dal diritto di accedere alla giustizia civile e penale nelle migliaia e migliaia di cause di lavoro, che va considerato come appendice della giustizia sociale, diritto universale e tutela dei lavoratori nei luoghi di produzione: non è concepibile un sistema che punisca solamente poveri, disagiati ed esclusi; le carceri, invece, sono stracolme di questi soggetti, mentre le pene e i risarcimenti per i reati commessi contro la tutela della salute dei lavoratori, quando vengono concessi, sono irrisori. Fino a qualche decennio fa si sarebbe parlato di giustizia “di classe”. Per quanto riguarda la sicurezza sul lavoro, spesso si assiste a inquietanti prescrizioni e archiviazioni degli eventi lesivi. Anche la Commissione delle Comunità Europee, nel Libro Bianco del 2001 sulle sostanze chimiche, deve riconoscere:

La responsabilità per danno si basa normalmente sul principio secondo cui chi ha causato il danno dovrebbe anche provvedere al risarcimento. Tuttavia per dichiarare un soggetto responsabile di un determinato danno in genere occorre comprovare l'esistenza di un nesso tra causa e danno. Di solito questo è virtualmente impossibile per chi subisce il danno se la causa e

²¹⁶ S. A., *Più forti delle leggi*, “L'Espresso”, 15/05/2008, n. 19, p. 91.

²¹⁷ Giorgio Ruffolo, *Padroni stile padrini*, cit., p. 112.

l'effetto si manifestano in tempi molto distanziati e se mancano dati attendibili sugli effetti della sostanza in questione²¹⁸.

È evidente che il grado di protezione dei diritti da parte dell'ordinamento dipende anche dal livello di efficienza della giustizia. Quindi ci sono due aspetti rilevanti nella vicenda: i costi e i tempi dei processi. Se non si garantiscono congruamente questi due requisiti anche per i ceti più deboli è evidente che la giustizia non svolge più la sua funzione di equo risarcimento del danno subito e di deterrente affinché analoghi fatti delittuosi non si ripetano.

Antonio Costanzo, compie un'analisi a partire dalla Carta costituzionale italiana per collegarsi alla Carta dei diritti dell'UE:

Nel nostro ordinamento il diritto alla tutela giudiziaria è oggetto di espresso riconoscimento a livello costituzionale nel titolo dedicato ai rapporti civili (art. 24, cost.). La carta fondamentale del 1948 lo colloca fra i diritti della personalità e assegna a esso la funzione di strumento per la effettiva realizzazione di tutti i diritti garantiti dalla Costituzione [quindi anche di quelli sociali]. Il diritto di accesso alla giustizia non è un semplice diritto pubblico di prestazione. [...]

Accesso alle corti, diritto inviolabile di difesa «in ogni stato e grado del procedimento» (art. 24, secondo comma), principio di eguaglianza, delineano il quadro nel quale si inserisce l'art. 24, terzo comma: «sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione». [...]

L'art. 47, terzo comma, Carta diritti Ue, afferma che «a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia»²¹⁹.

È noto che queste disposizioni siano state storicamente fra le meno rispettate e la loro applicazione risulta tuttora controversa.

Addirittura alcune normative prevedono esplicitamente la gratuità o l'agevolazione finanziaria delle cause per il lavoratore, come per le persone affette da patologie riconducibili all'esposizione all'amianto in Friuli Venezia Giulia (art. 7 della legge regionale n. 22 del 26 luglio 2001). Ciononostante, quest'ultima norma non ha trovato un'efficace applicazione. Una disposizione simile – in sé positiva – è ripresa nell'art. 9 del Disegno di Legge Casson-Pegorer “Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto”, (ri)presentato in questa Legislatura²²⁰.

Per quanto riguarda i tempi, piaga strutturale in particolare del sistema giudiziario italiano,

²¹⁸ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco*, cit., p. 7.

²¹⁹ Antonio Costanzo, *In tema di accesso alla giustizia*, in [a cura di] Luciano Barca, Maurizio Franzini, *La cittadinanza difficile*, cit., pp. 260-261.

²²⁰ L'art. 9 è significativamente intitolato “Assistenza legale gratuita”. V. Disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Casson, Pegorer, Adragna, Amati, Antezza, Barbolini, Bassoli, Biondelli, Bosone, Bubbico, Caforio, Carloni, Chiaromonte, Cossiga, D'ambrosio, Della Seta, Donaggio, Marco Filippi, Fontana, Garraffa, Lannutti, Lumia, Marcenaro, Ignazio Roberto Marino, Maritati, Micheloni, Mongiello, Musi, Negri, Nerozzi, Pardi, Roilo, Stradiotto e Vimercati, n. 173, comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica il 29 aprile 2008 – *Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto*.

Una maggiore durata dei processi accresce per la parte in torto il vantaggio di posticipare il pagamento, e tale comportamento viene rafforzato se alla volatilità dei tassi di mercato si associa l'allungamento dell'orizzonte temporale di previsione. Il che equivale a dire che riducendo i tempi di definizione delle liti, anche attraverso misure che rendano meno conveniente un comportamento dilatorio, si potrebbe altresì ridurre la componente patologica della domanda (innescando un circolo virtuoso di chiara evidenza)²²¹.

7.9) La tutela della salute sul posto di lavoro: una sfida interna ed esterna per l'UE

In definitiva, sul tema della salvaguardia della salute nei luoghi di produzione, l'UE è coinvolta simultaneamente in una doppia sfida: interna ed esterna. La prima ha il compito di armonizzare ulteriormente le normative nazionali e soprattutto di farle rispettare: su entrambi questi obiettivi è presente l'incognita dell'effettiva integrazione dei Paesi dell'Europa orientale appena entrati. È ancora presto per trarre conclusioni affrettate a riguardo. Anche la competizione esterna nel quadro della globalizzazione – processo irreversibile almeno in questa fase storica – appare impegnativa. Ora si assiste alla mondializzazione indiscriminata degli interessi economici e finanziari, che conduce anche alla sistematica esportazione dei “vecchi” rischi dal primo mondo al terzo (come per l'amianto e i rifiuti tossici in generale) e alla scarsa tutela nel mondo sviluppato verso i “nuovi” rischi prodotti da un sistema sempre più convulsamente consumistico. L'UE deve saper inserirsi in questa congiuntura, internazionalizzando le conoscenze e i saperi medici e prevenzionali, evitando che nel mondo si riproducano disastri industriali già vissuti dai popoli europei e ampliando – allo stesso tempo – le tutele sul proprio territorio.

Le due questioni interna ed esterna appaiono inestricabilmente collegate: il nucleo originario di Paesi dell'UE avrà il compito – prima – di innalzare gli *standard* di sicurezza negli altri Stati dell'Unione; poi, sfruttando la propria “potenza civile”, l'UE dovrà “trascinare” il resto delle nazioni e delle istituzioni internazionali in scelte fondamentali per garantire la tutela della salute. Un primo obiettivo, potrebbe essere quello di ottenere la messa al bando mondiale dell'utilizzo dell'asbesto, sull'esempio di quanto deliberato dall'UE.

In conclusione, il settore della sicurezza sul lavoro è considerato un potenziale primo nucleo per sviluppare in futuro un autentico Welfare europeo, concretizzando finalmente la peculiarità del proprio modello sociale. Ciò nondimeno, il nucleo potrebbe non evolversi, dal momento che, secondo alcuni, è solamente un metodo per eliminare le barriere commerciali, omologando i regolamenti in fatto di igiene e salubrità nei luoghi di lavoro, permettendo alle

²²¹ Antonio Costanzo, *In tema di accesso alla giustizia*, in [a cura di] Luciano Barca, Maurizio Franzini, *La cittadinanza difficile*, cit., p. 243.

aziende di agire più agevolmente su scala europea, in conseguenza della normativa comune²²².

²²² v. Michel Dumoulin, *Dalla «vecchia» alla «nuova Europa»*, in [a cura di] Tito Favaretto, *Allargamento a est e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 59.

CAP. 8. LE MALATTIE PROFESSIONALI: L'INSICUREZZA SUL LAVORO

Perché, dal punto di vista della dissertazione, le malattie professionali necessitano di un ulteriore approfondimento e, dunque, rivestono una maggiore importanza? Perché – a differenza degli infortuni sul lavoro e in particolare di quelli mortali, che comunque rappresentano una piaga aperta nel nostro modello produttivo e di sviluppo – le patologie occupazionali possiedono una loro specificità: il periodo più o meno lungo di incubazione, cioè della distanza temporale che intercorre tra l'esposizione all'agente patogeno e la manifestazione della malattia. Questo rappresenta un ulteriore “peggioramento” del conflitto fra capitale e salute, dal momento che i danni (a volte irreparabili) insorgeranno a distanza anche di decenni. Significa che – rispetto a una morte bianca – l'accertamento delle responsabilità risulta ancora più intricato e complesso. Infatti, trent'anni dopo, quando la patologia si manifesta, le aziende potrebbero non esistere più oppure i datori di lavoro e i dirigenti responsabili potrebbero non essere rintracciabili o essere già morti, rendendo impossibile un equo risarcimento specie in sede penale, dove la responsabilità è individuale. Infatti, se in generale la cultura della prevenzione appare carente, nel caso della tutela dalle malattie professionali è ulteriormente problematica, e si raggiunge lo stadio massimo di disinteresse per le eventuali conseguenze future. Se un incidente mortale, soprattutto quando avviene contemporaneamente per più lavoratori, solleva emozioni e alle volte anche risposte politiche, quasi mai le patologie occupazionali ottengono una visibilità elevata e sembrano avvolte da una coltre di omertà. Inoltre, il responsabile aziendale, quando avviene un infortunio fatale, è intimorito dal deterioramento dell'immagine dell'impresa; così non è per le patologie occupazionali, dal momento che anche questa “deterrenza” è meno intensa: ecco perché sulla sicurezza “a lungo termine” si investe pochissimo. Massimo Carlotto, letterato e giallista, intervenendo sulla tragedia amianto di Monfalcone – che verrà approfondita nel prossimo capitolo – scrive:

Ma informare e proteggere i lavoratori dei cantieri avrebbe significato un aumento dei costi e un rallentamento oggettivo dei tempi di lavoro. Ma soprattutto avrebbe significato rinunciare all'amianto, il miglior termodispersore sulla faccia della terra. Il calcolo è stato semplice: costa meno risarcire un operaio malato o morto che salvargli i polmoni perché il mesotelioma ha un'incubazione di 10/20 anni e spesso anche più lunga. E il decorso della malattia conclamata è anch'esso lungo. Abbastanza per arrivare alla pensione, quindi²²³.

Di conseguenza, riuscire ad agire in maniera efficace a livello della prevenzione sulle malattie professionali significherebbe realmente iniziare ad invertire l'ordine di priorità dei sistemi

²²³ <http://www.massimocarlotto.it/caso-monfalcone1.html> , visitato il 9/09/2006.

produttivi: la salvaguardia della salute al primo posto, per osservare quel diritto che è sancito in tante Carte costituzionali e non è subordinabile ad interessi economici.

8.1) Storia della legislazione sull'assicurazione obbligatoria sui rischi occupazionali e andamento delle malattie professionali

È utile ripercorrere l'evoluzione di quanto avvenuto in Italia a partire dalla fine dell'Ottocento per quanto riguarda le tematiche relative alle conseguenze negative del lavoro. Nel 1898 per la prima volta viene introdotta l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Non a caso non viene ancora inserita la questione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali (legge approvata appena nel 1929 ed entrata in vigore nel 1934, oltre trent'anni dopo alla norma sugli infortuni), la cui risoluzione evidentemente era ritenuta meno urgente. Ma qual era la necessità al provvedimento del 1898? La legge,

nel garantire alle vittime degli incidenti sul lavoro il pagamento di un indennizzo per i danni subiti, assolve, però, in pratica, soprattutto alla funzione di mettere al riparo gli imprenditori dalle conseguenze economiche derivanti dalla loro responsabilità civile per gli eventi lesivi verificatisi in azienda e finisce, quindi, per risolversi, suo malgrado, in un sostanziale affievolimento dell'incentivo a perseguire un obiettivo di maggiore impegno prevenzionale. [...]

La carenza più vistosa è [...] che manca la previsione di organi di controllo, di strutture e di mezzi idonei ad assicurare un generale rispetto di tali norme regolamentari²²⁴ (emanate l'anno successivo).

Anche questo esempio conferma che, per gran parte del Ventesimo secolo, le responsabilità per l'insorgenza delle patologie occupazionali sono state considerate secondarie rispetto agli infortuni sul lavoro. Oggi invece è determinante considerarle prioritarie, dal momento che se si riuscisse a costruire una cultura della prevenzione verso patologie che insorgono anche mezzo secolo dopo i fatti che sono la causa del fenomeno, a catena si migliorerebbe la prevenzione anche per gli infortuni e per altri aspetti che possono avere ricadute immediate o più prossime nel tempo.

In generale, l'andamento delle malattie professionali è parallelo allo sviluppo socio-economico; nel caso italiano, come sottolinea l'INAIL, la concentrazione delle patologie occupazionali si verifica fra gli anni Cinquanta e Ottanta nei settori delle costruzioni (di strade, gallerie, grandi edifici) e della metalmeccanica (automobilistica, aeronautica, navale, ecc.), dov'erano completamente inadeguate le norme di prevenzione. Il picco viene registrato negli anni Ottanta (si consideri il periodo d'incubazione) che denota come negli anni del

²²⁴ Gian Carlo Costagliola, Angelo Culotta, Michele Di Lecce, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, cit., pp. 6-7.

boom economico e dell'industrializzazione di massa si siano subite le esposizioni che poi hanno provocato le patologie. Da fine anni Ottanta si registra una progressiva discesa nel numero totale di malattie occupazionali (fenomeno che è collegato anche alla terziarizzazione dell'economia, settore tendenzialmente meno pericoloso di quello industriale)²²⁵. Tuttavia, il dato sui riconoscimenti dei tumori professionali è in netta controtendenza, essendo in evidente crescita e dimostrando l'attualità e la centralità della questione²²⁶. In sintesi, l'INAIL sostiene che

I rischi lavorativi sono variati e aumentati con lo sviluppo tecnologico del Paese, difficilmente individuati in tempi utili per una prevenzione primaria; il più delle volte si è risaliti agli agenti di rischio attraverso il dilagare della malattia, secondo il criterio epidemiologico, anche perché è stata poco utilizzata la ricerca sperimentale nel campo dei tossici e di altri rischi industriali. La salute dei lavoratori e di ex lavoratori risente ancora oggi della esposizione a rischi non più attuali, ma ancora in latenza, come accade per l'amianto e gli altri cancerogeni. [...]
Le malattie emergenti richiedono ancora molti approfondimenti scientifici e le scelte prioritarie per la ricerca scientifica devono sicuramente riguardare gli agenti cancerogeni anche nel campo delle malattie professionali²²⁷.

Da qui nasce l'esigenza di attivare osservatori epidemiologici tramite gruppi di lavoro appositamente formati, sul modello di quello già attivo nel campo dei tumori da amianto.

8.2) Sostanze cancerogene e patologie tumorali

La presenza delle sostanze cancerogene nell'ambiente è la causa delle degenerazioni neoplastiche degli organismi. L'ISTAT rileva che, in Europa,

subito dopo le malattie del sistema cardiocircolatorio, i tumori rappresentano la seconda causa di morte in ordine di importanza. Si tratta di patologie particolarmente legate alle misure di prevenzione, che possono essere di tipo primario, attraverso campagne di sensibilizzazione, e di tipo secondario, attraverso diagnosi precoci orientate a interventi di cura tempestivi²²⁸.

Inoltre, dai dati forniti dalla Commissione delle Comunità Europee si evince che la produzione di sostanze chimiche "è passata da 1 milione di tonnellate nel 1930 a 400 milioni di tonnellate al giorno d'oggi", registrando nel mercato comunitario ben centomila sostanze. L'industria chimica europea costituisce il 31% del fatturato mondiale del comparto, collocandosi al primo posto e dunque precedendo gli Stati Uniti (fermi al 28%). Infine, in Europa "l'industria chimica è al terzo posto nella classifica delle industrie maggiori; essa impiega direttamente 1,7 milioni di addetti e altri 3 milioni circa con l'indotto"²²⁹. La

²²⁵ INAIL, *Primo Rapporto Annuale 1999*, cit., pp. 88, 100.

²²⁶ Idem, pp. 98, 102-105.

²²⁷ Idem, p. 113.

²²⁸ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 31.

²²⁹ Tutti dati finora forniti nel paragrafo sono tratti da Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco*, cit., p. 4.

Commissione sottolinea che una valutazione sistematica “ha rivelato che circa il 70% delle nuove sostanze [immesse nel mercato] sono state classificate come pericolose (ad esempio cancerogene, tossiche, sensibilizzanti, irritanti o pericolose per l’ambiente)”²³⁰.

Da queste considerazioni deriva l’importanza della prevenzione e del tema trattato. I tassi standardizzati mettono in luce, nel 2003, un livello complessivo della mortalità italiana per tumori immediatamente al di sotto del valore medio UE. Tra i paesi con i tassi di mortalità per neoplasie più alti, si trovano quelli dell’Europa orientale (con l’eccezione della Bulgaria), per i quali si riscontrano carenze nella diffusione della cultura alla prevenzione. Invece, in particolare Svezia, Bulgaria e Finlandia (circa quindici decessi ogni diecimila abitanti) presentano i tassi più bassi d’Europa.

Se si analizza la situazione epidemiologica nelle regioni italiane si scopre che la mortalità per tumori ha una forte caratterizzazione territoriale. Le province del Sud e delle Isole presentano tassi standardizzati inferiori rispetto alle altre regioni; la situazione che si viene così a configurare è sostanzialmente opposta a quella della mortalità per malattie cardiovascolari (prima causa di morte in Europa). Nello specifico, Calabria, Basilicata e Molise registrano tassi particolarmente contenuti di mortalità per tumori per entrambi i sessi. In questo panorama, un’eccezione è rappresentata dalla provincia di Napoli dove, nel 2003, il tasso standardizzato di mortalità per neoplasie è superiore a quello medio italiano. La maggior parte delle province dell’Italia centrale si colloca al di sotto del tasso medio. Al contrario, nel Nord-ovest e nel Nord-est la mortalità neoplastica è particolarmente elevata per entrambi i sessi, fino a raggiungere livelli tra il 10 e il 12% superiori rispetto al dato nazionale in Friuli Venezia Giulia e Lombardia²³¹. Questi dati fanno riflettere sullo stretto collegamento fra l’industrializzazione e i livelli di traffico stradale molto più elevati al Nord e sulle loro conseguenze nefaste. Tuttavia, considerato il funzionamento meno efficiente del Servizio Sanitario al Sud, potrebbe essersi verificata una sottostima dei casi reali per difficoltà nella registrazione, nella diagnosi o per impacci burocratici vari.

La massima brutalità del modello di crescita si è conosciuta in passato nell’utilizzo delle sostanze cancerogene, come il CVM e l’amianto, che infatti hanno vissuto vicende storiche molto simili. L’uso di entrambi nei sistemi industriali mondiali nel Novecento ha dato origine a un apparente paradosso: man mano che crescevano nel corso del secolo le acquisizioni e le conoscenze scientifiche sulla nocività e poi sulla cancerogenicità delle due sostanze, aumentavano costantemente fino agli anni Settanta – Ottanta le quantità impiegate nei cicli

²³⁰ Idem, p. 26 (si veda anche p. 17).

²³¹ [a cura di] Giovanni Alfredo Barbieri, Sandro Cruciani, Alessandra Ferrara, *100 statistiche per conoscere il Paese*, cit., scheda 31.

produttivi. Solamente in seguito – e con estremo ritardo – la Comunità Europea e alcuni altri Stati adottarono contromisure (quasi) adeguate per tali cancerogeni. Tuttavia, ancora oggi, nel mondo la situazione appare fuori controllo.

8.3) L’ “Agenzia europea per la sicurezza e per la salute sul lavoro” e l’UE

Non si può inoltre sottovalutare che esiste in ambito comunitario l’ “Agenzia europea per la sicurezza e per la salute sul lavoro”, che è un centro di raccolta di importanti dati e statistiche sulle principali malattie professionali e sugli incidenti sul lavoro. L’Agenzia ha sede a Bilbao ed è stata fondata nel 1994 con l’emanazione del regolamento CE n. 2062 del Consiglio dell’UE. Fra i molti “considerando” del preambolo del Regolamento, il primo recita: “considerando che la sicurezza, l’igiene e la salute sul lavoro costituiscono elementi prioritari di un’efficace politica sociale”.

Aperto la pagina “Statistiche” direttamente dalla *home page* del sito ufficiale dell’Agenzia, si può vedere che l’uso indiscriminato dell’amianto comporta in Europa ben ventunmila malattie asbesto-correlate ogni anno²³²! L’Agenzia sostiene che quasi il 10% di tutti i decessi per cancro sono attribuibili a cause professionali: una cifra enorme se si considera che, nel 2002, i casi complessivi di tumori mortali nel mondo sono quasi sette milioni e dunque le neoplasie occupazionali superano i seicentosessantacinquemila casi. Non è sempre riscontrabile con chiarezza l’agente cancerogeno responsabile dell’insorgenza della patologia, anche perché spesso i lavoratori operano o operavano in ambienti in cui le sostanze tossiche o cancerogene si sommavano, magari provocando effetti moltiplicativi letali. Tuttavia il mesotelioma e il tumore al polmone rappresentano la categoria con il più alto numero di decessi (166.050 su 314.939 analizzati)²³³. L’eziologia del mesotelioma è certa: l’agente responsabile è l’amianto; in assenza di un’esposizione professionale al minerale l’incidenza naturale della neoplasia sarebbe bassa, un caso ogni milione di persone, tale da averlo fatto classificare in passato (e purtroppo incredibilmente ancora oggi) come “tumore raro”.

Le due storie del capitolo successivo – su CVM e amianto – faranno emergere inequivocabilmente la devastante “eredità” di patologie occupazionali lasciata dal XX secolo. Attualmente però l’UE non appare sempre all’altezza di scelte ardite sulla tutela della salute in relazione all’esposizione e utilizzo di sostanze chimiche. O meglio l’obiettivo della salvaguardia della sicurezza sul posto di lavoro è da controbilanciare (se non subordinare) con

²³² <http://osha.europa.eu/it/statistics> , visitato il 19/07/2008.

²³³ http://osha.europa.eu/OSH_world_day/occupational_cancer , visitato il 19/07/2008.

altre priorità, prima fra tutte quella del “mantenimento e rafforzamento della competitività dell’industria chimica dell’UE”, come esplicita – ad esempio – il Libro Bianco pubblicato dalla Commissione nel 2001²³⁴. Nel documento si prosegue sostenendo che – in materia di limitazioni per eventuali tipologie di sostanze – “l’UE deve evitare che i provvedimenti di natura tecnica creino inutili ostacoli agli scambi internazionali”²³⁵.

Nel Libro Bianco si nota inoltre l’ambiguità del principio di precauzione, che l’UE si prefigge di seguire. Questo concetto potrebbe trarre in inganno molti lettori: non significa che in caso di dubbio l’uso e la commercializzazione della sostanza in oggetto venga sospeso tramite moratoria in attesa di ulteriori accertamenti, bensì che l’utilizzo controllato può procedere tenendo monitorata la sostanza in attesa di nuovi controlli²³⁶.

²³⁴ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco*, cit., p. 7. Si veda anche pp. 5, 9.

²³⁵ Idem, p. 11.

²³⁶ Idem, p. 5.

CAP. 9. STORIA DI DUE TRAGEDIE SILENZIOSE: IL CVM E L'AMIANTO

L'Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro (IARC) pubblica in apposite monografie i risultati delle ricerche, prevalentemente epidemiologiche, su sostanze chimiche sinora classificate in cinque Gruppi. Al Primo Gruppo appartengono quelle sostanze o miscele o circostanze di esposizione ritenute sicuri cancerogeni per l'uomo. Il CVM e l'asbesto rientrano nell'elenco²³⁷.

In questo capitolo si analizzeranno due esempi concreti di come (non) vengano applicate le leggi e di come alla "teoria" e ai diritti enunciati si riscontri una situazione reale ben diversa. Questi due disastri industriali del Novecento europeo (con le conseguenze che si protrarranno ancora per decenni nel caso dell'amianto) fanno comprendere alcune dinamiche che vanno al di là degli eventi esaminati e lasciano intravedere le logiche di fondo che si sviluppano sulla base di supposte esigenze produttive e di mercato. Ovvero il diritto alla salute sul luogo di lavoro – come più in generale il Welfare – da considerare un "lusso" per i lavoratori da rivendicare (non sempre ottenendolo) esclusivamente nelle fasi di espansione e di crescita economica. La sicurezza sociale e sul lavoro da reputare non come strutturale variabile indipendente, ma come figlia dell'incremento del PIL e dunque sua variabile dipendente. Tuttavia, in realtà, in contrasto con questa percezione comune, si assiste a un paradosso perché è proprio nelle fasi di crescita che si verifica il numero più elevato di infortuni sul lavoro e l'incremento delle esposizioni nocive che poi produrranno patologie occupazionali. In Italia questa congiuntura di tassi di crescita galoppanti e di incidenti in aumento è coincisa con gli anni del miracolo economico, in particolare fra gli anni Cinquanta e il 1963, non a caso considerato l'anno del *boom* per eccellenza, nel quale si registra anche il picco dell'indice di frequenza infortunistica nell'Industria e nei Servizi²³⁸.

²³⁷ INAIL, *Primo Rapporto Annuale 1999*, cit., pp. 101-102. Sono stati classificati nel Primo Gruppo anche agenti cancerogeni non occupazionali, come ad esempio farmaci, virus, alimenti, fumo, alcool, ecc.

²³⁸ Idem, pp. 46, 47, 49. L'indice di frequenza infortunistica permette di superare il limite del dato numerico assoluto sugli infortuni: nei periodi di congiuntura negativa diminuisce il lavoro ed è logico che si registrino meno incidenti. Questo parametro, che è indipendente dalla quantità di lavoro effettuato, rappresenta invece il rischio corso mediamente da ciascun addetto durante il lavoro. Ogni periodo di congiuntura negativa (1964, 1970, 1973, da quando inizia una discesa del rischio) è contrassegnato da una contrazione del rischio infortunistico mentre ogni periodo congiunturalmente positivo tende ad esprimere una ripresa o quanto meno un'interruzione o un'attenuazione del processo di riduzione del rischio. La spiegazione di tale andamento è complessa e, come sostiene l'INAIL, ci sono tre risposte possibili: "Una interpretazione plausibile di tale comportamento del rischio passa attraverso un'analisi del ricorso delle imprese all'innovazione tecnologica. Nei periodi di crisi, l'impresa che avverte di non essere competitiva sente la necessità di attrezzarsi meglio (se è in grado di farlo) per non essere estromessa dal mercato. In tale situazione essa ha come condizione imperativa quella del ricorso all'innovazione tecnologica nella più ampia accezione di tale locuzione: la macchina vecchia e meno produttiva sarà sostituita con un'altra più recente, più nuova, più competitiva ma, inevitabilmente anche più sicura di quella precedente per sua struttura ma anche perché, quasi sempre, la pericolosità è accentuata dall'usura. Inoltre l'impresa tenderà a ristrutturare i propri processi produttivi, esaltando in genere il ricorso all'automazione e, sostituendo, in molte fasi delle lavorazioni, le macchine alle braccia umane. Purtroppo questo

La sicurezza sul lavoro andrebbe dunque concepita indipendentemente da considerazioni di “altra natura”. Come scrive Sergio Cofferati, prima segretario generale della CGIL e attualmente sindaco di Bologna, nella prefazione di un libro sulla tragedia amianto di Casale Monferrato causata dalla multinazionale Eternit:

Non può essere dato che, in nome di logiche proprie di ragioni economiche, tale tipo di diritto [alla salute] si trovi ad essere di fatto subordinato. Il diritto che si esplicita, storicizzato e storicizzabile, perfino contrattabile, è ben lontano da quella pretesa di universalità che ne rappresenta la ragione formale e ben lontano dalla coerenza etica richiesta dal rispetto delle comunità, dei popoli, delle persone. E il diritto all’ambiente e alla salute appartiene ai popoli, e in questo campo gli abusi riguardano tutti i livelli della dignità fisica e sociale di chi lavora e di chi vive sui territori²³⁹.

Evidenziare quanto è avvenuto e continua ad avvenire nell’emergenza sulle morti bianche è necessario anche perché, come ricorda il già citato Senatore Antonio Pizzinato, “i *media* cancellano, fanno scomparire dall’informazione i drammi, le morti sul lavoro causate dalle condizioni di lavoro, dal non rispetto delle leggi e delle norme sulla sicurezza”²⁴⁰.

9.1) IL CVM

La storia della lavorazione e della trattazione del CVM, al fine di produrre il Polivinilcloruro (PVC), è segnata da una lunga lista di lavoratori morti e ammalati a causa degli effetti tossici, nocivi e cancerogeni del CVM. Secondo la pubblica accusa del processo sul petrolchimico di Marghera, solamente fra quei dipendenti, erano centocinquantesette i casi di decessi e centotre quelli di lesioni. Complessivamente sarebbero così classificabili: otto angiosarcomi al fegato, ventun carcinomi nello stesso organo, quarantaquattro cirrosi epatiche, cinquantanove epatopatie (quindici erano regredite con la cessazione dell’esposizione alla sostanza tossica), ottantasette

aspetto tende a creare i presupposti di una più diffusa disoccupazione ma, per altro verso, porta anche ad allontanare l’uomo dalle situazioni di rischio, a frapporre tra l’uomo e la possibilità di infortunio un sempre più ampio diaframma di braccia meccaniche. A ciò si aggiunge, inevitabilmente l’allentarsi dello stress lavorativo in un periodo in cui l’utilizzo degli impianti non è spinto al massimo. Ecco quindi che appare plausibile che, in tempo di crisi, il rischio infortunistico risenta di tutto ciò e tenda a ridursi. D’altra parte, che l’apparato produttivo italiano si sia rivolto con più determinazione all’innovazione tecnologica nel periodo a cavallo tra anni Settanta e Ottanta o nella prima fase degli anni Novanta (i periodi in cui più netta e prolungata appare la flessione del rischio) è cosa accertata da ricerche scientifiche adeguate.

Nei periodi di congiuntura positiva, invece, l’impresa deve far fronte all’incalzare degli ordini. Essa tende perciò a sfruttare al massimo impianti, strutture e risorse umane, riducendo al minimo, se possibile, la manutenzione, rinviando ad epoche future il ricambio delle macchine ed il ridisegno dei processi produttivi. Spesso, per far fronte alla necessità, essa chiama in fabbrica manodopera meno preparata a quello specifico lavoro, comunque meno formata, mentre l’inevitabile accelerazione dei ritmi, il ricorso a straordinari e a prolungamenti d’orario faranno crescere lo stress con inevitabili conseguenze sul rischio.

Tali considerazioni, proposte da circa un ventennio dall’INAIL e ormai accettate a livello nazionale, trovano piena corrispondenza con quanto enunciato a livello internazionale [...]”. Idem, pp. 46, 49.

²³⁹ Sergio Cofferati, *Prefazione*, in [a cura di] Mirco Volpedo, Davide Leporati, *Morire d’amianto*, cit., p. 11.

²⁴⁰ Antonio Pizzinato, *Il male da eliminare*, in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., p. 357.

tumori del polmone, ventuno quelli del sangue o del sistema linfatico, sei neoplasie del cervello, diciotto quelle del laringe, cinque melanomi e ventisei casi di morbo di Raynaud²⁴¹.

In sintesi, per decenni, le industrie mondiali della chimica (all'interno delle quali le aziende italiane hanno giocato un ruolo ragguardevole) hanno cercato di occultare i dati scientifici che stavano emergendo e quelli di cui erano in possesso, esclusivamente per ragioni di profitto e di convenienza economica immediata. Ai progressi della ricerca scientifica non ha fatto immediatamente seguito un adeguamento serio ed efficace delle misure a tutela dei lavoratori, che, per molto tempo, sono stati costretti ad operare in ambienti pesantemente inquinati da varie sostanze tossiche e cancerogene. Le norme a tutela del lavoro e dei singoli lavoratori risalgono quanto meno ai DPR del 27 aprile 1955, n. 547, e del 19 marzo 1956, n. 303 (in realtà esisteva già il RD del 14 aprile 1927, n. 530).

È molto interessante la sintetica ma efficace ricostruzione diacronica sul CVM svolta nel disegno di legge (rimasto tale, almeno nella passata Legislatura) di cui è primo firmatario l'ex magistrato Felice Casson,

le prime segnalazioni di tossicità della sostanza chimica in questione [...] risalgono a ricerche sovietiche del 1949 (Tribuk e altri) e a ricerche statunitensi degli anni cinquanta (in particolare, presso i laboratori delle società multinazionali americane Dow Chemical e Union Carbide Corporation).

La stessa legislazione italiana si era premurata di inserire le malattie da idrocarburi alifatici insaturi alogenati, come il CVM, fin dal 1962, nel novero delle malattie coperte da assicurazione obbligatoria, proprio per la loro specificità e per il loro collegamento diretto con l'attività lavorativa prestata.

Inoltre, alla fine degli anni sessanta emergevano – grazie agli studi del dottor Pier Luigi Viola e, successivamente, del professor Cesare Maltoni – elementi scientifici certi di pericolosità cancerogena del CVM. Ma nonostante ciò, le industrie multinazionali della chimica, europee e statunitensi, continuarono nella loro pervicace opera di occultamento della verità. Arrivarono addirittura, nei primi anni settanta, alla stipula e alla firma di un patto di segretezza, sottoscritto su sollecitazione della stessa Montedison, al fine di nascondere a chiunque, ma soprattutto agli operai e alla popolazione, quello che stava emergendo dalle ricerche del professor Maltoni, a conferma di quanto segnalato dal dottor Viola alcuni anni prima al X Convegno sul cancro di Houston: la cancerogenicità del CVM.

Purtroppo, in questa ultra-decennale vicenda di malattie e di decessi, c'è stata una palese e oggettiva responsabilità da parte degli organismi pubblici istituzionalmente delegati al controllo (sia amministrativi che giudiziari). Responsabilità difficilmente inquadrabile in fattispecie di natura giuridica e penale (anche perché la relativa prova sarebbe veramente «diabolica»), quanto piuttosto rilevabile in aspetti di natura sociale, politica e morale. E ciò in capo sì ad organi statali, ma anche ad autorità locali, incapaci (anche per indolenza) di comprendere la gravità del fenomeno-CVM.

A questa opera o meglio a queste gravissime omissioni ha contribuito pure la magistratura ordinaria, che per decenni non ha posto in essere comportamenti istituzionalmente dovuti, nonostante i segnali ripetuti che provenivano dal mondo operaio, dalle organizzazioni sindacali, da singoli operai o da associazioni ambientaliste locali e nazionali [si veda l'autoinchiesta e l'esposto di Gabriele Bortolozzo da cui è iniziato l'iter processuale²⁴²]. Il processo per i fatti dello stabilimento petrolchimico di Porto Marghera (concluso il 19 maggio del 2006 con la sentenza della Corte di cassazione, che ha confermato le condanne inflitte il 15 dicembre 2004

²⁴¹ Nicoletta Benatelli, Gianni Favarato, Elisio Trevisan, *Processo a Marghera. L'inchiesta sul Petrolchimico – il CVM e le morti degli operai – storia di una tragedia umana e ambientale*, Ediciclo, Portogruaro, 2002, p. 87.

²⁴² Idem, pp. 235-248.

dalla Corte d'appello di Venezia ad amministratori delegati e dirigenti centrali generali di Montedison, tra cui il responsabile generale di sanità, igiene e ambiente) sta lì a confermare la particolare gravità dei fatti emersi, con riguardo sì a malattie e decessi di operai (per molti dei quali è intervenuta la prescrizione), ma anche a violazioni in materia ambientale (peraltro, in gran numero pure queste dichiarate prescritte, per fatti risalenti sino ai primi anni novanta).

La situazione della chimica, all'interno dello stabilimento di Porto Marghera, è ancora una situazione di crisi, sia da un punto di vista di sicurezza personale e ambientale, sia da un punto di vista occupazionale. Risalgono ad epoca molto recente le polemiche relative ad una fuga di CVM avvenuta il 6 maggio 2006 dagli impianti di Porto Marghera, che – ad onta delle dichiarazioni aziendali: qualche decina di chili – potrebbe essere stata invece di alcune tonnellate di gas CVM.

E un nuovo allarme, con forte preoccupazione generale, è scattato dopo l'incidente verificatosi sempre a Porto Marghera il giorno 3 luglio 2007.

Negli ultimi anni si sono susseguiti tentativi di superare questo duplice stato critico, (ambientale e occupazionale), mediante accordi di programma o sottoscrizione di protocolli e patti di vario genere, che hanno coinvolto sia gli enti territoriali locali, sia l'amministrazione statale, sia i rappresentanti dei lavoratori, sia i rappresentanti dell'industria. Il tutto, all'interno di una aumentata sensibilità ambientale, che ha condotto anche ad una sorta di informale referendum-sondaggio locale sulla chimica del ciclo del cloro, conclusosi con una chiara pronuncia popolare contraria alla chimica pericolosa. [...]

A quest'ultimo proposito, il tentativo è quello di liberarsi dai vincoli di una specie di ricatto occupazionale, che da anni, anzi da decenni, si va rinnovando, ogni qual volta si vuol cercare di uscire da una situazione di crisi ambientale e occupazionale²⁴³.

La ricostruzione mette in luce in maniera approfondita anche il nodo già sollevato in precedenza sul diritto all'accesso alla giustizia e sulla possibilità di ottenere equi risarcimenti e condanne. Com'è noto esistono e incombono vistose "anomalie", anche in questo maxi-processo penale, che è stato uno più seguiti dai *mass-media* e dall'opinione pubblica. Infatti, a fronte di una sterminata mole di documenti raccolti dalla Procura e dai vari soggetti che si erano costituiti parte civile²⁴⁴, la sentenza di primo grado assolse gli imputati da gran parte delle accuse. L' "anno fondamentale" su cui ruota la sentenza è il 1973: fino a quella data, secondo i giudici, gli effetti cancerogeni del CVM non sarebbero stati noti, né sarebbero esistite leggi adeguate a tutela dei lavoratori e dell'ambiente. Dunque le vittime che erano state esposte nel corso degli anni Cinquanta e Sessanta e che poi si erano ammalate non avevano diritto ad alcun risarcimento. La conseguenza fu l'assoluzione di tutti e ventotto gli ex dirigenti di Montedison ed Enichem. Assolvendo con la formula perché «il fatto non costituisce reato» (fino al 1973), il tribunale ha voluto evidenziare la (presunta) mancanza

²⁴³ Disegno di legge d'iniziativa dei Senatori Casson, Bellini, Bodini, Bonadonna, Caprili, Cossutta, Donati, Filippi, Giambrone, Palermi, Perrin, Piglionica, Pisa, Rame, Roilo, Rossi Fernando, Rubinato, Scalera, Silvestri, Thaler Ausserhofer, Turigliatto, Valpiana, Villecco, Calipari, n. 1714 comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 13 luglio 2007 – *Norme a tutela dei lavoratori esposti ed ex-esposti al cloruro di vinile monomero (CVM)-polivinilcloruro (PVC)*, pp. 2-3.

²⁴⁴ Le parti civili relative a enti pubblici e associazioni comprendevano: Ministero dell'Ambiente e Presidenza del Consiglio rappresentate dall'Avvocatura dello Stato di Venezia; Comuni di Venezia, Mira e Campagna Lupia; Provincia di Venezia; Regione Veneto; INAIL; Medicina Democratica; Greenpeace; Salvaguardia Malcontenta; Legambiente; WWF; Italia Nostra; Verdi ambiente e società; Camera del Lavoro di Venezia; CISL; UIL; FILCEA; UILCER; ALLCA di Venezia e ALLCA CUB nazionale (sindacati autonomi). Nicoletta Benatelli, Gianni Favarato, Elisio Trevisan, *Processo a Marghera*, cit., p. 86.

dell'elemento psicologico del reato, sostenendo cioè che gli imputati potevano non sapere che il CVM provocava angiosarcomi e alcuni tipi di epatopatie. A partire dal 1973, invece, i giudici hanno utilizzato la formula perché «il fatto non sussiste», ad indicare che non vi sarebbe prova che le esposizioni a CVM – in quanto ormai considerevolmente ridotte – possano aver provocato le patologie correlate²⁴⁵.

Prima di riportare le dichiarazioni rilasciate a caldo dal Presidente del Tribunale Ivano Nelson Salvarani, è utile citare uno dei documenti presentati dall'accusa per incolpare i dirigenti di Montedison, la società che dagli anni Settanta ha provocato la morte di oltre centocinquanta operai a causa del CVM nel solo petrolchimico di Porto Marghera. L'azienda nel giugno 1977 preparò una "Nota sulla formulazione del budget di Manutenzione – Piano Operativo 1978-1980", che fu diffusa ai vari stabilimenti d'Italia: Marghera, Brindisi, Ferrara, Mantova, Priolo, Porto Torres, ecc. All'interno del testo inviato dalla direzione della Montedison, allora presieduta da Eugenio Cefis, erano contenute asserzioni di un cinismo esasperato, di cui si riporta un estratto:

Ogni lavoro di manutenzione deve venir valutato singolarmente nelle sue conseguenze in termini di costo e di variazione di affidabilità e deve venir deciso e programmato soltanto quando ci sia una comprovata necessità. Negli altri casi bisogna correre dei ragionevoli rischi: non ha senso infatti affrontare oggi perdite di produzione e costi sicuri per evitare conseguenze possibili in futuro, se non si è accuratamente verificato che la loro gravità e la probabilità che si verifichino sono tali da non lasciare dubbi.

[...] L'obiettivo è non mantenere (sottolineato nel testo originale) e, dovendo assicurare la capacità produttiva oggi e domani, se non si può fare a meno, mantenere il più raramente possibile²⁴⁶.

Venivano identificati dei "dogmi da distruggere", che implicitamente coincidevano con i principi e la necessità della prevenzione e della sicurezza sul luogo di lavoro. Il risultato è quello già ricordato: oltre centocinquanta decessi nello stabilimento di Marghera soprattutto a causa delle gravi carenze e dell'arretratezza degli impianti e del mancato utilizzo dei sistemi di protezione individuale e collettiva. Questa era l'autentica "psicologia" dei vertici della Montedison.

Ciononostante il giudice Salvarani, in seguito alla reazione della folla sconcertata dalla sentenza di primo grado, in una conferenza stampa aperta ai giornalisti, dichiara:

È stato un processo così seguito dalla stampa e dall'opinione pubblica che era prevedibile ci fosse una reazione ... Ce lo aspettavamo, ma ... ma noi siamo solo dei giudici e abbiamo fatto il nostro lavoro. Abbiamo giudicato applicando rigorosamente il diritto penale. Non siamo dei politici e nemmeno degli storici...²⁴⁷

²⁴⁵ Il dispositivo della sentenza è riportato in Nicoletta Benatelli, Gianni Favarato, Elisio Trevisan, *Processo a Marghera*, cit., pp. 249-250.

²⁴⁶ Felice Casson, *La fabbrica dei veleni*, cit., pp. 129-130. Si vedano anche pp. 128, 131-132.

²⁴⁷ Nicoletta Benatelli, Gianni Favarato, Elisio Trevisan, *Processo a Marghera*, cit., p. 73.

È necessario soffermarsi su questi passaggi e sulla contraddizione stridente tra l'esito e le motivazioni della sentenza del 2001, il documento della Montedison del 1977 e la ricerca di giustizia e di risarcimento delle vittime (o meglio dei superstiti). Come veniva ricordato nel Disegno di Legge citato, la sentenza d'Appello, poi confermata in Cassazione, ribalta quella assolutoria emessa nel primo grado di giudizio. Infatti, la "verità storica" e quella "giudiziaria" non possono scorrere come due rette parallele: pur con tutte le differenze fra l'una e l'altra, devono necessariamente trovare dei punti di convergenza nell'interesse della collettività e del rispetto delle leggi. Essendo la prima già stata abbondantemente appurata, la seconda doveva accertare in minor tempo (prima delle prescrizioni di gran parte dei reati imputati) e con maggior determinazione le responsabilità dei vertici dell'azienda, anche alla luce delle prove (come quella agghiacciante riportata, nella quale si diceva di "non mantenere"!)) e delle conseguenze provocate. È in questo specifico caso che i giudici divengono, con peculiarità proprie, degli "storici speciali".

Questo è il commento di Felice Casson, in seguito alla sentenza del 2004, sulle prescrizioni intercorse a "cancellare" i reati, le quali segnano

la sconfitta di una macchina giudiziaria che, anche quando sembra inesorabilmente arrivare al traguardo e individuare delle responsabilità, è costretta a fermarsi di fronte al decorso del tempo. [...] Si può purtuttavia affermare che la verità giudiziaria trasfusa nella sentenza d'appello del 15 dicembre 2004 ha compiuto un passo importante e significativo verso la verità storica, che comunque nessun provvedimento di giudice potrà cancellare. Mai²⁴⁸.

9.2) L'amianto

L'emergenza amianto, con il suo devastante quadro epidemiologico, è ancor peggiore di quella provocata dal CVM.

Il minerale, reperibile sul mercato a basso costo, fu usato in ogni Paese industrializzato nel corso del Novecento, anche se già a inizio secolo si conosceva la nocività dell'asbesto e negli anni Venti si appurò che le fibre inalate dai lavoratori, una volta depositate nei polmoni, provocano l'asbestosi, patologia respiratoria che può causare la morte. Ciononostante, per gran parte del Ventesimo secolo, i lavoratori furono continuamente esposti a concentrazioni elevate di fibre di asbesto nei più svariati settori produttivi (industria navalmeccanica, aeronautica, ferroviaria, chimica, tessile, del cemento-amianto e dell'edilizia, raffinerie di petrolio, centrali elettriche, attività marittime e portuali, ecc.²⁴⁹). In Italia, alcune norme generali di tutela dalle polveri – comunque – esistevano già dagli anni Venti (in particolare l'art. 17 del RD n. 530 del 14 aprile 1927) e furono aggiornate negli anni Cinquanta (nello

²⁴⁸ Felice Casson, *La fabbrica dei veleni*, cit., p. 334.

²⁴⁹ Si veda il cap. "I settori di impiego dell'amianto" in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 17-24.

specifico l'art. 21 del già citato DPR n. 303 del 19 marzo 1956). Prevedevano che il datore di lavoro fornisse ai propri dipendenti i mezzi di protezione individuale (le maschere) e collettiva (gli aspiratori con idonei filtri), nonché garantisse la corretta informazione dei lavoratori sui rischi che subivano a causa del contatto con materiali insalubri (art. 4 del DPR 303/1956). L'asbestosi, dal 1943, era riconosciuta dal legislatore malattia professionale risarcibile, dal momento che poteva provocare invalidità permanenti o addirittura decessi (legge n. 455 del 12 aprile 1943). In altri Paesi europei provvedimenti simili erano già stati presi in precedenza, nel 1920 in Olanda e nel 1929 in Germania²⁵⁰. Nel corso degli anni Sessanta fu definitivamente accertata la cancerogenicità del minerale, responsabile di neoplasie particolarmente virulente e a diagnosi infausta: il mesotelioma e il carcinoma polmonare²⁵¹. Convenzionalmente, nella comparazione quantitativa tra casi di mesotelioma e di carcinoma è utilizzato il rapporto 1:3, cioè mediamente a ogni caso di neoplasia pleurica corrispondono tre tumori polmonari asbesto correlati. A fronte di queste consapevolezze “teoriche”, nelle fabbriche, le misure sulla sicurezza furono quasi sempre violate: le tante testimonianze dei lavoratori dei cantieri navali, delle industrie del cemento-amianto e dell'edilizia, degli stabilimenti di costruzione e riparazione delle carrozze ferroviarie, della miniera di Balangero concordano e confermano questo quadro generale²⁵². Solamente nel 1992 il Parlamento italiano emanò la legge n. 257 che – finalmente – mise al bando l'amianto, mentre fino all'inizio degli anni Ottanta erano incessantemente aumentate le tonnellate

²⁵⁰ INAIL, *Primo Rapporto Annuale 1999*, cit., pp. 165, 169.

²⁵¹ Per asbestosi e mesoteliomi risulta semplice individuare con certezza la “causa scatenante”, cioè l'inalazione delle fibre di amianto. Appare più complessa la correlazione esposizione-carcinoma polmonare perché in questo caso l'amianto è ritenuto concausa della neoplasia e, ad esempio, il tabagismo interagisce massicciamente con il manifestarsi del tumore. Questo fatto assume fondamentale importanza nella parte riguardante il riconoscimento delle malattie professionali, ruolo attribuito all'INAIL, dato che l'individuazione del carcinoma come patologia occupazionale ha avuto maggior difficoltà di risarcimento (anche nei processi) rispetto al mesotelioma. Ciononostante è l'INAIL stesso ad affermare che “Le concause oncogene si considerano equivalenti nel senso che tutte ed ognuna sono causa dell'evento stesso (es. asbesto e fumo di tabacco per il tumore del polmone)”. Idem, p. 101.

È importante precisare che il mesotelioma, in assenza di un'esposizione professionale intensiva alle fibre del minerale, ha un'incidenza bassa: un caso ogni milione di persone. La comunità scientifica, inoltre, sta dibattendo se far risalire comunque tale caso isolato a un'esposizione ambientale e “fortuita” all'asbesto. Infatti si ipotizza che – senza un contatto anche minimo – non si possa verificare l'insorgenza della neoplasia. Per questo il mesotelioma è considerato un “tumore sentinella”, nel senso che, essendo l'eziologia inconfutabile, indica con certezza il pregresso contatto avvenuto con le fibre.

²⁵² Per le testimonianze dei lavoratori:

- del cantiere navale di Monfalcone, v. Alessandro Morena, *Polvere. Storia e conseguenze dell'uso dell'amianto ai cantieri navali di Monfalcone*, Kappa Vu, Udine, 2000;
- della fabbrica Eternit di Casale Monferrato, v. [a cura di] Mirco Volpedo, Davide Leporati, *Morire d'amianto. L'Eternit di Casale Monferrato, dall'emergenza alla bonifica*, La Clessidra, Genova, 1997 e Giampiero Rossi, *La lana della salamandra. La vera storia della strage dell'amianto a Casale Monferrato*, Ediesse, Roma, 2008;
- della cava di Balangero, v. [a cura di] Franco Tosco, Sonia Volpe, *La Gibuti l'amianto non si lavora*, Il Risveglio, San Mauro Torinese, 1994.

impiegate all'interno del ciclo produttivo²⁵³. Risultato: oggi si registrano quasi quattromila decessi asbesto correlati all'anno in Italia, circa undici al giorno, con tempi di latenza che superano anche i quarant'anni. Nel resto del mondo, ed in particolare nei Paesi asiatici, la situazione è ancor peggiore, posto che due milioni di tonnellate all'anno del minerale sono tuttora utilizzate nelle attività produttive (si era raggiunto il picco a fine anni Settanta con quasi cinque milioni di tonnellate)²⁵⁴. Infatti, appena una quarantina di nazioni ha vietato l'impiego dell'asbesto, fra le quali l'Unione Europea allargata a ventisette Stati membri.

Per l'inosservanza della legislazione sull'igiene e sulla salute del lavoro sono aperti migliaia di procedimenti penali e civili nelle aree italiane più colpite dalla tragedia amianto: Casale Monferrato, Monfalcone, Marghera, Padova, Genova, La Spezia, Broni, Volla, San Filippo del Mela, Taranto, Bari, ecc. Le vittime dell'amianto o i loro familiari superstiti chiedono "giustizia" e risarcimenti equi ai Tribunali della Repubblica. Spesso però la magistratura non ha ancora accertato quella verità che ormai la consapevolezza civile e la ricerca storica hanno già appurato: è stato commesso un "crimine di pace a responsabilità diffusa". Oltre ai dirigenti aziendali che non hanno rispettato le più elementari norme di tutela dell'integrità psicofisica dei dipendenti, risultano incomprensibili i ritardi delle istituzioni politiche nel definire un quadro normativo adeguato alla salvaguardia della salute e alla prevenzione dell'inquinamento ambientale. L'Ispettorato e la Medicina del Lavoro e soprattutto l'INAIL hanno sottovalutato per decenni – più o meno consapevolmente – le conseguenze dell'impiego del minerale, non svolgendo i controlli e le ispezioni nelle fabbriche, non riconoscendo e non risarcendo le malattie professionali riconducibili all'asbesto, non riscuotendo i sovrappremi assicurativi previsti per l'asbestosi, risultando dunque inadempienti rispetto al proprio ruolo istituzionale. I sindacati spesso hanno agito contraddittoriamente, più propensi a mantenere gli *standard* occupazionali che non a rischiare ridimensionamenti del personale dovuti ad esigenze di tutela della salute dei lavoratori. Tuttavia un "muro di gomma" avvolge la tragedia: questa, forse più di altre, è un'autentica "pagina strappata dai libri di storia", per prendere a prestito la pertinente espressione dell'allora Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in merito alle foibe. Come scrive il Senatore Felice Casson

²⁵³ Per una ricostruzione diacronica della normativa inerente all'amianto si veda il capitolo "La legislazione italiana e la sua applicazione" in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 135-186.

²⁵⁴ Le informazioni più attendibili sulle quantità di amianto estratte, utilizzate e commercializzate nel corso del Novecento sono contenute in Robert L. Virta, *Worldwide Asbestos Supply and Consumption Trends from 1900 to 2000*, <http://pubs.usgs.gov/of/2003/of03-083/of03-083-tagged.pdf>, visitato il 20/08/2006, pp. 30-59. Le statistiche che fornisce Virta sono considerate ufficiali e sono state raccolte per conto del United States Department of the Interior e del United States Geological Survey.

nella prefazione del libro dedicato all'amianto e significativamente intitolato "Il male che non scompare":

È per questo che ritengo importante, direi addirittura vitale, mantenere alta l'attenzione su tutti gli aspetti concernenti la vicenda-amianto: da quello dei lavoratori esposti ed ex-esposti, a quello della individuazione dei siti e degli immobili da bonificare, a quello della sorveglianza sanitaria. [...] Il fatto è che il mondo della politica nel suo insieme dovrebbe rendersi conto che lo Stato ha un debito enorme da pagare nei confronti di coloro che per decenni sono stati lasciati soli, nei luoghi di lavoro, ad ammalarsi e a morire a causa dell'amianto [...]²⁵⁵.

Appare interessante dedicare attenzione alle direttive emanate sull'amianto, seguendone l'*iter* di ricezione e applicazione in Italia. Come si è specificato, a partire dalla seconda metà degli anni Settanta la CEE ha iniziato ad emanare direttive sulla salvaguardia della salute nei luoghi di lavoro, e già a partire dal 1983 (direttive n. 477 e n. 478) prevedeva delle importanti disposizioni a tutela dei lavoratori e delle persone esposte all'asbesto. Un esempio per tutti: i datori di lavoro dovevano tenere un Registro degli esposti alla fibra cancerogena, mentre gli Stati dovevano redigere un Registro con tutti i casi di mesotelioma riscontrati. La direttiva prevedeva che fosse recepita dagli Stati membri entro il 1987, ma l'Italia – dopo aver subito l'ennesimo procedimento d'infrazione – ha emanato il decreto solamente nel 1991 (D.Lgs. n. 277). Purtroppo, per i Registri del mesotelioma, fino al 2002, l'Italia non ha provveduto a licenziare i regolamenti attuativi. Nel 2002, le competenze per la compilazione del registro sono state affidate alle Regioni, rendendole responsabili della loro tenuta attraverso l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro (ISPESL) regionale. Come si evince da una pubblicazione dello stesso istituto, ancora nel 2006 ben tre Regioni (Lazio, Molise e Sardegna) e la Provincia Autonoma di Bolzano non avevano nemmeno iniziato la raccolta e archiviazione delle statistiche, indispensabili per una migliore conoscenza del fenomeno e per la predisposizione di eventuali progetti – molto complessi – di sorveglianza sanitaria degli ex esposti e di diagnosi precoce del tumore²⁵⁶. Questo è un caso-limite di grave inefficienza e di inadempienza dell'Italia nei confronti delle direttive comunitarie, tuttavia non appare un caso isolato.

Appena nel 1999, il Consiglio europeo ha emanato una fondamentale direttiva (n. 77) per la messa al bando dell'amianto, creando – grazie ai successivi allargamenti – il primo continente che (quasi completamente) non utilizza più il minerale. La prima discrasia da notare è il grave ritardo con cui una decisione di questa rilevanza è stata presa: con migliaia di decessi asbesto correlati ogni anno nel territorio europeo e con la classificazione dell'amianto come

²⁵⁵ Felice Casson, *Introduzione*, in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 11-12.

²⁵⁶ ISPESL, *Il Registro Nazionale dei Mesoteliomi. Secondo rapporto*, cit., p. 205. Tuttavia anche per alcune altre Regioni si possiede una raccolta di dati disomogenea e incompleta.

cancerogeno a partire dagli anni Sessanta, solamente nel 1999 si emana la direttiva che, tra l'altro, prevede una tempistica di ricezione relativamente lunga, fino al 1° gennaio 2005. Tuttavia si stima che solamente una quarantina di nazioni nel mondo abbia proibito l'utilizzo e la commercializzazione dell'amianto e l'UE è la prima macroarea politica ad attuare una simile decisione. Inoltre, in gran parte degli Stati membri l'estrazione, la manipolazione e la vendita dell'asbesto erano già state vietate in precedenza, in Italia nel 1992 con la legge n. 257, una delle prime e migliori norme in materia.

Dunque l'Europa è l'unico continente che, su quasi tutto il territorio (ne rimangono esclusi alcuni Stati che non hanno aderito all'UE), ha bandito la possibilità di utilizzare, importare ed esportare amianto. Politica antitetica, ad esempio, a quella scelta dal pur sempre liberal-democratico Canada, che continua a estrarre il minerale cancerogeno per esportarlo nel Terzo Mondo.

9.3) I processi per amianto

Nel paragrafo sul CVM si è fatto riferimento al Processo di Porto Marghera. Nella tragedia amianto invece si sta svolgendo un altro maxi-processo, precisamente nei confronti della multinazionale Eternit, che, come si è detto, aveva uno dei principali stabilimenti italiani ed europei a Casale Monferrato, in provincia di Alessandria²⁵⁷. Presso la Procura della Repubblica di Torino si sta intentando quello che è già stato battezzato anche dal Segretario generale della CGIL Guglielmo Epifani il “processo del secolo”²⁵⁸, posto che si procede per ben tremila vittime, di cui duemila decessi (mentre al petrolchimico i morti erano centocinquantesette). Il presidente dell'INCA CGIL Raffaele Minelli evidenzia che tale procedimento penale si configura come “il più grande processo d'Europa”, degno dunque della massima attenzione. Il sindacalista afferma che “esserci arrivati è già un bel traguardo”, nonostante ci sia ovviamente “l'incognita di quale sarà la sentenza e di quando arriverà”²⁵⁹. Al procedimento penale, come parti lese, ci saranno i tre Patronati di CGIL, CISL e UIL e le confederazioni e le associazioni delle vittime dell'amianto. Minelli prosegue il suo intervento affermando che “è grazie alla loro determinazione che si è riusciti a trasformare l'azione di tutela individuale, prerogativa dell'INCA, in una battaglia per l'affermazione dei diritti

²⁵⁷ Per una ricostruzione specifica sul maxi-processo avviato contro la Eternit si veda il capitolo “Il processo” in Giampiero Rossi, *La lana della salamandra*, cit., pp. 109-132. Per una panoramica sulle dinamiche processuali italiane sulle questioni asbesto correlate si veda il capitolo “Il calvario dei processi”, Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 242-270.

²⁵⁸ Guglielmo Epifani, *Presentazione*, in Giampiero Rossi, *La lana della salamandra*, cit., p. 10.

²⁵⁹ Raffaele Minelli, *Prefazione*, in Giampiero Rossi, *La lana della salamandra*, cit., p. 15.

collettivi”²⁶⁰. Il procedimento nasce – anche in questa occasione – da una denuncia-esposto depositata il 22 dicembre 2004 presso il Tribunale da parte del Comitato Vertenza Amianto che raccoglie varie associazioni presenti sul territorio locale: Associazione Familiari Vittime Amianto, CGIL, Legambiente, WWF, Vitas, Associazione Esposti Amianto (AEA), Mutuo Soccorso, Cittadinanza Attiva. Questa esperienza dimostra quanto il movimento di lotta contro l’amianto sia radicato nel Casalese, costituendo una “rete” fra varie organizzazioni con orientamenti e interessi anche diversi. È lì che nel 1989 si è costituita la prima Associazione Esposti Amianto, che poi si è diffusa aprendo sezioni in varie zone d’Italia.

Una sentenza favorevole per le vittime e ai danni della multinazionale dell’amianto potrebbe rivestire un’enorme importanza anche per favorire le istanze di chi chiede la cessazione dell’impiego del minerale in tutto il pianeta, per rispettare l’integrità fisica e la dignità dei lavoratori che, soprattutto in Asia, senza le dovute misure di sicurezza e senza l’informazione e la formazione necessarie, continuano a impiegare l’amianto e a smantellare le navi costruite (con il minerale) in Occidente fino a qualche decennio fa.

Casale non è l’unica comunità impegnata in processi penali (e civili) contro l’uso indiscriminato dell’amianto. Monfalcone è un altro importante “epicentro”, dove l’emergenza è stata causata dall’utilizzo del minerale nel cantiere navale, fondato esattamente un secolo fa. La situazione processuale nel Monfalconese è particolare, sia per la gravità del quadro epidemiologico con numerose centinaia di decessi (che forse superano il migliaio), sia perché può essere considerata come caso paradigmatico di disfunzioni nella gestione dei processi da parte della magistratura. Monfalcone e Mandamento si rivolgono alla Procura di Gorizia, che ha dimensioni e mezzi limitati. Sul territorio è presente un’attiva sezione dell’AEA che ha sostenuto e patrocinato gran parte delle cause, dotandosi di una propria *équipe* di avvocati di fiducia. Inizialmente, nel 1999, l’Associazione e alcuni familiari delle vittime scelsero strategicamente di presentare alcune denunce penali contro i dirigenti Fincantieri: il presidente del Consiglio di Amministrazione e il direttore dello stabilimento del periodo in cui i deceduti erano stati esposti. Da lì il fenomeno si estese e attualmente si è giunti al deposito di una cinquantina di denunce penali inoltrate dai familiari.

Inoltre, anche i medici dell’Ospedale di Monfalcone hanno segnalato e dovrebbero continuare a segnalare alla Procura di Gorizia ogni diagnosi di decessi potenzialmente riconducibili a malattie asbesto correlate collegabili ad esposizioni professionali. Quindi, si stima siano oltre settecentocinquanta i fascicoli aperti d’ufficio dalla fine degli anni Settanta, data delle prime segnalazioni per decessi da mesotelioma giunte alla Procura.

²⁶⁰ Idem, p. 16.

Le indagini preliminari sono quasi sempre ancora arenate allo stadio iniziale. Le segnalazioni compiute prima del 2002, con buon grado di probabilità, sono a rischio di prescrizione. I dati ufficiali sono stati resi noti solamente a metà settembre 2007, in seguito a un'interrogazione parlamentare dell'allora deputato del gruppo misto Marco Pottino e di quello delle minoranze linguistiche Siegfried Brugger che chiedevano tempi certi per i procedimenti giudiziari sui tumori d'amianto insorti in particolare nel Monfalconese. Nella risposta, il sottosegretario alla Giustizia Luigi Li Gotti ha riportato le informazioni fornite dalla Procura di Gorizia. A fine 2007 erano pendenti in fase di indagini preliminari settecentoquarantun procedimenti, duecentoundici dei quali per omicidio colposo, mentre cinquecentotrenta relativi a lesioni colpose. Si evidenzia che gli omicidi colposi segnalati rappresentano una sottostima del reale numero delle morti asbesto correlate, dal momento che non corrispondono nemmeno ai casi di mesotelioma insorti fino ad oggi, ormai più di duecentocinquanta nell'ultimo trentennio. Quindi è probabile che solo pochi carcinomi polmonari siano oggetto delle indagini della Procura. Inoltre, ben seicentottantanove procedimenti sono a carico di ignoti e solamente cinquantadue a carico di noti. La richiesta di rinvio a giudizio è stata emessa per altri tredici casi, quindi sono settecentocinquantaquattro i fascicoli complessivamente aperti dalla Procura di Gorizia ricollegabili alla tragedia amianto. Quattro sono già stati definiti con sentenza di non luogo a procedere, mentre nove sono transitati nella fase dibattimentale, dove attualmente pendono, tranne uno che ha ottenuto la sentenza in primo grado (e di cui si tratterà in seguito). A metà settembre 2007 sono state presentate dal pubblico ministero addirittura trecentosessantacinque richieste di archiviazione, quasi metà dei fascicoli aperti, un abisso²⁶¹! In sintesi, si conoscono solo tredici casi in cui la Procura ha chiesto il rinvio a giudizio. In varie occasioni il Giudice dell'Udienza Preliminare ha restituito gli atti alla Procura affinché effettuasse un supplemento di indagini. Si è rasentato l'assurdo quando in udienza – nel caso del decesso di un lavoratore e dove si poteva procedere almeno per omicidio colposo – l'accusa non aveva fornito al GUP neppure la cartella clinica dell'ex esposto!

Nell'ottobre 2004, il GUP del Tribunale di Gorizia, in occasione di una delle tredici richieste di rinvio a giudizio, ha emesso un'importante ordinanza che afferma:

Va anche detto che (e si tratta di un dato direttamente conosciuto dal giudice che ha ripetutamente rigettato le richieste di archiviazione avanzate dal pubblico ministero [...]) che nei confronti dei due odierni imputati sono pendenti, in fase di indagine e in fase processuale, numerosi altri procedimenti per vicende della stessa natura di quella oggi in esame.

Dal dato noto (e si potrebbe dire notorio) sopra rappresentato, discende la conseguenza che la condotta ascrivibile ai due imputati è di tutt'altra gravità rispetto a quella oggi rappresentata dal

²⁶¹ I dati relativi ai procedimenti asbesto correlati aperti dalla Procura di Gorizia sono tratti da: S. A., *Amianto, troppe le persone esposte. Interrogazione al Parlamento*, 12/11/2007, http://www.superabile.it/CANALI_TEMATICI/Superabilex/Zoom/info630981141.html, visitato il 15/11/2007; Cristina Visintini, *Amianto, Gorizia senza sentenze*, "Messaggero Veneto", 14/11/2007, p. XI.

pubblico ministero, atteso che la mancata adozione delle cautele previste negli stabilimenti di Monfalcone, sulle quali è incentrata l'accusa oggi mossa dal pubblico ministero ai due imputati, avrebbe determinato, così deve desumersi dai numerosi procedimenti tuttora pendenti, il decesso, per la malattia collegabile all'esposizione all'amianto, di numerosi lavoratori. [...]

Il giudice è consapevole che la scelta di riunire o mantenere separati i procedimenti pendenti nei confronti degli stessi soggetti, anche nell'ipotesi di concorso formale, è di esclusiva pertinenza della pubblica accusa [...].

È altresì vero, però, che nel caso che ci occupa, non può non rilevarsi che, anche solo in forza di quanto emerge dal fascicolo processuale, e senza tener conto di quanto comunque noto al giudice o notorio per il circondario, è illogico e fuorviante limitare l'accertamento giudiziale allo specifico evento della morte dello sfortunato V. A., perché così non si rappresenta il vero dato naturalistico, e, di conseguenza, processuale, della condotta attribuibile ai due imputati che, siamo sul piano dell'imputazione, ha cagionato una pluralità di eventi, in un ristretto arco di tempo²⁶².

Nell'ordinanza si delinea la questione in maniera efficace e quindi non sono necessari ulteriori commenti; invece va riscontrata la disparità di vedute fra la Procura e il Tribunale, visibile anche sul piano giuridico. Mentre la prima tende a sottovalutare e vorrebbe archiviare la questione, il secondo dimostra, anche attraverso questo documento, di avere perfetta coscienza della vastità e gravità del dramma amianto e auspica che si giunga ad un maxiprocesso per i procedimenti pendenti nei confronti degli stessi soggetti.

A distanza di quattro anni dall'ordinanza, si sono verificate alcune importanti novità dal punto di vista giuridico, anche se l'attesa di "verità e giustizia" da parte dei superstiti delle vittime rimane in larga parte disattesa. Si propone una rapida cronistoria per delineare i passaggi chiave.

Il 27 marzo 2008 una delegazione dell'AEA di Monfalcone ha incontrato il Presidente della Repubblica sulla questione specifica dei processi penali e sull'*impasse* della Procura di Gorizia²⁶³. Nello stesso periodo la Procura ha subito un'indagine interna da parte dei commissari inviati dal Ministero di Grazia e Giustizia per verificare eventuali responsabilità per lo stallo dei processi per amianto.

Poco dopo, il 2 aprile 2008 il giudice Caterina Brindisi ha emesso la prima sentenza penale del Tribunale in materia, con la condanna del dirigente di Italcantieri Manlio Lippi ad un anno di reclusione e con una provvisionale di centomila euro, dal momento che ricopriva l'incarico manageriale ai tempi dell'esposizione dell'operaia deceduta. Purtroppo, si è proceduto per un caso singolo²⁶⁴.

²⁶² Ordinanza emessa dal GUP del Tribunale di Gorizia, depositata in udienza il 21/10/2004.

²⁶³ S. A., *Napolitano: giustizia per i morti d'amianto*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 13/03/2008, pp. 1, 22. Laura Borsani, *Napolitano con le vedove dell'amianto*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 25/03/2008, pp. 1, 18.

²⁶⁴ S. A., *Morì d'amianto un'operaia: chiesti dal pm 2 anni per l'ex direttore di Panzano*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 1/04/2008, pp. 1, 19. Guido Barella, *Morte da amianto: 1 anno all'ex direttore dei cantieri*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 3/04/2008, pp. 1, 22. Ente giudicante: Tribunale penale di Gorizia, Giudice dott.ssa Caterina Brindisi, 2/04/2008, sentenza n. 319. Nella sentenza emanata dal giudice ci sono parecchi aspetti interessanti. In questa sede, ha senso riportarne solamente alcuni. A p. 56 delle motivazioni della sentenza

Infatti, nonostante la mobilitazione dell'AEA di Monfalcone, la Procura di Gorizia fino al 2008 non si è mai mossa in maniera decisa e convincente sul tema, impiegando una logorante strategia del “differire per non decidere”. Nel giugno 2008, il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Trieste (che gerarchicamente è superiore alla Procura di Gorizia) Beniamino Deidda ha preso l'importante decisione – richiesta anche dall'AEA locale – di avocare le indagini e di costituire un *pool* di indagine specifico sul tema²⁶⁵. Ne è conseguito

si effettua una sintesi efficace delle considerazioni che hanno portato alla condanna dell'imputato Manlio Lippi che rivestiva il ruolo di Direttore dello stabilimento nel periodo dell'esposizione della vittima (1970-1971). Si afferma che:

- a) “la morte della p.o. [persona offesa, Anna Maria Greco] è stata determinata con certezza da un mesotelioma pleurico;
- b) il mesotelioma è una patologia amianto correlata;
- c) nella specie concreta è esclusa l'interferenza di altri fattori causali – diversi dall'esposizione lavorativa ad amianto – che possano avere cioè determinato l'insorgenza del mesotelioma pleurico che ha causato la morte della p.o.;
- d) la latenza [...] osservata nel caso di specie non presenta alcun tratto di inusualità, ma si colloca nella media osservata in Italia su 2544 casi di mesoteliomi per i quali è disponibile la data di inizio esposizione;
- e) la preesistenza di un periodo di esposizione ad amianto presso gli stabilimenti Ansaldo non può individuarsi come causa esclusiva dell'evento, non potendosi sostenere – in base alla migliore scienza – che solamente la prima dose abbia effetto scatenante;
- f) gli accertamenti in fatto hanno evidenziato che l'esposizione ad amianto subita dalla p.o. presso lo stabilimento Italcantieri ha avuto connotazioni di particolare intensità sia per la qualità del cancerogeno inalato (amianto crocidolite ed amosite, ovvero i tipi commerciali con maggiore potenza cancerogena stante la particolare biopersistenza), sia per la quantità in ragione dell'assenza, nell'ambiente di lavoro, di mezzi di protezione individuali e collettivi [a p. 43 si legge: Quanto alla disponibilità di mezzi di protezione individuale, le risultanze dibattimentali hanno evidenziato che, fino al 1980, la dotazione di siffatti strumenti negli stabilimenti di Monfalcone fu pressoché nulla.];
- g) le conoscenze scientifiche, supportate dagli accertamenti peritali svolti, hanno evidenziato che il mesotelioma è una patologia dose/dipendente, nella quale il prolungarsi dell'esposizione influisce sulla proliferazione cellulare e sulla latenza e, dunque, sui tempi di sviluppo del tumore;
- h) sicché l'esposizione subita dalla p.o. presso lo stabilimento Italcantieri si deve riconoscere come causa che ha avuto certamente effetto patogenetico sulla latenza della patologia, sia nel caso che la patologia fosse già in fase di “induzione”, sia nel caso non fosse ancora insorta;
- i) dunque detta esposizione è stata causa, o quantomeno concausa, dell'evento mortale avendola certamente anticipata”.

Ci sono alcuni aspetti che meritano una rapida discussione. La vittima ha lavorato nel 1970-1971 presso lo stabilimento navale, ma sempre con ditte in appalto (ILNEA, SPREA). Tuttavia questo non ha impedito la condanna del Direttore dello stabilimento di Italcantieri, su cui comunque ricade la responsabilità (si vedano pp. 66-67). Inoltre alla Difesa che ha cercato di giustificare la condotta omissiva dell'imputato affermando che non conoscesse le potenzialità cancerogene dell'asbesto, il giudice ha risposto (p. 63): “[...] anche qualora si volesse dar credito ad una simile affermazione, non può non condividersi quanto rilevato dalla Corte Suprema circa la configurabilità di un onere di informazione che incombe sul dirigente, proprio in funzione della delicatezza dell'incarico e della particolare responsabilità che assume ai fini della salvaguardia della salute di un gran numero di lavoratori, sicché egli non può omettere di informarsi sui rischi connessi alle specifiche lavorazioni”. Un'ultima osservazione è rivolta alla vittima e all'obbligo per i datori di lavoro di rendere edotti i lavoratori sui rischi professionali. L'operaia, quando le fu scoperta la malattia (e il diritto all'indennizzo assicurativo), dichiarò a un funzionario INAIL che “alle dipendenze della Ditta ILNEA di Monfalcone, ero addetta alla rifinitura di pannelli ricoperti di lana di vetro”. La conclusione a cui giunge il giudice – evidenziando quanto la vittima non fosse stata messa a conoscenza della gravità dell'esposizione che subiva sul lavoro – è (p. 30): “[...] pare chiaro che la Greco utilizzasse un lessico improprio (evidentemente a causa di un difetto di informazioni sui rischi lavorativi) laddove [...] descriveva i pannelli come “ricoperti di lana di vetro”, atteso che si trattava di pannelli in amianto”.

²⁶⁵ Guido Barella, *Morti d'amianto, un pool di indagine*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 26/06/2008, p. 29.

che pochi giorni dopo è stato finalmente disposto il sequestro degli archivi di Fincantieri e forse anche di quello degli “acquisti del materiale effettuati dalla società nei decenni scorsi per capire fino a quando l’amianto venne usato nelle lavorazioni”²⁶⁶. Com’è possibile che fino a quest’anno la Procura di Gorizia non abbia pensato a una iniziativa così basilare e banale? A dicembre 2008, inoltre, dovrebbe arrivare a sentenza il caso per il quale era intervenuto il GUP con l’ordinanza sopra citata²⁶⁷.

Fra gli eventi negativi da annoverare, c’è uno specifico caso avvenuto a una vedova nel procedimento civile. Ad inizio 2008, il giudice, rigettando la possibilità di richiedere un risarcimento a Fincantieri per cavilli burocratici e soprattutto perché era scaduto il termine di prescrizione, ha disposto alla vedova il risarcimento delle spese processuali di Fincantieri per una cifra irrisoria.

Infine, c’erano state alcune preoccupazioni a causa del provvedimento del Governo in tema di giustizia, dal momento che c’era la possibilità che i processi venissero congelati per diciotto mesi²⁶⁸.

9.4) Le bonifiche dell’amianto

L’emergenza amianto presenta anche un’altra grande priorità: le bonifiche dei siti in cui ancora oggi si trova il minerale. Nel 2004, le stime approssimative, vista l’imprecisione o l’assenza dei censimenti (in teoria obbligatori), parlano di circa trenta milioni di tonnellate di materiale contenente amianto diffuso sul territorio italiano²⁶⁹. Si presume che in Europa la

²⁶⁶ S. A., *Amianto: sequestro degli archivi Fincantieri. Prima disposizione del pool costituitosi alla Procura generale di Trieste per snellire i processi*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 2/07/2008, p. 17.

²⁶⁷ Guido Barella, *Amianto, a dicembre la sentenza per la morte di un operaio del Cantiere*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 17/06/2008, p. 15.

Nel frattempo, il 22 luglio 2008 al Tribunale di Venezia si è giunti a un’altra sentenza di condanna simile a quella di Gorizia, anche se di proporzioni maggiori: infatti il processo penale, durato quattro anni, ha riguardato sette dirigenti della Breda-Fincantieri. Il 22 luglio, il Giudice Barbara Lancieri ha sancito la responsabilità penale dei sette dirigenti (fra i quali l’attuale Presidente di Fincantieri, Corrado Antonini) per gli omicidi colposi di undici lavoratori del cantiere navale di Porto Marghera e di tre mogli di lavoratori, condannandoli alla pena della reclusione da due anni e otto mesi fino a tre anni e otto mesi. Silvia Manderino, avvocato di parte civile, ha così commentato: “È la prima sentenza a Venezia, la prima sentenza penale a Venezia che riguarda Fincantieri. È una sentenza che costituisce una svolta importante nell’immensa e ancora sommersa tragedia delle morti causate dall’esposizione ad amianto. È, per tanti versi, una sentenza pilota”. L’avvocato, dedica una riflessione anche a quelle tre mogli decedute: “Non avevano mai messo piede nel cantiere navale, ma lavare gli indumenti dei mariti è stata la condanna per la loro vita. Questa sentenza ha detto che per quelle morti esistono dei responsabili”. Silvia Manderino, *La sentenza di Venezia, una sentenza che insegna*, in <http://www.articolo21.info/notizia.php?id=7142>, visitato il 23/07/2008.

²⁶⁸ Guido Barella, *Rischiano di saltare i processi per l’amianto*, “Il Piccolo” (giornale di Monfalcone), 20/06/2008, p. 26.

²⁶⁹ Relazione del gruppo di lavoro “Bonifiche ambientali” in [a cura di] Comitato Promotore AEA (Associazione Esposti Amianto), ALSOLE (Associazione Lavoro Società & Legislazione), CGIL, CISL, UIL e INTESA

situazione sia simile. Sullo specifico tema delle bonifiche è stata ravvisata anche una anomalia nelle direttive europee e nella loro ricezione in Italia. È lampante che i lavoratori impiegati nelle bonifiche subiscano un contatto diretto con le fibre di amianto. Per questo si sono emanate una serie di direttive europee per regolare le operazioni di smaltimento dell'asbesto (in particolare art. 12, ma anche artt. 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 13 direttiva 477/1983 recepiti nel D.Lgs. 277/1991 e in particolare negli artt. 31-34, poi abrogati dalla direttiva 18/2003 recepita con D.Lgs. 257/2006).

Il D.Lgs. del 1991 prevedeva valori limite di esposizione alla polvere di amianto nell'aria per gli operatori della bonifica di seicento fibre per litro d'aria per il crisotilo e duecento per tutte le altre varietà di amianto. È utile focalizzare l'attenzione sul meccanismo di funzionamento del valore limite, che in questo caso non appare ben articolato:

Se si verifica un superamento dei valori limite di esposizione [...], il datore di lavoro identifica e rimuove la causa dell'evento. Il lavoro può proseguire [...] solo se sono state prese le misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati e dell'ambiente²⁷⁰.

Dunque, di fatto, esiste un limite, ma se le fibre aerodisperse non possono essere diminuite per "motivi tecnici", il responsabile dell'azienda può decidere di far proseguire l'attività: le "misure adeguate" si traducono in dispositivi di protezione individuale delle vie respiratorie, cioè le maschere, a cui si possono aggiungere dei sistemi di ricambio dell'aria attraverso filtri assoluti. Ma se il limite non fosse superato, le maschere non verrebbero impiegate? È noto che rappresentano la più comune protezione, quindi inserire questa norma appare paradossalmente ridondante, dal momento che gli addetti alla bonifica comunque dovrebbero essere dotati di questi mezzi di difesa dalle polveri.

Anche nel successivo decreto del 2006, che interessa specificatamente gli operatori del settore delle bonifiche dell'amianto, i valori limite così concepiti permangono assieme all'ambiguità rilevata. Tale decreto è migliorativo rispetto al provvedimento del 1991, se si considera che il limite è abbassato a cento fibre per litro d'aria. Ma, come nel testo precedente, nel caso in cui la soglia fosse superata, il titolare dell'impresa ha facoltà di poter far proseguire l'attività, attraverso le solite "misure adeguate per la protezione dei lavoratori interessati", che rimangono le stesse di quindici anni prima, cioè le maschere (art. 59-decies).

Quindi rimane una soglia, che di fatto può essere aggirata dal datore di lavoro, ovvero è priva di una precisa e inderogabile obbligatorietà di sospensione dei lavori, tanto più che non prevede nemmeno potenziali sanzioni. Inoltre, nel caso di esposizioni "sporadiche e di debole

SNALD SNOP, *Atti Conferenza Nazionale sull'Amianto – Monfalcone 12-13 novembre 2004*, Kappa Vu, Udine, 2005, p. 127.

²⁷⁰ Art. 31, comma 4-5, D.Lgs. 277/1991.

intensità”, inferiori al valore limite, alcune procedure vengono omesse (la notifica da parte del datore di lavoro all’organo di vigilanza, l’obbligatorietà della sorveglianza sanitaria, delle cartelle sanitarie e di rischio per gli operatori) in continuità con quanto all’incirca era già previsto precedentemente (art. 59-quinquies, comma 2). Si può segnalare che le rilevazioni delle concentrazioni di fibre, le comunicazioni alle istituzioni, le decisioni sulla sospensione o continuazione dell’attività in caso di inquinamento ambientale, sono “a discrezione” del datore di lavoro, mentre ai lavoratori – o meglio ai loro rappresentanti – rimane soltanto una “minimalista” funzione di controllo, assai distante dal “protagonismo operaio” dimostrato in alcune lotte per la salute sui luoghi di lavoro degli anni Settanta²⁷¹.

Un esempio molto interessante nel campo delle bonifiche è quello di Larderello. In questa sperduta località dell’Alta Val di Cecina, in Toscana centrale, ha sede una centrale geotermica. Per produrre energia elettrica si sfrutta il vapore dei soffioni che qui si generano naturalmente dalle viscere della terra. L’ENEL ha canalizzato il vapore in lunghe tubazioni per convogliarlo alle varie centrali e far girare le turbine per ottenere energia elettrica. Anche in questa occasione si assiste a un paradosso: da una parte un sistema decisamente ecologico in quanto sfrutta una risorsa – il vapore – che comunque uscirebbe dal sottosuolo, dall’altra tutte le coibentazioni delle tubature sono state realizzate con enormi quantità di amianto. I vapordotti superano gli oltre cento chilometri di lunghezza e hanno un diametro variabile da cento a mille millimetri. Nelle operazioni di manutenzione o dismissione delle linee, che sono state effettuate prima dell’entrata in vigore del D.Lgs. 277/1991, era prassi abbandonare l’amianto rimosso dalle coibentazioni nei campi circostanti le centrali, dove appunto si dipana la rete delle tubazioni. Così i contadini – agevolati dalla meccanizzazione dell’agricoltura – lavorando il terreno, disperdevano (e inalavano) ulteriormente le fibre²⁷². Ancora oggi la progressiva bonifica delle coibentazioni e dei terreni sta proseguendo con costi elevati e con tempi lunghi. Il caso è assolutamente misconosciuto, nonostante si registrino sul territorio alti tassi relativi di patologie asbesto correlate. In questa situazione – trattandosi di bonifiche di amianto in matrice friabile²⁷³ – lo smaltimento dell’asbesto in tempi rapidi e in sicurezza è una priorità per evitare che altre persone possano subire ancora oggi esposizioni che domani potranno condurre all’insorgenza delle nefaste patologie.

²⁷¹ Si veda il cap. “Lavoro, salute e amianto: il sindacato e gli operai”, in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 199-217.

²⁷² Marina Pesce Zuccherini, *Da tre anni a questa parte...*, in [foto di] Paolo Tramontana, *a larderello paesaggio-lavoro*, GEO ambiente e tecnologie, Corciano (PG), 2007, pp. 9-13.

²⁷³ Se l’amianto si presenta in matrice compatta, come ad esempio nelle tettoie di *eternit* dove è miscelato al cemento, è considerato meno pericoloso.

Per quanto riguarda invece lo stabilimento Fincantieri di Monfalcone, è indicativo dell'insensibilità dell'azienda verso la tragedia amianto, che solamente nel luglio 2008 si sia avviata l'opera di smaltimento dell'*eternit* dalla "fatiscente struttura del posteggio delle biciclette"²⁷⁴, utilizzato da centinaia di dipendenti. Anche leggendo la cronaca del quotidiano locale, risulta evidente quanto sopra affermato, se si considerano le circostanze che hanno portato all'intervento:

L'intervento, sollecitato da più parti [e da tempo], dai sindacati, ma anche dal direttivo dell'Associazione per Panzano e soprattutto dai residenti del quartiere, si è reso necessario soprattutto dopo un fortunatamente non grave incendio del piccolo vano presente nell'area di posteggio, spazio trasformato in una sorta di mini-discard abusiva²⁷⁵.

²⁷⁴ S. A., *Via l'amianto dal parcheggio delle bici*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 10/07/2008, p. 17.

²⁷⁵ Idem.

Conclusioni

L'anatomo patologo Claudio Bianchi²⁷⁶ ha operato all'Ospedale di Monfalcone dalla fine degli anni Settanta all'inizio del nuovo secolo. Ha dedicato la vita ad approfondire e a svolgere continue ricerche sulle malattie asbesto correlate. Da quando ricoprì il ruolo di primario del reparto di Anatomia Patologica, segnalò da subito i casi di mesotelioma e di altre patologie professionali riscontrati alla Procura di Gorizia, affinché appurasse se ci fossero eventuali responsabilità sui decessi o sulle lesioni. Bianchi – assieme ad alcuni colleghi – cercò di creare le condizioni affinché si sviluppasse un'elevata consapevolezza sulla gravità della situazione. Nel 2002 pubblicò una monografia, il cui titolo è inequivocabile: “Amianto. Un secolo di sperimentazione sull'uomo”²⁷⁷. Il libro si chiude con le seguenti – sconsolate – conclusioni:

Da ultimo è chiaro che la lezione dell'amianto investe non solo l'uso di questo minerale bensì l'impiego di svariatissime sostanze immesse quotidianamente sul mercato e delle quali non si conoscono gli effetti a lungo termine. La vicenda dell'amianto insegna che un agente cancerogeno può rivelarsi tale anche dopo periodi di addirittura 60-70 anni. La vicenda amianto quindi dovrebbe costituire una ulteriore solidissima base per affermare il principio di precauzione così generalmente disatteso. Quanto poco questa lezione sia stata appresa è sotto gli occhi di tutti²⁷⁸.

In un altro intervento pubblicato nel 2008, più incentrato sulla situazione nella Venezia Giulia italiana, Bianchi ritorna sull' «atto mancato»: la non ricezione da parte della società dell'insegnamento che il dramma amianto dovrebbe impartire.

I risultati delle ricerche condotte sull'amianto nell'area di Trieste-Monfalcone non sono stati oggetto soltanto di pubblicazioni scientifiche. I dati emersi sono stati comunicati costantemente alla comunità attraverso la stampa locale, conferenze, pubblicazioni divulgative. A cominciare dal 1994 è stata presentata in varie città una mostra sull'amianto e i suoi effetti, per illustrare la grande portata del problema. Una monografia sull'amianto è stata pubblicata nel 2002 [fa riferimento alla pubblicazione appena citata]. Se la comunità civile abbia recepito le reali dimensioni del problema rimane dubbio²⁷⁹.

Anche ai giorni nostri la conoscenza del problema amianto è relativa e si concentra solo in alcune aree, che corrispondono grosso modo alle zone interessate dai grandi stabilimenti industriali, nonostante il minerale sia presente in quantità considerevole su tutto il territorio nazionale. Significativi a riguardo i dati emersi da una ricerca demoscopica svolta in Sicilia,

²⁷⁶ Claudio Bianchi ha svolto attività presso l'Università di Trieste e presso gli Ospedali di Trieste e di Monfalcone. In quest'ultimo ha diretto per oltre vent'anni l'Unità Operativa di Anatomia Patologica. Ha condotto ricerche in vari settori e particolarmente sui tumori indotti dall'amianto e sulle encefalopatie degenerative. Attualmente continua i suoi studi presso il Centro di Studio e Documentazione sui Tumori Ambientali di Monfalcone (Sezione di Gorizia della Lega Italiana per la Lotta contro i Tumori).

²⁷⁷ Claudio Bianchi, Tommaso Bianchi, *Amianto. Un secolo di sperimentazione sull'uomo*, Hammerle, Trieste, 2002.

²⁷⁸ Idem, p. 82.

²⁷⁹ Claudio Bianchi, Tommaso Bianchi, *Tumori da amianto nella Venezia Giulia Quarant'anni di studi in un'area ad alto rischio*, in Enrico Bullian, *Il male che non scompare*, cit., pp. 350-351.

da cui risulta che quasi metà degli isolani non conosce i rischi e la natura dell'asbesto e il 39% non sa nemmeno che in Italia è illegale estrarre, produrre e commercializzare il minerale. Quanti, invece, sono genericamente a conoscenza dei pericoli, li associano a quelli del fumo²⁸⁰.

A partire da queste considerazioni e da quanto esposto nella tesi, appare superficiale sostenere che il problema amianto e CVM siano stati sottovalutati. Corrisponde maggiormente alla realtà dire che la questione sia stata in larga misura rimossa. Affinché queste emergenze siano perlomeno governate negli anni a venire e affinché una strutturale cultura della prevenzione prevalga per le sostanze (soprattutto cancerogene) che si continuano a manipolare all'interno dei cicli produttivi, si presuppone che debbano essere individuati due elementi indispensabili: il problema e le strategie e gli strumenti per risolverlo. Il problema – già emerso pienamente nel secolo scorso – è rappresentato dal diritto alla salute, da garantire anche nei luoghi di lavoro. Gli strumenti per salvaguardarlo sono una legislazione chiara e puntuale, che non si presti a interpretazioni ambigue o contrastanti, e soprattutto che venga fatta applicare, attraverso un idoneo apparato di controllo ed eventualmente di repressione degli illeciti. Con un obiettivo ben definito: che la produzione sia a servizio dei *reali* bisogni umani. Non il contrario.

D'altra parte – più in generale – la protezione sociale dovrà avere lo scopo di combattere le crescenti disuguaglianze. Altrimenti i lavoratori solo formalmente autonomi e quelli dipendenti, soprattutto se con contratto a tempo determinato, e ancor di più i disoccupati, le donne, i giovani, i migranti e i disagiati saranno sempre più esclusi da una partecipazione attiva nella società e avranno sempre meno possibilità di incidere sulle decisioni politiche ed economiche. Non verrebbero così inibiti soltanto i possibili futuri sviluppi democratici, ma si rischierebbe anche una regressione e un abbruttimento generali della civiltà occidentale.

Per evitare che si materializzi questo tetto scenario, è necessario ricostruire un retroterra favorevole al Welfare State, che si concretizzi in opportune politiche per estendere i diritti, in particolare quelli sociali. Il livello che appare più adatto per intervenire nei settori considerati cruciali nelle politiche di welfare – cioè il lavoro, la salute, l'ambiente e l'immigrazione – è quello europeo. Da qui potrebbe iniziare una “speculare” regionalizzazione del mondo in macroaree (sull'esempio dell'UE) che gradualmente conducano a un rafforzamento delle organizzazioni internazionali, perché alcune regole sul mercato del lavoro, sul diritto alla

²⁸⁰ Antonio Rossitto, *Bari: cartoline al veleno. Bombe ecologiche: i pericoli della ex Fibronit*, 15/04/2004, <http://www.panorama.it/italia/cronaca/articolo/ix1-A020001024099>, visitato il 25/08/2006.

salute e all'ambiente salubre dovrebbero essere comunemente garantite e perdonare incisività se applicate solamente all'interno di singole realtà statuali²⁸¹.

Per raggiungere questa prospettiva di medio periodo è necessario focalizzare l'attenzione sulle politiche sociali dell'UE, la macro-area più avanzata nella tutela dei diritti e quella meno diseguale. Il modello di Welfare che si dovrebbe prediligere per la formazione di un sistema di protezione sociale autenticamente europea è, come si è tentato di approfondire nel corso della dissertazione, quello centrato sull'universale fornitura di servizi considerati vitali piuttosto che sulla monetizzazione selettiva dei disagi o delle emergenze. L'ambito della sicurezza sul lavoro, che nasce nel XX secolo dall'intreccio e dal conflitto fra il capitale, il lavoro e la salute, offre possibilità di sviluppo importanti perché necessita che l'imprenditore – se vuole assicurarsi profitti in modo legittimo – riconosca che esistono valori e diritti più importanti di quello dell'accumulazione capitalistica fine a se stessa. Alla stessa stregua, i sindacati e i lavoratori devono anteporre la salvaguardia del diritto alla salute e a un ambiente salubre alla pura e semplice difesa dei livelli occupazionali. Una società più umana non può tollerare i decessi sul lavoro causati da carenze normative, applicative e/o repressive. Questo appare il settore dal quale partire per costruire un nuovo Welfare europeo. Anche per evitare che tragedie come quelle causate da amianto e CVM non continuino a ripetersi.

²⁸¹ Il caso emblematico è quello dell'inquinamento, che non "riconosce" i confini degli Stati nazionali. Infatti, una singola regione che non rispetti le regole di tutela ambientale potrebbe danneggiare l'intero sistema. Per evitare queste criticità, sarebbe indispensabile – ovunque – un aumento del livello di sicurezza nei luoghi di lavoro, dal momento che le fabbriche e i trasporti sono fra i maggiori produttori dell'inquinamento globale.

Appendice

QUELLE VITTIME DI SERIE B. I DECESSI SUL LAVORO E NELLA STRADA NON FANNO PAURA AGLI ITALIANI²⁸²

Si presenta un estratto di un recente articolo di Ilvo Diamanti dedicato alla “percezione”, da parte della società italiana, delle stragi sul lavoro e sulle strade, rapportandola anche ad altri temi di attualità.

Siamo una società insicura, tanto abituata a sentirsi tale da non farci neppure caso. Insicura per default. [...] Eppure non tutte le paure sono uguali, hanno la stessa dignità, la stessa audience e la stessa evidenza mediatica. Il medesimo impatto politico. [...]

E quando pensiamo alla incolumità personale pensiamo immediatamente alla criminalità, comune ed eccezionale, che ci minaccia dovunque. Da vicino. Noi, i nostri cari, le nostre abitazioni. Ladri, aggressori, violentatori, rapinatori, pedofili. Perlopiù, stranieri, immigrati e zingari. Gli "altri" per definizione. Siamo eterofobi. [...]

Preoccupano di meno, invece, altri rischi che incombono sulla nostra vita. E sulla nostra morte. Gli infortuni sul lavoro. Gli incidenti che avvengono sulla strada. Per non parlare di quelli domestici. [...] Eventi tragici che ricevono, perlopiù, evidenza minore sui media. Salvo che in situazioni molto particolari [come l'esplosione alla ThyssenKrupp, che ha provocato la morte di 7 operai]. [...]

Mentre, in generale, all'emozione del momento subentra, rapida, la rimozione. [...] Eppure, ogni giorno in Italia (dati Istat per ACI) si verificano oltre 600 incidenti che causano la morte di circa 15 persone e il ferimento di 800. Nel complesso, in media, ogni anno, sulle strade, decedono circa 5mila persone, mentre 300mila subiscono traumi e lesioni di diversa gravità. Quanto agli incidenti sul lavoro (fonte INAIL), provocano circa 1000 morti ogni anno. [...] Come ha rammentato di recente il Censis, rispetto agli omicidi, i morti sul lavoro sono quasi il doppio e i decessi sulle strade otto volte di più. Tuttavia, il grado di visibilità offerto dai media è inverso rispetto alla misura di questi tipi di episodi. Non c'è paragone. [...]

Il fatto è che le morti sul lavoro e, ancor più, sulle strade incombono su di noi. Sui nostri familiari. Perché i luoghi di lavoro ma, soprattutto, le strade, in Italia, sono fra gli ambienti più insicuri d'Europa. Lavorare è pericoloso. Da noi più che altrove. Per diverse ragioni, per diverse cause. Per colpa dei contesti. Le aziende, i luoghi di lavoro, dove il rispetto delle regole e delle condizioni di sicurezza è spesso disatteso. E gli stessi lavoratori, talora, le disattendono. Perché costretti. Ma anche per abitudine e imprudenza routinaria. (Molte vittime, peraltro, sono lavoratori autonomi). [...]

Non fanno paura, i luoghi di lavoro, agli italiani, quanto le proprie case. Dove temono di venire aggrediti e derubati dagli "altri". (Ma la maggior parte delle aggressioni e delle violenze avvengono per mano di familiari e vicini di casa). [...]

Morire per il lavoro lascia, ogni volta, un vuoto incolmabile. Però, in fondo, è "socialmente" sopportato. [...] Perché il lavoro è necessità, ma anche virtù e valore. Mezzo per vivere e ragione di vita. Per questo, morire sul lavoro, è doloroso. Un abisso. Ma ha "senso". [...]

Morire sul lavoro o sulle strade non fa spettacolo e non sposta voti. Non favorisce il governo né l'opposizione. Né la destra né la sinistra. Perché al centro di questi reati, di queste trasgressioni non sono gli altri. Siamo noi, i nostri valori, le nostre abitudini, i nostri stili di vita. Per cui, facciamoci coraggio: nei cantieri e sulle strade vi saranno ancora vittime. Troppe. Accompagnate da molto dolore, un po' di rabbia e tanta rassegnazione.

Condividendo su tutto, ma confidando in un epilogo opposto.

²⁸² Ilvo Diamanti, *Quelle vittime di serie B. I decessi sul lavoro e nella strada non fanno paura agli italiani*, “la Repubblica”, 10/08/2008, pp. 1, 27.

IL “MANIFESTO POLITICO” FIRMATO DA GIORGIO RUFFOLO²⁸³

Si riporta un lungo articolo redatto da Giorgio Ruffolo, che, oltre a rappresentare una sintesi efficace su molti temi che affliggono il mondo contemporaneo, appare anche come un “manifesto politico” rivolto alla “sinistra umanistica”. Molti passaggi interessano gli argomenti affrontati nella prima parte della dissertazione e dunque si è deciso di allegare quasi integralmente il testo dell’economista e del fine intellettuale.

[...] Quattro grandi mutazioni pongono alla sinistra opzioni strategiche: nel senso che costituiscono, nel loro insieme, le matrici di una posizione politica all’altezza dei più grandi problemi del nostro tempo.

La prima riguarda la sostenibilità. È anche la più recente. Fino a poche decine di anni fa, questo problema non esisteva. La visione economica considerava la natura una forza inesauribile. In quella visione l’economia è un circolo chiuso tra produzione e consumo che non si occupa né di ciò che viene prima, l’estrazione delle risorse, né di ciò che accade dopo, il destino dei rifiuti. Per produrre si pagano dei salari e si incassano dei profitti, ma non si paga la natura che non ha un costo. E invece il costo c’è, perché le risorse sono limitate, e qualcuno le pagherà. Lo pagheranno le generazioni future.

Sta di fatto che gli uomini hanno estratto risorse e smaltito rifiuti gratuitamente: e per due milioni di anni, fino a metà del 1700, nessuno sembrava accorgersene, perché la produzione restava a un livello trascurabile rispetto alle risorse disponibili. Dopo la rivoluzione industriale, nei due secoli e mezzo successivi, però, la popolazione è aumentata di sette volte e la produzione, grazie al ricorso alle fonti di energia non rinnovabili, di 50 volte. È allora che anche gli economisti, nati proprio nel Settecento, si sono accorti che l’economia fa parte di un sistema che comporta dei limiti, sia quanto all’estrazione sia quanto all’emissione. Limiti oltre i quali popolazione e consumi diventano insostenibili. E diventa insostenibile la pretesa, che la maggior parte degli economisti ancora sostiene, che l’economia possa continuare a crescere indefinitamente, al tasso dell’interesse composto, come i conti in banca. Certo, se diventassimo capaci di infilare una spina energetica direttamente nella presa dell’energia solare potremmo alimentare una crescita illimitata. Ma lo spazio e il tempo rimarebbero quelli, progressivamente congestionati. Un formicaio impazzito. A questo punto sorgerebbe la domanda vera: non se è possibile alimentare una crescita smisurata, ma se è desiderabile. Diceva Bernanos: correre correre, ma dove? Insomma la sostenibilità non è solo un problema fisico ed ecologico, ma anche e soprattutto un problema psichico ed etico. È l’Uomo a dover scegliere dove e perché fermarsi. O piuttosto: fermare la crescita insensata delle cose e procedere lungo altre direzioni di sviluppo della coscienza, del sapere, dell’estetica e della sensibilità. Della qualità anziché della quantità.

La risposta di una sinistra umanistica al problema della sostenibilità dovrebbe essere, ecco la prima conclusione, quella di arrestare, con la necessaria gradualità, la corsa alla sterminatezza, per realizzare quello che gli economisti classici chiamavano *steady state*, lo stato stazionario, non statico: quello di un lago aperto che rinnova continuamente le sue acque, non di uno stagno chiuso che le lascia marcire: dove la condizione ecologica del processo economico diventa la ricostituzione sistematica del capitale naturale e la condizione morale quella di una pacificazione con se stessi oltre che con la natura.

La seconda deriva riguarda la crescente interdipendenza economica delle nazioni e l’opzione corrispondente, la interdipendenza e governabilità politica del mondo. Anche questo fenomeno è recente. Dalla Pace di Vestfalia in poi (1648), il quadro politico delle relazioni internazionali è stato costruito in Occidente dagli Stati nazionali. La globalizzazione dell’economia ha rotto questo quadro. Ha provocato un indebolimento degli Stati e delle istituzioni sociali a essi legate:

²⁸³ Giorgio Ruffolo, *Per una sinistra sexy. Sostenibilità. Interdipendenza. Mercatismo totalitario. Perdita del senso della vita. Quattro sfide da affrontare con creatività, per smettere di perdere. La provocazione di un intellettuale*, “L’Espresso”, 5/06/2008, n. 22, pp. 122-124.

dei sindacati e dei sistemi di welfare state che formano la base del potere della sinistra. Particolare rilievo ha assunto poi in questi decenni l'immenso potere delle corporation multinazionali, 50 delle quali figurano tra i primi cento soggetti protagonisti della scena mondiale, insieme a 50 Stati nazionali. Questo potere è ingigantito con il processo di globalizzazione finanziaria e con la costruzione di un mercato finanziario mondiale capace di interventi formidabili per potenza e immediatezza. In queste condizioni ci si può chiedere se non si sia esaurito il ciclo delle egemonie nazionali che ha caratterizzato la storia del capitalismo occidentale. E se non sia intervenuta una pericolosa condizione di caoticità. Il segnale più evidente di una condizione caotica è la crisi di fiducia negli esiti positivi della globalizzazione segnalata dai sondaggi d'opinione, dopo l'euforia degli anni Novanta; e la crescente domanda di interventi protezionistici. La risposta della sinistra a questa deriva dovrebbe andare in due sensi opposti a quello protezionistico. Da una parte, nella ricostruzione di un nuovo sistema finanziario e monetario mondiale alla Bretton Woods: questa volta modellato più sulle linee della proposta a suo tempo avanzata da Keynes, di un sistema monetario autenticamente mondiale, piuttosto di quella americana centrata sulla supremazia del dollaro che allora prevalse. Dall'altra, sulla costruzione di nuovi soggetti mondiali sopranazionali formati attraverso il raggruppamento di Stati nazionali più o meno omogenei. L'Unione europea è il paradigma di questa opzione, restata a metà, per colpa della miopia di una sinistra nazional-liberista alla Blair o nazional-statalista alla Fabius. È su questo tema che le forze socialiste europee hanno dimostrato la loro deprimente "cortomiranza".

Terza deriva, connessa con le prime due: l'onnipotenza dell'economia. L'economia domina ormai l'intera vita sociale attraverso una mercificazione totalitaria. La storia del capitalismo si può tracciare come la successiva penetrazione del mercato nella polis, da elemento estraneo, nell'antichità e nell'altomedioevo, a struttura politica dominante, con l'avvento della borghesia nei nuovi Stati nazionali; e, infine, a sistema mondiale globalizzato. La mercatizzazione, associata originariamente alla libertà politica, comporta, quando diventa totalitaria, non solo conseguenze ecologiche insostenibili, ma anche conseguenze sociali disgreganti che finiscono per minacciare le stesse fondamenta del mercato e della libertà. Quasi tutto nel mercato, diceva Durkheim, è di natura non mercatistica. Voleva dire, quasi tutto è immerso in una atmosfera di solidale fiducia. Ciò valeva per un mercato radicato nelle relazioni sociali. Vale meno per i grandi mercati finanziari, astratti nelle operazioni, sottratti alla comprensione, oggetti di manipolazioni. Dove si svolgono, sotto il nome di libera concorrenza, operazioni riservate e giochi complessi di immensa portata strategica (e criminale). I mercati, come gli antichi dei, amministrano la fortuna. Il divario tra potenza economica e potere politico è cresciuto fino al punto da rendere il sistema sociale pericolosamente oscillante e vulnerabile. La risposta di una reazione statalistica sarebbe sbagliata. Quella giusta sta nella costruzione di un nuovo sistema sociale più differenziato e capace di assorbire gli choc e di esprimere preferenze collettive più ricche: un sistema nel quale, accanto a un mercato effettivamente concorrenziale, difeso contro le incursioni monopolistiche e le sopraffazioni corporative, e a uno Stato più snello ed efficiente come programmatore che invadente come gestore, si affiancasse un terzo sistema di autogoverno democratico associativo capace di gestire in forma decentrata un ampio settore di servizi collettivi. In una società che non si riduca all'antagonismo tra Stato e Mercato, e alla reciproca contestazione dei loro fallimenti, riemergerebbe la forza coesiva e integratrice di comunità non fondate sullo scambio o sul comando, ma sulla reciprocità: una nuova "economia del dono".

E veniamo alla quarta, ultima e più disastrosa deriva: quella della insensatezza. La specie umana è la sola che sia impegnata in una evoluzione culturale. Strappata alla sua matrice naturale (il mito del paradiso terrestre) essa è proiettata nella ricerca di un senso che trascenda la sua condizione. La prima risposta razionale e coerente a questa ricerca, dopo quella passiva della magia, fu la religione. La religione dava conto dell'origine e del significato dell'esistenza. Ma la religione ha edificato sul fondamento dei suoi "metaracconti" un formidabile potere. In ciò la religione cristiana ha superato ogni altra. La storia dell'Occidente nella modernità è, in parte decisiva, la storia dell'emancipazione politica da questo potere, con l'edificazione dello Stato laico. È in questo nuovo quadro politico che nasce e si sviluppa l'economia capitalistica. Essa ha generato, insieme a un nuovo modo di produzione, un nuovo modo di pensare e una nuova ricerca di senso. Dapprima questa ricerca si è svolta in modo compatibile con la religione. Addirittura la riforma protestante pretese di ravvisare nella ricchezza capitalistica la prova della

grazia divina. Era la fase ascetica del capitalismo. Ma con la crescita dell'economia la durezza del primo capitalismo industriale e lo sfruttamento del lavoro, che ne è la manifestazione più caratteristica, si sono sciolti nel capitalismo finanziario, nel quale il denaro e i consumi hanno assunto la forma di ideali supremi dell'esistenza. Questa nuova religione dell'economia mantiene, con la religione tradizionale, rapporti di provvidenziale incoerenza, sottolineati da una predicazione anticapitalistica rituale che lascia il tempo che trova. Il tempo è quello di una deriva morale dai valori ai prezzi, dalla mercificazione delle cose alla mercificazione delle persone, dalla ossessione della crescita illimitata alla essiccazione di ogni passione che trascenda le gratificazioni immediate del denaro, del successo, del sesso. La minaccia suprema di questa deriva è la disgregazione delle "passioni tipicamente umane", come le definiva Erich Fromm, della correlazione e della trascendenza che ricercano il senso della vita, e quindi la coesione della società nella solidarietà del lavoro comune, nella estensione del sapere, nella coltivazione (cultura) dell'essere. La minaccia sta nella riduzione dell'umanità a colonia, moralmente incomprensibile, culturalmente vana ed ecologicamente insostenibile. Anche questa deriva esistenziale, come quella ecologica, quella politica, quella economica, non è iscritta in un destino della specie. Anche questa può essere combattuta e rovesciata, come è avvenuto per tante altre, in una maturazione del modo di pensare, oltre che di produrre e di vivere.

L'Occidente, che spesso indulge alla sua autodenigrazione, ha da questo punto di vista un vantaggio sulle altre civiltà. È l'unica che sia stata capace di generare in se stessa un pensiero autocritico corrosivo di quello dominante. Per l'Occidente, più che per ogni altra civiltà, le idee non sono state determinate dalle condizioni materiali (errore del marxismo), ma queste da quelle. È quindi nel crogiuolo delle idee che la sinistra dovrebbe trovare una risposta alle derive che minacciano il futuro della specie umana. Nella costruzione di una nuova ideologia, non nel senso marxiano di travestimento della realtà, ma nel senso originario, di proposta di una civiltà ideale, capace di fronteggiare vittoriosamente quelle minacce con la forza di un pensiero limpido e con l'invenzione di istituzioni efficaci. L'Uomo ha costruito la sua potenza economica inventando nuove macchine della tecnica. Ora deve inventare le nuove macchine della mente. [...]

LA VITA BUONA NELLA SOCIETÀ ATTIVA. LIBRO VERDE SUL FUTURO DEL MODELLO SOCIALE²⁸⁴

Si allega un estratto del “Libro Verde” pubblicato dal Ministero del Lavoro, per evidenziare le linee politiche che intende seguire l’attuale Governo italiano e per fornire ulteriori interessanti statistiche in materia. Alcuni commenti sono riportati in nota.

Prefazione

Questo *Libro Verde* è dedicato ai giovani e alle loro famiglie perché vuole concorrere a ricostruire fiducia nel futuro.

Con esso si vuole avviare un dibattito pubblico sul futuro del sistema di *Welfare* in Italia nella speranza di pervenire a soluzioni quanto più condivise dagli attori istituzionali, politici e sociali concorrendo in tal modo alla stessa coesione nazionale.

Le tendenze demografiche, i grandi cambiamenti nella coscienza dei bisogni e nella struttura delle risposte, la globalizzazione sregolata e una crescita della economia che rimane al di sotto del potenziale stanno progressivamente sgretolando la rete delle vecchie sicurezze. Assistiamo, a volte impotenti, ad un radicale cambiamento della economia e della società che si riflette, in negativo, sulla vita delle persone, sui loro bisogni, sulle loro paure e sui loro comportamenti.

La organizzazione delle funzioni di indirizzo politico in materia di lavoro, salute e inclusione in un unico Ministero dedicato allo sviluppo sociale può e deve costituire l’occasione per una visione integrata dei vari profili che concorrono al bene-essere dei cittadini.

È stato il recente *Libro Bianco* della Commissione Europea sulla salute a enfatizzare lo stretto legame tra salute e prosperità economica sottolineando, altresì, la centralità del bene-essere dei cittadini nelle politiche contemplate dalla Strategia di Lisbona per la crescita e la occupazione. Promuovere la salute consente di ridurre la povertà, l’emarginazione e il disagio sociale, incrementando la produttività del lavoro, i tassi di occupazione, la crescita complessiva della economia. Allo stesso modo un aumento della qualità della occupazione e delle occasioni di lavoro per un arco di vita più lungo si traduce in maggiore salute, prosperità e bene-essere per tutti.

Una rifondazione del nostro modello sociale sarà più agevole e potrà consentire al tempo stesso soluzioni più avanzate e durature se una omogenea direzione politica si dimostrerà in grado di definire il complesso delle tutele e delle opportunità delle persone lungo l’intero ciclo di vita – dal concepimento alla morte naturale - offrendo risposte unitarie e non settoriali o, peggio, segmentate in corrispondenza dei diversi bisogni nel momento in cui si manifestano.

La sfida a cui siamo chiamati non è solamente economica ma, prima di tutto, progettuale e culturale. Vogliamo riproporre la centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia. Pensiamo a un *Welfare* delle opportunità che si rivolge alla persona nella sua integralità, capace di rafforzarne la continua autosufficienza perché interviene in anticipo con una offerta personalizzata e differenziata, stimolando comportamenti e stili di vita responsabili, condotte utili a sé e agli altri.

Un *Welfare* così definito si realizza non solo attraverso le funzioni pubbliche ma soprattutto riconoscendo, in sussidiarietà, il valore della famiglia, di tutti i corpi intermedi e delle funzioni professionali che concorrono a fare comunità. Esso potrà offrire migliori prospettive soprattutto a giovani e donne, oggi penalizzati da una società bloccata e incapace di valorizzare tutto il proprio capitale umano.

Il principio di una vita buona, peraltro, ha le sue radici in una vita attiva, nella quale il lavoro non sia una maledizione o, peggio, una attesa delusa, ma costituisca fin da subito nel ciclo di vita, la base dell’autonomia sociale delle persone e delle famiglie. Invece di ritardare all’infinito l’esperienza del lavoro, esso va considerato parte integrante dei processi formativi attraverso

²⁸⁴ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, S. E., S. L., 2008.

adeguati strumenti normativi che consentano di integrare positivamente esperienze di studio e di lavoro.

L'obiettivo di garantire a tutte le persone e ai giovani in particolare la possibilità di esprimere interamente il loro potenziale, ma anche di aiutare chi non è in condizioni di farlo, non può che fondarsi su valori chiari e il più possibile condivisi. Valori che orienteranno l'azione di indirizzo politico quanto più saranno declinati attraverso precise strategie in grado di alimentare, anche attraverso un costante monitoraggio della loro efficacia, un clima di fiducia e di responsabilizzare tutti gli attori interessati.

Il presente *Libro Verde* propone quindi una visione del futuro del nostro modello sociale nella prospettiva della vita buona nella società attiva ed intende sollecitare un diffuso confronto su:

- le disfunzioni, gli sprechi e i costi del modello attuale;
- la principale sfida politica e cioè la transizione verso un nuovo modello che accompagni le persone lungo l'intero ciclo di vita attraverso il binomio opportunità – responsabilità;
- un modello di *governance* che garantisca la sostenibilità finanziaria e attribuisca a un rinnovato e autorevole livello centrale di governo compiti di regia e indirizzo, affidando, invece, alle istituzioni locali e ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, responsabilità e differenziazione, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni;
- gli obiettivi strategici dei prossimi anni per giungere – attraverso un costante esercizio di *benchmarking* con le migliori esperienze internazionali e in coerenza con le linee guida comunitarie – a un sistema di protezione sociale universale, selettivo e personalizzato che misuri su giovani, donne e disabili, in termini di vera parità di opportunità, l'efficacia delle politiche;
- le possibili linee guida sui pilastri del sistema e una ipotesi di grandi programmi (quali natalità; famiglia; formazione e occupabilità; prevenzione per la salute).

Una consultazione pubblica sarà aperta sulle questioni sollevate dal *Libro Verde* per un periodo di tre mesi.

Al termine di questa consultazione, le principali opzioni politiche identificate nelle risposte delle istituzioni centrali, delle Regioni e degli enti locali, delle parti sociali, delle associazioni professionali e di volontariato, dei centri di ricerca e di tutti gli altri soggetti - inclusi i singoli cittadini che vorranno fornire un loro contributo - saranno condotte a sintesi in un *Libro Bianco* sul futuro del modello sociale.

Il Governo, in coerenza con esso, formulerà le proposte in materia di lavoro, salute e politiche sociali per l'intera legislatura.

Maurizio Sacconi

1. Perché un Libro Verde?

a) Le disfunzioni

Le disfunzioni, gli sprechi e i costi dell'attuale modello, così come il quadro difficile delle compatibilità macro-economiche attuali e soprattutto prospettive, sono noti e ampiamente documentati.

In questa sede è sufficiente ricordare che la nostra spesa sociale si colloca leggermente al di sopra della media dei Paesi OCSE e che la sua composizione è manifestamente squilibrata in favore della spesa pensionistica, che costituisce oltre il 60 per cento della spesa sociale al netto della istruzione.

Come è noto, infatti, in Italia la componente più rilevante della spesa complessiva per prestazioni di protezione sociale è rappresentata dal capitolo della previdenza con il 66,7 per cento. La sanità rappresenta circa il 24 per cento, seguita dall'assistenza (8,1 per cento). La spesa per la salute è dunque oggettivamente penalizzata dal peso eccessivo della spesa pensionistica. In termini di incidenza sul PIL la spesa pubblica sanitaria in Italia assorbe il 6,8 per cento (1,5 per cento del PIL quella privata): un dato inferiore alla Germania (8,6 per cento), alla Francia (7,4 per cento), alla Svezia (7,9 per cento) e alla media europea (7 per cento).

La spesa sanitaria desta preoccupazione non solo per il presente, ma soprattutto per le tendenze che sono state variamente analizzate e considerate. Ciò che allarma è la sua dinamica, spinta da una crescente domanda qualitativa e quantitativa. Nel periodo 1996-2005 la spesa in euro

correnti è cresciuta del 6,9 per cento annuo, a fronte di un incremento tasso di crescita del PIL inferiore della metà.

Ancora di più preoccupa la tendenza di medio e lungo termine. Vari osservatori ipotizzano che al 2050, in assenza di politiche correttive e di riequilibrio, la spesa sanitaria possa più che raddoppiare.

L'invecchiamento e la bassa natalità determinano un cambiamento nelle priorità del sistema sanitario, in virtù di dati epidemiologici che evidenziano come primarie le aree delle malattie cardiovascolari (prima causa di morte), dei tumori (prima causa di anni di vita potenziali persi), delle patologie dell'invecchiamento e della infanzia, diabete e malattie metaboliche. Le patologie dell'invecchiamento, in particolare quelle croniche, sono aumentate del 50 per cento negli ultimi dieci anni e incidono, a seconda di come vengono prevenute e trattate, sul livello e sui tempi della disabilità. Il consumo di risorse socio-sanitarie per le persone oltre i 75 anni è 11 volte superiore alla classe di età 25-34 anni. I pazienti cronici rappresentano già il 25 per cento della popolazione e assorbono il 70 per cento della spesa.

Emergono peraltro fattori di rischio assolutamente nuovi come pandemie, bioterrorismo, incidenti fisici e biologici. Patologie trasmissibili legate alla mobilità delle persone (turismo e immigrazione) introducono nuove esigenze di monitoraggio, di prevenzione e di interventi coordinati nella dimensione sovranazionale.

C'è un aspetto che occorre segnalare con molta forza nelle caratteristiche di questa spesa e soprattutto nel rapporto costi-benefici: la profonda lacerazione tra il Nord e il Sud del Paese, che si traduce poi in minori opportunità e tutele per i soggetti più deboli.

In seno alle nostre strutture troviamo il meglio e il peggio nell'ambito dei Paesi industrializzati in termini di qualità della complessiva organizzazione dei servizi. Le analisi che considerano la spesa articolata per Regioni, sotto diversi parametri, ci confermano che le criticità non risiedono in una carenza di mezzi. Non di rado, anzi, a costi elevati corrisponde una bassa qualità dei servizi offerti. Lo testimonia, del resto, la mobilità dal Sud verso il Nord alla ricerca di quei servizi che nel territorio di provenienza non sono disponibili o non sono ritenuti affidabili.

Sono peraltro ben tredici le Regioni che segnalano un disavanzo. L'85 per cento del disavanzo complessivo si concentra in Lazio, Campania e Sicilia.

Nella gestione dei servizi socio-sanitari, scelte organizzative diverse danno luogo a risultati differenti in termini di efficienza. Sebbene la dimensione empirica e discrezionale della medicina si sia fortemente ridotta per lasciare spazio a una medicina basata su prove di evidenza scientifica, le aree di inappropriata estese.

I costi operativi sono così profondamente diversificati nelle Regioni e il criterio della spesa storica, posto alla base del riparto del Fondo Sanitario Nazionale, risulta sempre più insopportabile per gli equilibri complessivi della finanza pubblica e per i cittadini che vivono nelle aree caratterizzate da maggiore efficienza. Essi accettano la doverosa solidarietà verso i territori dotati di minore capienza fiscale affinché vi sia parità di opportunità per la erogazione dei servizi essenziali, ma non sono più disponibili a finanziare a piè di lista l'inefficienza. Ne va della stessa coesione nazionale.

L'eccesso di spesa pensionistica comprime la risposta a molti dei bisogni primari e, ancor di più, la capacità di prevenirne la formazione. Ciò, inevitabilmente, va a danno dei giovani in cerca di prima occupazione, delle donne senza lavoro e delle madri sole, dei disoccupati di lungo periodo, dei disabili, degli anziani disagiati, degli emarginati e dei poveri.

La spesa socio-assistenziale è per lo più amministrata dagli enti locali. Secondo l'ISTAT è segnata da un grande divario territoriale: si va dai 146 euro per abitante del Nord-Est ai 40 euro del Sud. Nell'ambito di uno stesso territorio le politiche variano da comune a comune. Raramente esse sono integrate con le politiche sanitarie e socio-sanitarie. Ne derivano azioni disordinate dei soggetti istituzionali e insufficienti sinergie con gli attori sociali, a partire dal volontariato.

La dinamica demografica pone l'Italia tra i Paesi con la più alta percentuale di anziani nella popolazione. La durata media della vita ha raggiunto i 77 anni per gli uomini e gli 83 anni per le donne. L'allungamento della aspettativa di vita, insieme con la forte contrazione delle nascite, è il principale determinante del progressivo aumento degli anziani e del loro peso demografico sul totale della popolazione.

La percentuale degli ultrasessantacinquenni in Italia, nel 2007, è del 19,9 per cento; nel 2030 gli ultrasessantacinquenni, con 14,4 milioni di persone, costituiranno il 26,5 per cento della

popolazione e nel 2045 tale percentuale aumenterà in modo cospicuo superando il 30 per cento della intera popolazione. Aumenteranno soprattutto i grandi anziani, ovvero le persone di età superiore agli 80 anni; nel 1951 erano appena l'1 per cento della popolazione, oggi rappresentano il 5,3 per cento della popolazione italiana e le proiezioni al 2045 indicano che questa percentuale salirà a circa il 12 per cento.

Accanto all'invecchiamento si accompagna una maggiore incidenza della disabilità. In Italia i disabili superano i 2,5 milioni e, di questi, circa 900mila sono di fatto confinati in casa vivendo in strutture che, per le barriere architettoniche esistenti, non consentono il loro spostamento. La disabilità è una condizione molto diffusa dell'anziano tanto da coinvolgere il 12 per cento degli ultrasessantacinquenni. Se consideriamo la classe di età degli ultraottantenni, uno su tre è affetto da disabilità. In Italia, a 75 anni, l'uomo ha una aspettativa di vita di 10 anni e le donne di 12,5 anni. Il punto importante, però, è che la vita attiva di questi 10 anni, per gli uomini è di solo 1,8 anni e per le donne è di 2,1 anni. La restante aspettativa di vita è in condizioni di disabilità. Ben 8,5 e 10,2 anni, nei due sessi. Da qui il costo crescente richiesto al Servizio Sanitario, ai servizi sociali, al sistema previdenziale.

Gli interventi normativi, anche recenti, che sono stati prodotti per controllare la spesa pensionistica non hanno generato una vera stabilità, essendo questa sottoposta (anche se in maniera minore della spesa sanitaria) alle pressioni di carattere demografico. Una variabile significativa sarà la definizione dei lavori usuranti. Così come la piena applicazione dei coefficienti già previsti dalla «legge Dini» potrebbe risultare non agevole e non sufficiente a rendere neutrale ai fini della spesa l'allungamento del periodo di percezione delle prestazioni.

Altrettanto deficitario è il quadro delle tutele attive dei disoccupati che, per opinione unanime, dà oggi luogo a un *corpus* normativo disorganico e quasi ingovernabile caratterizzato com'è da successive sovrapposizioni che lo rendono neppure lontanamente riconducibile al concetto di «sistema».

Nell'attuale struttura degli ammortizzatori sociali vi sono innumerevoli iniquità di trattamento (criteri di eleggibilità, durata, ammontare dei benefici). Mentre non ancora applicata, per quanto già operativa sul piano normativo grazie alla «legge Biagi», è una elementare regola di responsabilità che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuti una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale.

La rigidità dei trattamenti costituisce, soprattutto con riferimento ai gruppi più tutelati, un ostacolo oggettivo ai processi di mobilità e al dinamismo del mercato del lavoro.

Le varie forme di sostegno al reddito non solo non seguono un disegno di incentivazione per il rapido re-inserimento lavorativo, ma concorrono esse stesse ad alimentare una fiorente economia sommersa che non ha pari nel resto del mondo industrializzato.

In assenza di un mercato del lavoro aperto e trasparente e di dispositivi di assistenza e presa in carico della persona in stato di bisogno si è ingenerato un utilizzo improprio – assistenzialistico e deresponsabilizzante – di strumenti che dovrebbero avere invece natura temporanea e servire ai processi fisiologici di mobilità e reinserimento al lavoro²⁸⁵.

Infine, è mancata una specifica politica per la povertà assoluta, nemmeno individuata perché nascosta dalla mancanza di rappresentanza e da un più vasto – ma diverso – fenomeno di impoverimento relativo.

b) La visione: la vita buona nella società attiva

[...] La crisi del modello sociale italiano è, prima di ogni altra cosa, una crisi culturale e di valori, a partire dal misconoscimento della centralità della persona, dalla insufficiente attenzione alla primaria difesa della vita, dalla ricorrente negazione del ruolo della famiglia. [...]

Una società ha futuro soltanto se investe su sé stessa. Se sa cioè immaginare scenari, e definire correlate strategie, che si collocano oltre la soluzione dei problemi più contingenti. Una società orientata al futuro è solida e responsabile nella misura in cui dà prospettive, punti di riferimento e certezze in primo luogo alle generazioni più giovani, a quelli che saranno gli adulti di domani. [...]

²⁸⁵ V. scheda di approfondimento n. 1. Alcune delle schede proposte dal Libro Verde sono state raccolte alla fine del capitolo.

La tesi centrale di questo *Libro Verde* è che una società attiva è insieme più competitiva, perché caratterizzata da una alta dotazione di capitale umano, ma anche più giusta e inclusiva, perché capace di connettersi e costruire solide relazioni sociali. Di essere cioè una comunità che, a partire dalla cellula vitale e primaria della famiglia, sa stare insieme e crescere investendo sui più giovani e sul futuro. E questa tesi vuole essere la risposta alle ricorrenti visioni nichiliste di una società nella quale molti sembrano avere smarrito il senso stesso della vita²⁸⁶. [...]

Al rinnovamento interno deve peraltro corrispondere anche un impegno della Unione Europea affinché il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali si accompagni con il riconoscimento universale di alcuni diritti minimi in modo che sviluppo economico e dimensione sociale procedano ovunque di pari passo. Sarebbe sufficiente un riferimento alle convenzioni fondamentali dell'ILO in materia di salute e sicurezza nel lavoro e di diritto alla libera associazione sindacale²⁸⁷. [...]

Rinnovate politiche per lo sviluppo sociale non sono rivolte solo a una più equa distribuzione della ricchezza, ma devono essere esse stesse funzionali a una maggiore capacità di crescita della nostra economia.

Negli ultimi dieci anni l'Italia è cresciuta a un tasso pari a meno della metà della media dell'Europa a 15 (1,3 contro 3,2 per cento) e oggi ha un PIL *pro capite* che, a parità di potere di acquisto, è inferiore di ben 9 punti percentuali alla media europea.

Una moderna politica sociale, peraltro può liberare una maggiore capacità di generare ricchezza se sollecita nuovi stili di vita, previene le malattie e promuove ambienti sicuri, investe nella ricerca biomedica e favorisce la connessa innovazione industriale, garantisce il continuo aggiornamento delle conoscenze e delle competenze e – con esse – la occupabilità delle persone, regola in termini meno formali e più sostanziali i rapporti di lavoro, stimola una stretta relazione tra salari e produttività, incoraggia il coinvolgimento dei lavoratori nella vita della impresa, sottrae risorse all'area della inefficienza riassegnandole alle tutele attive.

c) *Gli obiettivi quantificabili*

[...] Potrebbe essere così un tema rilevante del confronto indotto da questo *Libro Verde* la definizione di un set di indicatori della vita buona e della società attiva e di un sistema condiviso di monitoraggio e valutazione.

Certamente dovrebbero considerarsi i tassi di natalità e l'aspettativa di vita, il grado di soddisfazione della domanda di servizi di cura all'infanzia, i tassi di occupazione e di attività dei giovani, delle donne e degli anziani, l'effettivo livello di conoscenze dei giovani – con particolare riguardo alla matematica, le scienze e le tecnologie – e i tassi di partecipazione dei lavoratori alle attività formative, gli indici di frequenza degli infortuni nel lavoro, sulla strada e negli ambienti domestici, il livello di diffusione degli *screening* oncologici, ecc.

Il ricorso agli indicatori europei previsti in materia di politiche per la salute, l'innovazione, la crescita e l'occupazione potrebbe consentire un costante *benchmarking* e il superamento di logiche autoreferenziali.

2. Il nuovo Welfare integrato delle pubbliche amministrazioni, delle comunità e della responsabilità personale

Le politiche sociali hanno tradizionalmente il compito di dare sicurezze alle persone “dalla culla alla tomba” in termini tali da farne cittadini a pieno titolo. Questa funzione, propria di ogni modello di *Welfare*, non solo deve essere confermata ma, anzi, rafforzata sul piano della effettività e della congruità tra obiettivi, risorse e strumenti.

²⁸⁶ Questa parte dimostra la molta retorica che è presente nel documento se si considerano i tagli appena effettuati dal Governo sull'istruzione pubblica, sull'università e sulla sanità. L'esaltazione enfatica del ruolo della famiglia all'interno del Welfare la dice lunga sulla tradizione familistica del modello mediterraneo di Stato sociale.

²⁸⁷ Questo Libro Verde è stato formulato per tentare di riformare il Welfare State italiano. Si sottolinea che questo è uno dei pochi riferimenti all'azione che anche l'UE può svolgere nel settore. L'assenza di citazioni dell'istituzione comunitaria come soggetto politico capace di incidere sulle politiche sociali, rende evidente la volontà del Governo di mantenere il Welfare in una struttura quasi esclusivamente nazionale, applicando invece il principio di sussidiarietà sia orizzontale che verticale.

La modernità della visione – propria di una società attiva e orientata al futuro quale oggi l’Italia non è – sta piuttosto nella capacità di elaborare una più compiuta definizione del bene-essere fisico e psichico delle persone. Nella capacità di individuare i nuovi fattori di rischio e governare le nuove patologie, di costruire solidi percorsi di pari opportunità per tutti, di disegnare in conseguenza nuove politiche redistributive della ricchezza prodotta, che non si limitino a erogare sussidi di tipo risarcitorio o assistenziale a chi esce dalla condizione di soggetto attivo, come nel caso dei trattamenti pensionistici.

Ciò comporta una riflessione critica sul reddito minimo garantito alle persone in età di lavoro mentre forme di sussidio potrebbero riconoscersi a coloro il cui stato di bisogno o la cui età è tale da non consentire che il lavoro sia la doverosa risposta alla indigenza.

La concessione di tutele e benefici deve essere condizionata piuttosto, ovviamente là dove possibile, alla partecipazione attiva nella società, nell’ottica virtuosa del binomio opportunità – responsabilità, e deve essere indirizzata anche verso coloro che, con comportamenti attivi e stili di vita responsabili, possono e vogliono operare come moltiplicatori di risorse e ricchezza e comunque prevenire lo stato di bisogno.

L’ipotesi su cui il Governo intende aprire un dibattito pubblico è, dunque, quella di un *Welfare* delle opportunità: un *Welfare* fortemente comunitario e relazionale che interviene nell’intero ciclo di vita – dal concepimento alla morte naturale - in modo da rafforzare l’autosufficienza della persona e prevenire il formarsi del bisogno.

Questo *Welfare* si fonda sulla capacità di offrire continuamente opportunità e servizi alla persona, in una logica complessiva di “presa in carico” a cui corrispondono – o devono corrispondere – precise responsabilità della persona destinataria.

È un *Welfare* che conserva un carattere universale, ma che ovviamente deve saper coniugare la caratteristica della universalità con quella della personalizzazione e anche della selezione dell’intervento, perché i bisogni non si presentano in modo uguale in tutte le persone.

La complessità ed eterogeneità dei bisogni, le caratteristiche di una società che invecchia e che fa meno figli, i mutati rapporti tra le generazioni e le limitate disponibilità della finanza pubblica, assegnano oggi alla persona, alla famiglia e agli altri corpi intermedi nuove e maggiori responsabilità a tutela dei più deboli e bisognosi²⁸⁸.

Prevedere per provvedere è un paradigma che non deve più applicarsi solo alle scelte dello Stato sociale, ma deve investire direttamente le scelte delle persone e delle famiglie. Occorre auto-organizzare il futuro, costruire anche direttamente il proprio percorso di bene-essere lungo tutto l’arco della vita.

È l’idea della persona, peraltro non isolata, che risponde in prima istanza da sé al proprio bisogno – della persona cioè che vive in maniera responsabile la propria libertà e la ricerca di risposte alle proprie insicurezze – a essere al centro di questo *Libro Verde* sul futuro del modello sociale.

Basti pensare alla rilevanza nelle politiche della salute degli investimenti nelle conoscenze del cittadino in materia di prevenzione, stili di vita, percorsi diagnostico-terapeutici, opportunità di cura affinché diventi soggetto attivo in alleanza con il medico.

È giunto il momento di gettare le fondamenta per un nuovo *Welfare* che, per garantire pari opportunità e diritti sostenibili lungo l’intero ciclo di vita a tutti i componenti della società, si avvalga primariamente, e in una logica di piena sussidiarietà, del contributo di soggetti responsabilmente attivi. Soggetti che, proprio in quanto tali e in quanto messi nella condizione di sviluppare pienamente le proprie potenzialità, sono capaci di essere utili a sé e agli altri.

È finito il tempo della contrapposizione, tutta ideologica, tra Stato e mercato ovvero tra pubblico e privato.

Un *Welfare* delle opportunità non può che scommettere su una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà attraverso una ampia rete di servizi e di operatori, indifferentemente pubblici o privati, che offrono, in ragione di precisi standard di qualità ed efficienza coerenti in tutto il territorio nazionale, non solo semplici servizi sociali e prestazioni assistenziali, ma anche la promessa di una vita migliore – e, nei casi estremi, anche solo della vita stessa – incidendo su comportamenti e abitudini negativi e in grado di proporre nuovi stili di vita.

Mentre il vecchio *Welfare* si è concentrato con maggiore o minore successo, e con una certa dose di paternalismo, su singoli bisogni e su specifiche situazioni di disagio o debolezza, un

²⁸⁸ V. scheda di approfondimento n. 2.

moderno *Welfare* deve essere capace di fornire una risposta globale ai diversi bisogni della persona.

Fondamentale, in questa prospettiva, è la capacità di “fare comunità”, a partire dalle sue proiezioni essenziali che sono la famiglia, il volontariato, l’associazionismo e l’ambiente di lavoro, sino a riscoprire luoghi relazionali e di servizio come le parrocchie, le farmacie, i medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei carabinieri. È solo in questo modo che pare possibile costruire una rete diffusa e capillare di servizi e nuove sicurezze ad integrazione della azione dell’attore pubblico.

Frammentare i bisogni e le risposte del *Welfare* a questi stessi bisogni appartiene a una logica del passato. Una logica riparatoria, pubblicistica e assistenzialistica, nel senso deterioro dei termini, che alimenta i fattori di disuguaglianza sociale e che, in ogni caso, non trova più rispondenza rispetto ai nuovi modelli organizzativi della società e della economia.

Molte comunità locali hanno già ampiamente dimostrato l’importanza di una maggiore soggettività e di un autentico protagonismo della società civile, a partire dalla famiglia, ad integrazione del ruolo dell’attore pubblico. E solo attraverso una piena applicazione del principio di sussidiarietà è stato possibile aiutare la società civile a realizzare un percorso di auto-organizzazione e auto-determinazione fondato sui valori comunitari della libertà, della solidarietà, della coesione sociale, del rispetto della vita e del bene comune.

Determinante appare la possibilità di integrare in sistemi continui il ruolo dei diversi operatori pubblici, delle famiglie, del volontariato, degli operatori privati accreditati. [...]

3. La sostenibilità

Il tema della sostenibilità del modello sociale è ancor più rilevante nel contesto di straordinaria instabilità della economia globale che vede particolarmente esposto un Paese – come è l’Italia – fortemente indebitato e viziato da alcune dinamiche di spesa difficilmente comprimibili, come nel caso della previdenza.

Il nostro *Welfare*, da una parte, è infatti finanziato da troppo pochi attivi e, dall’altra, non contribuisce ad aumentarne il numero. Esso dà oggi troppo a troppo pochi, viziato come è da privilegi difesi corporativamente e da diseconomie dovute a inefficienze gestionali e a imponenti stratificazioni normative che, parallelamente alla evoluzione dei rapporti economici e sociali, ne hanno largamente eroso l’impianto originario e la funzionalità.

In questa prospettiva il primo intervento possibile, per realizzare un modello sociale sostenibile e garantire risorse adeguate, è allargare drasticamente la base dei contribuenti, cioè di coloro che, attraverso la partecipazione al mercato del lavoro regolare, concorrono a sostenere il modello sociale stesso.

I *target* di Lisbona (tasso di occupazione del 70 per cento, con 60 per cento di occupazione femminile e 50 per cento di occupazione degli over 50) non sono un miraggio, ma un obiettivo realistico, considerata anche l’imponente quota di economia sommersa, nella misura in cui sapremo liberare il lavoro dai troppi disincentivi normativi che ancora comprimono la vitalità e il dinamismo del mercato del lavoro senza offrire vere tutele alle persone.

L’abbattimento dei disincentivi normativi al lavoro regolare – mai compensabili con incentivi finanziari – è la premessa per una progressiva riduzione del carico fiscale sul lavoro e sui cittadini.

Il *Welfare* della «vita buona» nella «società attiva» dovrebbe peraltro perseguire l’invecchiamento sano e più in generale promuovere la salute lungo tutto l’arco della vita, lavorando su tutti i fattori che la determinano, in modo da ridurre i bisogni e i costi relativi. Il fumo e l’ipercolesterolemia spiegano il 50 per cento dei casi di infarto mentre dall’obesità deriva il 17 per cento.

Vi è poi un problema di rigoroso controllo della spesa, in funzione di obiettivi non solo quantitativi, ma anche qualitativi. Una ipotesi è quella di intendere i livelli essenziali, sulla base di costi standard, alla stregua di un *benchmark* ovvero un termine di riferimento, per definire le risorse finanziarie necessarie a garantire – in condizioni di efficienza – i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni e dei servizi (sanitari o al lavoro) in tutte le aree territoriali del Paese. L’equità non sarebbe certa ma più probabile – rispetto alla situazione attuale – grazie ai meccanismi di responsabilità innescati da una parità di opportunità cui non deve mai seguire la copertura a piè di lista delle incapacità gestionali.

Ci si interroga se lo sviluppo della ricerca e delle nuove tecnologie determini maggiore o minore propensione alla spesa sociale soprattutto con riferimento a quella sanitaria. Le nuove tecnologie aprono infatti scenari inattesi per la predizione, prevenzione, trattamento delle malattie. La larga diffusione dell'ICT consente una rapida circolazione delle informazioni e una cura più mirata sul paziente. Le nuove tecnologie vanno tuttavia introdotte con attenzione per non indurre domanda impropria e per evitare un rapporto sfavorevole costi-benefici.

I processi di *health technology assessment* consentono di programmare la distribuzione delle apparecchiature con razionalità ed economicità, secondo bacini di utenza appropriati evitando sprechi di uomini e mezzi e di indurre nuova domanda.

Potrebbe essere non ancora risolto il nodo della specifica sostenibilità del sistema pensionistico pubblico, per il quale dovrebbe valutarsi la necessità di promuovere un ulteriore innalzamento della età di pensione una volta completata la fase di graduale elevazione della età minima a 62 anni.

Il finanziamento del complesso dei servizi di protezione sociale già oggi è caratterizzato da un significativo concorso dei soggetti privati. Essi tuttavia vi concorrono spesso in modo disordinato e alla lunga insostenibile perché non si organizzano per prevedere e provvedere a bisogni eventuali e futuri con il risultato che li sostengono con modalità c.d. *out of pocket*, una spesa a forte carattere regressivo.

Il principio ispiratore deve essere lo stesso che ha già trovato ampi consensi e qualche positiva realizzazione nel caso del sistema previdenziale. Senza dubbio, in un sistema multi pilastro, lo Stato svolge comunque un ruolo importante, attraverso il sistema delle agevolazioni fiscali. A questo proposito appare opportuna una riflessione circa gli strumenti più appropriati per una maggiore diffusione della previdenza complementare e dei fondi sanitari complementari, attraverso la reversibilità – a determinate condizioni – della scelta del lavoratore e la eventuale “portabilità” ad altri fondi del contributo del datore di lavoro.

A differenza che nel caso delle pensioni e della sanità, negli altri comparti della spesa sociale non è necessario ridurre la dimensione del pilastro pubblico. Nella maggior parte dei casi dovrebbe bastare una visione prospettica in base alla quale si cercherà di evitare una ulteriore espansione dell'intervento pubblico, in relazione al PIL, e si farà ricorso a strumenti finanziari alternativi solo a fronte delle nuove esigenze.

Lo sviluppo del pilastro privato complementare è un passaggio essenziale per la riqualificazione della spesa e la modernizzazione del nostro *Welfare*.

L'eccessiva intermediazione dello Stato nella predisposizione dei redditi per la quiescenza impedisce lo sviluppo di istituti redistributivo-assistenziali per i quali quella intermediazione è essenziale. Questi istituti non possono prescindere dalla fiscalità generale, sia che questa vada a finanziamento di produzione diretta di beni e servizi sia che essa finanzi deduzioni/detractions o *voucher* a sostegno di scelte dei cittadini, individuali o associate.

Lo sviluppo dei fondi su base contrattuale, delle forme di mutualità, delle assicurazioni individuali o collettive può essere la risposta alle limitate risorse pubbliche e alla domanda di accesso a maggiori servizi.

In particolare, le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro possono dare vita a un robusto *Welfare* negoziale (collocamento, ammortizzatori, formazione, sanità integrativa, *long term care*, salute e sicurezza nel lavoro, certificazione dei contratti), nella dimensione nazionale come in quella territoriale, organizzando una vera e propria cogestione diffusa dei servizi che danno valore alla persona. Si tratta di esperienze già avviate e che meritano tuttavia sostegni maggiori in funzione del conseguimento di idonei livelli di massa critica²⁸⁹.

Può essere oggetto di rivalutazione il fenomeno – un tempo più esteso – della liberalità. La sperimentazione del 5 per 1000 dovrebbe essere condotta a regime anche se su una platea di beneficiari più selezionata. Ad essa va riconosciuto il merito di avere non solo orientato risorse su attività meritevoli, ma anche di avere stimolato una cultura della donazione. Su questa base può ora essere agevolata la diffusione di forme di *fund-raising* in favore di progetti trasparenti nella loro finalità e nella possibilità di verificarne gli esiti.

²⁸⁹ V. scheda di approfondimento n. 3.

La evidente esigenza di investimenti pluriennali per l'ammodernamento e la riconversione della rete ospedaliera si potrebbe soddisfare diffondendo le forme nuove di finanziamento come il *project financing*, il leasing immobiliare, le società miste.

4. La governance

[...] La spesa sociale e le relative politiche non potranno non diventare anzi il metro su cui costruire il federalismo fiscale.

Un passaggio delicato sarà il superamento della spesa storica, non solo essenziale per la coesione nazionale ma anche utile alle popolazioni delle aree con servizi più deboli e frammentati per innescare meccanismi virtuosi di responsabilità. Diversamente, si manterrà un circolo vizioso di cui conosciamo bene i risultati.

Ragionevolmente il federalismo fiscale si sosterrà attraverso alcune deterrenze. La prima di esse è il rischio dell'innalzamento della pressione fiscale nei territori in cui la gestione è più inefficiente.

Oltre una determinata soglia, il federalismo diventerebbe però una forma inaccettabile di punizione nei confronti di cittadini che, magari, non hanno neppure votato quegli amministratori. Là dove si vada oltre quella soglia di scostamento si dovrà lavorare a una ipotesi di "fallimento politico", cioè di commissariamento dell'intero istituto regionale e quindi di consegna dei libri non al tribunale, come nel fallimento civilistico, ma agli elettori e alle elettrici.

Nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale si impone una specifica esigenza di separazione tra la funzione di indirizzo politico e quella di gestione delle Aziende sanitarie grazie a criteri più trasparenti di selezione di Direttori Generali e Direttori di unità operative.

L'efficacia della azione di *governance* dipende non solo dalle istituzioni e dall'attore pubblico, ma anche dal concorso degli attori sociali.

Un sostegno centrale alla *governance* del sistema dipenderà dalla qualità e dal buon funzionamento di un sistema di relazioni industriali che va ora riformato secondo quelle che saranno le determinazioni delle parti sociali²⁹⁰.

È da almeno un decennio che la riforma del sistema di relazioni industriali è al centro dell'agenda politica e sindacale.

La situazione di impasse potrebbe ora essere superata pervenendo a un patto sulle regole, sostanziale più che formale, che individui sedi di confronto sulle grandi scelte strategiche della economia e della società, strumenti per governare gli effetti sociali delle trasformazioni, nuove e più adeguate regole di tipo partecipativo e collaborativo nelle relazioni sindacali e negli assetti della contrattazione collettiva e forme di prevenzione e moderazione dei conflitti sindacali.

Schede di approfondimento selezionate

1) Politiche di Workfare e Piano straordinario per la formazione

Il cuore delle politiche sociali per una società che vuole essere attiva è costituito dalla ricomposizione delle politiche di *Welfare to Work*. È il lavoro che garantisce la possibilità di sviluppare le capacità personali incrementando la competitività del Paese e, con essa, anche le risorse che affluiscono allo Stato sociale: i bassi tassi di occupazione di cui abbiamo detto corrispondono, infatti, ad altrettanto bassi livelli di sostegno del sistema previdenziale e degli ammortizzatori sociali e della fiscalità generale.

L'obiettivo è un drastico innalzamento dei tassi di occupazione regolare – soprattutto di donne, giovani e over 50 – avvicinando così l'Italia ai Paesi, come il Regno Unito e l'Olanda, che attraverso robuste politiche per l'occupabilità si sono da tempo attestati su alti livelli di partecipazione al mercato del lavoro.

Proprio un mercato del lavoro con queste caratteristiche costituisce la migliore tutela per il lavoratore: egli non è più abbandonato a se stesso, può conoscere tempestivamente tutte le opportunità corrispondenti alle sue competenze, è immediatamente individuato quando il periodo di disoccupazione involontaria o di occupazione temporanea dura troppo a lungo, è accompagnato al lavoro da servizi efficienti, primi tra tutti quelli di formazione e orientamento.

Domande:

1. Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, soprattutto dei gruppi più svantaggiati, è ancora plausibile sviluppare una onerosa politica di pura incentivazione economica che non tiene conto dei

²⁹⁰ V. scheda di approfondimento n. 4.

penetranti disincentivi normativi e burocratici che tanto incidono sulla vitalità di un mercato del lavoro che, oramai, è diventato adulto e che non tollera più una visione repressiva incentrata sulla patologia come regola? Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?

2. Quale può essere il ruolo delle relazioni industriali per incrementare i tassi di occupazione regolare e sostenere, attraverso nuovi modelli di organizzazione del lavoro e il reciproco adattamento di lavoratori e imprese, la maggiore qualità e produttività del lavoro? È possibile costruire un mercato del lavoro più flessibile e dinamico garantendo al tempo stesso al lavoratore diritti basilari quali la salute e la sicurezza sul lavoro, una stabilità sostanziale (basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge) e una giusta retribuzione? Questa impostazione non richiede una maggiore attenzione alle transizioni professionali, a partire dalla transizione dalla scuola al lavoro, con il definitivo decollo di un nuovo sistema di ammortizzatori sociali?

3. Quali sono le premesse per una riforma del sistema degli ammortizzatori sociali che garantisca a tutti coloro che hanno lavorato, vuoi in forma subordinata vuoi anche in forma autonoma, una indennità di disoccupazione sviluppando al tempo stesso un sistema integrativo su base mutualistica? Come costruire questo secondo pilastro mutualistico? Una risposta può essere nella bilateralità?

4. Perché le politiche di *Welfare to Work*, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia? La marcata spaccatura tra Nord e Sud del Paese contribuisce alla indifferenza ovvero alla sfiducia verso una logica promozionale di ricerca attiva del lavoro? Cosa impedisce l'operatività della basilare regola di responsabilità, prevista dalla riforma Biagi, che vuole sanzionato con la decadenza dal beneficio o dalla indennità il percettore del trattamento che rifiuta una occasione congrua di lavoro o un percorso formativo di riqualificazione professionale? Perché i regimi di accreditamento su base regionale dei servizi al lavoro non sono decollati?

5. Cosa ha impedito il rilancio del sistema del collocamento? Come rendere efficace il sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro? Perché i tanti soggetti abilitati all'incontro tra domanda e offerta di lavoro (scuole, università, comuni, enti bilaterali, associazioni di categoria, ecc.) non si sono attivati lasciando ampio spazio a mediatori privati non autorizzati? Fermo restando il principio della gratuità del servizio per il lavoratore, serve in quest'area una ulteriore de-regolamentazione fino a superare il sistema dei regimi di autorizzazione?

6. Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione? Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato? Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?

2) I servizi di cura per l'infanzia

La Strategia di Lisbona ha fissato per l'Italia una copertura media della domanda su tutto il territorio nazionale pari all'obiettivo del 33 per cento. L'Italia è attualmente lontana da questo traguardo e lo stesso *Piano per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia 2007-2009* vuole passare dal 9 per cento di copertura media nazionale al 14 per cento.

Pesano su queste previsioni la difficoltà gestionale con cui si confrontano le Regioni che partono da un livello molto basso di copertura della domanda (segnatamente quelle del Mezzogiorno) e la capacità del sistema di non rimanere vittima di veti pregiudiziali e rigidità interpretative: occorre qualità e flessibilità e pieno utilizzo delle risorse pubbliche e private, anche valorizzando maggiormente le libere scelte delle famiglie italiane.

Sarà senz'altro necessario proseguire con lo sforzo finanziario da parte dello Stato ma anche promuovere diffusamente una pluralità di soluzioni, dai nidi aziendali e interaziendali ai servizi condominiali o interfamiliari. Solo in questo modo è ragionevole l'obiettivo di un più drastico innalzamento del tasso di soddisfazione della domanda.

Del resto Gran Bretagna e Germania, per noi un riferimento nel *benchmarking* di settore, stanno affrontando gli stessi problemi: la Gran Bretagna con la *National Childcare Strategy* varata nel 1997 e la Germania, più recentemente, con il *Piano Nidi 2007-2013*, che prevede di triplicare il numero di asili nido, passando dagli attuali 250mila a 750mila nel 2013.

L'Italia può e deve fare di più per i bambini e le famiglie anche in considerazione del ruolo strategico che questi servizi rivestono per la occupazione femminile.

Domande:

15. Quali e quante risorse investire per incrementare, nei prossimi anni, i servizi per l'infanzia e la famiglia in modo sostenibile? Come favorire maggiormente l'iniziativa delle famiglie in questo settore? [...]

3) I fondi privati

Le attività finanziarie delle famiglie sono pari a quasi quattro volte il reddito disponibile. La ricchezza complessiva netta delle famiglie, tenendo conto degli immobili, è pari a oltre sette volte il reddito. La spesa privata rimane una componente essenziale delle spese sanitarie delle famiglie italiane.

In questo quadro, le diverse forme di mutualità fra privati, realizzate attraverso la bilateralità, le assicurazioni private o le forme miste, sia quelle di natura previdenziale sia quelle di natura socio-sanitaria, possono concorrere in maniera efficiente ed equa a migliorare la gestione dei rischi, specie di quelli di maggiore rilievo.

Per questo motivo, queste realtà devono essere collocate all'interno di una visione organica del sistema di *Welfare* del Paese.

Occorre dare, dunque, maggiore impulso allo sviluppo della previdenza complementare nonché ai fondi sanitari integrativi del servizio pubblico al fine di orientare e convogliare la spesa privata verso una modalità di raccolta dei finanziamenti che, nel rispetto del principio di solidarietà generazionale, sia in grado di porsi accanto al finanziamento pubblico di derivazione fiscale ed integrarlo. Si potrebbe favorire così la “socializzazione dei rischi” e la conseguente riduzione dei problemi di selezione degli iscritti.

Lo Stato può disegnare un quadro normativo adeguato, offrire benefici fiscali, aiutare le parti e soprattutto le persone a prendere atto dei limiti, ormai ineludibili, dell'intervento pubblico.

Domande:

22. Attraverso quali strumenti è possibile garantire una ulteriore implementazione della previdenza complementare, che, soprattutto per le giovani generazioni, possa costituire un canale di protezione efficace per il futuro?

23. Quali possono essere le necessarie modifiche normative che permettano ai fondi privati di realizzare il collegamento tra sanitario e sociale/assistenziale? In questo contesto, è la non autosufficienza il primo e più grave problema che tali fondi possono contribuire ad affrontare, integrando anche pacchetti differenziati tra giovani e anziani, al fine di promuovere una più solida solidarietà intergenerazionale?

4) Relazioni industriali

Per conseguire gli obiettivi di modernizzazione e sostenibilità del *Welfare*, le politiche sociali e del lavoro dovranno caratterizzarsi, in termini di sostegno della produttività e della crescita. È questa la sola strada per superare una strategia meramente difensiva, e di breve periodo, che non aiuta a gestire le tensioni sociali e ad affrontare l'annoso nodo della produttività.

Decisivo, in questa prospettiva, è il contributo dalle parti sociali alla *governance* del sistema.

Le parti sociali sono infatti chiamate a riprogettare, in chiave cooperativa e maggiormente partecipativa, il sistema delle relazioni industriali quale vera leva strategica per la competitività e lo sviluppo²⁹¹.

Domande:

24. È possibile superare una cultura antagonista dei rapporti di produzione che, a partire dalla stessa strumentazione giuridica che abbiamo ereditato, manifesta ben più di una semplice riserva mentale sulla impresa quale fattore di sviluppo e inclusione sociale? Esistono le premesse per un rinnovato clima di fiducia e complicità tra capitale e lavoro che consenta di cementare, attraverso un quadro di convenienze reciproche, una alleanza strategica tra gli imprenditori e i loro collaboratori?

25. Un contesto di tipo collaborativo e partecipativo, che chiede al sindacato di tenere in debita considerazione i valori della impresa e della competitività, e con essi i profili della efficienza della organizzazione aziendale, può reggere senza un sistema, liberamente definito dalle parti, di partecipazione agli utili d'impresa? La dimensione collettiva delle relazioni industriali determina necessariamente la negazione della dimensione individuale, pur nell'ambito di una cornice di riferimento definita a livello collettivo come nel caso dei sistemi retributivi o dei regimi di orario di lavoro?

26. Il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale? La dimensione territoriale può essere luogo di contrattazione collettiva? Può essa consentire, attraverso la completa valorizzazione del sistema degli enti bilaterali, la gestione condivisa dei servizi che danno valore alla persona quali sicurezza, formazione, integrazione del reddito, ricollocamento, certificazione del contratto di lavoro, previdenza complementare, assistenza sanitaria?

²⁹¹ Questo orientamento “cooperativo e partecipativo” che si richiede alle parti sociali è in linea con quanto suggerisce l'UE in materia. Tuttavia – al di là delle enunciazioni di principio – il Ministro Sacconi ha decisamente escluso la possibilità che in Italia i lavoratori possano partecipare alla gestione delle aziende, come avviene in altri Paesi europei e in particolare in Germania. V. Roberto Seghetti, *Lavoratori, anche a voi gli utili delle aziende* (intervista a Maurizio Sacconi), “Panorama”, 17/07/2008, n. 29, pp. 96-101, dove nel corso dell'intervista il Ministro per ben due volte nega esplicitamente tale possibilità.

Bibliografia Ragionata

SAGGI

1) BIBLIOGRAFIA DI STORIA GENERALE E DI TRATTATI POLITICI:

- AA. VV., *Stato e società. Dizionario di educazione civica*, La Nuova Italia, Firenze, 1991.
- AA.VV., *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Leo S. Olschki editore, Firenze, 2004.
- AA. VV., *Per l'alternativa sociale e politica*, l'ernesto, Cremona, 2005.
- AA.VV., *Le chiavi del futuro: ricerca e innovazione*, "Euregio", n. 1, 2006.
- AA.VV., *Le strade della cooperazione territoriale*, "Euregio", n. 2, 2007.
- Aldcroft Derek, *L'economia europea dal 1914 al 2000*, Bari, Laterza, 2004.
- [a cura di] Barbieri Giovanni Alfredo, Cruciani Sandro, Ferrara Alessandra, *100 statistiche per conoscere il Paese*, ISTAT, S. L., 2008.
- Canfora Luciano, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Laterza, Bari, 2008.
- Dahl Robert A., *Sulla democrazia*, Editori Laterza, Bari, 2002.
- Diner Dan, *Raccontare il Novecento*, Arti Grafiche Garzanti-Verga s.r.l., Milano, 2001.
- [a cura di] Fabietti Renato, *La Costituzione Italiana*, Mursia, Milano, 1984.
- Fasanella Giovanni, Franceschini Alberto, *Che cosa sono le Br*, BUR, Milano, 2004.
- Fauri Francesca, *L'integrazione economica europea (1947-2006)*, il Mulino, Bologna, 2006.
- [a cura di] Favaretto Tito, *Allargamento a est e integrazione europea*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Foner Eric, *Storia della libertà americana*, Roma, Donzelli, 2000.
- Furet Francois, *Il secolo della rivoluzione. 1770-1880*, Rizzoli, Milano, 1989.
- Gentile Emilio, *All'alba di un secolo mondiale*, in AA.VV., *Il Novecento dal secolo breve alla modernità liquida*, Laterza, Bari, 2008.
- Giannella Salvatore, *Voglia di cambiare. Seguiamo l'esempio degli altri Paesi europei*, Chiarelettere, Milano, 2008.
- Ginsborg Paul, *La democrazia che non c'è*, Einaudi, Torino, 2006.
- Ingrao Pietro, *Volevo la luna*, Einaudi, Torino, 2006.
- Latouche Serge, *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino, 2008.
- Legambiente, *Un nuovo ambientalismo per un altro progresso [VII Congresso Nazionale Roma 7-8-9-dicembre 2007]*, S. E., Roma, 2007.
- Lenin Vladimir, *Stato e rivoluzione*, Newton Compton, Roma, 1977.
- Malandrino Corrado, *Federalismo*, Carocci, Roma, 1998.
- Malandrino Corrado, *«Tut Etwas Tapferes»: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Urbino, 2005.
- Mandel Ernest, *Introduzione al marxismo*, Savelli, Roma, 1977.
- [a cura di] Mellinato Giulio, *Vivere di cantiere, Monfalcone 1908.2008. I mestieri e la formazione della comunità monfalconese. Materiali per attività nelle scuole*, Comune di Monfalcone, Consorzio Culturale del Monfalconese, Monfalcone, 2008.
- Rossi Ernesto, *Abolire la miseria*, Laterza, Bari, 2002.
- Salvadori Massimo L., *La Sinistra nella storia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2001.
- Spinelli Altiero, *Come ho tentato di diventare saggio*, il Mulino, Bologna, 1999.
- Spinelli Altiero, Rossi Ernesto, *Il manifesto di Ventotene*, Mondadori, Cles (TN), 2006.
- Telò Mario, *L'Europa potenza civile*, Laterza, Bari, 2004.
- Villani Pasquale, *L'età contemporanea*, il Mulino, Bologna, 1998.
- Weber Max, *Protestantesimo e spirito del capitalismo*, L'Espresso S.p.A., Roma, 2006.
- Ziller Jacques, *La nuova Costituzione europea*, il Mulino, Bologna, 2006.
- Zorzini Giulia, *L'introduzione del tempo pieno nella scuola elementare pubblica. Il caso di Pieris*, Università degli Studi di Trieste, Facoltà di Lettere e Filosofia, Corso di Laurea in Storia, Tesi triennale in Geografia Storica, relatore prof. Sergio Zilli, correlatore Paolo Sorzio, anno accademico 2006-2007.

2) BIBLIOGRAFIA SULLA SICUREZZA E SALUTE SUL LUOGO DI LAVORO:

- Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco. Strategia per una politica futura in materia di sostanze chimiche*, S. E., Bruxelles, 2001.
- Costagliola Gian Carlo, Culotta Angelo, Di Lecce Michele, *Le norme di prevenzione per la sicurezza sul lavoro*, Terza Edizione, Pirola, Milano, 1990.

Costagliola Gian Carlo, Culotta Angelo, Di Lecce Michele, *Prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro*, Quinta Edizione, Il Sole 24 ORE, Milano, 1998.
INAIL, *Primo Rapporto Annuale 1999*, S. E., Roma, 2000.
[a cura di] Montuschi Luigi, *Ambiente, Salute e Sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi da lavoro*, Giappichelli, Torino, 1997.
Rocella Massimo, Treu Tiziano, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Quarta Edizione, Cedam, Padova, 2007.

3) BIBLIOGRAFIA SUL WELFARE STATE:

AA.VV., *Bilancio della socialdemocrazia. Interventi sulla crisi del consenso socialdemocratico e del welfare state*, Scientifiche Italiane, Napoli, 1984.
AA.VV., *Welfare state. Il modello sociale europeo*, Fondazione Collegio San Carlo di Modena, Modena, 2005.
[a cura di] Barca Luciano, Franzini Maurizio, *La cittadinanza difficile. Diritti e Welfare*, Il Ponte, Firenze, 2001.
[a cura di] Borioni Paolo, *Welfare scandinavo, welfare italiano. Il modello sociale europeo*, Carocci, Roma, 2005.
[a cura di] Bruni Luigino e Porta Pier Luigi, *Felicità ed economia. Quando il benessere è ben vivere*, Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA, Milano, 2004.
Ferrera Maurizio, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, New York, 2005.
Ferrera Maurizio, *Il fattore D: perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano, 2008.
Girotti Fiorenzo, *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma, 2005.
Gough Ian, *L'economia politica del Welfare state*, Loffredo, Napoli, 1985.
Graziano Paolo, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, il Mulino, Bologna, 2004.
ISFOL, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Milano, 2004.
Kazepov Yuri, Carbone Domenico, *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma, 2007.
Marshall Thomas Humphrey, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976.
Masulli Ignazio, *Welfare State e patto sociale in Europa. Gran Bretagna, Germania, Francia, Italia 1945-1985*, Clueb, Bologna, 2003.
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, S. E., S. L., 2008.
Offe Claus, *Lo stato nel capitalismo maturo*, Etas, Milano, 1977.
O'Connor James, *La crisi fiscale dello Stato*, Einaudi, Torino, 1977.
O'Connor James, *Individualismo e crisi dell'accumulazione*, Laterza, Roma, 1986.
Rifkin Jeremy, *La fine del lavoro: il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini & Castaldi, Milano, 1995.
Ritter Gerhard A., *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1996.
Rossi Nicola, *Meno ai padri più ai figli*, il Mulino, Bologna, 1997.

4) BIBLIOGRAFIA SU AMIANTO E CVM:

[a cura di] Associazione Esposti Amianto, *Bastamianto – atti del convegno regionale promosso dall'AEA*, S. E., S. L., 1991.
Benatelli Nicoletta, Favarato Gianni, Trevisan Elisio, *Processo a Marghera. L'inchiesta sul Petrolchimico – il CVM e le morti degli operai – storia di una tragedia umana e ambientale*, Ediciclo, Portogruaro, 2002.
Bianchi Claudio, Bianchi Tommaso, *Amianto. Un secolo di sperimentazione sull'uomo*, Hammerle, Trieste, 2002.
Bullian Enrico, *Il male che non scompare. Storia e conseguenze dell'uso dell'amianto nell'Italia contemporanea*, Il Ramo d'Oro, Trieste, 2008.
Carlotto Massimo, *Dove nascono le star del mare. Lettera per Monfalcone in lutto*, in "Il Territorio", n. 18, 2001.
Carlotto Massimo, *Polvere*, in "Il Territorio", n. 18, 2001.
[a cura di] Comitato Promotore AEA (Associazione Esposti Amianto), ALSOLE (Associazione Lavoro Società & Legislazione), CGIL, CISL, UIL e INTESA SNALD SNOP, *Atti Conferenza Nazionale sull'Amianto – Monfalcone 12-13 novembre 2004*, Kappa Vu, Udine, 2005.
ISPESL, *Il Registro Nazionale dei Mesoteliomi. Secondo rapporto*, grafiche Ponticelli Spa, Castrocielo (FR), 2006.

[a cura di] Merler Enzo, Roberti Sara, *Il ruolo dell'esposizione lavorativa ed ambientale ad amianto nella genesi dei casi di mesotelioma insorti in residenti del Veneto. Registro regionale veneto dei casi di mesotelioma. Secondo report*, Grafica & Stampa Mestre, Venezia, 2006.

Morena Alessandro, *Polvere. Storia e conseguenze dell'uso dell'amianto ai cantieri navali di Monfalcone*, Kappa Vu, Udine, 2000.

Rossi Giampiero, *La lana della salamandra. La vera storia della strage dell'amianto a Casale Monferrato*, Ediesse, Roma, 2008.

[a cura di] Tosco Franco, Volpe Sonia, *La Gibuti l'amianto non si lavora*, Il Risveglio, San Mauro Torinese, 1994.

[foto di] Tramontana Paolo, *a larderello paesaggio-lavoro*, GEO ambiente e tecnologie, Corciano (PG), 2007.

Virta Robert L., *Worldwide Asbestos Supply and Consumption Trends from 1900 to 2000*, Open-File Report 03-83, United States Department of the Interior – United States Geological Survey, 2003, consultabile al sito <http://pubs.usgs.gov/of/2003/of03-083/of03-083-tagged.pdf>, visitato il 20/08/2006.

[a cura di] Volpedo Mirco, Leporati Davide, *Morire d'amianto. L'Eternit di Casale Monferrato, dall'emergenza alla bonifica*, La Clessidra, Genova, 1997.

Per una più ampia bibliografia specifica sul tema amianto si rimanda a Bullian Enrico, *Il male che non scompare*, cit., pp. 330-342, 351-352. Per una bibliografia medica sullo stesso tema si veda Bianchi Claudio, Bianchi Tommaso, *Amianto. Un secolo di sperimentazione sull'uomo*, cit., pp. 83-102.

ARTICOLI

1) ARTICOLI SULL'AMIANTO:

Baduel Alessandra, *A rischio amianto*, "la Repubblica delle Donne", 4/11/2006, n. 523, p. 110.

Barella Guido, *Morte da amianto: 1 anno all'ex direttore dei cantieri*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 3/04/2008, pp. 1, 22.

Barella Guido, *Amianto, a dicembre la sentenza per la morte di un operaio del Cantiere*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 17/06/2008, p. 15.

Barella Guido, *Rischiano di saltare i processi per l'amianto*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 20/06/2008, p. 26.

Barella Guido, *Morti d'amianto, un pool di indagine*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 26/06/2008, p. 29.

Borsani Laura, *Napolitano con le vedove dell'amianto*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 25/03/2008, pp. 1, 18.

S. A., *Napolitano: giustizia per i morti d'amianto*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 13/03/2008, pp. 1, 22.

S. A., *Mori d'amianto un'operaia: chiesti dal pm 2 anni per l'ex direttore di Panzano*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 1/04/2008, pp. 1, 19.

S. A., *Amianto: sequestro degli archivi Fincantieri. Prima disposizione del pool costituitosi alla Procura generale di Trieste per snellire i processi*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 2/07/2008, p. 17.

Visintini Cristina, *Amianto, Gorizia senza sentenze*, "Messaggero Veneto", 14/11/2007, p. XI.

2) ARTICOLI DI ATTUALITÀ:

Bizzi Stefano, *Pannelli fotovoltaici nel futuro di Ineos. Garanzia in Provincia ai lavoratori in cassa integrazione*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 27/06/2008, p. 17.

Carlini Roberta, *Il dottore è svalutato. Un lavoro non adeguato al proprio titolo. E retribuito meno che all'estero. Ecco il destino dei neolaureati. Tranne qualche eccezione*, "L'espresso", 3/07/2008, n. 26, pp. 38-40.

Carlini Roberta, *Tsunami a scuola. Meno maestri e professori. Meno ore di insegnamento. Addio al tempo pieno. Forse anche licei più corti di un anno. Ecco la cura Tremonti-Gelmini per far quadrare i bilanci*, "L'espresso", 4/09/2008, n. 35, pp. 62-65.

Carlucci Antonio, *Titanic Turchia. Bombe. Scontro tra Islam e laici. L'adesione all'Europa sempre più lontana. Eppure le spiagge sono invase da milioni di turisti e non si trova una camera libera*, "L'espresso", 13/08/2008, n. 32, pp. 76-79.

Debenedetti Franco, *Il sociale di mercato e la deriva socialista*, "Il Sole 24 Ore", 31/08/2008, p. 15.

Diamanti Ilvo, *Quelle vittime di serie B. I decessi sul lavoro e nella strada non fanno paura agli italiani*, "la Repubblica", 10/08/2008, pp. 1; 27.

Di Feo Gianluca, *Bluff in tuta mimetica*, "L'espresso", 26/06/2008, n. 25, pp. 42-44.

Di Nicola Primo, Lillo Marco, *Chi paga i partiti*, "L'espresso", 20/03/2008, n. 11, pp. 42-46.

Fittipaldi Emiliano, *Non per hobby ma per lobby*, "L'Espresso", 15/05/2008, n. 19, pp. 88-92.

Forcellini Paolo, *Welfare in salsa verde. Rifondare il sistema. Aprendo ai fondi privati. Nelle pensioni come nella sanità. Il ministro del Lavoro spiega il suo progetto* (intervista a Maurizio Sacconi), 13/08/2008, n. 32, pp. 52-53.

Gallino Luciano, *Le previsioni giuste di un liberale*, "la Repubblica", 22/11/2007, p. 40.

Ginori Anais, *Voto unanime per il Trattato l'Italia dice sì all'Europa*, "la Repubblica", 1/08/2008, p. 13.

Guterl Fred, Sheridan Barrett, *Il pianeta verde*, "L'Espresso", 24/07/2008, n. 29, pp. 40-45.

Maddaluna Giuseppe, Papa Francesco, *I giovani stranieri danno ossigeno ai conti del welfare*, "Il Sole 24 Ore", 1/09/2008, p. 11.

Mazzetti Maria, *Il caro benzina non spinge il treno*, "L'Espresso", 17/07/2008, n. 28, p. 123.

Meda Maria Grazia, *La dea Felicità*, "L'Espresso", 24/04/2008, n. 16, pp. 234-240.

Ozel Soli, *Ma Ankara resta un modello*, "L'Espresso", 13/08/2008, n. 32, p. 79.

Pedemonte Enrico, *Malati molto immaginari* (intervista a Christopher Lane), "L'Espresso", 5/06/2008, n. 22, pp. 168-171.

Perrelli Gianni, *Così l'Arabia sfida Al Qaeda*, "L'Espresso", 17/07/2008, n. 28, pp. 82-86.

Piana Luca, *Laureato non ti voglio. Nell'industria solo cinque dipendenti su cento hanno fatto l'università. Un record negativo in Europa che penalizza lo sviluppo. E una ricerca rivela che spesso a evitare i "dottori" sono proprio gli imprenditori*, "L'Espresso", 3/07/2008, n. 26, pp. 32-36.

Pilati Paola, *Brunetta revolution* (intervista a Renato Brunetta), "L'Espresso", 3/07/2008, n. 26, pp. 124-128.

Ruffolo Giorgio, *Per una sinistra sexy. Sostenibilità. Interdipendenza. Mercatismo totalitario. Perdita del senso della vita. Quattro sfide da affrontare con creatività, per smettere di perdere. La provocazione di un intellettuale*, "L'Espresso", 5/06/2008, n. 22, pp. 122-124.

Ruffolo Giorgio, *Padroni stile padrini*, in "L'Espresso", 24/07/2008, n. 29, pp. 110-112.

Sechi Mario, *E io sarò il mastino antispeculatori* (intervista a Giulio Tremonti), "Panorama", 17/07/2008, n. 29, pp. 27-30.

Seghetti Roberto, *Lavoratori, anche a voi gli utili delle aziende* (intervista a Maurizio Sacconi), "Panorama", 17/07/2008, n. 29, pp. 96-101.

Squillaci Laura, *Inps, il «tesoro» degli immigrati. Ogni anno 5 miliardi di contributi dai 2,2 milioni di lavoratori regolari*, "Il Sole 24 Ore", 1/09/2008, p. 11.

Stagliano Riccardo, *Ecco come sparisce l'occupazione*, "la Repubblica", 22/11/2007, p. 40.

S. A., *La trasparenza è solo virtuale*, "L'Espresso", 20/03/2008, n. 11, p. 46.

S. A., *Schiavi dell'edonismo*, "L'Espresso", 24/04/2008, n. 16, p. 240.

S. A., *Più forti delle leggi*, "L'Espresso", 15/05/2008, n. 19, p. 91.

S. A., *Via l'amianto dal parcheggio delle bici*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 10/07/2008, p. 17.

S. A., *I 90 ex Ineos sono da ieri in mobilità*, "Il Piccolo" (giornale di Monfalcone), 19/08/2008, p. 16.

Veronesi Umberto, *Fate la scienza non fate la guerra. Basta con i miliardi buttati nelle spese militari. Quei fondi vadano a sviluppo e ricerca. L'appello per la pace di Veronesi a Nobel, politici e religiosi*, "L'Espresso", 7/08/2008, n. 31, pp. 60-63.

CONVEGNO:

Circolo della Cultura e delle Arti – Trieste, *L'Europa a un bivio? Crisi e prospettive dell'Unione Europea*, "Teatro Verdi" Trieste, 8 ottobre 2007. Relatori: Merlini Cesare, Bartole Sergio, Favaretto Tito, Illy Riccardo.

LEGISLAZIONE:

REGIO DECRETO 14 aprile 1927, n. 530 – *Approvazione del regolamento generale per l'igiene del lavoro.*

REGIO DECRETO 13 maggio 1929, n. 928 – *Assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali.*

LEGGE 12 aprile 1943, n. 455 – *Estensione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali alla silicosi ed all'asbestosi.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 27 aprile 1955, n. 547 – *Norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 19 marzo 1956, n. 303 – *Norme generali per l'igiene del lavoro.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 20 marzo 1956, n. 648 – *Norme modificatrici della legge 12 aprile 1943, n. 455, sull'assicurazione obbligatoria contro la silicosi e l'asbestosi.*

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 giugno 1965, n. 1124 – *Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.*

LEGGE 20 maggio 1970, n. 300 – *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*, comunemente definita *Statuto dei Lavoratori*.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 27 luglio 1976, n. 769 – *Concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alle restrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi*.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 30 gennaio 1978, n. 142 – *Relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti i materiali e gli oggetti contenenti cloruro di vinile monomero destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari*.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 27 novembre 1980, n. 1107 – *Sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro*.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 19 settembre 1983, n. 477 – *Sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro (seconda direttiva particolare ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 80/1107/CEE)*.

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO 19 settembre 1983, n. 478 – *Recante la quinta modifica (amianto) della direttiva 76/769/CEE per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative alla restrizione in materia di immissione sul mercato e di uso di talune sostanze e preparati pericolosi*.

DECRETO LEGISLATIVO 15 agosto 1991, n. 277 – *Attuazione delle direttive n. 80/1107/CEE, n. 82/605/CEE, n. 83/477/CEE, n. 86/188/CEE, n. 88/642/CEE, in materia di protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da esposizione ad agenti chimici, fisici e biologici durante il lavoro*.

LEGGE 27 marzo 1992, n. 257 – *Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto*.

REGOLAMENTO (CE) DEL CONSIGLIO 18 luglio 1994, n. 2062 – *Relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro*.

LEGGE REGIONALE 26 luglio 2001, n. 22, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – *Disposizioni in materia di sorveglianza, prevenzione e informazione delle situazioni da rischio amianto e interventi regionali ad esso correlati*.

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 10 dicembre 2002, n. 308 – *Regolamento per la determinazione del modello e delle modalità di tenuta del registro dei casi di mesotelioma asbesto correlati ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del decreto legislativo n. 277 del 1991*.

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO 27 marzo 2003, n. 18 – *che modifica la direttiva 83/477/CEE del Consiglio sulla protezione dei lavoratori contro i rischi connessi con un'esposizione all'amianto durante il lavoro*.

DECRETO LEGISLATIVO 25 luglio 2006, n. 257 – *Attuazione della direttiva 2003/18/CE relativa alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto durante il lavoro*.

DISEGNO DI LEGGE d'iniziativa dei Senatori Casson, Malabarba, Baio Dossi, Ripamonti, Tibaldi, Albonetti, Alfonzi, Amati, Barbolini, Bassoli, Battaglia Giovanni, Benvenuto, Bosone, Bulgarelli, Brutti Paolo, Bubbico, Calvi, Capelli, Caprili, Confalonieri, D'Ambrosio, De Petris, Di Lello Finuoli, Donati, Emprin Gilardini, Ferrante, Filippi, Garaffa, Giannini, Grassi, Maritati, Martone, Mazzarello, Mercatali, Nardini, Palermo, Pegorer, Pisa, Rame, Ronchi, Russo Spina, Scalera, Scarpetti, Sodano, Tecce, Tonini, Turigliatto, Valpiana, Vano, Villecco, Calipari, Vitali e Colombo Furio, n. 23 comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 28 aprile 2006 – *Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto*.

DISEGNO DI LEGGE d'iniziativa dei Senatori Casson, Bellini, Bodini, Bonadonna, Caprili, Cossutta, Donati, Filippi, Giambone, Palermo, Perrin, Piglionica, Pisa, Rame, Roilo, Rossi Fernando, Rubinato, Scalera, Silvestri, Thaler Ausserhofer, Turigliatto, Valpiana, Villecco, Calipari, n. 1714 comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 13 luglio 2007 – *Norme a tutela dei lavoratori esposti ed ex-esposti al cloruro di vinile monomero (CVM)-polivinilcloruro (PVC)*.

LEGGE 24 dicembre 2007, n. 244 – *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*.

DISEGNO DI LEGGE d'iniziativa dei Senatori Casson, Pegorer, Adragna, Amati, Antezza, Barbolini, Bassoli, Biondelli, Bosone, Bubbico, Caforio, Carloni, Chiaromonte, Cossiga, D'Ambrosio, Della Seta, Donaggio, Marco Filippi, Fontana, Garaffa, Lannutti, Lumia, Marcenaro, Ignazio Roberto Marino, Maritati, Micheloni, Mongiello, Musi, Negri, Nerozzi, Pardi, Roilo, Stradiotto e Vimercati, n. 173, comunicato alla presidenza del Senato della Repubblica il 29 aprile 2008 – *Disposizioni a favore dei lavoratori e dei cittadini esposti ed ex esposti all'amianto e dei loro familiari, nonché delega al Governo per l'adozione del testo unico in materia di esposizione all'amianto*.

FONTI PROCESSUALI:

Ordinanza emessa dal GUP del Tribunale di Gorizia, depositata in udienza il 21/10/2004.

Ente giudicante: Tribunale penale di Gorizia, Giudice dott.ssa Brindisi Caterina, 2/04/2008, sentenza n. 319.

SITOGRAFIA:

<http://it.osha.europa.eu/> (in particolare <http://osha.europa.eu/it/statistics/index.stm>)

www.amiantomaipiu.it (sito dell'AEA di Monfalcone)

<http://www.ispesl.it/> (in particolare <http://www.ispesl.it/renam/>)

<http://www.massimocarlotto.it/caso-monfalcone1.html>

Manderino Silvia, *La sentenza di Venezia, una sentenza che insegna*, in <http://www.articolo21.info/notizia.php?id=7142>, visitato il 23/7/2008

Rossitto Antonio, *Bari: cartoline al veleno. Bombe ecologiche: i pericoli della ex Fibronit*, 15/04/2004, <http://www.panorama.it/italia/cronaca/articolo/ix1-A020001024099>, visitato il 25/08/2006.

S. A., *Amianto, troppe le persone esposte. Interrogazione al Parlamento*, 12/11/2007, http://www.superabile.it/CANALI_TEMATICI/Superabilex/Zoom/info630981141.html, visitato il 15/11/2007.