

## NUOVI LAVORI

Newsletter informazioni NL n.262 del 29/09/2020

"Nuovi Lavori è partner di Wecanjob"



wecanjob

ESPLORA  
SCEGLI  
REALIZZA

### Indice:

1. *Che fare se verrà meno lo scudo del blocco dei licenziamenti (di Raffaele Morese)*
2. *Istituzioni, parti sociali e territori nello "stato di emergenza" (di Paolo Feltrin)*
3. *La vittoria di Zaia e la politica (di Gigi Viviani)*
4. *Le Regioni alla prova di maturità (di Sabino Cassese)*
5. *Lorenzoni, ogni bambino è un mondo non un numero (Walter Veltroni)*
6. *La tassazione reale è la regina del prelievo sui ricchi (di Giuseppe Vitaletti)*
7. *Aggiornate le indicazioni in materia di sorveglianza sanitaria (di Giuseppantonio Cela)*
8. *In Italia la disuguaglianza è un'eredità pesante (Maurizio Franzini e Michele Raitano)*
9. *La crisi della democrazia americana come crisi religiosa (Massimo Fagioli)*
10. *5G e il "complotto" maledetto. Intervista a Vanessa Bocchi (Pierluigi Mele)*

## 1. Che fare se verrà meno lo scudo del blocco dei licenziamenti

Nella propria strategia di tutela dei lavoratori, nel momento in cui si capì che la pandemia richiedeva soluzioni drastiche come la chiusura delle fabbriche, degli uffici, delle attività del terziario privato e pubblico – salvo quelle di prima necessità - tre sono state le principali decisioni prese dal sindacato: favorire il ricorso allo smart working, costituire i comitati per la sicurezza nei luoghi di lavoro, bloccare i licenziamenti. Tutte hanno avuto successo e hanno partecipato ad assicurare una gestione dell'emergenza sanitaria senza drammatici momenti di panico e scontento.

Delle tre, quella che è più fragile è la terza. Le altre due godono di una prospettiva solida e proiettata nel futuro e su cui si può discutere sul come e su quanto possono crescere di consistenza e utilità. Ciascuna di esse meriterebbe attenzione superiore a quella che si intravede sia da parte degli attori principali, sia da chi studia l'evoluzione del lavoro e dei diritti e doveri a esso connessi. Non hanno le caratteristiche di provvisorietà proprie della misura sui licenziamenti, anzi si configurano come modalità e strumento di lungo corso.

La fragilità del blocco dei licenziamenti è nelle cose. Riguarda soltanto i lavoratori a tempo indeterminato; infatti, il calo occupazionale da marzo ad oggi è formato in stragrande maggioranza dagli assunti a tempo determinato, soprattutto giovani. Per molte aziende aderire alla richiesta non è costato nulla, dato l'intervento generalizzato di tutela deciso dallo Stato. Anche quelle che hanno posto in cassa integrazione il 100% dei dipendenti e sono certe che non riapriranno, non si sono sottratte a questo prolungamento di esistenza. Ai lavoratori coinvolti non è andata via la paura di un domani incerto. In ogni caso, i sindacati sanno benissimo che, anche se fosse possibile un proseguimento sine die del provvedimento, non si farebbe un buon servizio a chi è incappato in questo guaio. E' come dire: "arrangiatevi come potete" e com'è noto l'approdo più vicino resta sempre il lavoro nero.

Probabilmente, il blocco travalicherà, sia pure di poco, finanche questo infausto 2020. Ma senza soverchie illusioni. Occorre guardare in faccia la realtà e trovare i rimedi migliori. La realtà è chiara a tutti. Si profila un cambiamento di qualità delle produzioni e dei consumi, all'insegna della sostenibilità ambientale in quanto urgenza acclarata, della digitalizzazione spinta in ogni campo di attività, della ricerca e dell'educazione in tutte le loro sfaccettature. L'Europa ci sosterrà negli investimenti soltanto se ci muoveremo in questa direzione. Il più rapidamente possibile. Questo significa che non tutto quello che si produceva prima sopravviverà, ma molto di ciò che si costruirà avrà bisogno di produttori nuovi, di lavoratori qualificati e carichi di esperienza, di servizi alle persone e alle aziende di inedite proporzioni.

L'attendismo non giova ai giovani che hanno già perso il lavoro e a quelli che potranno perderlo quando lo scudo del blocco dei licenziamenti verrà meno. Occorre subito definire una strategia di vera tutela degli uni e degli altri. Essa deve fare perno su due scelte:

- Per le attività che hanno prospettive produttive ma devono fare investimenti innovativi, la tutela dell'occupazione passa per i contratti di solidarietà passivi ma anche attivi, per consentire l'assunzione di persone qualificate e corrispondenti alle competenze necessarie e non recuperabili all'interno. Questo implica qualche modifica della legislazione esistente al riguardo e soprattutto che rientri nel finanziamento europeo.
- Per facilitare la riassunzione dei lavoratori non riconfermati dopo la fase di blocco dei licenziamenti e comunque per tutti gli adulti da ricollocare ci vuole un soggetto nazionale che si specializzi nella formazione continua, che si faccia carico della riqualificazione, eroghi la copertura salariale per tutto il periodo di formazione e di ricerca del nuovo posto di lavoro.
- Per meglio gestire questo percorso non semplice sarebbe importante che si costituiscano comitati tra aziende e sindacati di valutazione delle esigenze occupazionali, specie nelle realtà che presentano progetti di finanziamento europeo, sulla falsariga dei comitati della sicurezza.

Data l'urgenza, per non sprecare tempo prezioso, l'adozione di queste scelte appare come l'unica strada per accrescere fiducia, in un mare di incertezze dovute prevalentemente dalla

resilienza del Covid 19. Non ci vuole coraggio, ci vuole lungimiranza. Soltanto così, la classe dirigente italiana – istituzioni, partiti, corpi intermedi, mondo dei media – riuscirà a corrispondere a ciò che ha saputo fare nella fase dell'emergenza.

## 2. Istituzioni, parti sociali e territorio nello "stato di emergenza"

### 1. Dare un senso alla storia.

Per cominciare a introdurre questa riflessione 1 proverò a prenderla molto alla larga esaminando alcuni temi di filosofia del diritto più volte tirati in ballo proprio per spiegare quanto è accaduto. Per quanto la cosa possa apparire alquanto bizzarra non c'è da stupirsi perché, come vedremo, essi sono particolarmente utili per comprendere il senso degli avvenimenti di questi mesi. Il contesto attuale, caratterizzato dai profondi cambiamenti a seguito dell'emergenza da Covid 19, viene sempre più spesso indicato come 'stato di eccezione' oppure 'stato di emergenza'<sup>2</sup>(Zagrebelsky 2020; Agamben 2020). Le due espressioni non sono sinonimi, tuttavia per le questioni che affronteremo in questa sede non appare così importante disquisire sulle differenze. Qual è una ragionevole definizione di "stato di eccezione"? Si tratta di un concetto che ha una lunga storia nella filosofia politica e nel diritto costituzionale, su cui si è applicato un gran numero di studiosi dall'antichità ai nostri giorni. Nel XX secolo di solito si fa riferimento a Carl Schmitt (1888-1985), un giurista tedesco controverso per via della sua adesione al nazismo, ma della cui originalità nessuno mette in dubbio il valore. In un suo libro del 1922, di solito indicato con il titolo *Teologia politica I*, ripubblicato (non a caso) nel 1934 a ridosso della presa del potere di Hitler, e tradotto in Italia nel 1972<sup>3</sup>, Schmitt ricorda come "tutti i concetti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati" (pag. 61). Per fare un esempio per tutti non c'è chi non veda, appena ci rifletta sopra, il parallelo tra la Carta Costituzionale e i comandamenti biblici, oppure tra l'autorità del Presidente della Repubblica e quella divina.

Cito ancora, da quel testo, il richiamo ad una affermazione perentoria del giovane Engels: "L'essenza dello Stato come della religione è la paura dell'umanità di fronte a sé stessa" (pag. 73), ovvero nei confronti della morte e della malattia collettiva: la pandemia, sempre per rimanere ai nostri giorni. Nello 'stato di eccezione', quando si teme di morire, ci si affida allo Stato allo stesso modo nel quale in passato ci si affidava all'intervento divino per far finire la peste, la carestia o la guerra. Ciò che viene invocato è il miracolo che ferma la catastrofe dell'epidemia, per poi rendere grazie a Dio attraverso adeguati atti di fede monumentali destinati a ricordare il miracolo, come nel caso della costruzione della basilica di Santa Maria della Salute a Venezia, costruita a Punta della Dogana dopo la fine della grande epidemia di peste bubbonica del 1630-31. Non a caso Carl Schmitt ricorda come "Lo stato di eccezione ha per la giurisprudenza un significato analogo al miracolo per la teologia" (pag. 61)<sup>4</sup>, e ancora: "Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione" (pag. 33). Cosa significa? È sovrano chi decide quando fare il miracolo, vale a dire quando usare l'ultima arma che si ha a disposizione: il potere di andare oltre i limiti costituzionali per salvare la nazione. E noi in questi mesi, per la prima volta dalla seconda guerra mondiale, abbiamo vissuto dentro uno 'stato di eccezione'.

Nonostante le molte affermazioni polemiche in senso contrario, noi non abbiamo fatto esperienza dello stato di eccezione negli anni della lotta al terrorismo, né in quelli della lotta alla mafia e neppure nelle varie emergenze dei post-terremoti. In senso tecnico, l'unica occasione è stata quella del Covid con le decisioni assunte in prima persona dal Primo ministro Giuseppe Conte. Come lo stesso Presidente del Consiglio ha dichiarato in conferenza stampa il 25 marzo, "abbiamo dovuto costruire un metodo di azione e di intervento che mai è stato sperimentato prima"<sup>5</sup>. In pochi giorni, agli inizi di marzo, il capo del governo prende la decisione di usare lo strumento del Dpcm, un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per far fronte all'emergenza. I Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri si collocano in uno dei gradini più bassi della gerarchia delle fonti, tuttavia hanno il pregio -per così dire- di essere immediatamente esecutivi, non hanno bisogno dell'approvazione del Parlamento, non passano al vaglio del Consiglio dei Ministri, e non devono neppure essere controfirmati dal Presidente della Repubblica. Nonostante il riferimento alla pandemia proclamata dall'Organizzazione mondiale della sanità e la fragile copertura dei precedenti decreti-legge di gennaio e febbraio, nessuno prima della firma sui due Dpcm dell'8 e del 9 marzo 2020 aveva mai immaginato che nel nostro paese si potessero emanare norme del tipo di quella del comma 2 dell'art. 1 del Dpcm del 9 marzo: "Sull'intero territorio nazionale è vietata ogni forma di assembramento di persone in luoghi pubblici o aperti al pubblico", oppure quella prevista dal

comma 1.a dell' art. 2 del Dpcm dell'8 marzo: "è altresì differita a data successiva al termine di efficacia del presente decreto ogni altra attività convegnistica o congressuale". Attenzione: qui non si intende in alcun modo criticare l'operato di Conte, anzi, semmai, sottolineando l'eccezionalità degli accadimenti, suggerire la ragione del consenso crescente al capo del governo. Se, ad esempio, a metà marzo, l'allarme per l'epidemia si fosse rivelato esagerato e il Covid una forma influenzale un po' più grave del solito, Giuseppe Conte sarebbe stato accusato di attentato alla Costituzione o di qualcosa di analogo, e la sua carriera politica finita. L'aver per primo in occidente preso misure così drastiche l'ha prima esposto alla derisione internazionale, a cominciare dagli inglesi e dagli americani, poi all'encomio generalizzato e a una qualche invidia dichiarata, come in un recente articolo di Paul Krugman sul New York Times 6. Da questo punto di vista, il consenso interno è il riflesso della percezione del pericolo e della necessità di non tergiversare con i se e con i ma sulle scelte di chi è al comando. Analogo consenso si è registrato a tutti i livelli della catena di comando, specie per i Presidenti di regione e per i sindaci 7, a conferma delle caratteristiche peculiari che si registrano quando il pericolo è vissuto dai cittadini come un pericolo 'capitale' (che mette a rischio il *caput*), 'diretto' (sulla propria persona), 'immediato' (qui e ora) 8.

Rimane tuttavia il fatto che con un Dpcm si sono sospese quasi tutte le libertà della prima parte della Costituzione: la libertà di movimento, di riunione, per non parlare del rinvio delle elezioni di assemblee legislative scadute. Come appare ovvio, i Dpcm erano la tappa finale di un percorso condiviso con le forze di governo, in parte anche con le opposizioni. Sicuramente il Presidente della Repubblica era informato e ha acconsentito a questi percorsi del tutto fuori dall'ordinario. Dobbiamo fare lo sforzo di metterci nei panni del Presidente del Consiglio in quelle ore drammatiche. L'Italia è stata la prima nazione dell'Occidente a essere coinvolta dall'emergenza; le informazioni erano contraddittorie e confuse; si trattava di una situazione senza precedenti dai quali trarre indicazioni. Proprio di questo marasma parliamo quando si evoca l'espressione 'stato di eccezione'.

Tuttavia lo strappo costituzionale di questi mesi rende palese, anche per il solo fatto di costituire un precedente, la necessità di normare per via costituzionale lo 'stato di eccezione', non previsto nel nostro ordinamento per una scelta consapevole dell'Assemblea Costituente. L'unico caso di eccezionalità costituzionalmente previsto è lo 'stato di guerra', il cui percorso inizia dopo che "le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari" (art. 78, Cost.). La reticenza dei costituenti era motivata da quanto accaduto nel 1932-'33 in Germania 9, ovvero dalla preoccupazione di affidare poteri troppo ampi al Presidente della Repubblica 10. L'importanza di normare gli stati di eccezione si evidenzia anche rileggendo un episodio di 35 anni fa. Nel 1986 il Colonnello Gheddafi (forse) lanciò due missili sulla Sicilia, i quali caddero in acqua senza conseguenze di sorta. In quella occasione Francesco Cossiga, allora Presidente della Repubblica, inviò un messaggio al Parlamento chiedendo che cosa si sarebbe dovuto fare se quella notte i missili fossero arrivati a destinazione causando morti e distruzioni. Nella sostanza il Presidente chiedeva se in una situazione di pericolo immediato e di drammatica emergenza, bisognasse attendere la convocazione dei due rami del parlamento e le loro deliberazioni, oppure se, alternativamente, vi fossero i margini ordinamentali per un intervento immediato di re-azione (un raid aereo fuori dai confini nazionali, in Libia ad esempio). Un secondo problema riguardava il ruolo del Presidente della Repubblica e quello del Presidente del Consiglio. Il Parlamento non rispose ma il Presidente del Consiglio dell'epoca, Giovanni Gorla, incaricò una commissione di studio presieduta da Livio Paladin per sciogliere i dubbi. Due anni dopo, ai primi di giugno del 1988, la commissione Paladin consegnò la sua relazione, che indicava nel Presidente del Consiglio il vertice responsabile delle iniziative nello 'stato di guerra' riservando al Presidente della Repubblica una funzione di controllo garantita dalle necessarie informazioni 11. A tutt'oggi, tuttavia, le normative suggerite all'epoca per proceduralizzare i rapporti tra i due massimi vertici dello Stato non sono state completate. Il rischio che accada lo stesso con lo 'stato di eccezione' è molto elevato (e pericoloso) non fosse altro perché, come già detto, la presenza di un precedente così invasivo come le normazioni emergenziali al tempo del Covid può essere invocato in futuro anche in circostanze tutt'affatto diverse.

## **2. Il ruolo degli attori politici e sociali nello 'stato di eccezione'**

Come si è detto, l'uso estensivo della decretazione non va demonizzato, anzi è stata una scelta tanto coraggiosa quanto efficace. Ma cosa è successo davvero? Sotto la superficie della scena mediatica, il processo attraverso cui venivano emanati i Dpcm era molto più sofisticato di quanto fin qui evidenziato. Partiamo dal fatto, noto a tutti, di una sorta di esautoramento del Parlamento, anche perché sostanzialmente inabilitato a riunirsi per quasi due mesi. Le principali decisioni anti-Covid non sono passate per il Parlamento ma discusse e mediate in altre sedi, dove sedevano attori specializzati che poco o nulla avevano a che fare con la sfera dei partiti in senso stretto. Ogni Dpcm è stato preceduto -consapevolmente, a mio avviso, specie dopo alcuni iniziali sbandamenti- da anticipazioni, fughe di notizie, *rumors* di stampa, così da consentire ad alcuni attori collettivi di svolgere un preciso ruolo di supplenza parlamentare. Stiamo parlando: a) degli esperti di settore attraverso le commissioni create ad hoc (epidemiologiche, sanitarie, economiche, sociali, ecc.); b) poi delle associazioni di rappresentanza degli interessi; ma anche c) delle rappresentanze territoriali che trovavano i loro portavoce nei Presidenti di regione; come pure d) della società civile a cui veniva data voce da parte dei mass-media (giornali e tv, in primis) e dai *social*. Al termine di questo complesso percorso, di solito della durata di 10-15 giorni, e dopo un laborioso procedimento emendativo, solo e soltanto dopo veniva firmato e pubblicato il Dpcm definitivo. Sospeso il circuito standard governo/parlamento veniva attivato - difficile dire se e quanto in modo meditato - un quadruplice circuito governo/esperti sanitari, governo/interessi organizzati, governo/regioni, governo/media che si metteva in moto a partire da una prima bozza di Dpcm fatta filtrare in via informale con la precisa finalità di dare voce ai quattro circuiti consultivi ed emendativi.

In questi frangenti inediti, le associazioni sono state costrette a reinventarsi il proprio ruolo nel gioco. Torniamo a quei giorni. C'erano centinaia di migliaia di lavoratori che dovevano andare a lavorare, e che non sapevano se e come avrebbero dovuto comportarsi in azienda. Le persone di tutte le età, dopo la sottovalutazione iniziale, sono state travolte dalla paura, specie nelle zone più colpite dai focolai. A dare loro rassicurazione, assistenza, tutela sono stati i quattro soggetti appena indicati: gli esperti, il personale delle associazioni, i Presidenti di regione, i giornalisti. Non a caso tutti o a (quasi) tutti gli attori si sono rilegittimati, superando per un momento la diffidenza diffusa dall'antipolitica che sembrava inarrestabile. In una parola, la rappresentanza ha mostrato di essere ancora utile come mediazione tra le persone e il potere; se poi il circuito della rappresentanza politica perde colpi a causa di difficoltà oggettive come l'impossibilità di riunirsi da parte del Parlamento, ecco che torna buona la tanto bistrattata rappresentanza funzionale, come pure la rappresentanza territoriale federale, tanto che si potrebbe ipotizzare in una comparazione internazionale una relazione diretta tra la forza dell'associazionismo e le *performance* delle politiche pubbliche nella crisi pandemica.

Infine, la divisione alimentata dall'antipolitica tra le agende della gente comune e le agende delle *elites* (dominate dai detentori della ricchezza economica). L'agenda delle classi dirigenti, l'agenda dei ricchi, l'agenda dei potenti, da un lato, e l'agenda popolare dei perdenti della globalizzazione, dall'altro lato, si sono duramente scontrate in questa prima parte del XXI secolo: la prima in televisione nei *summit* europei e mondiali, l'altra nelle osterie e sui *social*. Una frattura che il Covid ha per il momento rimarginato e che si è per un attimo ricomposta, quasi per miracolo (Schmitt *docet*) intorno ad una nozione minimalista di 'bene comune', la sopravvivenza, al fatto di essere davvero, senza retorica, tutti nella stessa barca e tutti impegnati in un comune tentativo di salvarsi insieme. Ma se siamo tutti nella stessa barca bisogna accettare l'idea che nel mare in tempesta c'è un capo unico, indiscusso, da non mettere mai in discussione fino a quando imperversa il pericolo. Giusto o sbagliato che sia, il suo operato non si contesta pena un pericolo ancora più drammatico: l'assenza di governo quando il rischio diventa mortale. Chi durante lo 'stato di eccezione' non ha capito questa elementare lezione di realismo ne ha pagato l'inevitabile scotto in termini di consenso e popolarità. È quanto successo a Salvini e Renzi, che hanno perso di rilevanza politica proprio perché hanno voluto giocare a mettere in difficoltà il capitano nel pieno della tempesta, pensando in questo modo di ricavarne una qualche rendita di posizione 12.

A questo punto -come tema di riserva- si getta nella discussione l'inesperienza di Giuseppe Conte e il suo fortunoso arrivo con successiva giravolta a Palazzo Chigi. Non pare un grande

argomento, ma conviene citare direttamente Platone, *La Repubblica*, libro VI, dove mette in guardia dai dilettanti accecati dall'ambizione del potere quando mettono in discussione il capo inesperto: "guai alla situazione in cui un nocchiero piuttosto duro d'orecchio e pure corto di vista e con altrettante scarse conoscenze di cose navali è attorniato da marinai che si altercano tra loro per il governo della nave. Ciascuno credendosi in diritto di governarla lui medesimo. Mentre non ne ha mai appreso l'arte né può dichiarare in quale tempo e con quale maestro l'abbia appresa. E inoltre affermano che quest'arte non si può insegnare pronti anche a fare a pezzi chi la dica insegnabile, tutti sempre stretti attorno al nocchiero a pregarlo e pregano in tutti i modi affinché affidi loro la barra". L'unico che invece ha immediatamente intuito con un'abilità straordinaria il da farsi, ovvero come recitare la parte dell'opposizione in situazioni di emergenza è stato Silvio Berlusconi, il quale ha subito offerto il suo sostegno, esplicito e implicito, al Governo, condividendo le politiche europee e svolgendo la classica funzione emendatoria-correttiva invece che cercare di mettere i bastoni tra le ruote. Ancora più esplicito è stato il discorso in parlamento il 18 marzo del leader dell'opposizione portoghese Rui Rio, il quale così si è rivolto nelle ore più tragiche al premier socialista Antonio Costa 13: "La minaccia che dobbiamo combattere esige unità, solidarietà, senso di responsabilità. Per me in questo momento il Governo non è l'espressione di un partito avversario, ma la guida dell'intera nazione che tutti abbiamo il dovere di aiutare. Non parliamo più di opposizione ma di collaborazione. Signor ministro, conti sul nostro aiuto. Le auguriamo coraggio, nervi d'acciaio, e buona fortuna, perché la sua fortuna sarà la nostra fortuna".

Si potrebbero fare molti altri esempi tratti dalla cronaca di questi mesi o dalla storia dei secoli passati, ma pare assodato che ad essere chiamate in causa non sono solo le forze politiche ma pure il ruolo delle associazioni di rappresentanza degli interessi chiamate a svolgere una 'opposizione cooperativa', il che non significa rinunciare alla critica e al conflitto, ma individuare le differenti modalità di esercizio della rappresentanza compatibili con lo stato di emergenza. Questa considerazione non vale tanto e solo come ricognizione ragionata su quanto accaduto nei mesi passati, ma ancora di più come ragionamento strategico sul futuro prossimo, dato per scontato di non avere certezza alcuna su cosa succederà nel prossimo autunno-inverno. Non sapendo se stiamo attraversando la quiete prima di una nuova tempesta occorre dotarsi della capacità guardare lontanissimo, a come sarà il mondo dopo la pandemia, unita ad una mobilità tattica straordinaria per reggere al cambio dei venti (come pure delle opinioni). Compreso il diritto/dovere di mutare opinione quando nuove informazioni cambiano il quadro interpretativo fino ad allora considerato non opinabile. Sotto questo profilo le infinite critiche al governo o ai Presidenti di regione sono ingenerose, dal momento che navigando in mari incogniti l'errore -appunto, l'*errare* inciampando in mille sentieri interrotti- fa parte della fisiologia, non della patologia, quando si è dentro gli stati emergenziali. Non che le critiche non siano legittime e necessarie, ma esse hanno senso se finalizzate a migliorare l'azione di coordinamento politico, non a delegittimarlo.

Anche l'accusa di cedimento alla 'politica degli interessi' manca il bersaglio. Tanto la letteratura sul corporativismo degli anni trenta quanto quella sul neocorporativismo della seconda metà del novecento hanno chiarito come si tratti quasi sempre di una forma di governo instabile, strettamente legata al fronteggiamento di contingenze straordinarie come una guerra, una grave crisi economica, e/o di regime. Sia la variante autoritaria (di destra come di sinistra) sia la variante liberale (il corporativismo democratico) prevedono la supremazia del circuito governo/interessi organizzati e un rafforzamento del circuito governo/esperti e di quello governo/media. Semmai la novità dell'epidemia è costituita, non solo in Italia, dalla rilevanza assunta dal circuito governo/territori, una sorta di inedita sperimentazione di cosa significhi l'espressione 'federalismo cooperativo'. Le misure governative, dopo essere passate al vaglio degli esperti e degli interessi organizzati, per essere implementate con efficacia, hanno bisogno dei mille aggiustamenti che solo chi le deve applicare può suggerire. Al di là dei toni muscolari utilizzati per comprensibili finalità di consenso, le prese di posizione dei Presidenti di regione sono risultate funzionali a migliorare l'applicabilità dei Dpcm e la loro messa in opera cooperativa da parte di regioni, province e comuni.

### **3. Il ruolo degli interessi organizzati: un'analisi con base i livelli territoriali**

Proviamo a riflettere su quanto è accaduto ai diversi livelli territoriali, per poi ragionare sulle lezioni che se ne possono ricavare. Prima di argomentare sui livelli locali è necessario ribadire, nonostante non sia l'oggetto specifico di questo lavoro, come anche la dimensione europea si sia rilegittimata grazie al Covid, mostrando tuttavia, proprio grazie alla capacità di intervento delle istituzioni comunitarie, il ritardo nella costruzione di un livello organizzativo sovranazionale da parte di tutte le associazioni di rappresentanza di interessi, con un vuoto sempre più trasparente via via riempito dall'azione di agenzie di lobbying microsettoriale o aziendale.

### 3.1. Il livello aziendale/locale.

In primo luogo, va sottolineata l'impressione di una vastità mai sperimentata prima di interventi aziendali, molto spesso di natura unilaterale, specie nelle aree più colpite dalla pandemia, volta a lenire il disagio dei lavoratori e delle loro famiglie. Mai come in questa occasione, infatti, l'idea di una 'comunità aziendale', entro la quale convivono interessi diversi ma in parte convergenti, sembra essere emersa come minimo comun denominatore dell'azione degli attori collettivi, tanto sul versante datoriale quanto su quello sindacale. Con ogni probabilità, quando avremo a disposizione dati quantitativi su quanto accaduto nella prima metà del 2020, si osserverà una correlazione abbastanza solida tra i luoghi dove in modo più grave si è manifestata l'epidemia e la numerosità degli interventi aziendali - a base contrattuale o a base unilaterale - di sostegno al reddito dei lavoratori e di prime misure per garantire la sicurezza dei lavoratori. Dalle notizie di stampa, ad esempio, risulta molto ampio, anche da parte di aziende che non avevano in essere piani di welfare aziendale, l'intervento di anticipo della cassa integrazione e, in un numero minore di casi, di integrazione salariale fino alla copertura piena della busta paga ordinaria. Ulteriori interventi a carico delle aziende - di nuovo, sia su base negoziale che su base unilaterale - si sono registrati, specie nella prima fase del Covid, nell'area della sicurezza del lavoro, anche quando non ancora espressamente previsti dalle disposizioni governative e regionali, in particolare per quanto riguarda i tamponi, la misurazione della temperatura in ingresso, la disinfestazione e l'uso di protezioni facciali, la sanificazione degli ambienti di lavoro.

Poi, a partire dal livello locale, è emersa l'incredibile capacità di risposta in forma organizzata alle domande minute degli associati, anche quando si trattava solo di una richiesta di rassicurazione o di vicinanza. Ma si pensi alle infinite richieste di chiarimenti, di assistenza nella compilazione di domande e moduli, oppure ancora alla fornitura di indicazioni in materia di ambiente e di sicurezza sul lavoro. Una qualsiasi attività artigianale o commerciale con punto vendita aveva bisogno come minimo di locandine con le istruzioni per gli acquirenti; come tutti noi possiamo ancora oggi verificare, la cartellonistica di servizio, anche nel più sperduto borgo alpino, porta il marchio della rispettiva associazione di categoria. Ma tutto questo è stato possibile perché la rappresentanza è innanzitutto un fatto organizzato, tanto nella dimensione orizzontale quanto in quella verticale. Entrambe le dimensioni sono necessarie pena ridondanze e inefficienze. L'organizzazione serve se fa 'sistema', come si usa dire in gergo associativo, ovvero se è in grado di massimizzare l'integrazione tra le due dimensioni. Se invece le organizzazioni sono libere repubbliche federate - in gergo, *loosely coupled* - esse sprecano un'infinità di risorse con risultati sub-ottimali.

Un altro tema che il Covid ha riportato al centro dell'attenzione delle associazioni di rappresentanza degli interessi è stato quello relativo alla centralità dell'associato, in particolare a livello aziendale o locale; non solo, dopo vent'anni in direzione contraria, abbiamo assistito ad un rinnovato ruolo della rappresentanza, la quale riacquisisce peso specifico rispetto ai servizi. Questi ultimi sono stati fondamentali nel ruolo di tutela e assistenza agli iscritti; tuttavia nell'emergenza è apparso evidente che senza un chiaro indirizzo politico e di rappresentanza non ci sarebbe stata alcuna capacità di coordinamento delle iniziative associative. Ne è emersa la resilienza di antiche doti tipiche di un mestiere particolarissimo, qual è quello di chi fa sindacato di interessi collettivi: la capacità di ascolto empatico, l'abilità nell'interpretare e ri-elaborare le domande della propria gente, la tecnica di traduzione degli interessi individuali in interessi collettivi. Non che i servizi non abbiano contato anche in questa occasione, ma mai l'integrazione tra servizi e rappresentanza è stata così indispensabile come nei mesi dell'emergenza di Covid.

### 3.2. *Il livello territoriale/provinciale.*

La crisi delle istituzioni provinciali è palese, come pure l'insensatezza di una riforma che ha lasciato in balia del caso il destino degli enti intermedi sovracomunali, specie se si tiene conto della storica frammentazione di cui soffre il sistema delle autonomie. Va osservato come il Presidente della Provincia, nella crisi dei mesi scorsi, quasi mai abbia svolto primariamente il ruolo di coordinatore delle iniziative sul suo territorio provinciale, non fosse altro perché oberato dalle mille urgenze che gli capitavano tra capo e collo in quanto Sindaco del suo comune.

Di conseguenza, di fronte alla fragilità dell'istituto provinciale, le istituzioni centrali non hanno potuto fare altro che andare alla ricerca di un diverso interlocutore di coordinamento nelle province, alla fine trovandolo in quelle Prefetture che trent'anni fa avevano rischiato di essere abolite a furor di popolo. Come tutte le supplenze inventate sul momento, i prefetti hanno fatto quello che hanno potuto anche in ragione delle loro scarsissime competenze in materia economica. Un episodio per tutti. Una Confindustria provinciale del Nord Italia invia al Prefetto una lunga lista di eccezioni relative ai codici Ateco di aziende che avrebbero voluto rimanere aperte; il Prefetto, non sapendo che pesci pigliare, trasmette la richiesta alla Provincia chiedendo il loro parere, ma non ottiene neppure risposta. Allora pensa bene di chiedere conforto alla Camera di Commercio, la quale, tanto per non sbagliare, chiede lumi tramite mail protocollata a chi? A Confindustria, come è ovvio, chiudendo così il cerchio di quella che si potrebbe definire la 'concertazione emergenziale *italian style*'.

Il ruolo delle organizzazioni di rappresentanza di interessi è stato rilevantissimo proprio per la capacità di coordinamento tra aziende, enti locali, istituzioni provinciali (Inps, Inail, Prefetture, Aziende sanitarie, *in primis*). Senza il loro operato appare difficile immaginare come il sistema produttivo, in particolare al Nord, avrebbe potuto continuare a operare con (relativa) normalità, superando attraverso le procedure cooperative di tipo neocorporativo i mille ostacoli delle sanificazioni, dei vincoli posti dal distanziamento, delle norme sull'igiene e la sicurezza sul lavoro. Inoltre mai come in questa occasione si è visto in opera il circuito virtuoso tra servizi e rappresentanza, in cui i primi alimentavano la seconda attraverso un continuo flusso di informazioni sull'impatto micro delle normative nazionali e delle ordinanze regionali. Certo, si è trattato di un lavoro tutto di retrobottega, poco visibile, lontano dalle passerelle tanto dei media tradizionali quanto dei *social media*, ma importantissimo e di cui prima o poi andrebbe raccontata la ricchezza di esperienze prima che se ne perda la memoria.

### 3.3. *Il livello regionale.*

Come è noto, il livello regionale è sempre stato quello più problematico dal punto di vista associativo. Se nelle province vi è stata una vera e propria crisi istituzionale, come si è appena visto, essa ha riguardato poco e nulla le associazioni di rappresentanza di interessi le quali, anche in presenza di *merger* tra associazioni provinciali, hanno comunque mantenuto una forte caratterizzazione a scala provinciale (o mandamentale). Il livello regionale delle associazioni, anche nelle esperienze migliori, ha sempre sofferto della mancanza di spazio adeguato tra il centro (nazionale) e la periferia (provinciale) tanto che nel dibattito interno alle organizzazioni datoriali e sindacali si era affermato un'opinione maggioritaria su di un loro radicale ridimensionamento. Tuttavia l'emergenza Covid è stata prima di tutto un'emergenza sanitaria che andava affrontata principalmente in termini di organizzazione dei servizi sanitari, di prevenzione del contagio e di controllo dei comportamenti della popolazione, ovvero si trattava per tutte e tre le fattispecie di funzioni in capo da decenni ai governi regionali e impossibili da regolare senza la loro (leale) cooperazione. Cosa in larga parte accaduta, al netto dell'inevitabile propaganda da parte dei Presidenti di regione e dei membri del Governo nazionale, tanto da configurare, come si è detto un interessante esperimento metodologico di cosa si debba intendere per 'federalismo cooperativo' post-riforma del 2001 14. Secondo le ricostruzioni giornalistiche, in questi mesi Regioni e Governo hanno litigato dalla mattina alla sera ma chiediamoci chi è andato realmente fuori dalle norme? Nessuno, tranne due tentativi - in Calabria e in Sicilia - prontamente respinti con altrettante immediate e semplici sentenze del Tar.

Non tutte le politiche pubbliche hanno avuto lo stesso impatto sulle relazioni tra centro e periferia, ad esempio meno efficace è stata la capacità di intervento in materia lavoristica, tuttavia l'impressione che si ha è che gli insegnamenti di questi mesi valgano molto di più di decenni di sentenze della Corte Costituzionale sulla leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Anche a questo livello, organizzazioni datoriali e sindacali sono state l'interfaccia continuo delle istituzioni regionali e l'indispensabile soggetto di coordinamento delle iniziative associative sui territori. Si pensi al lavoro negli ospedali e nelle Rsa, oppure agli interventi in materia di cassa integrazione, oppure ancora alla definizione delle ordinanze sugli Ateco: in tutti questi casi, il presidio regionale ha consentito di realizzare una miriade di accordi attuativi, seguiti da un'informazione immediata e indicazioni operative a chi interveniva nei territori 15. Di conseguenza è emerso per la prima volta una significativa rilevanza del livello regionale associativo tanto che è possibile osservare una relazione diretta tra le performance delle politiche regionali di tipo emergenziale e la maggiore strutturazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi in quelle regioni (Veneto, Friuli-VG, Emilia, Toscana, *in primis*).

#### *3.4. Il livello nazionale.*

Dopo la prima fase di incertezza, anche i livelli nazionali delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi hanno funzionato bene. In almeno tre direzioni: in primo luogo il circuito governo-interessi ha migliorato in modo significativo i provvedimenti di urgenza, specie quelli riguardanti il lavoro, l'economia, la sicurezza, in secondo luogo, il flusso informativo dal centro alla periferia - e viceversa, altrettanto rilevante - ha fornito risposte immediate e corrette alle strutture regionali e territoriali, come pure, al centro, un costante flusso informativo sull'impatto dei provvedimenti; infine, il coordinamento nazionale dei servizi in ogni organizzazione di rappresentanza degli interessi ha assicurato l'applicazione omogenea delle normative in materia di lavoro e prevenzione.

Qualche tensione non è mancata, ma tutto sommato il circuito governo-interessi è stato quello meno sensibile alle sirene della ricerca del consenso e della propaganda, forse perché molto meno esposto alla pressione dei media, i quali invece hanno rischiato più volte il cortocircuito in una sorta di *addiction* da esperti. Non è questa la sede per una riflessione sul circuito governo-media-esperti ma va quantomeno osservato come molti incidenti di percorso abbiano alla loro base la scarsa dimestichezza di una parte della comunità scientifica, quella di norma meno coinvolta come 'consigliere del principe', con le regole del gioco della consulenza istituzionale e dei relativi rapporti con i media. I quali, a loro volta, in diverse circostanze hanno avuto pochi scrupoli a giocare al gatto e al topo con gli ultimi arrivati nel ring della scena pubblica.

Da questo punto di vista, i leader sindacali e datoriali hanno in comune con i politici una lunga consuetudine con il circuito mediatico e ne conoscono sia le lusinghe sia le trappole. Inoltre, siccome le decisioni alle quali concorrevano e di cui assicuravano un'ordinata attuazione, per quanto di loro competenza riguardavano materie derivate, non di immediato interesse sanitario, hanno avuto buon gioco a limitare le apparizioni pubbliche e a mantenere un profilo sotto traccia. Di qui a volte alcuni giudizi negativi 16 che sottostimano il ruolo degli interessi durante il Covid, quasi che il fatto di non promuovere i classici, retorici, spesso inconcludenti manifesti comuni tra organizzazioni datoriali e sindacali sia stato un segno di intrinseca debolezza strategica e non di una (più o meno) consapevole opzione strategica circa i loro comportamenti negli 'stati di emergenza'.

#### **4. Un catalogo provvisorio di antecedenti e conseguenze del ritorno dello stato**

Si dirà che il giudizio proposto sui circuiti decisionali nazionali, regionali e territoriali è troppo ottimistico, tuttavia vale la pena, anche solo come ipotesi di ricerca per gli studi futuri, di non fermarsi alla superficie riflessa dai media ma provare a dare una più realistica comprensione dei meccanismi di rilegittimazione dei circuiti rappresentativi (istituzionali e associativi) che abbiamo visto all'opera in questi mesi. Il fatto che il Dpcm di fine agosto abbia riconosciuto significativi contributi economici ai servizi associativi (caf e patronati) non può essere inteso se non come il riconoscimento del lavoro, anche di supplenza, svolto in questi mesi dall'intero sistema dei cosiddetti corpi intermedi.

Per certi versi si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni, molto simile a quanto accaduto dopo la prima guerra mondiale e dopo la crisi del 1929; tuttavia è difficile avviare questo ripensamento se non si parte da un'analisi realistica degli avvenimenti dei mesi passati. Come è stato già osservato per altre emergenze precedenti, non è detto che il circuito governo/interessi e il circuito governo-regioni mantenga il suo rilievo anche nel post-emergenza, tuttavia sembra quantomeno in difficoltà l'idea che la disintermediazione, con il corollario di democrazia del leader più democrazia diretta, sia la migliore soluzione al governo delle società contemporanee.

Ma c'è di più, perché la pandemia di questi mesi getta una luce diversa e nuova sui principali accadimenti del recente passato. Negli anni dieci del XXI secolo il mondo è stato sconvolto da quattro eventi critici inattesi, in larga parte non prevedibili secondo i canoni tradizionali di interpretazione lineare dello sviluppo economico e sociale. Ricordiamone solo i titoli: a) la crisi finanziaria del 2008-2011 a partire dal *default* dei prestiti subprime americani; b) il ripiegamento di stampo protezionista rispetto alla globalizzazione dei mercati di beni e servizi, in particolare dopo l'elezione di Trump nel 2016; c) la difficoltà a controllare l'espansione delle tecnologie digitali, tanto sul versante degli effetti sui posti di lavoro quanto su quello del loro impatto geo-politico; d) una pandemia di dimensioni e pericolosità del tutto impreveduta e diffusasi a macchia d'olio in ogni parte del mondo.

Queste quattro crisi hanno davvero cambiato il modo con il quale guardare alla nostra epoca, in particolare perché hanno per la prima volta messo in discussione la primazia del mercato come unico regolatore delle società contemporanee. E non caso ritorna prepotente sulla scena una vecchia figura dei secoli passati, fino a qualche tempo fa considerata fuori moda: l'autorità statale, ovvero le istituzioni, gli attori pubblici, la politica, con il necessario corollario dell'intervento pubblico nell'economia e nella società. Appare infatti evidente che il mercato è inadatto ad affrontare questo tipo di crisi, le quali necessitano, tutte, di meccanismi di coordinamento gerarchico e intenzionale, molto più direttivi rispetto a quelli espressi da attori indipendenti e non coordinati tipici dello scambio concorrenziale. Che si tratti di regolare i mercati finanziari, di riorganizzare gli scambi internazionali, di frenare/controllare alcune dimensioni preoccupanti delle tecnologie digitali, oppure infine di limitare la diffusione delle pandemie con misure straordinarie di sanità pubblica, è facile concludere che in tutti questi casi abbiamo a che fare con eventi globali impossibili da risolvere attraverso le sole forze di mercato.

Torna di aiuto a questo punto un'altra suggestione di diretta derivazione schmittiana. Come è noto, uno dei temi costanti della sua riflessione riguarda il tema dell'autorità statale come *kathecon*, il 'potere che trattiene', ritarda, frena, l'avvento dell'apocalisse, "perché non si manifesti se non nel suo tempo" 17. Non si tratta di sconfiggere il nemico ma di ritardarne e frenarne l'avanzata perché solo in questo modo si raggiunge la salvezza, per quanto temporanea. Da secoli si discute sul significato di queste oscure parole di San Paolo, e anche se non sembrano esserci dubbi sul riferimento a una qualche autorità terrena, politica o religiosa in grado di trattenere il nemico interno, si tratta tuttora di un argomento controverso. Per l'ultimo Schmitt questo nemico era identificato con la 'tecnica'. Ma è sorprendente quanto queste parole a dir poco iniziatiche del primo secolo dopo Cristo si adattino alla perfezione al 'che fare?' di fronte ad una pandemia. Il Covid non si sconfigge in campo aperto ma solo ritardandone la diffusione, frenando il contagio. L'obiettivo strategico non è la sua scomparsa ma far scendere l'indice di diffusione del contagio, il famoso R inferiore a 1. Il miracolo equivale alla salvezza di quanta più gente possibile; l'unico a cui rivolgersi in un mondo nel quale 'dio è morto' è il potere statale attraverso la decisione sovrana di chi governa. E la decisione nello 'stato di eccezione pandemica' riguarda le modalità di sanità pubblica (e di ordine pubblico) in grado di assicurare la salvezza-miracolo del contenimento del virus e della sua capacità infettiva. Ecco disvelato il senso oscuro del 'trattenere' kateconico: come nelle arti marziali orientali, il nemico non va respinto ma 'contenuto' in modo fargli diminuire la sua forza virale.

Questa vera e propria strategia di rallentare gli effetti negativi degli *shock* economici e sociali indotti dallo sviluppo sembra essere una costante dell'azione dei governi nel XXI secolo. Si pensi al contenimento dei fallimenti bancari negli Stati Uniti dopo il 2008, oppure alle misure di rallentamento delle sperimentazioni con le biotecnologie, oppure ancora al ritorno dei dazi per limitare gli squilibri eccessivi degli scambi internazionali. Di recente, poi, Richard Baldwin ha proposto di rallentare per via politica la diffusione delle innovazioni tecnologiche in modo da diluire in tempi più lunghi l'inevitabile distruzione di posti di lavoro<sup>18</sup>. L'idea sottostante è che la nuova fase del progresso tecnico non riesce più a rimpiazzare con nuovi posti di lavoro *hi-tech* i posti di lavoro che distrugge. Ma se non si può fermare il progresso scientifico si può cercare quantomeno di diluire i suoi effetti in un tempo più lungo, attenuando in questo modo la violenza dei suoi impatti sulla società. Di nuovo ritorna l'idea del *kathecon*, di un potere capace di rallentare la velocità del cambiamento. Per quanto in apparenza molto simile, non si tratta di corteggiare le sirene della 'decrescita felice' ma, invece, di accettare l'idea che situazioni eccezionali necessitano di strategie (e poteri) eccezionali.

Da un certo punto di vista si tratta di un'occasione unica e non prevista di ripensamento dei rapporti tra associazioni di rappresentanza e istituzioni, molto simile a quanto accaduto dopo la prima guerra mondiale e dopo la crisi del 1929. A livello territoriale, regionale nazionale, infatti, le associazioni di rappresentanza degli interessi hanno svolto un enorme lavoro di tutela delle proprie basi elettive, in molti casi attraverso un continuo confronto con le istituzioni provinciali, regionali e nazionali. Ogni associazione, secondo le sue tradizioni, si è trovata ad affrontare compiti di rappresentanza, tutela e servizio con una intensità mai sperimentata prima. Si tratta di un'esperienza eccezionale che dovrà prima o poi venire raccontata in tutte le sue sfaccettature in modo da dare un senso storico agli accadimenti dei mesi scorsi. Ma che obbliga anche a riflettere su come riorganizzare le strutture associative, così da rispondere in modo più adeguato e tempestivo alle crescenti domande che provengono dalle loro basi elettive. Specie se si tiene conto che la rinnovata centralità delle istituzioni pubbliche - Stato e regioni, *in primis* - necessita dell'apporto delle competenze e dei *feed-back* offerti dagli interessi organizzati, pena il rischio di ritardi, inefficienze e sprechi.

Analogo discorso può essere fatto per le relazioni centro-periferia. Come è stato notato, la conferenza Stato-Regioni ha dato grande prova di efficienza durante la pandemia, con i vertici quotidiani con il ministro Boccia in cui si decidevano le linee guida poi messe in atto dalle Asl sotto la regia degli assessorati regionali alla sanità. Una sorta di "governo parallelo" che ha sollevato perplessità poco comprensibili visto che una prassi analoga è la regola negli stati federali, in Germania ad esempio. Anche la parziale autonomia delle ordinanze regionali va nella stessa direzione. In molte questioni (non decisive) i presidenti di regione hanno avuto massima autonomia decisionale, ma, appunto, perché inserita in un processo di codecisione negoziata tra Roma e i governi regionali. Ad esempio, in Emilia e in Veneto a un certo punto si sono aperti gli stadi agli spettatori per le partite della serie A di calcio, mentre Zingaretti nel Lazio è rimasto fermo sulla linea del no, in sintonia con le indicazioni del Comitato tecnico scientifico del ministero della sanità.

Dopo le recenti elezioni regionali, Zaia e Bonaccini hanno subito riaperto il dossier autonomia. Ma cosa significa davvero autonomia? A volte si ha l'impressione di una parola d'ordine molto vaga, buona per indicare un comune orizzonte di senso, tipico della dimensione mitico-teologica della politica. Qualcosa di analogo alla 'terra promessa' del popolo ebraico e al 'sol dell'avvenire' del socialismo utopico di fine ottocento. Piuttosto, la domanda da porsi, specie dopo l'approvazione del referendum sulla riduzione dei parlamentari e la mancata riforma del bicameralismo perfetto, è se non vada trovato un modo per reimpostare in modo completamente diverso e più radicale la rivendicazione autonomista delle regioni, finora incentrata sulla richiesta di potestà legislativa sulle 23 materie concorrenti, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione. La strada potrebbe essere quella di una costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni rendendo obbligatorio il metodo della codecisione tra poteri centrali e poteri regionali su un ventaglio di materie molto più ampio di quanto fin qui ipotizzato, con relative soluzioni di ripiego in caso di mancato accordo, più procedure di possibile autonomia differenziata ancora più estese una volta fissato il plafond di base.

Inoltre va assolutamente posto rimedio al vuoto istituzionale a livello sovra comunale che si è registrato nell'emergenza come conseguenza del fallimento della riforma Del Rio delle province. Come si è detto nel terzo paragrafo, si è perfino dovuto ricorrere al ruolo di supplenza dei prefetti per porre una qualche toppa al vuoto di potere e di coordinamento che avrebbe dovuto svolgere un necessario livello intermedio tra regioni e comuni. Forse, la soluzione più semplice sarebbe quella di estendere a tutte le regioni a statuto ordinario la previsione della legge costituzionale 2/1993 in materia di ordinamento degli enti locali, consentendo cioè ad ogni regione piena autonomia nella scelta del livello ottimale sovracomunale (province o circoscrizioni o unioni) e comunale (unioni o fusioni).

### **5. Una verifica empirica a partire dalle ultime elezioni regionali**

Una verifica parziale, anche se non esaustiva, delle ipotesi di lavoro esposte nei paragrafi precedenti può venire dall'analisi dei risultati elettorali nelle recenti consultazioni per il rinnovo di sei consigli regionali 19 e per il referendum costituzionale sulla riduzione dei parlamentari.

La partecipazione al voto è stata molto più elevata delle attese, sia nelle regioni in cui si votava per entrambe le consultazioni sia nelle regioni dove si votava solo per il referendum. Per il referendum in particolare, l'affluenza in Italia 20 è stata del 53,8%, inferiore al solo referendum sulla proposta di Renzi (68,5%), identica a quella del 2006 quando si votò sulla riforma costituzionale in senso presidenzialista di Berlusconi (53,8%), quasi venti punti percentuali superiore a quella registrata nel 2001 in occasione del referendum D'Alema sulla revisione costituzionale del titolo quinto (34,1%). Si tratta di un dato imprevisto e inatteso - alcuni sondaggi stimavano una partecipazione molto più bassa, nell'ordine del 30-40%, circostanza che avrebbe portato più in alto i voti negativi - specie se si pensa alla preoccupazione, ancora molto elevata, per i possibili contagi, all'anomalia di una campagna elettorale condotta solo sui media, alle code e ai disagi ai seggi.

Anche il voto di stampo plebiscitario ai presidenti di regione uscenti ha sollevato stupore. Tuttavia, l'alta partecipazione popolare e i consensi fuori dalla norma ai presidenti di regione che si sono ricandidati trovano una loro spiegazione ragionevole nelle interpretazioni che abbiamo cercato di proporre nei paragrafi precedenti. Il voto di fine settembre infatti non appartiene alla normalità dei rinnovi elettorali ma alle condizioni eccezionali tipiche degli stati di emergenza. Senza questa cautela, il rischio è di scambiare lucciole per lanterne estremizzando le interpretazioni tradizionali, tipiche della sociologia elettorale e chiamando in causa il voto personale, la disintermediazione, i partiti liquidi, e così via. Invece della consueta divisività delle scelte di voto individuali abbiamo assistito ad una comunità che si ritrova per celebrare una cerimonia di fratellanza e di solidarietà. Si è trattato cioè di un rito collettivo, di una 'festa del ringraziamento' di fronte allo scampato pericolo e, al contempo, di una funzione propiziatoria svoltasi durante la quiete prima di una (possibile) futura tempesta.

Nel passato, in occasioni di questo genere si facevano le processioni e si portavano gli ex-voto al Padreterno o alla Madonna. Oggi ci si esprime allo stesso modo con un voto laico. Ad esempio, a Venezia, la festa del Redentore trae origine da una promessa fatta il 4 settembre 1576 che impegnò il Senato veneziano, in caso di liberazione dalla peste del 1575-77, alla costruzione dell'omonima chiesa e a ricordare il miracolo con una festa annuale, la terza domenica di luglio di ogni anno. Sempre a Venezia, analoga genesi si rintraccia nella festa della Madonna della salute, che si svolge tutti gli anni il 21 novembre come atto di ringraziamento prima per il rallentamento, poi per l'estinguersi della peste bubbonica nel 1630-31, dopo aver provocato la morte di poco meno di 47.000 persone, un quarto della città. Se questa interpretazione fosse anche solo in parte vera, appare molto più semplice spiegare il successo fuori dell'ordinario dei presidenti di regione uscenti come pure interpretare il voto referendario come un riconoscimento di fiducia al governo Conte e alla sua coalizione.

Molti commentatori si sono (troppo) concentrati sul risultato di Luca Zaia in Veneto (76,8%), che in effetti ha ottenuto la percentuale di voto in assoluto più elevata in tutta la storia delle elezioni regionali. Tuttavia bisogna ricordare che nel 2010, alla prima candidatura di Zaia, la coalizione di centro-destra aveva già ottenuto oltre il 60% dei voti, poi scesi al 50% nel 2015 a

causa della scissione del sindaco leghista di Verona (11,8%). Grossomodo la crescita di Zaia è stata intorno al 15-17% sulle precedenti tornate elettorali regionali; rispetto alle elezioni politiche del 2018 (48,1%), circa 28 punti percentuali in più. Risultati eccezionali, certo, ma anche in altre regioni sono accaduti dei veri e propri miracoli, per certi versi superiori a quanto accaduto in terra veneta. De Luca in Campania aveva vinto nel 2015 con il 41,1%, poi la coalizione di centro-sinistra è stata travolta nelle elezioni politiche del 2018 raccogliendo appena il 16,4% dei voti. Nel 2020 ottiene il 69,5% dei voti, 28 punti percentuali in più rispetto al 2015 e addirittura 53 punti sopra due anni fa. Merito delle politiche pubbliche regionali? Merito della personalizzazione della politica? Oppure questi risultati assolutamente fuori della normalità democratica rinviano all'eccezionalità del tempo appena trascorso? Passiamo alla Puglia. Contro ogni previsione, grazie al voto al solo presidente e al voto disgiunto, Emiliano viene riconfermato presidente della sua regione con il 46,8% dei voti. E' vero, si tratta più o meno della stessa percentuale del 2015, ma bisogna tener conto del contesto di forte contestazione all'operato della giunta di centro-sinistra, tanto che nelle elezioni politiche del 2018 i consensi erano scesi al 16,1%. Nel 2020 triplicano – appunto - per miracolo, con un aumento imprevedibile di oltre 30 punti percentuali.

Si possono fare molti altri esempi anche a livello comunale, ma rimane il fatto che la volatilità elettorale contemporanea da sola non riesce a spiegare cosa è accaduto. In molte occasioni, Alessandro Pizzorno, da sempre scettico sulle virtù progressive della democrazia elettorale, ha ricordato l'interpretazione della scuola antropologica contemporaneista francese secondo cui il voto rappresenta uno degli ultimi grandi riti collettivi della post-cristianità: non si sceglie, non si decide, ma si partecipa ad una cerimonia comunitaria di ri-legittimazione delle istituzioni politiche<sup>21</sup>. Questo modo di vedere le cose non ha mai avuto particolare seguito, non fosse altro perché troppo confliggente con l'esperienza empirica del conflitto partigiano nelle campagne elettorali, le scelte divisive degli elettori, le differenze che pur si possono misurare tra le politiche di governo di una parte o dell'altra. ma le eccezioni e le emergenze a volte accadono e cambiano il senso della storia. Con il condimento di tutta la retorica risorgimentale dell'epoca è quanto ci ricorda l'inno di Mameli (1847) quando, di fronte al pericolo, invoca il *refrain* "stringiamoci a coorte, siam pronti alla morte, l'Italia chiamò, si!". Per molti versi la partecipazione al voto e l'esito del referendum possono essere interpretati allo stesso modo. Come pure i modesti risultati di chi come Renzi e Salvini hanno cercato di interpretare nel solito modo di sempre il ruolo dell'opposizione. Di nuovo, nell'emergenza c'è solo un gioco in città. Qualcosa del genere, come si è ricordato nel secondo paragrafo, si osserva anche in tutte le altre nazioni del mondo come reazione alla grande paura del Covid, mentre in Europa ha perfino cambiato in modo radicale il modo in cui le opinioni pubbliche continentali guardano a Bruxelles, compresa l'Inghilterra, che per la prima volta dopo molti anni registra una netta maggioranza favorevole alla Comunità Europea.

### Note

1. Una versione precedente e concisa di questo testo è stata pubblicata sul n. 5 del 2020 di "ItalianiEuropei".
2. Vedi G. Zagrebelsky (2020), *Non è l'emergenza che mina la democrazia. Il pericolo è l'eccezione*, in "La Repubblica", 28 luglio e la reazione di G. Agamben (2020), *Stato di eccezione e stato di emergenza*, in [www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben](http://www.quodlibet.it/una-voce-giorgio-agamben), 30 luglio.
3. Il saggio è compreso nel volume, curato da Gianfranco Miglio e Pierangelo Schiera, che raccoglie una silloge di scritti di C. Schmitt (1972), *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, pp. 29-86. Per comprendere l'ambiente culturale del cattolicesimo conservatore tedesco che fa da retroterra a questo scritto giovanile si veda C. Schmitt (2015), *Imperium. Conversazioni con Klaus Figge e Dieter Groh, 1971*, trascrizione integrale e note di commento a cura di Frank Hertweck e Dimitrios Kisoudis in collaborazione con Gerd Giesler, Macerata, Quodlibet. Un primo tentativo di ricostruire la ricezione italiana si trova in C. Galli (2010), *Carl Schmitt nella cultura italiana (1924-1978). Storia, bilancio, prospettive di una presenza problematica*, in "Storicamente", n. 6 ([www.storicamente.org/Galli\\_Carl\\_Schmitt#nt-1](http://www.storicamente.org/Galli_Carl_Schmitt#nt-1)), riedizione integrale del saggio pubblicato nel 1979 in "Materiali per una storia della cultura giuridica", n. 1.
4. Si veda a proposito dell'importanza del 'miracolo' nella riflessione schmittiana C. Pontorieri (2017), *Il miracolo e il silenzio. Note su Schmitt e Dostoevskij*, in "Carl-Schmitt-Studien", n. 1, pp. 176-192.
5. E così proseguiva: "Abbiamo dovuto costruire un metodo di azione e di intervento che mai è stato sperimentato prima, ricorrendo allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri", per poi chiarire che i Dpcm erano adottati con il «massimo coinvolgimento delle Regioni» e coinvolgendo «anche le parti sociali», proprio come vedremo più avanti. Vedi <http://www.agipronews.it/attualita/C3%AO-e-politica/Coronavirus-Conte-Crisi-Governo-id.163489>.
6. Cfr. P. Krugman (2020), *Why Can't Trump's America Be Like Italy?*, in "The New York Times", 23 luglio.
7. Le poche eccezioni, come quella del Presidente della Lombardia Attilio Fontana, vanno considerate nella loro specificità come eccezioni che confermano la regola.
8. Le tre caratteristiche citate nel testo fanno riferimento alla gravità delle decisioni di cui parlano J. Buchanan e G. Tullock (1998, ed. orig. 1962), *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici della democrazia*, Bologna, Il Mulino.
9. A titolo di promemoria appare utile ricordare quella parte dell'art. 48 della Costituzione di Weimar che recitava: «Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153», che si riferivano nell'ordine: all'inviolabilità della

- persona, del domicilio, del segreto di corrispondenza, della libertà di pensiero, di riunione, di associazione, di proprietà. Il problema forse più rilevante dell'art. 48 era l'assenza di qualsiasi indicazione su cosa si dovesse intendere per "rilevante".
10. Preoccupazione poi rilevatasi fondata specie se si pensa alle tensioni politico-istituzionale tra la metà degli anni cinquanta e la metà degli anni sessanta durante le presidenze di Giovanni Gronchi e Antonio Segni.
  11. Cfr. G. Motzo (1988) *Politica della difesa e comando costituzionale delle Forze Armate*, in "Quaderni costituzionali", n. 2, pp. 297-317 con, a seguire, la relazione della Commissione Paladin, pp. 318 e ss. Una diversa ricostruzione di questo episodio, che trascura l'insediamento e il lavoro della Commissione Paladin, è stata proposta da A. Panebianco (2020), *Quando l'emergenza chiama meglio farsi trovare preparati*, in "Corriere della sera", 18 marzo.
  12. Una ricerca su 58 paesi e oltre 100.000 interviste è stata condotta dal National Bureau of Economic Research di Cambridge MA e conferma la crescita quasi ovunque della fiducia nei governi nazionali. Si veda Aa. V.v. (2020), *Global behaviors and perceptions at the onset of the Covid-19 Pandemic*, Working Paper 27082, anche in <https://www.nber.org/papers/w27082>. Per una panoramica europea della crescita di popolarità dei leader nazionali e per lo stupefacente rivolgimento nei giudizi dei cittadini europei, primi fra tutti gli italiani, nei confronti di Bruxelles si vedano le periodiche rilevazioni realizzate da Eurobarometro (come ad esempio: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2020/covid19/en-public-opinion-in-the-time-of-covid19-20200701.pdf>). Costanti aggiornamenti sulle dinamiche del clima di opinione nel nostro paese sono forniti da tutti gli istituti di sondaggio, come nel caso, ad esempio, di Ipsos in [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-05/italia\\_ai\\_tempi\\_del\\_covid\\_-\\_26\\_maggio\\_-\\_agg\\_nr\\_15.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-05/italia_ai_tempi_del_covid_-_26_maggio_-_agg_nr_15.pdf)).
  13. Il testo integrale del discorso di Rui Rio, con il quale nella seduta del 18 marzo 2020 ha espresso il voto favorevole del gruppo parlamentare del Psd alla proclamazione dello stato di emergenza, si trova in <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a79394551564a4a4c305242556b6c42636e463161585a764c7a457577716f6c4d6a42545a584e7a77364e764a5449775447566e61584e7359585270646d4576524546534c556b744d4451794c6e426b5a673d3d&fich=DAR-I-042.pdf&Inline=true>.
  14. A giudizio di chi scrive, pur nella diversità di giudizi sui rapporti governo-regioni, sono sicuramente utili le considerazioni svolte nel recente saggio di G. Scaccia e C. D'Orazi (2020), *La concorrenza fra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione*, in "Forum di Quaderni Costituzionali", n. 3, 2020 (anche in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).
  15. Una prima evidenza empirica della rilegittimazione delle organizzazioni di rappresentanza di interesse la si può rinvenire nei dati di Astrid, Ipsos (2020, a cura di), *Indagine sui corpi intermedi. Report. Indagine demoscopica sulla popolazione italiana*, Maggio, mimeo.
  16. Valga per tutti l'articolo di D. Di Vico (2020), *E le parti sociali?*, in "Corriere della sera", 7 settembre.
  17. Il riferimento è alla seconda lettera paolina ai Tessalonicesi (2, 1-12) in *Lettere di San Paolo. Nuova versione ufficiale della Cei*, Milano, Edizioni Paoline, 2009, pp. 198-200. Vedi anche le svariate annotazioni in tutta l'opera di Schmitt. Qui interessa in particolare C. Schmitt (2001), *Glossario*, Milano, Giuffrè, p. 91 e passim.; Id. (1987) *Ex Captivitate Salus. Esperienze degli anni 1945-47*, Milano, Adelphi, pp. 30-32.
  18. Cfr. R. Baldwin (2020), *Rivoluzione globale. Globalizzazione, robotica e futuro del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
  19. Alle sei regioni a statuto ordinario (Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania, Puglia) va aggiunto anche il rinnovo del consiglio regionale della Val d'Aosta.
  20. Per omogeneità di confronti non si è tenuto conto del voto (per corrispondenza) degli italiani residenti all'estero iscritti all'Aire.
  21. Cfr. ad esempio A. Pizzorno (2007), *Il velo della diversità. Studi su razionalità e riconoscimento*, Milano, Feltrinelli.

### 3. La vittoria di Zaia e la politica

L'eccezionale risultato conseguito da Luca Zaia in Veneto è una grande vittoria personale, di cui gli va dato atto, per l'impegno e la determinazione con cui l'ha realizzata, giorno per giorno, a partire dalle quotidiane conferenze stampa sul Covid, con cui ha spopolato nelle varie reti televisive della regione, in tutte le ore del giorno. Che si tratti di una vittoria personale, più che politica, è dimostrato dall'aver surclassato la lista del suo partito e dalla mancanza di un legame individuabile tra il suo successo e le sue realizzazioni. La sua capacità è stata quella di interpretare, immedesimandosi, la cultura e le aspirazioni del cittadino veneto medio, impaurito dall'imperversare del Covid, riuscendo, grazie anche alla collaborazione con il virologo Andrea Crisanti, a individuare alcune risposte positive, anche se poi il rapporto si è interrotto. Va segnalato anche il fatto che, nella desertificazione del centro moderato, in seguito anche agli errori strategici di Renzi e Calenda, Zaia ha saputo offrire una prospettiva formalmente moderata pur non rappresentando alcuna diversità politica sostanziale della Lega di Salvini. Appare infatti del tutto inutile e ozioso prospettare possibili alternative a Salvini, perché Zaia è consapevole che, fuori dal Veneto, come politico egli non esiste. Ciò che invece desta non poche preoccupazioni è che il successo di Zaia sta diventando l'alibi dietro al quale una intera classe dirigente nasconde un processo di progressivo declino dell'economia e della società veneta. Basta considerare che negli ultimi vent'anni, in Veneto non è stato realizzato alcun progetto che abbia un significativo rilievo sul futuro del nostro territorio. Nella realtà si è proceduto in senso opposto, deteriorando (sanità), vendendo (banche, aziende maggiori), e trascurando (ricerca e innovazione) in buona parte il patrimonio costruito in precedenza. Tanto che oggi appare ormai sempre meno possibile realizzare in Veneto un processo di sviluppo autocentrato, perché nel territorio non ci sono più e le risorse necessarie, e occorre affidarsi a quelle provenienti dal governo nazionale o da soggetti esteri. Una realtà di progressiva dipendenza nella quale il processo di autonomia regionale, che si torna a rivendicare come bene in sé e come atto dovuto, diventa lo strumento di rivendicazione permanente verso lo Stato, e nuovo alibi per scaricare altrove le proprie responsabilità. Con l'aggravante che il Veneto sta diventando sempre più una società euroscettica, e in tal modo sta allontanando una serie di opportunità derivanti dalla sua collocazione nel cuore dell'Europa. Questo risulta il risvolto politico della vittoria di Zaia, sul quale è necessario tornare a riflettere, per cercare alcuni rimedi, prima che sia troppo tardi.

*\* Già Segretario Confederale CISL e già senatore PD*

#### 4. Le Regioni alla prova di maturità

Comincio dalla domanda: perché le regioni vengono 22 anni dopo la previsione costituzionale di uno Stato regionale? Passo poi a fare qualche riflessione su quello che è successo in questi 50 anni e a valutare la performance delle regioni: siamo contenti delle regioni, sono state un successo? Per indicare, alla fine, qualche punto in termini di proposta: "che fare"? come si chiedeva all'inizio del '900 Lenin.

Le regioni arrivano 22 anni dopo la previsione costituzionale. La Costituzione aveva previsto le regioni come un modo per integrare la democrazia attraverso il pluralismo. Ci fu poi quello che Leopoldo Elia chiamò "un eccesso di continuismo". Si volle continuare con lo Stato centralizzato. E solo negli anni 60 comincia il disgelo costituzionale. Nel '62 la scuola media unica è uno dei grandi cambiamenti del secondo dopoguerra. Segue il movimento del '68 e si afferma, sotto la pressione di tutte le forze politiche, l'idea che bisogna fare le regioni - ripeto lo slogan di quell'epoca - "per la salvezza dello Stato",

Che cosa è successo in questi 50 anni di regionalismo? Possiamo dire che le regioni hanno avuto una dotazione di funzioni molto rallentata, perché i consigli regionali vengono eletti nel 1970, però un primo trasferimento di funzioni da parte dello Stato avviene nel '72, e un secondo nel '77. Il servizio sanitario nazionale farà un grande cambiamento nel '78. Poi ci saranno i decreti legislativi Garavaglia del '92 e '93, Un ulteriore trasferimento nel '98. E, infine, le regioni come le conosciamo oggi nel 2001 con la modifica costituzionale, Ma questo non basta, perché riguarda solo le funzioni. Dobbiamo parlare anche delle strutture. E nelle strutture c'è un cambiamento radicale che avviene nell'ultimo decennio del secolo scorso: la presidenzializzazione delle regioni. Questa doveva essere la sperimentazione di un meccanismo da introdurre poi anche all'interno dello Stato.

Quindi questo cinquantennio, da un punto di vista delle funzionalità delle regioni, è diviso in due parti: nel primo trentennio si mettono le basi. Poi c'è un secondo ventennio, quello che si apre col nuovo secolo, in cui le regioni cominciano a lavorare a ritmo spedito da regioni presidenziali, dotate di tutte le funzioni.

Paradossalmente, invece, in questo periodo c'è un calo di partecipazione politica e di consenso politico intorno alle regioni, Si parte da una fase nella quale il 90 per cento dell'elettorato partecipa alle elezioni regionali, e si arriva a una fase, che è quella attuale, in cui la partecipazione alle elezioni regionali oscilla tra un terzo e il 60 per cento dell'elettorato, Quindi, questo cinquantennio è caratterizzato da un rafforzamento funzionale, ma nello stesso tempo - paradossalmente, perché ha un andamento contraddittorio - da un indebolimento di rappresentatività e di forza rappresentativa delle regioni.

Passo al mio terzo punto, che è quello relativo alla "performance". Possiamo dire che le regioni siano state un successo? Prendo tre test, Il primo parte da una citazione. De Gasperi interviene all'Assemblea costituente il 29 gennaio del 1948 (siamo in uno degli ultimi giorni dell'Assemblea costituente, si discute dello statuto della regione Trentino-Alto Adige) e dice le seguenti parole: "Le regioni si salveranno, dureranno, resisteranno, solo a una condizione: che dimostrino di essere migliori della burocrazia statale. Migliori soprattutto per quanto riguarda le spese". E' una bella affermazione, fatta in termini generali, una parentesi, fuori dal contesto specifico, perché si riferisce a tutte le regioni. Da questo punto di vista, le regioni non ce l'hanno fatta, perché non hanno dimostrato di essere migliori dello Stato, specialmente per quanto riguarda le spese.

Secondo test. Le regioni sono nate come corpi legislativi: una norma della Costituzione disponeva: svolgeranno le loro funzioni amministrative delegandole ai comuni e alle provincie, o avvalendosi dei loro uffici. Qual era l'idea dietro a questa norma? Che non si dovesse costituire una quarta burocrazia. Avevamo una burocrazia dello Stato, quella del parastato, quella locale. E non si voleva costituire una burocrazia regionale. Anche qui le regioni non ce l'hanno fatta, perché oggi sono anche, e direi principalmente, dei grandi corpi amministrativi.

E poi c'è un terzo test, un punto quasi dimenticato nel dibattito politico. Nella nostra Costituzione del 1948 si menzionavano all'articolo 119 il Mezzogiorno e le isole, e si prevedevano contributi speciali. Si pensava che l'unità politica del paese non fosse stata accompagnata da un' unità economica del paese, e si voleva superare il divario. Nel 2001 la menzione stessa del Mezzogiorno scompare, perché si pensava che le regioni fossero un fattore di unione dello Stato italiano. Invece lo Stato è ancora disunito. C'è ancora un forte divario tra le regioni del nord e le regioni del sud.

Vengo all'ultimo punto: che cosa fare? Il primo aspetto che va considerato, ma con attenzione, è quello che riguarda il taglio stesso delle regioni e il loro numero. I primi costituenti pensavano che le regioni dovessero essere non più di 12. Poi nella Costituzione le regioni diventarono 15 più 5, quelle a statuto speciale. Perché e come vennero identificate quelle regioni? Furono identificate sulla base dei compartimenti statistici che erano stati studiati da Pietro Maestri e da Cesare Correnti, due grandi personaggi del nostro Risorgimento che hanno posto le basi dell'organizzazione statistica dello Stato italiano. E i compartimenti erano stati identificati in base all'ordinamento militare della Roma imperiale, alle legioni militari.

Ora, come ha osservato Redcliffe-Maud, l'autore del grande rapporto che ha portato al cambiamento radicale del "self government" inglese (1969), "è un momento nel quale, i territori non riflettono più i modelli di vita e di lavoro". Ed è questo il motivo per cui uno studioso come Miglio, che poi ha ispirato la Lega, o un parlamentare come Morassut, hanno ripresentato il problema della macro regione. Il primo problema quindi è: ci vogliamo interrogare sulla corrispondenza tra le entità amministrative, le regioni, e i modelli di vita e di lavoro delle persone?

Secondo problema. Alcune funzioni che lo Stato continua a svolgere, sarebbe bene le svolgessero le regioni, e viceversa. Vi sono funzioni che sono state trasferite alle regioni, e che oggi dovrebbero essere trasferite nuovamente allo Stato. Oppure dovrebbero essere gestite in un altro modo. Per esempio, la sanità. Perché chiamiamo servizio sanitario "nazionale" il servizio sanitario? Perché dovrebbero concorrere insieme regioni e Stato. Invece abbiamo fatto diventare la sanità italiana la somma di 20 sanità regionali. E questo comporta degli alti costi, anche come abbiamo notato nel corso dell'epidemia.

Il terzo punto riguarda la Conferenza stato-regioni. Quello è il luogo nel quale si potrebbe realizzare il regionalismo collaborativo e cooperativo. Perché non viene utilizzata meglio? Perché le regioni sono sempre con gli avvocati davanti alla Corte costituzionale, facendola diventare da corte dei diritti, corte dei conflitti, secondo la bella sintesi di Valerio Onida.

E poi, la differenziazione. Ma certo, ci deve essere la differenziazione. Regioni vuol dire autonomia e autonomia vuol dire differenziazione. Ma il modo giusto per affrontare la differenziazione è quello di parlare del residuo fiscale?

Un ultimo punto, che è un appello, rivolto a quelli che sono impegnati nella politica. Le elezioni regionali come misura del consenso per il governo nazionale. Questo è il dibattito che si sta svolgendo oggi in Italia. Ma è giusto fare questo? O, se lo facciamo, stiamo ri-nazionalizzando le regioni, stiamo usando le elezioni regionali come metro di misura per la legittimazione della classe politico-governativa nazionale? Occorre invece riconoscere che le regioni debbono avere indirizzi diversi, debbono rappresentare il luogo del policentrismo, del pluralismo, dell'autonomia.

Per concludere, un elemento portante della nostra Repubblica è l'autonomia e, tra le autonomie, l'autonomia regionale. Quindi non competenze a metà, non competenze con il guinzaglio, non limiti all'autonomia. L'autonomia, aggiungo, vuol dire più democrazia, vuol dire più possibilità per il popolo di esprimersi ai diversi livelli di governo. Dobbiamo però riconoscere che c'è una asimmetria: nell'ultimo decennio del secolo scorso si è presidenzializzato il sistema regionale, e non si è presidenzializzato quello nazionale. L'esperienza regionale doveva aprire la strada alla modificazione nazionale. Di qui molti problemi. I governi nazionali sono più transeunti e deboli dei governi regionali. Detto questo, vedo la necessità di abbandonare il conflittualismo centro-periferia, riscoprendo il modo in cui le autonomie possono collaborare agli obiettivi nazionali, aprendo a un nuovo modo di operare della Conferenza stato-regioni. Perché le regioni che camminano spedite-mente non aiutano quelle che zoppicano? Apporto collaborativo, capacità di cooperare non vogliono dire soltanto capacità di cooperare in senso verticale, ma anche in senso orizzontale. Quali sono i modi in cui, attraverso la Conferenza stato-regioni, le regioni possono collaborare con altre regioni?

Secondo aspetto, che è quello proprio del regionalismo tedesco. Il regionalismo tedesco ha scoperto tanti anni fa quello che loro chiamano Gemeinschaftsaufgaben, sostanzialmente compiti comunitari, che richiedono l'esercizio dell'autonomia, la quale in qualche modo però si esercita a Berlino - allora si diceva a Bonn, noi in Italia diremmo a Roma - intendendo con ciò la capacità delle autonomie di darsi carico del compito nazionale. Nazionale non vuol dire statale: vuol dire un compito o una funzione, che riguarda tutte le regioni insieme e quindi le

regioni che operano come un tutt'uno, naturalmente con tutti i dissensi e le diversità che ci sono, perché queste non debbono essere eliminate.

Secondo me, se le regioni italiane facessero questo passo in più, e invece di vedere tutte zone di conflitto vedessero zone di cooperazione e di collaborazione tra di loro, non farebbero un'operazione centralistica. Introdurrebbero dei bastoni per quello stato che dire zoppica è un eufemismo, perché va su una sedia a rotelle, sostanzialmente. Questo è il motivo per cui noi negli anni 60 parlavamo delle regioni come la salvezza dello Stato. Non le regioni che vivono quindi una vita propria separata, ma le regioni che, dando voce ai singoli territori, dando i servizi a questi territori, si fanno anche carico delle regioni che zoppicano e di uno stato che va in sedia a rotelle.

*\*da Il Foglio, 15/09/ 2020. Il testo pubblicato è la trascrizione dell'intervento di Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale e professore di Global Governance alla School of Government della Luiss Guido Carli, all'incontro "50 anni di regioni: l'architettura dell' Italia alla prova", all'ultimo Meeting di Rimini.*

## 5. Ogni bambino è un mondo, non un numero

- **Immagina di non essere in pensione ma in classe e di vedere arrivare lunedì, con le mascherine, i tuoi bambini. Cosa dici loro?**

«Cercherei di curare con grande attenzione l'accoglienza, come stanno progettando di fare migliaia di insegnanti. E non parlerei di ciò che è accaduto in modo esplicito e diretto perché non funziona. Cercherei piano piano di far emergere impressioni e ricordi di quello che si è vissuto. C'è stato un grande sconvolgimento nella vita quotidiana di bambini e adolescenti, che ha generato emozioni inedite e nuove idee. È molto importante raccoglierle, trascriverle, e poi confrontarle e farne territorio di conoscenza. Il rischio è che rimangano sepolte nella memoria di ciascuno e non si abbia la possibilità collettiva di elaborarle e dunque non se ne traggano le conseguenze culturali, che possono essere molto importanti. Il tempo della "non scuola" è stata per tutti un'esperienza profonda. Bisogna parlarne, per razionalizzare e condividere».

- **Hai paura che il silenzio nasconda?**

«Si può partire da un disegno, da un sogno, da un testo. Dialogando molto emergono spesso spunti portati dai bambini ed è sempre interessante quando le cose arrivano in modo indiretto. C'è una bella immagine evocata da Calvino nella "lezione americana" sulla leggerezza, quando parla dello sguardo di Perseo. L'eroe scruta il mondo attraverso il suo scudo e questo modo indiretto gli permette di guardare negli occhi Medusa, senza esserne pietrificato. A questo serve la cultura e dunque la scuola, a guardare la realtà —anche quando ci ferisce come il virus — senza restare pietrificati».

- **Cosa è stato il lockdown per i bambini?**

«Ci sono bambini che hanno goduto inizialmente di una specie di curioso carnevale, in cui molte cose erano rovesciate, e altri che hanno sofferto moltissimo. Sono aumentate in modo esponenziale le discriminazioni e oltre un milione di bambini e ragazzi sono rimasti isolati, completamente disconnessi. Quando si abita in tanti in spazi ridotti o in famiglia regna la tensione o la sopraffazione, restare chiusi in casa diventa un incubo. Le infanzie sono vissute in modi completamente diversi. A tutti è mancata molto la presenza dei compagni, l'incontro quotidiano, il vivere in una piccola comunità. Non dimentichiamo mai che la metà dei bambini sono figli unici e stare intere giornate circondati da adulti spesso non è una esperienza tanto allegra».

- **In questa crisi è cambiata la percezione della morte nei ragazzi?**

«I bambini parlano spesso della morte. È molto presente in loro il tema della scomparsa, dell'assenza, di cosa accade quando si muore. Credo che in questa occasione abbiano piuttosto vissuto con trepidazione la paura del mondo adulto che hanno visto, taluni per la prima volta, più inquieto e con meno certezze. Seguire ogni sera i numeri quotidiani della pandemia e incontrare la grande incertezza dei genitori sul da farsi è certo entrato nell'immaginario infantile. Ci vorrà tempo per scoprire cosa ha provocato. Anche a questo serve la scuola e credo che incontrare adulti incerti, che si pongano domande, sia un bene. Se saremo in grado di non riempire subito con facili certezze il grande smarrimento provocato dalla pandemia, sarà per tutti una buona scuola di umiltà e di umanità. È una straordinaria occasione per scoprire quanto sia importante porsi domande e amare scienza e conoscenza. Capire è importante, molto importante. La scienza è entrata nella nostra vita e tutti ci siamo resi conto di quanto sia decisivo fare esperimenti, studiare, cercare di capire. Quanto ci rassicuri poter far affidamento su buoni medici e infermieri ce ne accorgiamo quando abbiamo un nostro caro ammalato. In questo caso ce ne siamo accorti tutti insieme. Non dobbiamo farci sfuggire questo piccolo varco che si è aperto e dobbiamo esplorarlo anche con i bambini».

- **Temi che i bambini possano considerare l'altro da sé come un pericolo?**

«Facciamo un passo indietro. Una delle esperienze più significative e positive che la scuola dell'infanzia ed elementare ha realizzato negli ultimi trent'anni è stata la capacità di integrare con i figli di famiglie straniere immigrate. È stata un'impresa enorme, realizzata spesso con sensibilità ed efficacia dalle maestre (parlo al femminile perché sono il 96%). La scuola primaria è stata il luogo pubblico più aperto all'incontro interculturale, uno straordinario

laboratorio di convivenza tra diversi, tanto che molti insegnanti si sono spesi con convinzione per lo *Ius soli* e lo *Ius culturae*. Oggi il rischio concreto che un bambino avverta l'altro come portatore di malattia è da considerare con estrema attenzione».

- **È il momento più difficile della scuola italiana?**

«Conosco insegnanti che non ci dormono la notte. Mantenere un metro di distanza dal tuo compagno e indossare la mascherina ogni volta che ti alzi non è facile. Pensiamo ai tanti bambini iperattivi o con disturbi del comportamento. Cosa facciamo, li puniamo? Penalizziamo la loro incapacità di stare fermi e seduti per ore? Allontanarli affidandoli a un insegnante di sostegno o a un operatore sarebbe una sconfitta per tutti perché darebbe luogo a nuove forme di apartheid educativo. E allora bisogna lavorare con duttilità sui contesti e immaginare soluzioni con grande creatività. Ci sono maestre che stanno progettando ricreazioni in luoghi aperti della città. Credo che, ovunque sia possibile, intorno alle scuole dovrebbero essere create isole pedonali abitabili da bambine e bambini. Siamo di fronte alla sfida educativa più difficile di sempre e si tratta di costruire insieme delle regole sensate per andare incontro al bisogno di sicurezza, che sicuramente è fondamentale perché riguarda tutti, ma anche condividere con i bambini le difficoltà e cercare insieme soluzioni. Senza una lunga e complessa costruzione di un sentire comune è difficile dare regole che siano rispettate. Dobbiamo tutti metterci in ricerca e non limitarci ad applicare protocolli, pur necessari. La parola chiave in questo momento è includere tutti. Sapendo riconoscere che ogni ragazzo è diverso, ognuno ha qualità originali, ognuno ha un background familiare che influenza il suo apprendere. Ogni bambino è un mondo, non un numero».

- **La scuola, abbandonata nel territorio, finisce con l'essere isolata?**

«La scorsa primavera, quando le discriminazioni crescevano a dismisura e troppi bambini e ragazzi sono rimasti completamente isolati, sono sorte alleanze inedite tra insegnanti e operatori sociali attivi nel territorio per fornire device a chi non li aveva. Per affrontare le tante fragilità e disabilità, per contrastare il crescere della povertà educativa, è necessario costruire patti territoriali capaci di coordinare le scuole con i comuni, i municipi, le ASL e il variegato mondo del terzo settore. Promuovere e realizzare "comunità educanti" attorno alle scuole, come in tante realtà difficili si sta cominciando a fare, è necessario più che mai, perché quello che si cerca a fatica di costruire nella scuola non venga disfatto dal territorio che la circonda. Nel deserto la scuola da sola non ce la fa. Ci sono quartieri urbani del sud in cui il 40% dei ragazzi smette di frequentare la scuola dell'obbligo. Possibile che questo inaudito spreco di intelligenze non venga messo all'ordine del giorno della vita pubblica? Moltiplicare i linguaggi è il modo migliore per cercare di includere tutti. Per questo le scuole devono essere aperte tutto il giorno e offrire la più vasta e ricca varietà di proposte educative e di incontro per ragazze e ragazzi. Sono anni che se ne parla, è il momento di farlo. A 50 anni dall'istituzione del tempo pieno non è tollerabile che riguardi solo un terzo degli studenti della scuola di base. Questo vuol dire che si fa meno scuola dove ce n'è più bisogno. La scuola pubblica deve restare al centro ed essere rafforzata, ma dobbiamo immaginare le più larghe collaborazioni e mille forme di intervento per contrastare la desertificazione culturale dei territori più a rischio, investendo molto di più e meglio».

- **Consigli da dare all'attuale ministro?**

«Credo che la gestione di questa fase sia stata largamente inadeguata. Pochissimo si è fatto per mettere in comunicazione le esperienze più significative e renderle generative, tenendo vivo il confronto educativo. Dobbiamo facilitare al massimo lo scambio di pratiche sensate ed efficaci perché siamo in una fase di ricerca. Noi stiamo chiedendo ai nostri figli e nipoti un sacco di soldi. È a loro che stiamo chiedendo un prestito, non all'Europa. È sulle loro spalle che ricadrà un debito pubblico di proporzioni gigantesche. E allora abbiamo l'obbligo etico, prima ancora che politico, di risarcirli. E l'unico modo per risarcire le nuove generazioni sta nell'investire in istruzione, educazione, ricerca e formazione almeno il 20% del recovery fund. L'Italia è l'unico Paese in Europa che affrontò la crisi del 2008 tagliando fondi all'istruzione. Mentre tutti investivano di più, Tremonti tagliò 8 miliardi alla scuola di base».

- **In nessun luogo sociale come la scuola è giusto sperimentare una dimensione circolare invece che verticale?**

«Calamandrei diceva: “Se lo Stato fosse un corpo, la scuola sarebbe l’organo ematopoietico”, cioè dove si forma il sangue. Questo luogo non può che essere partecipato e attivo. Un luogo in cui bambini e ragazzi siano protagonisti. E allora affrontare le difficoltà della sicurezza nella scuola può diventare una grande palestra di democrazia. Una reale educazione civica deve cogliere oggi questa sfida: scriviamo insieme le regole per proteggere la salute di tutti. Ma per poterla cogliere dobbiamo impegnarci assai ed essere consapevoli che la scuola è un luogo di creazione culturale e non di pura trasmissione di conoscenze. In questo momento la cultura di cui abbiamo maggior bisogno riguarda l’attenzione e la cura. Se ci pensi lo scorso anno scolastico iniziò il 27 settembre, con le grandi manifestazioni del movimento dei venerdì del futuro promosso da Greta Thunberg. Quelle manifestazioni dicevano una cosa chiara: capire e cambiare. Se tu non cambi vuol dire che non hai capito. Oggi quel capire e cambiare parte dalla costruzione di una cultura della cura. Cura delle relazioni reciproche, degli spazi che abitiamo, degli equilibri del pianeta. Se non ora, quando?».

- **La scuola resta ai margini delle scelte pubbliche...**

«Mi fa un po’ rabbia che parlino di centralità di ricerca e istruzione solo Draghi o Visco. Mi piacerebbe fosse all’ordine del giorno di chi governa. Dovrebbe essere la priorità di un Paese che ha bisogno di profonde trasformazioni per crescere e aprirsi a una profonda conversione ecologica. È una vergogna che l’Italia sia penultima in Europa per numero di laureati: il 27,6% contro il 40,3% della media Ue. Questa mancanza di desiderio di istruzione deve interrogarci come insegnanti, perché se così tanti giovani non credono nella conoscenza come possibilità di sviluppo della loro personalità, qualche responsabilità credo che l’abbiamo anche noi. È importante rivendicare la centralità della nostra funzione, ma anche darci da fare».

- **L’Italia non è un Paese per giovani...**

«Negli ultimi anni a scuola con i bambini ho lavorato molto sulla statistica. La cosa che più li colpiva era che al sud del Mediterraneo il 50% della popolazione fosse sotto i 24 anni e da noi invece meno del 20%. Una bambina un giorno ha detto: “Se al nord sono vecchi e ricchi e al sud giovani e poveri, cosa succederà?”. Un’altra una volta ha fatto una scoperta sorprendente. Stavamo lavorando sull’emigrazione e lei si è ricordata di un quadro di Giotto su cui avevamo lavorato a lungo in prima elementare: la cacciata dei demoni da Arezzo. Davanti a san Francesco c’è la città di Arezzo con due porte, dalle quali si affacciano un povero e un ricco. In mezzo c’è un abisso, la terra è spaccata. Da quel crepaccio si levano demoni che volteggiano in cielo. Questa bambina, in terza elementare, ha esclamato: “Allora il mar Mediterraneo è la spaccatura di Giotto”. Ecco, questa capacità di fare associazioni e domandarci cosa accade con la ricchezza di suggestioni che provengono da un affresco del 1300 mi ha confermato che questa è la cultura di cui abbiamo bisogno. Osservare un quadro, leggere un racconto o ragionare su una tabella di dati può aiutare a capire cosa succede oggi, quando lo colleghiamo alla nostra vita. Quando accade, bambine e bambini si emozionano, scoprono la gioia della conoscenza, che può essere ricerca attiva, scoperte da condividere, scambio. Mi fa disperare la scuola che rende tutto uguale: fai geografia, musica o scienze e tutto è sempre uguale, leggere o ascoltare, mandare a mente, ripetere in una interrogazione o verifica. Se non si dà voce alle diverse opinioni di chi impara perdiamo la radice più feconda della motivazione allo studio che è sforzo, fatica, ma anche gioia della scoperta di connessioni inattese».

- **Bisogna inventare un nuovo modello, sperimentare...**

«Questo sarà l’anno degli occhi, perché ci dovremo guardare tantissimo. Sono convinto che sarà utile mettersi spesso le mascherine per avere la libertà di disporsi in cerchio, discutere, cercare insieme. Mettiamo le mascherine e facciamo in modo di lavorare scambiando pensieri tra i bambini e non solo guardando verso la cattedra. Immaginare di tenere quattro o sei ore i bambini seduti e distanziati è assurdo. E poi usciamo e cerchiamo e proviamo a utilizzare tutti gli spazi possibili e immaginabili nella città. Sempre Calamandrei definiva la scuola come “incubatrice di vocazioni”. È una espressione che mi piace molto: l’incubatrice è una macchina costruita per far fronte alle difficoltà della natura e superarle. La scuola deve essere proprio questo: sono tanti i bambini che soffrono, un milione di bambini vivono in condizioni di povertà assoluta. E allora le scuole dovrebbero farsi incubatrici, per limare le differenze e fornire opportunità. Sono lo spirito e la lettera della nostra Costituzione».

- **Se dovessi dire il momento più bello vissuto da educatore e quello da alunno, quali sceglieresti?**

«Come studente certamente l'incontro con Emma Castelnuovo alle medie. Ci faceva creare la matematica, ci faceva gioire nel capire. Quando la scuola è questo, è un luogo di sogno. I momenti più felici da insegnante sono quelli in cui ho imparato di più ascoltando i miei alunni. Un giorno una bambina, dopo un lungo lavoro su Gandhi e la nonviolenza, ha detto: "Ho capito... Gandhi non dava ragione a uno, ma a due". Una sintesi geniale del pensiero nonviolento. Ne abbiamo parlato a lungo. Che voleva dire? Si era resa conto che la ragione di uno non è mai assoluta».

- **Hai scelto di portare il tuo desiderio di cambiare il mondo e combattere le discriminazioni nel piccolo, con i piccoli. Per il Talmud salvare una persona significa salvare il mondo intero...**

«Nel Talmud mi hanno raccontato che non viene mai pronunciata la parola maestro, sostituita dalla bellissima espressione di "scolaro saggio". Solo chi riesce a rimanere scolaro tutta la vita può provare a far bene il mestiere di maestro».

*\* Intervista a Franco Lorenzoni che si è guadagnato negli anni, sul campo, la stima e l'attenzione del mondo della scuola italiano. La sua esperienza di laboratorio con i bambini di Amelia e quella trentennale dell'insegnamento a Giove, in Umbria, hanno a che fare con la migliore tradizione pedagogica del nostro Paese. Ha recentemente scritto un libro, pubblicato da Sellerio, dal titolo «I bambini ci guardano. Una esperienza educativa controvento». (Corriere della sera, 13/09/2020)*

## 6. La tassazione reale è la regina del prelievo sui ricchi

La seguente è una nota, tradotta, che fa parte di un mio recentissimo articolo, dal titolo *Mirrlees' and De Viti's Fiscal Systems*, di prossima pubblicazione sulla Rivista di diritto tributario e scienza delle finanze: "Un esempio è costituito dall'attuale tassazione del risparmio in Italia. Consideriamo le società di capitali, gli immobili, e i risparmi finanziari. Tutte queste componenti hanno un prelievo che è essenzialmente reale. Per le società di capitali c'è l'Ires dalla riforma tributaria del 1973, alla quale è stata aggiunta nel 1997 l'Irap, di nuovo una tassazione reale. C'è l'Imu per gli immobili, introdotta originariamente nel 1992 con il nome di Ici. C'è infine il prelievo sui depositi bancari, che è reale sin dalla riforma tributaria del 1973. Soltanto nel 1996, attraverso il decreto 239, è stata introdotta la tassazione personale sui titoli pubblici e sulle obbligazioni private, sia pure ad aliquota proporzionale per i residenti italiani, generandosi con ciò un enorme incremento nei titoli di Stato posseduti dai non residenti. Questi sono infatti cresciuti da circa il 5% agli inizi degli anni novanta al 50% circa all'inizio degli anni duemila. Il relativo grafico è riportato nell'articolo di Ricotti e Sanelli, Banca d'Italia, 2006, p.427 e p.431 (nel frattempo Ricotti è diventato Direttore del dipartimento tributario della Banca, *n.d.r.*).

L'elevata quota di titoli di Stato in mano ai non residenti è stata la principale causa della crisi dello *spread* nel 2011. Negli anni recenti la quota è caduta dal 50% al 30% circa, ma questa percentuale rappresenta tuttora un pericolo riguardo al problema dello *spread*. La doppia tassazione dei *capital gain* delle imprese, di nuovo proporzionale, fu introdotta molto tardi, negli anni novanta, e genera un gettito molto piccolo.

La base Irpef sugli immobili è decrescente, secondo i dati del Dipartimento delle finanze, essendo passata da circa 35.000 euro negli anni 2007-2009 a circa 27.000 euro in anni recenti. La base personale e internazionale dell'Irpef grava dunque esplicitamente sul lavoro, in particolare quello dipendente, che sostiene l'intero sistema fiscale, essendo drammaticamente cresciuta. La circostanza che i migranti residenti dovrebbero pagare sui depositi e sugli immobili detenuti nel loro paese di origine è irrilevante agli occhi degli osservatori, che tuttavia spesso si immischiano sulle questioni dei migranti. Il *trend* del prelievo, a parte l'enorme incremento sui lavoratori dipendenti, registra un declino sulla tassazione personale dei risparmi e sull'Ires come imposta reale (essendo questa soggetta alla concorrenza internazionale), e registra invece un enorme incremento sulla tassazione reale dei risparmi differenti dall'Ires. I maggiori esperti di finanza pubblica, nazionali e internazionali, a parte qualche richiamo sull'evasione del lavoro autonomo, approvano la sostanza di questo prelievo, che ha più o meno le stesse caratteristiche in molti paesi oltre all'Italia".

Il resto di questo articolo è dedicato a decifrare questa nota. Partiamo dalla ricchezza, facendo riferimento al suo valore in Italia, approssimativamente uguale a 10.000 miliardi (Banca d'Italia), ed arrivando alla sua tassazione. Questa riguarda in maniera approssimativa o il suo valore (ciò riguardo agli immobili - l'Imu è un'imposta sul valore degli immobili, sia delle famiglie che delle imprese), o i suoi redditi, nel caso del patrimonio delle imprese e finanziario. A parte il patrimonio delle imprese, il cui valore reale è all'incirca pari a 100 miliardi, gli immobili rappresentano grossomodo il 60% dei 10.000 miliardi, mentre il patrimonio finanziario è all'incirca il 40% dei 10.000 miliardi. Gli ultimi dati sono attorno al 2015, anno in cui in realtà il totale è superiore a 10.000 miliardi. Quindi le stime vanno ritenute prudenziali. C'è da dire in primo luogo che buona parte della tassazione è doppia, nel senso che è sia personale che reale. La tassazione reale riguarda tutto il patrimonio, eccetto i titoli pubblici e le obbligazioni private, per cui vale il principio che ad essere applicata è l'aliquota del paese di chi possiede tali titoli. Ad essa in casi rilevanti si aggiunge la tassazione personale. Così è per gli immobili, eccetto le prime case (la tassazione è personale, nel senso che chiariremo subito: non importa se è progressiva o è proporzionale). Così è per le imprese, che sono così colpite: le società di capitali da due imposte reali (l'Ires e l'Irap); le altre imprese dall'Irpef e dall'Irap; tutte quante da un'imposta sui *capital gain*, che è personale e proporzionale. L'intrico del quadro nulla toglie al fatto che i redditi dai lavoro dipendente e da lavoro autonomo siano colpiti dall'Irpef (quelli di lavoro autonomo anche dall'Irap e spesso dall'Imu), con imposte divenute quantitativamente assai elevate.

Un primo chiarimento riguarda la distinzione tra imposte reali e personali. La distinzione non riguarda la progressività delle aliquote (abbiamo visto che le imposte personali riguardanti il patrimonio sono tutte proporzionali) ma la base imponibile. 1) Se l'imposta è personale, il gettito si forma sulla base della proprietà delle persone: dunque se un cespite è in mani estere il gettito va all'estero. Sono molti i casi di estero-vestizione, cioè di patrimonio in realtà nazionale, che si presenta tuttavia in mani estere. 2) Se l'imposta è reale, il gettito dipende interamente dal cespite: se il cespite è nazionale, il gettito è interamente nazionale. Il secondo chiarimento riguarda la questione del gettito. Trasformiamo a questo fine il patrimonio in reddito, per favorire la comparazione, applicando poi le relative aliquote. La distinzione di fondo riguarda: **a)** gli immobili, la porzione maggiore della ricchezza. Qui va fatta una distinzione tra immobili in proprietà, pressoché esenti salvo le seconde case, e le seconde case e gli immobili in affitto (percentuale assai elevata, pensando a negozi, bar, alberghi, pensioni). Se poniamo per gli immobili in affitto una percentuale pari a un terzo del totale (cioè pari a 2.000 miliardi) e applichiamo un saggio di rendimento del 10% (200 miliardi), applicando le imposte già viste (essenzialmente Irpef, Irap e Imu), dovremmo avere grosso modo **100 miliardi di gettito**; **b)** le imprese, su cui il reddito supera sicuramente il patrimonio reale. Poniamolo a 150 miliardi, cui, applicando la congerie di imposte viste (essenzialmente Ires, Irap, capital gain, Imu), con un tasso minimo di imposizione pari al 50%, il gettito corrispondente è di **75 miliardi**; **c)** restano le attività finanziarie, pari a 4.000 miliardi. Anche ammettendo che, per la caduta dei loro redditi, l'imponibile fiscale è divenuto assai basso, con un'aliquota media sul 20% un gettito di **25 miliardi** è il minimo che ci si possa aspettare.

Abbiamo stimato, in maniera prudentiale, il gettito atteso dai redditi della ricchezza in **200 miliardi**. A fronte, in base ai dati del Dipartimento delle finanze, si può grossomodo stimare un gettito effettivo attorno a **100 miliardi** di euro. Dunque grosso modo mancano alla raccolta **100 miliardi** di euro, in un quadro estremamente intricato. Si possono svolgere molte considerazioni, quali la ridicolaggine della proposta di un'imposta progressiva sul patrimonio personale, oppure l'inconsistenza della lotta all'evasione del lavoro autonomo, l'unico che, oltre a condividere l'Irpef con il lavoro dipendente, è gravato da altre pesanti imposte.

Assai più seriamente, noi proponiamo il ritorno all'impostazione tributaria vigente fino ai primi anni settanta, anzi il suo rafforzamento. Tale imposizione era reale, nella sua interezza. Nessun problema riguarda la progressività, dato che si può introdurre una certa progressività sui contributi sociali, che sono a carattere nazionale (e sono già progressivi, in taluni casi). Si può affinare la progressività dell'Iva. Infine va notato che l'imposizione reale può discriminare in base alle aliquote (piccole imprese, prima casa), rendendo possibile di fatto la progressività. Nessun problema anche per quanto riguarda l'evasione, in quanto basta controllare quella sull'Iva, in base ad indicatori specifici sulle vendite al consumo, su basi territoriali regionali e settoriali, con il contenimento dell'evasione sull'Irpef che segue in automatico.

L'imposizione reale porrebbe finalmente sotto controllo la massa dei redditi a base patrimoniale, che verrebbe interessata una sola volta, nella sua interezza, a carattere nazionale. I profitti e i *capital gain* verrebbero colpiti a livello di impresa, che li genera; gli interessi verrebbero tutti anticipati dalle imprese, pur riguardando i percettori, nella base nazionale; i redditi da lavoro dipendente ed autonomo verrebbero individuati come massa e colpiti; i redditi degli immobili, infine, verrebbero ricondotti ad una tassazione unica, salvo le agevolazioni sulle prime case.

Al sindacato conviene riflettere se adottare tale prospettiva, già collaudata, avendo una visione globale del fisco. Oppure se continuare nella situazione attuale, gridando a vuoto contro l'evasione, contro il lavoro autonomo, senza vedere che la parte del fisco che riguarda i ricchi, cioè il patrimonio, è proporzionale, reale, e fortemente elusa ed evasa, specie nella sua parte personale.

## 7. Aggiornate le indicazioni in materia di sorveglianza sanitaria

L'aggiornamento e i chiarimenti mirati a contrastare e contenere la diffusione del virus SARS-CoV-2, piuttosto rilevanti, sono contenuti nella circolare congiunta dei Ministeri del lavoro e della salute n. 13 del 4 09 2020.

La rilevanza deriva dal fatto che nel documento interministeriale vengono toccati punti essenziali, riferiti alla tutela lavoristica, quali:

- la riconducibilità dei rischi da Covid-19, già trattati nel Protocollo condiviso del 24 04 2020 nell'ambito dell'articolo 28 D.lgs n. 81/2008 sulla valutazione dei rischi aziendali con l'integrazione del relativo documento di valutazione del rischio (DVR);
- qualificazione dei lavoratori fragili a cura del Medico competente;
- visite obbligatorie, con tendenza nel tempo al completo ripristino delle stesse

### Contenuti specifici della circolare n. 13/2020

Quanto al quadro normativo di riferimento al di là del richiamo ai principi dell'articolo 5 della legge 20/05/1970 n. 300, rimane valido anche nella situazione di emergenza l'articolo 40 del D.lgs 9/04/2008 n. 81-T.U. Tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro, includendo così il rischio da Covid-19 tra quelli presi in considerazione ai fini della valutazione dei rischi lavorativi.

Il tema dell'aggiornamento del DVR, ai sensi dell'articolo 29 del T.U. n.81/2008, è stato ampiamente trattato nella Newsletter N.L. n.257 di commento all'aggiornamento del Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure di contrasto al Covid-19 nell'ambiente di lavoro del 13/04/2020, aggiornamento avvenuto con analogo provvedimento del 24/04/2020.

E' stato notato che tale protocollo a livello nazionale, avente valore di legge non prevedeva l'aggiornamento del DVR.

Il rischio di tipo biologico proprio del Covid-19 poteva far sorgere qualsiasi dubbio circa la sua riconducibilità al rischio generico aggravato o specifico. Si è discettato a lungo sulla sua classificazione quale rischio legato all'attività aziendale. La circolare in commento sembra già in premessa dare, invece per scontato che trattasi di rischio proprio di tale attività, in funzione anche degli interventi del Medico competente.

La circolare al riguardo richiama anche l'attenzione sulla necessità di integrare un valido sistema di verifica della presenza delle condizioni di **fragilità** dei lavoratori a cura del Medico competente, ovvero, in assenza, dei servizi ispettivi degli Enti pubblici e degli Istituti specializzati.

Di assoluto rilievo le nuove modalità per l'accertamento dello stato di fragilità del lavoratore o della lavoratrice (concetto di fragilità).

Nel merito, sulla base delle evidenziazioni successive, sono da ritenere superate le indicazioni operative del Ministero della Salute del 29 04 2020.

La sola fascia di età elevata (>55 anni), infatti, sia pure accompagnata da comorbidità che genera maggior rischio secondo il Comitato tecnico scientifico (v. determinazione pubblicata dall'INAIL in data 23/04/2020) non è più sufficiente a definire il concetto di fragilità.

L'osservazione scientifica successiva ha mostrato che tale carattere emerge nelle fasce d'età più elevate, in caso di comorbidità con malattie croniche degenerative quali patologie cardiovascolari, respiratorie e dismetaboliche, che incidono negativamente sulla gravità dell'esito delle malattie stesse, in presenza del contagio da Coronavirus.

Tale posizione è, tuttavia, da confrontare e ciò vale – è da ritenere- anche per il Medico competente con l'osservazione dell'Istituto Superiore di Sanità. Sono, infatti, sicuramente significativi sotto il profilo operativo i dati che, al riguardo dell'età, sono stati elaborati dal predetto Istituto:

- il rischio di contagio da SARS-CoV-2 non è significativamente differente nelle differenti fasce d'età lavorative;
- il 96,1% dei soggetti deceduti presenta una o più comorbidità;
- le patologie più frequenti sono rappresentate da malattie cronico degenerative a carico degli apparati cardiovascolare, respiratorio, renale e da malattie dismetaboliche;
- l'andamento crescente dell'incidenza della mortalità all'aumentare dell'età è correlabile alla prevalenza maggiore di tali patologie nelle fasce più elevate dell'età lavorativa;

- in aggiunta alle patologie sopraindicate, sono state rilevate comorbidità di rilievo, quali quelle a carico del sistema immunitario e quelle oncologiche, non necessariamente correlabili all'aumentare dell'età.

Sempre ai fini della valutazione delle condizioni di fragilità, altro passaggio importante della circolare attiene alle informazioni dettagliate che il datore di lavoro deve fornire al Medico competente circa le mansioni svolte dal lavoratore, la sua postazione ambientale, l'integrazione del documento di valutazione dei rischi in riferimento particolare a quello da SARS-CoV-2.

Resta fermo – è precisato – la necessità di ripetere le visite alla luce delle nuove conoscenze scientifiche.

Dal punto di vista operativo, ai lavoratori deve essere concessa la possibilità di richiedere adeguate misure di sorveglianza sanitaria, in caso di esposizione al rischio da Coronavirus, "in presenza di patologie con scarso compenso clinico"; importanti quelle cardiovascolari, respiratorie, dismetaboliche, da dimostrare opportunamente a cura dell'interessato.

La tutela di cui sopra a favore dei lavoratori deve essere accordata anche nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'articolo 18 del D.lgs n. 81/2008, il datore di lavoro non è tenuto alla nomina del Medico competente, figura rilevante – come già detto- ai fini della determinazione dello stato di fragilità. La visita, fermo restando la possibilità da parte del datore di lavoro, di nominare, comunque, il Medico competente, va eseguita, sempre a cura del datore di lavoro, presso Enti pubblici o Istituti specializzati di diritto pubblico (v. INAIL, ASL, Dipartimenti di medicina legale e di medicina del lavoro delle Università). Tali Enti dovranno attenersi, comunque, alle disposizioni di cui alla circolare in commento.

Altro profilo trattato sempre dalla circolare in tema attinente alla fragilità riguardante è costituito dalla cosiddetta sorveglianza eccezionale sanitaria disciplinata dall'articolo 83 del D.L. n.34/2020, a favore dei lavoratori maggiormente esposti al rischio di contagio, a ragione dell'età o della condizione di rischio legata a immunodepressione, anche da patologia Covid-19 o da esiti di patologie oncologiche o da terapie salvavita.

Per tali evenienze, in mancanza del Medico competente, provvede l'INAIL.

Il D.L. successivo del 30/07/2020 n.83, nel determinare lo stato di emergenza fino al 15/10/2020 ha mancato di inserire la proroga della scadenza del 31/07/2020 disposta dall'articolo 83 del precedente decreto n.34/2020 in tema di tutela per i lavoratori fragili.

Viene spontaneo ritenere che trattasi di omissione non voluta, tanto che il nuovo decreto ha accordato ai lavoratori fragili la possibilità di continuare lo smart working fino alla nuova scadenza del 15/10/2020.

La circolare tenta di porre riparo, disponendo che le visite mediche richieste entro il 31/07/2020 saranno eseguite secondo la procedura di cui alla circolare congiunta.

Lo stesso documento non ignora, infine, le finalità proprie delle visite mediche nel contesto dell'emergenza venutasi a creare. L'intervento interministeriale al riguardo sembra, tuttavia, limitarsi soltanto a richiamare l'attenzione sulla loro importanza, evidentemente in relazione alla valutazione del nuovo rischio, ritenuto da lavoro insito nelle mansioni svolte di ciascun lavoratore.

I due Ministeri non dettano, quindi, disposizioni particolari eventualmente anche di tipo procedurale, di confronto con i Rappresentanti dei lavoratori, ma finiscono per dare spazio alle valutazioni del Medico competente, così accrescendo senza dubbio le sue responsabilità.

Più esattamente, infatti, la circolare si limita a stabilire che "nell'attuale fase, si ritiene opportuno tendere al completo – seppure graduale- ripristino delle visite mediche previste dal D.lgs n. 81/2008", richiamando l'attenzione che le visite devono essere eseguite nel rispetto delle misure raccomandate dal Ministero della Salute, possibilmente in un'infermeria aziendale con l'uso della mascherina e senza assembramenti.

Viene, poi, lasciato espressamente spazio circa la differibilità delle visite periodiche e di cessazione del rapporto di lavoro alla valutazione del Medico competente. Non c'è chi non veda che trattasi di discrezionalità, che non sarà quasi mai esercitata da parte del Medico competente, tenuto conto sia della genericità normativa, sia del rischio emergenziale in atto.

## 8. In Italia la disuguaglianza è un'eredità pesante

Gianni e Paolo hanno 67 anni. Nei primi anni Novanta, quando i loro rispettivi figli Giacomo e Pietro erano adolescenti, il reddito di Gianni superava quello di Paolo dell'equivalente di 20mila euro odierni. Oggi Giacomo ha un lavoro che gli consente di guadagnare 10mila euro all'anno più di Pietro. Metà della differenza di reddito che c'era tra i genitori si è trasmessa ai figli. Ciò vale considerando solo i redditi da lavoro di questi ultimi. Se includessimo anche quelli da patrimonio, la disuguaglianza trasmessa sarebbe maggiore quasi certamente Gianni ha potuto lasciare a Giacomo un patrimonio superiore.

Si potrebbe pensare che trasmettere il cinquanta per cento della disuguaglianza da una generazione all'altra non sia un gran problema. Non è così. Nella classifica dei paesi avanzati che misura come la disuguaglianza economica si trasmette da genitori a figli, l'Italia occupa uno dei primissimi posti. In quasi tutti i paesi la disuguaglianza trasmessa è minore: in particolare, in Danimarca, nei paesi nordeuropei, in Canada e in Australia è dell'ordine del venti per cento o poco più. Solo in Gran Bretagna e Stati Uniti è comparabile alla nostra.

Soprattutto, quel dato, riferito all'Italia come un tutto, rappresenta una media: non soltanto in molti casi è superiore (e, ovviamente, in altri inferiore), ma, trattandosi di un valore medio elevato, è molto difficile che il figlio di un "povero" guadagni più del figlio di un "ricco". L'influenza delle origini familiari limita quella che viene chiamata mobilità sociale relativa; quest'ultima, infatti, sarebbe assicurata se un Pietro, malgrado le origini familiari svantaggiate, avesse un'elevata probabilità di "superare" un Giacomo. Questo problema è diverso da quello a cui più spesso si fa riferimento anche sui media usando la metafora dell'ascensore sociale bloccato. In quel caso ci si riferisce al fatto che i figli hanno redditi inferiori a quelli di cui godevano i rispettivi genitori quando avevano la loro stessa età. In questo caso viene invece limitata la cosiddetta mobilità sociale assoluta.

In Italia oggi abbiamo entrambi i problemi, ma le loro cause e conseguenze sono diverse. Il primo fattore da considerare è che se è facile spiegare la trasmissione di reddito derivante dai patrimoni - perché è facile trasmettere questi ultimi - non così facile è spiegare la trasmissione delle disuguaglianze nei redditi da lavoro. I genitori non possono trasferire direttamente reddito da lavoro; possono, però, in vari modi, influenzare alcuni "tratti" dei figli che il mercato del lavoro riconosce e remunera.

Motivazioni, preferenze, stato di salute, l'istruzione e la sua qualità, le abilità cognitive e le competenze extra scolastiche, le abilità non cognitive (le soft skills), l'insieme di connessioni sociali in cui si è inseriti. La famiglia può trasmettere - o influenzarne l'accumulazione - uno o più di questi "tratti" e il mercato del lavoro può apprezzarli in misura diversa. Le differenze tra paesi dipendono sia dalla varietà e dall'intensità dei "tratti" trasmessi, sia dalla diversa valutazione che ne dà il mercato del lavoro. Rilevante è, naturalmente, anche il capitale economico; la letteratura economica ritiene, generalmente, che la principale (se non unica) determinante della disuguaglianza intergenerazionale sia l'investimento in capitale umano, riconducibile all'istruzione. I figli dei genitori più abbienti hanno, in media, un titolo di studio più elevato, per una varietà di circostanze che vanno dalle preferenze trasmesse alla possibilità anche economica di studiare di più e meglio. Inoltre, si assume che le retribuzioni dipendano esclusivamente dal capitale umano: i figli dei più ricchi saranno più istruiti e grazie a ciò guadagneranno di più.

Questa spiegazione si basa su una precisa visione del funzionamento del mercato del lavoro che premierebbe senza eccezioni il merito e le capacità produttive dei più istruiti. Non vi è dubbio che le condizioni economiche dei genitori siano ovunque correlate positivamente con il titolo di studio dei figli. Ma in alcuni paesi, tra i quali l'Italia e il Regno Unito, vi è un ulteriore "premio" per chi proviene da background migliori: in particolare in Italia, il figlio di un dirigente con lo stesso titolo del figlio di un operaio guadagna, in media, il 17 per cento in più all'anno. Se è vero che la famiglia conta perché incide sull'istituzione (e con ciò risulta violata le uguaglianze formale delle opportunità) è anche vero che il mercato del lavoro premia altri "tratti" influenzati dalla famiglia. In generale, il premio salariale, a parità di istruzione, per chi

proviene da origini migliori potrebbe essere dovuto ad abilità produttive 'non osservabili' di cui sono maggiormente dotati i figli dei benestanti, che più facilmente beneficiano di istruzione di migliore qualità, di attività extra-scolastiche e più facilmente possono sviluppare le cosiddette soft skills che ampi segmenti del mercato del lavoro apprezzano. Ma potrebbe dipendere anche dai vantaggi legati all'appartenenza a gruppi sociali più influenti.

La mancanza di dati non consente di stabilire con certezza l'importanza relativa di questi due fattori e la tendenza prevalente. Quindi, si pone il problema di attribuire alle abilità non osservabili il premio familiare aggiuntivo rispetto a quello derivante dall'istruzione in coerenza con una visione del mercato del lavoro come luogo in cui vengono premiate le abilità e non c'è spazio per privilegi basati sulle connessioni sociali. Questi ultimi, semmai, si manifestano lontano dai mercati, nel pubblico.

### **Decide la famiglia**

Le nostre indagini, basate su figli che lavorano come dipendenti nel settore privato, non danno conforto a questa interpretazione. Al contrario, portano alla luce una serie di indizi che rendono plausibile, ancorché non definitivamente provata, la tesi che le origini familiari in Italia contino, e non poco, perché le connessioni sociali vengono apprezzate anche nei mercati. Un primo indizio viene da due lavori di Raitano e Vona in cui si distinguono i figli in base alla mobilità di istruzione rispetto ai loro genitori e si compara il salario ottenuto da figli con la stessa istruzione ma diversa origine.

L'idea è che chi retrocede non possiede più abilità non osservabili di chi "progredisce". Ne discende che se tra due diplomati il figlio di laureati guadagna di più del figlio di diplomati, il primo è protetto da un paracadute spiegabile soprattutto con le connessioni sociali. Non è invece facile stabilire la causa di un possibile soffitto di vetro, che si verifica quando il laureato figlio di laureato guadagna più di chi ha raggiunto la stessa posizione salendo la scala sociale (laureato figlio di diplomato): la differenza potrebbe, infatti, dipendere sia dalle connessioni sociali, sia da migliore istruzione e soft skills. Dall'analisi empirica si rileva come in Italia si abbia sia un 'effetto soffitto di vetro', sia, soprattutto, un consistente effetto paracadute.

Quest'ultimo suggerisce che i figli dell'élite godono di privilegi permessi dalle connessioni sociali. Un nostro lavoro sui dipendenti del settore privato pubblicato con Fabrizio Patriarca sul Journal of Economic Inequality indaga se il premio legato alle origini familiari, a parità di istruzione, dipenda dal grado di concorrenza del settore in cui si è occupati (misurato con l'esposizione al commercio internazionale). L'assunto di partenza è che nei settori più concorrenziali viene retribuito di più chi possiede migliori abilità (cognitive o non cognitive), mentre in settori meno concorrenziali dispone di migliori connessioni sociali (che abbiamo chiamato capitale relazionale) più facilmente permette di estrarre rendite e ottenere una retribuzione più elevata. La previsione è che se un mercato diventa più concorrenziale il premio di background aumenterà nel caso sia dovuto a maggiori abilità e diminuirà se dipende dal capitale relazionale. I risultati del nostro studio mostrano, senza dubbio, che in Italia il premio di background a parità di istruzione è più alto nei settori produttivi meno competitivi (che sono soprattutto alcuni settori dei servizi regolati o protetti); dunque, nella trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze le connessioni sociali sono importanti.

### **Opportunità mancate**

Le implicazioni sono numerose e importanti. La prima, nota e largamente condivisa, è che in Italia non è affatto garantita l'eguaglianza di opportunità nell'accesso all'istruzione più elevata e ulteriori disuguaglianze di opportunità sostanziali si manifestano in relazione alla qualità del percorso di istruzione. Dunque, le condizioni familiari continuano a contare molto per l'istruzione e le recenti vicende collegate al COVID (in particolare le difficoltà di accesso all'istruzione a distanza di molti dei figli dei meno abbienti) rischiano di peggiorare la situazione.

La seconda è che da noi la famiglia esercita la propria influenza anche attraverso altri canali e in particolare le sue connessioni sociali. La terza è che questo esito è dovuto anche al modo in

cui funzionano i mercati, a cosa viene remunerato sul mercato del lavoro e perché. E nel perché, svolge un ruolo importante il grado di concorrenza, come si è vista.

Questa caratteristica negativa del nostro sistema economico e sociale sembra in conflitto con l'articolo 3 della Costituzione ed è anche vagamente reminiscente dell'ancien regime. Se si vuole intervenire per correggerla, è necessario ma non sufficiente realizzare - e non solo invocare - un'effettiva eguaglianza di opportunità. Occorre anche correggere le modalità di funzionamento dei mercati, nella consapevolezza che ciò potrà favorire la mobilità sociale relativa con benefici in termini sia di equità sia di efficienza.

*\*da DOMANI, 25/09/2020*

## 9. La crisi della democrazia americana come crisi religiosa

Non è più mera retorica parlare di un **possibile collasso della democrazia negli Stati Uniti** d'America. Questi ultimi quattro anni di presidenza Trump hanno significato un progressivo **degrado dello stato di diritto**: un'anticipazione di quello che potrebbe succedere con un secondo mandato, viste le dichiarazioni e gli atti degli ultimi mesi durante la campagna elettorale, non solo da parte del presidente, ma anche del suo partito e delle forze che lo sostengono.

### Questione cattolica...

Questa crisi americana ha un lato ecclesiale. È un problema di per sé l'**allineamento delle gerarchie ecclesiastiche cattoliche a un partito politico** in un sistema a due partiti come negli Stati Uniti.

Lo è ancora di più quando il **Partito repubblicano di Trump è diventato quello del risentimento razziale**, delle teorie cospirazioniste, dell'isolazionismo suprematista, dell'anti-scienza. A leggere gli scritti degli ideologi del cattolicesimo vicino a Trump negli USA è evidente, nel furore della propaganda, anche un allineamento alla piattaforma del trumpismo. Anche perché c'è un secondo allineamento, di un **ecumenismo «culture war»**, di cui aveva scritto tre anni fa *La Civiltà cattolica*, tra cattolicesimo e evangelicalismo bianco negli Stati Uniti: questo comporta un'accentuazione delle **venature nazionaliste** da sempre presenti nel cattolicesimo americano, ma anche un **impoverimento del livello intellettuale** in una Chiesa che ha nel proprio DNA un certo anti-intellettualismo, come già notava negli anni Cinquanta uno dei maggiori storici della Chiesa (J.T. Ellis, «American Catholics and the intellectual life», in *Thought* 30[1955] 3, 351-388).

### ... e questione cristiana

Fin qui la questione cattolica nell'America di Trump. Ma c'è anche una **questione teologica e religiosa più profonda** e generale, che va oltre la Chiesa cattolica e che attraversa tutto il cristianesimo negli USA.

Come spiegò Tocqueville quasi due secoli fa, **la vita della democrazia in America è inseparabile dal tessuto sociale** e civile costituito dalle Chiese. Non si tratta di un tessuto nel senso di un sistema di coalizioni tattiche tra fedi diverse, costituzionalmente garantito come in alcuni stati contemporanei. Quella americana è una democrazia che nasce come **arco di fedi religiose e umanistiche** illuministiche diverse ma capaci di coesistere, un'alleanza o *covenant* con un sostrato teologico intenzionalmente vago e imprecisato dal punto di vista dottrinale, ma concorde nel sostegno o almeno indifferente rispetto al progetto democratico.

Si tratta di un **progetto democratico che è stato capace di correggersi nel tempo**, anche grazie all'evoluzione di quell'alleanza di fedi religiose e umanistiche: dalla guerra civile del 1861-1865, che porta all'abolizione della schiavitù come sistema legale, al movimento per i diritti civili degli anni Sessanta, che inizia a smantellare la segregazione razziale ancora imperante in molti stati e in tutti i settori della vita in America.

C'è da decenni un'innegabile **polarizzazione** e radicalizzazione delle posizioni su **questioni morali ed etiche tra i due partiti**, che sono lo specchio della polarizzazione e radicalizzazione all'interno del mondo religioso americano: sulle questioni di etica sessuale, familiare e matrimoniale, di identità sessuale; sull'immigrazione; sulla libertà religiosa.

Ma oggi ci troviamo in una fase diversa e successiva a quella iniziata negli anni Settanta-Ottanta. La delegittimazione, da parte del **trumpismo**, delle traiettorie di quei due eventi genetici non è solo storica e politica, ma **mina anche le radici religiose della guerra civile e del movimento per i diritti civili**. La crisi americana esacerbata dalla presidenza Trump è infatti anche una crisi religiosa e teologica.

### Gli zombie e gli esclusi

La distopia politica dell'America di oggi è infatti inseparabile dal **ritorno di convinzioni religiose che minano quel consenso morale-religioso alla base della democrazia** in America. Il fattore nuovo è il riaffacciarsi nella cultura *mainstream* di convinzioni religiose che la teologia accademica di formazione euro-atlantica aveva dato per morte e sepolte:

idee *zombie*, come morti che tornano ad aggrapparsi ai vivi, o che forse non sono morte ma continuano a vivere in quella zona di «*global south*» religioso che sono gli USA.

La pandemia ha messo in evidenza alcuni di questi istinti. C'è il **tentativo di tornare a un modello integralista dei rapporti tra stato e Chiesa**, con la Chiesa (cattolica o evangelica, in entrambi i casi concepita come Chiesa dei bianchi) incaricata di conferire legittimità ai poteri pubblici. C'è un **istinto anti-scientifico** che vede, per esempio, anche noti e rispettati teologi asserire in pubblico che Galileo aveva torto e Bellarmino aveva ragione. C'è una cultura millenarista e apocalittica ben radicata nel paese, ben oltre le mire di Hollywood di sbancare il botteghino con l'ultimo film catastrofista.

Alla base della crisi americana **c'è una crisi sociale ed economica, il grido degli esclusi dal «sogno americano»**, che il trumpismo sfrutta cinicamente. Ma c'è anche il ritorno, in versione postmoderna, di visioni religiose che puntano non a una dialettica battagliera ma ordinata tra religione e secolarità: puntano invece a un'eversione del sistema costituzionale democratico in nome di **un'ideologia religiosa con chiari accenti etno-nazionalisti ed esclusivisti**. Non è un caso il ritorno di popolarità di Carl Schmitt tra i più importanti giuristi cattolici negli USA.

La capacità delle Chiese di conciliarsi con la democrazia pluralista e di nutrire la «religione civile» americana potrebbe essersi esaurita. **Il risultato delle elezioni presidenziali del 3 novembre è cruciale**, ma dal punto di vista del lungo periodo delle idee e mentalità religiose non risolutivo.

Potremmo trovarci di fronte a una **mutazione genetica degli Stati Uniti**: forse l'inizio della fine dell'esperimento americano in quanto tale, e non soltanto la fine dell'esperimento che è, da due secoli a questa parte, il cattolicesimo «*made in USA*».

*\*da [www.ii-regno.it](http://www.ii-regno.it)*

*\*\* Storico della Chiesa e insegna teologia e studi religiosi alla Villanova University di Philadelphia (USA).*

## 10.5G e il complotto maledetto. Intervista a Vanessa Bocchi

*Non c'è solo, tra le grandi infrastrutture strategiche, per la rinascita italiana, la rete a fibra ottica, c'è anche la rete 5G. Una tecnologia che fa fare un grande salto d'innovazione alla IT (information technology). Ma è anche oggetto di Fake News da parte di gruppi complottisti. Quali sono le più clamorose Fake sul 5G? Ne parliamo, in questa intervista, con la giornalista Vanessa Bocchi, autrice, insieme a Vincenzo Corrado, di un interessante ebook che smonta le "idee" dei complottisti. L'ebook è acquistabile su Amazon. La copertina è di Alice Cantoro.*

### **Vanessa, il tuo ebook è un "manuale" contro le Fake news sul 5G. Partiamo dalla definizione di 5G. In cosa si differenzia dalle altre reti?**

Quando parliamo di 5G ci riferiamo a tecnologie e standard di nuova generazione per la comunicazione mobile che riguardano non soltanto gli smartphone, ma anche altri oggetti connessi (IoT, Internet of things) come elettrodomestici, auto, semafori, lampioni, orologi ecc. Una delle caratteristiche principali della rete 5G, infatti, è proprio quella di permettere molte più connessioni in contemporanea, con alta velocità e tempi di risposta molto rapidi. Di fatto, il 5G dovrebbe soppiantare in futuro anche le attuali connessioni in fibra.

### **Come è strutturata una rete 5G? Un ruolo fondamentale è quello delle antenne, di che tipo?**

Non ci sarà più modem da collegare alla rete telefonica, ma al massimo un modem 5G che sancirà l'avvento dell'era dei dispositivi (davvero) sempre connessi, e che non dovranno più passare continuamente da Wi-Fi a rete mobile. Le antenne 5G sono di dimensione inferiore rispetto alle antenne 4G; questo permetterà di ottimizzare gli spazi urbani. Grazie al beamforming la tecnologia 5G rende possibile direzionare il segnale verso aree specifiche intorno e nelle vicinanze della torre.

### **L'iperconnettività è la caratteristica del 5G, ovvero non solo scambi di dati e informazioni ma anche IoT. Quali saranno i vantaggi per gli utenti?**

Come spiega Jaime D'Alessandro in un articolo per [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it) "se con il 4G impieghiamo ad esempio circa 43 secondi per scaricare un film da un gigabyte – che richiedeva ben quattro ore con il 3G – con la rete di quinta generazione il tempo di attesa scenderebbe sotto la soglia del secondo." Non solo. La latenza, ossia quanto ci mette un segnale inviato dal nostro smartphone ad andare a destinazione e tornare indietro, si fa infinitesimale sulla carta. Ciò per gli utenti significa poter connettere apparati produttivi che rispondono ai comandi in tempo reale, o guidare veicoli anche a chilometri di distanza. Dall'industria all'agricoltura, dall'intrattenimento alle città smart, il 5G promette nel corso della sua evoluzione di cambiare le nostre vite.

### **Come si sta sviluppando nel mondo la tecnologia 5G?**

Secondo l'Agf (Agenzia Giornalistica Italia), a maggio del 2020, 81 operatori in 42 Paesi hanno lanciato servizi commerciali 5G. A marzo 2019 erano meno di 10. La grande accelerazione è arrivata a cavallo tra l'aprile e il settembre del 2019: in sei mesi le offerte 5G si sono quintuplicate e poi la crescita è proseguita al ritmo costante di circa 10 lanci commerciali ogni trimestre. I dati della Gsa, l'associazione che rappresenta le compagnie dell'ecosistema mobile, raccontano quanto e dove la tecnologia di quinta generazione sia già disponibile. Gli 81 operatori che hanno puntato su offerte commerciali sono peraltro solo una piccola parte di quelli che hanno investito nelle nuove reti: ce ne sono ben 386 in 97 Paesi, numero praticamente raddoppiato nell'arco di un anno e mezzo. Inoltre, secondo i dati contenuti nell'Ericsson Mobility Report relativi al secondo trimestre 2020, cioè da aprile a giugno, il periodo del lockdown per il coronavirus, sembra esserci stata una crescita di 15 milioni di abbonamenti solamente durante il secondo trimestre.

### **E in Europa e in Italia?**

In Italia sono già disponibili offerte Tim e Vodafone, mentre il grande assente in Europa, per ora, resta la Francia. Tra i Paesi più ricchi e industrializzati del mondo, i nostri Cugini d'Oltralpe sono gli unici a non avere ancora la disponibilità di offerte 5G. In Europa mancano anche, tra gli altri, Portogallo e Svezia.

**Sappiamo che nel nostro Paese, e non solo, l'introduzione di questa tecnologia è contrastata da un "movimento" no 5G. Un movimento composito. Che tipo di "ideologia" esprime? Vi sono collegamenti anche con altri "movimenti" simili come i "no vax"?**

Le teorie complottistiche trovano principalmente il loro fondamento nella paura e nell'incapacità di reperire fonti veritiere. Le stesse persone che diffondono notizie imprecise o totalmente false spesso sono insofferenti o restie alle novità, fino al punto di arroccarsi su posizioni irragionevoli; altre volte non tengono in considerazione punti di vista differenti, nonostante siano riconducibili a fonti ufficiali, quali ad esempio l'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) o l'ISS (Istituto Superiore di Sanità). Di base, questi gruppi si oppongono all'ascesa della tecnologia di quinta generazione.

**Quali sono le principali Fake news diffuse dai complottisti?**

Tra le principali fake news c'è quella relativa alla salute; secondo i NO 5G la tecnologia di quinta generazione è da ritenersi una minaccia capace di provocare gravi effetti sulla salute dell'uomo. Sono riusciti a ricondurre anche la morte di un gruppo di animali al 5G, caso di cui parlo insieme al mio collega Vincenzo Corrado, nel nostro libro. Non solo, lo stesso inquinamento viene fatto ricondurre all'evoluzione della telefonia mobile secondo i complottisti. Il tutto senza dati veritieri alla mano, anche di questo ne parliamo.

**Come sta reagendo la politica ufficiale di fronte a questa propaganda?**

La reazione di buona parte dei sindaci dei comuni italiani è stata quella di assecondare l'atteggiamento degli Anti 5G e di accogliere le loro richieste, tra cui, ad esempio, quella dello smantellamento delle antenne. Il tutto al fine di rassicurarli, visto il periodo difficile, questo ovviamente non ha fatto che aumentare il livello di disinformazione al riguardo e aumentare la paura.

**Nel tuo ebook parli del caso emblematico del comune di Sabbioneta. Perché?**

Parliamo del caso di Sabbioneta, in quanto, trattandosi di un comune di poco più di quattromila abitanti, quindi di una realtà decisamente piccola, la possiamo considerare un osservatorio privilegiato al fine di comprendere le motivazioni di una protesta immotivata, definirne i contorni, conoscerne la genesi e tutte le caratteristiche che, fatte le debite proporzioni, stanno ispirando vere e proprie guerre mediatiche contro il 5G in molte città e metropoli d'Italia e del resto del mondo.

**Sappiamo che è la rete che diffonde queste Fake, trovi adeguata l'opera di contrasto alle Fake?**

Se trovasi adeguata l'opera di contrasto alle fake news, forse non avrei scritto questo libro! Non penso ci sia un limite al riguardo. Le fake news vanno combattute e soprattutto è di fondamentale importanza dare un mezzo alle persone affinché siano autonome nel riconoscerle. Questo è quello che ci impegniamo a fare io e Vincenzo.

**Torniamo, per un attimo, alla rete. Come si integrerà il 5G con quella che, speriamo, diventerà la fibra unica nel nostro paese?**

L'Italia, insieme a Canada, Russia, Brasile e pochi altri, si avvale della tecnologia Fwa (Fixed Wireless Access), vale a dirsi quella ibrida, che punta a sfruttare determinate frequenze per portare la banda larga fissa dove i cavi non possono arrivare (o non è conveniente che arrivino). Sono ancora pochi gli operatori che hanno lanciato un servizio Fwa 5G: 39 in 24 Paesi, tra i quali Cina, Stati Uniti, Germania, Australia, Sud Africa, Regno Unito e Finlandia. Rispetto al 5G mobile, sono molti meno anche i Paesi nei quali gli operatori stanno investendo sul Fixed Wireless Access.

**Il 5G insieme alla rete in fibra potrà essere un elemento fondamentale nella rinascita italiana. In termini di PIL quanto sarà la crescita per il nostro paese?**

Per rispondere a questa domanda mi rifaccio a quelle che sono le linee guida proposte dal premier Conte qualche giorno fa, per la definizione del Piano italiano di ripresa e resilienza per accedere ai fondi previsti dal Recovery Fund. Nel Pnrr sono previste sei missioni, tra cui la

digitalizzazione e l'innovazione, quindi immagino che l'avvento della tecnologia di quinta generazione inciderà positivamente sul PIL.

*Dal sito: <http://confini.blog.rainews.it/2020/09/21/5g-e-il-complotto-maledetto-intervista-a-vanessa-bocchi/>*