



RPS

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTORE

Stefano Cecconi

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Pietro Barrera

Enzo Bernardo

Marina Boni

Corrado Bonifazi

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Gianluca Busilacchi

Massimo Campedelli

Francesca Campomori

Dario Canali

Antonio Cantaro

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Fiorenza Deriu

Francesca De Rugeriis

Luigina De Santis

Nerina Dirindin

Ivana Fellini

Vincenzo Fortunato

Maurizio Franzini

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Mauro Guzzonato

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Saul Meghnagi

Stefano Neri

Massimo Paci

Emmanuele Pavolini

Ivan Pedretti

Laura Pennacchi

Mario Pianta

Gianni Principe

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Giovanni Battista Sgritta

Cristina Solera

Alan Walker



FUTURA

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

OTTOBRE-DICEMBRE 2020

Direzione, redazione e segreteria

Via delle Quattro Fontane 109 - 00184 Roma

Tel. 345 7011231 - rps@futura.cgil.it

Tariffe di abbonamento online 2020

Annuo 50,00 euro

Una copia digitale 16,00 euro

L'abbonamento può essere attivato sul sito

www.ediesseonline.it/rps

Proprietà

Futura s.r.l.

Registrazione Tribunale di Roma Sezione Stampa

n. 57/2004 del 20/02/2004 spedizione A.P. - 45%

- art. 2, comma 20/B legge 662/96, Filiale di Roma

Coordinamento

Rossella Basile

Progetto grafico

Antonella Lupi

Chiuso in redazione nel mese di dicembre 2020

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri

Lisa Bartoli

Rossella Basile

Francesca Carrera

Stefano Daneri

Roberto Fantozzi

Alessandra Fasano

Mara Nardini

Alessandro Purificato

Alessia Sabbatini

Elisabetta Segre

Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*

indice

TEMA

Sud e aree interne

a cura di Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

Sud e aree interne: lo scenario della nuova questione meridionale. Introduzione 7

Sandro Staiano

Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica 31

Gianfranco Viesti

Una nota sui sistemi urbani del Mezzogiorno 55

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

Il Mezzogiorno tra dualismi, spopolamento e «lavoro indecente» 77

Luigi Burroni ed Emmanuele Pavolini

Mezzogiorni d'Europa, tra regioni, istituzioni e politiche 97

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

Istituzioni e regolazione sociale nel Mezzogiorno 123

Domenico Cersosimo e Rosanna Nisticò

L'Italia interna tra contrazioni e segni di rinascita 143

Intervista a Maurizio Landini

Sud e aree interne cruciali per la ripresa: l'Italia cresce unita 159

ATTUALITÀ

Gli anziani nella pandemia

Claudio Falasca

L'integrazione dei servizi abitativi e di assistenza per la permanenza degli anziani nella loro abitazione 169

Benedetto Saraceno

Un virus di classe: anziani, disabili e altri dimenticati 185

DIBATTITO

«Recovery Plan in Italia: il welfare come investimento cruciale per la ripresa»

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

Il welfare che vogliamo: priorità all'assistenza sociosanitaria territoriale, opportunità e rischi del Recovery Plan 201

Andrea Ciarini ed Elisa Mariano

Investimenti sociali e Next Generation Eu in Italia 215

RUBRICA

Nuove tecnologie e welfare

a cura di Fiorenza Deriu

Paolo Parra Saiani

Verso un welfare state digitale? L'intelligenza artificiale tra politiche sociali e apparati di controllo 237

APPROFONDIMENTO

Cristian Perniciano

Le aliquote Irpef medie su figure-tipo: analisi per classi di reddito nel periodo 1974-2020 257

Mara Sanfelici

Tra il dire e il fare: la cultura delle cure palliative nella pratica quotidiana degli assistenti sociali 277

English Abstracts 295

Le autrici e gli autori 301

TEMA

Sud e aree interne

a cura di Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

Sud e aree interne: lo scenario della nuova questione meridionale. Introduzione

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato*

RPS

1. *Questione di interdipendenze*

L'ambizione di questo numero de La Rivista delle Politiche Sociali è contribuire a mettere nuovamente al centro del dibattito scientifico e politico il Sud come grande e irrisolta questione nazionale. Si tratta di un nodo problematico che, a partire dall'unità del Paese, accompagna i processi di sviluppo e di modernizzazione dello Stato e che riaffiora per ondate carsiche nel dibattito scientifico, sebbene le condizioni di affanno di un'ampia parte del Paese emergano costantemente dalle analisi di qualsiasi istituzione o ente di ricerca e su qualsivoglia indicatore socio-economico¹. Uno degli indicatori che più efficacemente dà conto della storicità della questione è certamente il Pil pro capite. Il rapporto Sud-Nord su questo indicatore è chiarissimo: 52% subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale, 56% nel 2019; segno che, fatti salvi pochi periodi di convergenza tra le due aree del Paese (nel 1971 era 61%), le oscillazioni restano molto contenute e il divario si accentua nei periodi di crisi economica (55,6% nel 2008). Qualche segnale positivo si registra nel biennio 2015-2016, quando il Mezzogiorno pare capace di una imprevedibile ripresa dalle crisi del 2007 e 2012 e invertire la tendenza dopo otto anni di recessione (Coco e Lepore, 2018). È in questi anni, per esempio, che la Campania cresce più di ogni altra regione d'Italia (+2,2% nel 2016), che Napoli guadagna il secondo posto – dopo Milano – nella classifica delle imprese «scale-up» (Infocamere-Unioncamere, 2017), che le imprese digitali di Campania, Sicilia e Puglia fanno registrare una crescita superiore alle regioni settentrionali (Censis-Confindustria, 2017), a dimostrazione dell'esistenza di tanti Mezzogiorni d'Italia che vanno osservati con attenzione (Capello, 2016). Su

* Gli autori sono parimenti responsabili della stesura del saggio. Dora Gambardella ha redatto i paragrafi 1 e 4, Vincenzo Fortunato i paragrafi 2 e 3. Il paragrafo 5 è di entrambi gli autori.

¹ Nel lungo elenco di utilissimi produttori di dati sul tema (Istat, Banca d'Italia, Confindustria Mezzogiorno e Srm, ecc.) va citato il prezioso lavoro di analisi dell'economia e della società del Mezzogiorno condotto da Svimez a partire dal dopoguerra.

questi segnali di ripresa impatta pesantemente la crisi economica indotta dalla pandemia Covid; le previsioni per il 2020 collocano il Pil del Mezzogiorno al di sotto del picco minimo del 2014, con una perdita di 18 punti rispetto al 2007, mentre il Centro-Nord di punti ne perderebbe solo 11 (Svimez, 2020). In termini di impatto occupazionale, vuol dire che solo nei primi tre trimestri del 2020 il Sud perde il 4,5% degli occupati, il triplo di quanto perso dal Centro-Nord, posti di lavoro che si sommano a quel mezzo milione già persi dopo il 2007, perché è al Sud che il tessuto produttivo è più fragile e il lavoro più precario, quando non irregolare. A perdere il lavoro sono soprattutto le categorie da sempre più esposte: donne (il secondo trimestre del 2020 fa registrare un -7,3 di occupazione femminile nel Mezzogiorno e -3,9 al Centro-Nord) e giovani (il tasso di occupazione giovanile nel 2020 scende a 27,1 al Sud, mentre si ferma al 46,3 nel Centro-Nord). Che tutto ciò abbia conseguenze drammatiche sulle condizioni complessive di vita della popolazione residente nelle regioni meridionali del Paese e sul futuro delle nuove generazioni è di facile intuizione: l'indicatore di povertà più «estremo» – l'incidenza della povertà assoluta – nel 2019 è all'8,6% nel Sud e al 5,4% del Centro-Nord², il divario Nord-Sud sulla percentuale di giovani che abbandonano precocemente gli studi è dell'ordine di 7,6 punti nel 2019 (era 5,3 nel 2011), mentre crescono le migrazioni interne per il lavoro e per la formazione avanzata, e il Mezzogiorno si spopola. Questioni cruciali su cui avremo modo di soffermarci più avanti.

Se si indagano i divari territoriali in una prospettiva più ampia si vede che è l'Italia nel suo complesso a perdere posizioni nel confronto con i Paesi europei e che l'arretramento comincia almeno a partire dagli anni novanta e dunque ha poco a che fare con la crisi Covid: fatto 100 la media europea, il Pil italiano dal 1995 al 2019 passa da 112 a 95, quello della Germania da 119 a 120, quello della Spagna da 82 a 90. Nel trend complessivo di arretramento perdono posizioni le regioni più ricche del Paese e, soprattutto quelle della cosiddetta Terza Italia, le cui performance si avvicinano fortemente alle regioni del Sud del Paese. Insomma una geografia dello sviluppo profondamente mutata in un quarto di secolo, ma contrassegnata da uno squilibrio territoriale persistente. Parlare di squilibri territoriali significa dunque guardare all'asse Nord-Sud insieme al confronto Italia-Europa, ma anche affrontare il nodo aree interne in rapporto alle aree metropolitane, come recita il

² Su quanto i regimi di povertà funzionino al pari di un prisma utile per le analisi comparate si veda Saraceno e al. (2020).

titolo di questo numero, e riflettere sulle trasformazioni e sulle potenzialità di «quell'osso» – per usare un'espressione di Manlio Rossi Doria – che attraversa l'intero Paese, da nord a sud, e che rappresenta il 60% della sua superficie e in cui vive circa un quarto della popolazione italiana complessiva. Sono aree ad elevato rischio di spopolamento e di isolamento, con bassi livelli di accesso ai servizi pubblici essenziali e compromesse capacità di sviluppo che dal 2012 sono oggetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne, grazie ad una intuizione di Fabrizio Barca. Insomma, un altro Sud dell'Italia e, per il Mezzogiorno, un Sud nel Sud, in cui i grandi temi demografici acquisiscono una particolare importanza e le necessità di strategie di investimento nell'infrastrutturazione dei territori e nella mobilità interna diventano più urgenti.

Questo numero prende forma mentre il Sud torna dopo molti decenni nell'agenda politica, prima con i Patti per il Sud, il decreto Mezzogiorno (2016) e l'istituzione delle ZES (2017), e oggi con il Piano Sud – voluto dal ministro Provenzano – cui si deve il disegno di un programma di misure e investimenti che guarda all'Italia del 2030. Nel frattempo si discute di regionalismo differenziato (Staiano, 2019; Viesti, 2019) e di possibili nuove forme dello Stato e si apre uno scontro di numeri, usati a certificare l'esistenza di un Sud improduttivo e dissipatore o piuttosto per dimostrare il progressivo disinvestimento pubblico nel Mezzogiorno del Paese, e l'uso delle risorse europee in funzione sostitutiva della spesa ordinaria (Ricolfi, 2010; Giannola e al., 2017; Petraglia e al., 2020). È quel «teorema meridionale» (Viesti, 2014) che ha una certa presa nel dibattito politico e nell'opinione pubblica, e persino nella classe degli intellettuali, che assume impossibile una strategia di sviluppo unitario e scarica le responsabilità del mancato sviluppo del Sud sulla cattiva qualità delle sue classi dirigenti³. Se si conviene che i Conti pubblici territoriali siano una fonte di dati attendibile, resta il fatto che la spesa per interventi nazionali nel Mezzogiorno in rapporto al Pil è passata dallo 0,68 degli anni cinquanta allo 0,15 del periodo 2011-2015 e la spesa ordinaria della Pubblica amministrazione dal 10,4 del 2000-2002 al 6,9 del 2015-2017 (Viesti, 2020). A uscire da questo dibattito tutto nazionale e a fare chiarezza circa le strategie con cui programmare l'uscita dalla crisi Covid ci pensa l'Europa, condizionando una quota consistente delle risorse del programma Next Generation Eu all'investimento nelle regioni del Mezzogiorno. Si tratta di una quota di risorse

³ Su questa interpretazione, alquanto datata, si veda la posizione espressa recentemente da Carlo Trigilia in merito alla gestione del recovery Plan (https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5459).

senza precedenti, paragonabile, per visioni strategiche in gioco, solo al periodo postbellico, quando il dibattito politico era animato da voci che chiedevano di considerare la ricostruzione come un'occasione da non perdere per la risoluzione del problema dell'industrializzazione mancata del Mezzogiorno, mettendo da parte il vano proposito di un ritorno alla situazione prebellica (tra gli altri, l'allora ministro dell'Industria Rodolfo Morandi). Oggi come allora il Paese si trova davanti alle stesse scelte strategiche e all'opportunità di ridisegnare il sistema Paese, investendo nel recupero del gap rispetto all'Europa, avviando un programma di infrastrutturazione che colmi i divari nella mobilità territoriale interna, che assuma istruzione, lavoro e sanità come pilastri dei diritti di cittadinanza e faccia del Mezzogiorno, con i suoi porti e il suo accesso sul Mediterraneo, un motore dello sviluppo del Paese in una prospettiva di interdipendenza, una categoria chiave nella costruzione di questo numero.

Riflettere in termini di interdipendenze vuol dire prima di tutto sottoscrivere il principio che «L'Italia sarà quel che il Mezzogiorno sarà», come si legge nella premessa al Piano Sud, se non per ragioni etiche, almeno per quegli «elementari principi di convenienza e di reciprocità» (Coco e Lepore, 2018, p. 214) a fondamento di una strategia di sviluppo per il progresso e il benessere dell'Italia intera che inevitabilmente dipendono dall'avanzamento del Mezzogiorno. Significa anche non ci può essere «ripresa dell'espansione produttiva» senza «lo sviluppo democratico del Mezzogiorno» (Villari, 1978, pp. VII sgg.), riconoscere che l'economia non decolla senza un significativo investimento nel sociale che scardini una volta e per tutte quei divari civili che sono determinanti dello sviluppo (Cersosimo e Nisticò, 2013; Bianchi e Frascilla, 2020), significa che occorre guardare all'economia insieme alla demografia, tenere conto delle drammatiche prospettive dell'invecchiamento della popolazione, del calo delle nascite, dell'impatto demografico dei movimenti migratori e dello spopolamento delle aree interne, significa guardare alla geografia della nuova competizione globale e alle prospettive di sostenibilità dello sviluppo, significa non dimenticare quella questione morale evocata da Pasquale Saraceno alcuni decenni fa, interrogarsi sul funzionamento delle istituzioni locali e sulla qualità delle classi dirigenti, significa usare opportunamente la lente del capitale sociale, guardare a quei numerosi attori che lavorano nel sociale costruendo comunità, significa non trascurare il complesso dei fenomeni di infiltrazioni mafiose, che certo non riguardano solo il Sud del Paese. Insomma le interdipendenze sfidano le gerarchie disciplinari e spingono,

non solo ad alzare lo sguardo per capire meglio il Mezzogiorno, ma anche ad allargarlo, spingono a sconfinamenti virtuosi e capaci di rinunciare all'assolutizzazione delle chiavi interpretative.

Le interdipendenze ci hanno spinto a costruire un numero multidisciplinare, nel quale economisti, sociologi e giuristi guardano al Sud e alle aree interne da diverse prospettive disciplinari, proponendo le proprie letture e offrendo spunti di riflessioni che aiutano a ricostruire un quadro complesso, che non può in alcun modo ritenersi esaustivo. Per compensare in minima parte le lacune inevitabilmente presenti nelle letture proposte da questo numero, questo saggio introduttivo prova a ricostruire lo scenario della nuova questione meridionale, individuando quelle che a noi appaiono le principali direttrici di strutturazione – e insieme di potenzialità di intervento – dell'assetto attuale dei divari territoriali nel Paese. L'ultimo paragrafo presenta i saggi che compongono questo numero.

2. Economia, imprese e mercato del lavoro

Nonostante alcuni segnali incoraggianti di una lenta e timida ripresa, ancora prima della pandemia da Covid-19, la lunga crisi ha di fatto sedimentato, se non acuito, profonde differenze territoriali nel modello di resilienza industriale meridionale, delineando un quadro abbastanza composito caratterizzato da regioni più dinamiche e reattive, come la Campania e la Puglia, con una più solida tradizione industriale e un tessuto di medie e grandi imprese, ed altre aree meno virtuose, come la Sicilia e la Sardegna che, nonostante alcune realtà di eccellenza, stentano ancora a ritrovare un'identità industriale e una via di uscita dalla crisi. In mezzo al guado troviamo la Basilicata e, sorprendentemente, la Calabria, in cui le ridotte dimensioni unite ad alcune specificità produttive nel settore industriale e agroalimentare, la diffusione di un terziario innovativo fatto di piccole imprese flessibili e con una crescente vocazione internazionale, contribuiscono a garantire buone performance e un discreto andamento negli indicatori macro-economici regionali. In generale, mentre le imprese industriali del Centro-Nord hanno puntato sull'internazionalizzazione e sull'innalzamento qualitativo dell'offerta, quelle meridionali, meno presenti nelle catene globali del valore e poco orientate all'innovazione, hanno resistito negli anni della crisi facendo soprattutto leva sul contenimento dei costi.

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

Tabella 1 - *Imprese attive nelle regioni meridionali per settore economico. Anno 2018*

	Attività manifatturiere	Costruzioni	Commercio	Trasporto e magazzinaggio	Servizi alloggio e ristorazione	Attività professionali, scientifiche e tecniche	Servizi di supporto alle imprese	Sanità e assistenza sociale	Altro	Totale
Mezzogiorno	131.339	205.759	546.314	44.178	126.180	13.720	48.392	15.432	568.779	1.700.093
Italia	485.643	739.031	1.387.853	149.258	390.923	59.334	182.538	38.365	1.717.798	5.150.743
Abruzzo	11.722	17.259	32.140	2.648	9.977	1.266	4.176	829	47.105	127.122
Molise	2.161	3.748	6.990	795	2.130	253	769	231	13.986	31.063
Campania	39.249	59.878	186.462	13.711	37.467	4.076	14.975	4.171	128.809	488.798
Puglia	25.086	38.639	98.781	8.026	23.063	2.750	8.189	2.684	120.944	328.162
Calabria	11.795	18.960	54.930	3.767	12.102	1.208	3.775	1.194	52.049	159.780
Basilicata	3.765	5.975	12.279	1.333	3.281	428	1.224	341	24.427	53.053
Sardegna	10.127	19.676	37.832	4.064	12.667	975	4.659	1.121	52.178	143.299
Sicilia	27.434	41.624	116.900	9.834	25.493	2.764	10.625	4.861	129.281	368.816

Fonte: Rapporto Confindustria e Srm – *Check up Mezzogiorno 2019*.

Complessivamente, nel 2018 nelle regioni del Mezzogiorno si concentravano circa un terzo delle imprese italiane, operanti soprattutto nei settori del commercio, dei servizi, delle costruzioni e del manifatturiero. La debolezza del settore manifatturiero, compensata almeno in parte dalla crescita delle attività dei servizi e nel terziario innovativo, fa da contraltare alla centralità del commercio e dell'edilizia che sono generalmente alla base delle economie più fragili e meno sviluppate. Anche le dimensioni d'impresa fotografano una realtà fatta di poche grandi imprese, collocate soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia, e da un'ampia diffusione di micro e piccole imprese in linea con il resto del Paese (tabella 2).

Tabella 2 - Imprese attive nelle regioni meridionali per classe dimensionale (anno 2017)

	0 – 9	10 – 49	50 – 249	oltre 250	Totale
Campania	334.185	13.283	1.334	160	348.962
Puglia	243.908	8.863	777	110	253.658
Calabria	105.727	2.746	249	18	108.740
Basilicata	33.754	1.197	116	13	35.080
Sardegna	100.287	3.341	325	27	103.980
Sicilia	261.139	8.168	721	91	270.119
Mezzogiorno	831.837	30.316	2.877	362	865.392
Italia	4.179.818	191.004	22.906	3.895	4.397.623
Nord-Ovest	1.204.727	59.699	8.492	1.663	1.274.581
Nord-Est	872.091	49.388	6.161	1.015	928.655
Centro	909.737	40.092	4.330	737	954.896

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat, 2020b.

I dati sull'andamento del mercato del lavoro ci restituiscono un quadro problematico con un tasso di occupazione di circa quindici punti percentuali inferiore alla media nazionale e, soprattutto, una forte incidenza della disoccupazione giovanile che in alcune regioni sfiora il 50% o lo supera, come nel caso della Sicilia. Come rileva l'ultimo rapporto Svimez (2019), aumentano le disuguaglianze e rimane alta l'incidenza della povertà sia assoluta che relativa, solo in parte mitigate dall'introduzione del Reddito di cittadinanza come politica di sostegno al reddito delle famiglie che ha fatto registrare in Campania, Sicilia e Puglia e, più in generale, nelle regioni meridionali il maggior numero di domande⁴.

⁴ I dati dell'Osservatorio dell'Inps, al 31 ottobre 2019, certificano che sono state accolte 900.283 domande di Reddito di cittadinanza e 120.327 domande di Pen-

La fotografia scattata dall'Istat (2020a) restituisce un quadro ancora preoccupante, nonostante alcuni timidi segnali di miglioramento. In particolare, nel 2019 sono circa 1,7 milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 6,4%), per un totale di quasi 4,6 milioni di individui (7,7%), in calo rispetto al 2018 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 7,0% e all'8,4%. Nel Mezzogiorno la povertà familiare scende dal 10 all'8,6% e quella individuale dall'11,4% al 10,1%. Se guardiamo ai territori, la povertà diminuisce nelle città e nelle aree metropolitane, in grado di attirare investimenti e creare occupazione soprattutto nel settore terziario, mentre sono soprattutto le aree periferiche e i comuni più piccoli (fino a 50 mila abitanti) che evidenziano un incremento di quasi due punti percentuali rispetto al 2018 (dal 5% al 6,6% nel 2019). La povertà colpisce maggiormente le famiglie più numerose, con figli minori o anziani, particolarmente diffuse al Centro e al Sud, e decresce con l'aumento del livello di istruzione e la condizione occupazionale.

Se consideriamo, invece, la povertà relativa, nel 2019 le famiglie in condizioni di povertà relativa sono poco meno di 3 milioni (11,4%), per un totale di oltre 8,8 milioni di individui (14,7%). Rispetto al 2018, la situazione è sostanzialmente stabile in tutte le ripartizioni territoriali, ma profonde differenze permangono tra le regioni del Nord e quelle del Mezzogiorno in cui l'incidenza percentuale è tre volte superiore, 21,1% rispetto al 6,8%.

Un altro aspetto che influisce significativamente sul mancato sviluppo delle aree meridionali è rappresentato dalla scarsa dotazione infrastrutturale. La mancanza di moderne reti stradali e autostradali, di un sistema efficiente di trasporti ferroviari ad alta velocità, marittimi, di aeroporti collegati con il resto del Paese e con le principali destinazioni internazionali, costituiscono ancora oggi uno dei limiti principali alla modernizzazione economica e sociale del Mezzogiorno e un *handicap* per le imprese e i cittadini di queste aree. Mancano, inoltre, le città medie, diffuse nelle aree del Centro e del Nord, e le poche che ci sono risultano poco o affatto collegate tra loro. Su queste condizioni di base occorre necessariamente intervenire, ripartendo da una politica economica e industriale che ponga il Mezzogiorno al centro del dibattito politico nazionale, per contribuire a creare un ambiente meno ostile al radica-

sione di cittadinanza, per un totale di 1.020.610 nuclei familiari raggiunti dalla misura di contrasto alla povertà. Le tre regioni nelle quali sono state accolte più domande sono la Campania (Rdc 177.194, Pdc 17.731), la Sicilia (Rdc 158.675, Pdc 17.997) e la Puglia (Rdc 84.315, Pdc 9.474).

mento dell'azione imprenditoriale e per favorire la diffusione della cultura manageriale all'interno di aziende più moderne e competitive, in linea con il resto del Paese.

Tabella 3 - Indicatori socio-economici per le regioni meridionali, Italia e Mezzogiorno (anni 2018 e 2019)

	Popolazione residente	Tasso occupazione 2019	Tasso disoccupazione 2019	Tasso disoccupazione 15-24 anni
Italia	60.359.546	59,2	9,9	29,4
Mezzogiorno	13.957.942*	45,1	17,4	44,6
Campania	5.801.692	41,2	20,4	46,6
Puglia	4.029.053	46,1	14,6	40,4
Calabria	1.947.131	44,1	20,1	48,6
Basilicata	562.869	51,5	9,5	31,1
Sicilia	4.999.891	42	18,9	51,1
Sardegna	1.639.591	53,3	15,4	45

* Inclusi Abruzzo e Molise, Isole escluse.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat, 2020b.

Infine, una particolare attenzione merita il tema delle crescenti disuguaglianze sociali e civili, della bassa qualità dei servizi pubblici essenziali quali sanità e assistenza. Da questo punto di vista, i dati disponibili sono allarmanti; chi vive al Sud ha la possibilità di usufruire di un sistema di servizi pubblici, centrali e locali, di gran lunga inferiore per quantità, accessibilità, qualità ed efficienza rispetto a chi vive nelle regioni del Nord. Il divario tra il contesto sociale e civile in cui vivono i cittadini meridionali e quello degli abitanti del Nord è ancora oggi ampio e piuttosto generalizzato, sebbene esistano differenziazioni interne e tra le regioni non trascurabili. Guardando agli indicatori del «benessere equo e solidale» (tabella 4) pubblicati dall'Istat (2019) con disaggregazione regionale, e soffermandoci sugli ambiti del divario civile è possibile osservare livelli di benessere in media sistematicamente più bassi nel Mezzogiorno che nel resto del Paese.

Le differenze sono significative e riguardano ambiti essenziali, dall'accesso all'acqua e all'energia elettrica, alla possibilità di usufruire di servizi adeguati per i bambini e gli anziani, ai servizi di trasporto pubblico che al Sud risultano scarsi (circa un terzo in meno rispetto alle regioni

del Nord) e inadeguati. Per tutti gli indicatori evidenziati nella tabella si registra una forte variabilità regionale che conferma il tradizionale gradiente Nord-Mezzogiorno. Tra le regioni, la Campania si trova all'ultimo posto rispetto al numero dei posti letto nei presidi socioassistenziali con solo 1,7 posti ogni 1.000 abitanti, mentre le province autonome di Trento e di Bolzano mostrano i livelli più elevati, pari a più del doppio della media italiana (rispettivamente 13,9 e 13,4). Una forte variabilità si registra anche per l'indicatore sui bambini che usufruiscono di asili nido e servizi comunali per la prima infanzia; al riguardo in Calabria sono l'83% in meno rispetto al dato medio dell'Italia, mentre nella provincia autonoma di Trento l'indicatore raddoppia rispetto alla media italiana (26,4% contro 13%). Le famiglie che vivono in Calabria sono quelle che registrano anche le maggiori difficoltà ad accedere ai servizi essenziali (12,8%) e che denunciano maggiormente irregolarità nell'erogazione dell'acqua (39,6%), con un livello 3 volte più elevato della media italiana.

Tabella 4 - Qualità dei servizi pubblici in Italia per ripartizione territoriale (anni 2016-2019)

	Sud	Centro	Nord	Italia
Posti letto nei presidi residenziali assistenziali e socio-sanitari - 2016	3,8	5,6	9,6	6,8
Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia - 2017	5,4	18,6	16,3	13
Anziani in assistenza domiciliare integrata - 2018	2,5	2,5	2,9	2,7
Difficoltà di accesso ad alcuni servizi - 2016-2018	10,4	7,4	5,1	7,3
Irregolarità nella distribuzione dell'acqua - 2018	21,2	10,6	3	10,4
Irregolarità del servizio elettrico - 2018	3,3	2,1	1,4	2,1
Posti/km offerti dal Trasporto pubblico locale - 2017	2.079	5.083	6.008	4.587
Tempo dedicato alla mobilità - 2013/2014	73	79	77	76
Soddisfazione per i servizi di mobilità - 2018	14	11,5	22,2	17,8
Competenze digitali - 2019	17,2	23,5	25	22

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2019).

Le regioni del Mezzogiorno si collocano, inoltre, su livelli più bassi della graduatoria rispetto a quasi tutti gli indicatori che misurano il livello di benessere soggettivo. Le differenze territoriali si fanno più accentuate soprattutto con riferimento alla soddisfazione per la vita, dove lo svan-

taggio del Mezzogiorno è particolarmente evidente (-11,9 punti percentuali nel Mezzogiorno rispetto al Nord). Seguono i divari nella soddisfazione per il tempo libero (-7,5 punti percentuali) e nei giudizi sul futuro, per i quali si registra un differenziale territoriale di -5,5 punti percentuali fra coloro che si dichiarano più ottimisti.

La bassa qualità dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche meridionali non è unicamente legata a carenze nel volume di spesa pubblica, sempre più limitato negli ultimi anni. Non sempre, infatti, la riduzione del gap in termini di spesa pro capite tra le regioni del Nord e del Sud si è accompagnata al contenimento delle distanze nella dotazione e qualità dei servizi. Come notano Cersosimo e Nisticò, ad influenzare i diversi livelli di funzionamento e di qualità sembrano esercitare un peso rilevante «sia condizioni di contesto che fattori «di agenzia», legati cioè ai comportamenti degli attori pubblici e privati e a norme sociali. In particolare, le strutturali difficoltà economiche e le ridotte opportunità occupazionali nel Mezzogiorno implicano spesso una spinta, da parte di istituzioni e *policy makers*, all'utilizzo distorto di servizi e dotazioni finanziarie» (2013, p. 277).

Il quadro che emerge è quindi quello di un Mezzogiorno che, nonostante le elevate potenzialità, risulta oggi più che mai particolarmente vulnerabile ed esposto alle dinamiche della globalizzazione e della crescente competizione internazionale. In questo scenario, senza buone politiche nazionali destinate soprattutto a potenziare la dotazione industriale, a stimolare la nascita di nuove imprese, promuovere l'occupazione e ripensare il sistema della formazione e sviluppo del capitale umano, a ridurre le crescenti disuguaglianze economiche e sociali, appare difficile immaginare una ripresa duratura. Come rileva De Rossi, il Mezzogiorno non è una parte residuale del Paese, bensì «uno dei terreni decisivi per vincere le sfide dei prossimi decenni» (2018, p. 7). Pertanto, l'obiettivo della riduzione dei divari tra Nord e Sud non può essere slegato da un disegno complessivo e unitario di rilancio della crescita del Paese. Al riguardo è evidente il bisogno di una classe dirigente avvertita e accorta, di istituzioni forti in grado di immaginare nuovi sentieri di sviluppo orientati alla coesione e sostenibilità. Su questi temi, e più in generale sulla crescita del Mezzogiorno, il cosiddetto «Recovery Fund» e il recente piano del governo rappresentano sicuramente una «nuova» grande opportunità di rilancio per tutto il Paese, ma soprattutto per intervenire nelle aree del Mezzogiorno in tutti gli ambiti in cui si registrano i principali divari in termini di infrastrutturazione economica e sociale.

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

3. Territori, istituzioni e regolazione

Come abbiamo evidenziato, il quadro che tradizionalmente emerge dalla letteratura e dalle ricerche sembra rafforzare, ancora oggi, l'idea di un marcato dualismo, non solo economico ma anche civile e sociale, tra le regioni del Centro-Nord rispetto alle regioni del Mezzogiorno. Tale dualismo si traduce, di fatto, in profonde differenze nei processi di modernizzazione economica e sociale nei vari contesti. In particolare a differenza dei territori maggiormente sviluppati del Nord, delle grandi aree urbane industrializzate, con una tradizione imprenditoriale diffusa, una buona dotazione di capitale sociale, istituzioni locali forti, associazioni economiche e sindacali radicate e legittimate, in grado di produrre e mettere al servizio delle imprese e dei cittadini all'interno del sistema quei beni competitivi collettivi fondamentali per lo sviluppo economico e sociale ed alla base del dinamismo di quelle aree, in molte aree del Mezzogiorno, soprattutto quelle più interne e periferiche, tale combinazione di *asset* fondamentali è difficilmente rintracciabile per cui la competitività e il successo delle imprese derivano da altri fattori legati soprattutto alla maggiore flessibilità e al contenimento del costo del lavoro. Allo stesso modo, sistemi sociali più fragili e meno inclusivi accrescono la vulnerabilità, l'esposizione ai nuovi rischi e impediscono la piena fruizione dei diritti di cittadinanza per i residenti in quelle aree. Per spiegare tali differenze si fa spesso riferimento all'idea che la storia e la geografia abbiano un peso specifico e determinante nell'articolarsi delle configurazioni dei sistemi socio-economici. Come rileva Burrone (2016), l'eredità storica e gli assetti istituzionali presenti nei luoghi influenzano le strategie e le azioni nei diversi contesti rappresentando un insieme di vincoli e di opportunità. Esisterebbe dunque una *path dependency* in virtù della quale gli assetti regolativi passati influenzano le principali caratteristiche e i percorsi possibili di cambiamento. A tale riguardo, la ricerca sui prerequisiti dello sviluppo (Bagnasco, 1977 e 1988) nelle aree ad economia diffusa ha sottolineato l'importanza del rapporto tra economia e istituzioni sociali, politiche e amministrative. In particolare ha evidenziato la centralità di un'adeguata capacità di regolazione sociale e politica dei fenomeni e delle opportunità di sviluppo attraverso un'opportuna selezione e combinazione tra i fattori e le risorse interne ed esterne ai territori.

La nostra tesi sulla lettura dei ritardi e della lenta ripresa del Mezzogiorno è che, oltre alla centralità e disponibilità delle risorse economiche, alla persistenza di condizioni di svantaggio strutturale, le

«istituzioni contano», in termini di qualità e rendimento, ma anche di leadership lungimiranti e orientate alla soddisfazione di bisogni collettivi ed al raggiungimento di obiettivi di lungo periodo. Le istituzioni contribuiscono, infatti, a formare l'insieme di incentivi alla base del comportamento e delle scelte di individui e imprese e pertanto influenzano significativamente il grado di sviluppo di un'economia, la sua attitudine a crescere, l'ampiezza delle disuguaglianze, e molti altri aspetti della vita sociale. Istituzioni deboli e una classe politica «estrattiva» (Acemoglu e Robinson, 2013) hanno per anni limitato, se non impedito, la formazione di una capacità autonoma di sviluppo delle regioni meridionali. Come evidenziato, la debolezza della struttura produttiva meridionale, l'arretratezza della rete infrastrutturale, le persistenti disuguaglianze e l'incapacità dei governi di mettere in campo efficaci politiche di sviluppo, per quanto rilevanti, funzionano come cause prossime delle difficoltà che incontra uno sviluppo autonomo. Secondo Trigilia, «le cause più profonde vanno invece ricercate cercate nel tipo di rappresentanza che il sistema politico offre agli interessi del Mezzogiorno. Si tratta di una rappresentanza schiacciata su interessi a breve di natura particolaristica, sia a livello locale che nei rapporti con il centro, ai quali viene data soddisfazione con politiche prevalentemente redistributive che non sono in grado di favorire uno sviluppo autonomo a medio e lungo termine, ma anzi spesso lo ostacolano, alla ricerca di consenso politico» (2019, p. 8). Come emerge da alcuni contributi del volume, ciò è potuto accadere perché istituzioni politiche formalmente inclusive mancavano per motivi storici di quei requisiti culturali (cultura civica) e organizzativi (forte pluralismo sociale e politico a livello della società civile) che avrebbero potuto orientarne il funzionamento in direzione favorevole allo sviluppo. Ma anche perché le élite nazionali, politicamente deboli e a lungo sfidate da forze non pienamente integrate nello stato nazionale, hanno rinunciato a contrastare il comportamento estrattivo e predatorio delle élites locali in cambio del consenso che queste portano in dote per il centro.

In realtà, non tutto il Mezzogiorno risente allo stesso modo di tali condizioni sfavorevoli allo sviluppo, né ugualmente tutte le élite politiche e istituzionali si muovono in chiave estrattiva e predatoria. La differenziazione interna al Mezzogiorno è oggi ancora più marcata che in passato. Come evidenzia bene Cersosimo «Il Sud non è un altro mondo. Il Mezzogiorno non è sempre e comunque il regno della sfiducia interpersonale e istituzionale e il Nord non è il regno della fiducia» (2014, p. 2). La nostra idea è che, nonostante le molteplici debolezze e la preca-

rietà degli assetti regolativi, esistono esperienze di successo, imprese innovative, città e luoghi virtuosi, in linea con il resto del Paese. In altre parole, economia e società del Mezzogiorno non sono realtà sganciate dall'Italia. Come rilevano Viesti (2013) e Trigilia (2012) «Non c'è Nord senza Sud», ma entrambi sono legati da una fitta rete di rapporti commerciali, produttivi e finanziari che generano condizionamenti reciproci, determinando andamenti fortemente correlati delle rispettive economie. Inevitabilmente i risultati economici e il progresso sociale di ciascuna di esse dipendono dal destino dell'altra. Ciononostante, alcune differenze esistono, condizionano e incidono profondamente sulle performance delle imprese, sulle strategie e sui comportamenti delle persone e delle famiglie.

Dalla comparazione con altre aree del Paese emerge chiaramente il limite del modello interpretativo fondato sul dualismo classico tra aree geograficamente distinte, tra il Nord e il Sud. In realtà come rilevano alcuni studiosi interessati al tema, nonostante la persistenza dei divari tra le «tre Italie» (Bagnasco, 1977) e, all'interno delle aree, con variazioni significative tra le regioni soprattutto del Mezzogiorno, stiamo assistendo a profonde trasformazioni nei caratteri distintivi del dualismo tradizionale. In particolare, al divario verticale che tendeva a segmentare in due il sistema imprenditoriale nazionale in riferimento alla localizzazione territoriale, si sovrappone sempre più un «dualismo orizzontale» che differenzia le imprese in riferimento alle loro capacità di adattamento al mutamento dei contesti competitivi globali. Tale trasformazione negli aspetti più squisitamente economici si accompagna, di fatto, ad un più marcato «dualismo istituzionale» (Giannola, 2003) nella misura in cui istituzioni deboli e poco efficienti, in contesti economicamente più fragili, scoraggiano e disincentivano comportamenti virtuosi e innovativi da parte degli imprenditori e dei soggetti economici locali, con ripercussioni importanti anche dal punto di vista sociale e di sviluppo del territorio.

Il vero discrimine tra successo e insuccesso ancorché dalla dimensione aziendale, dal settore di appartenenza o dal ruolo centrale della famiglia, è rappresentato soprattutto dalle caratteristiche del contesto, dalla qualità e dal rendimento delle istituzioni, dalla presenza più o meno diffusa di rapporti di collaborazione tra le imprese, ma anche con gli altri soggetti economici, con gli enti locali, con le università e i centri di ricerca in grado di socializzare conoscenze e fornire capitale umano qualificato in linea con le esigenze del mercato e delle imprese del territorio. Occorre, quindi, ripensare lo sviluppo guardando allo stretto rapporto tra

condizioni economiche e sociali, a partire dalle potenzialità e dalle risorse dei contesti, valorizzando e incentivando la cooperazione tra gli attori socio-economici, promuovendo il dialogo tra i cittadini e le istituzioni in una logica che vada oltre il mero criterio del mercato e del consenso.

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

4. Demografia, migrazioni e istruzione

Delle molte dimensioni che segnano il divario tra Nord e Sud del Paese – e tra Italia e Europa – vogliamo citarne ancora alcune che a nostro parere aiutano a leggere i caratteri della nuova questione meridionale con uno sguardo al futuro, riflettendo sulla probabilità sempre più ridotta che le generazioni di giovani meridionali possano liberamente decidere di continuare a risiedere nel Mezzogiorno esercitando il diritto ad una formazione emancipatoria e di qualità e ad un lavoro dignitoso. In quest’ottica, pur rischiando di frammentare il discorso, proveremo a fare qualche cenno ad alcuni temi significativi che, per ragioni di spazio, non trovano approfondimenti dedicati nei saggi di questo numero, facendo qualche riferimento alle questioni demografiche e alle opportunità educative offerte ai bambini e ai giovani del Sud, passando con inevitabili salti dalla prima infanzia all’università.

La popolazione italiana ha smesso di crescere dal 2015, in linea con una tendenza comune a tutti i Paesi europei: nel complesso nella metà di questo secolo gli europei rappresenteranno solo il 7% della popolazione mondiale, un calo vertiginoso se si considera che nel 1950 ne rappresentavano il 22%. L’invecchiamento della popolazione e il calo delle nascite non sono solo cambiamenti demografici che stravolgono il volto di un Paese e spopolano i centri medi e piccoli, ma fattori che rendono l’economia meno sana: un Paese senza giovani è un Paese nel quale si contrae la fascia di popolazione in età di lavoro – che ha effetti sul Pil – e sale la spesa pubblica a sostegno della popolazione anziana. Come nota Miotti: «La questione demografica sta in effetti assurgendo a ruolo primario nella generale questione meridionale e si delineano con chiarezza distinti e divergenti destini delle due parti del Paese» (2019, p. 156). Secondo le stime, infatti, nei prossimi cinquant’anni il Mezzogiorno sarà l’area più invecchiata del Paese, con un netto calo di giovani e una forte perdita migratoria, perché i flussi migratori in uscita dalle regioni del Sud non saranno compensati da quelli degli stranieri in entrata, come invece accade per le regioni del Centro-Nord. La ripresa

delle migrazioni interne dal Sud verso il Nord del Paese (Colucci e Gallo, 2020; D'Onofrio e Orientale Caputo, 2017) non testimonia solo la necessità dei giovani di assicurarsi un futuro in un luogo diverso da quello di nascita, ma anche un cambiamento negli stessi movimenti migratori interni, sempre meno capaci di una rimessa della ricchezza verso i luoghi di origine e sempre più frutto di un investimento familiare nella futura indipendenza economica ai figli (Giannola, 2020). Se poi a muoversi sono soprattutto i giovani altamente qualificati allora le migrazioni interne segnalano anche la dissipazione dell'investimento dei territori di origine nella formazione delle nuove generazioni di meridionali e si verifica un pericoloso effetto «pentola bucata» (Bianchi e Frascilla, 2020, p. 137).

La cura della prima infanzia, così centrale nella prospettiva dell'investimento sociale, costituisce una dimensione nella quale le differenze territoriali in termini di tassi di copertura dei servizi pubblici si intrecciano con le disuguaglianze sociali, di genere e con il ruolo sostitutivo del welfare assegnato alle famiglie, facendo del nostro Paese un caso prossimo alla «familiarizzazione per default» (Saraceno, 2009). A ben vedere non si tratta solo della ben nota questione della scarsa disponibilità dei posti nei nidi pubblici, della ridotta diffusione di tempo pieno e mense scolastiche nel ciclo della formazione primaria che, anche in epoca pre-Covid, privava di importanti opportunità educative i bambini del Sud del Paese (Fondazione con il Sud, 2019). Perché nei contesti dove l'offerta è più debole si verifica un pericoloso effetto moltiplicatore che fa aumentare la selettività nell'accesso ai servizi e introduce un ulteriore elemento di svantaggio proprio per le famiglie che dovrebbero essere più tutelate dall'intervento pubblico: famiglie di disoccupati, di lavoratori irregolari, con madri casalinghe. In tali circostanze non deve sorprendere che l'immissione anticipata nel percorso scolastico primario e il ricorso alle sezioni primavera costituiscano per le famiglie meridionali una frequente strategia sostitutiva di cura dei figli, che sacrifica i bisogni educativi di bambini di questa fascia d'età (Gambardella e al., 2015). Non è un caso che tra le proposte recentemente avanzate dall'Alleanza per l'infanzia (2020) si insista sulla necessità che una parte delle risorse del Recovery Plan sia investita nei servizi per l'infanzia – specie al Sud e nelle aree interne – in quanto servizi educativi, di sostegno allo sviluppo e pari opportunità tra i bambini e non solo servizi di conciliazione.

I dati Eurostat più recenti (2020) segnalano che nel 2019 l'Italia fa registrare un tasso di *early leavers* pari al 13.5% che colloca il nostro Paese

al di sotto del target europeo della strategia 2020 fissato al 10% e al di sotto della media europea a 28 Paesi pari al 10,3%. Peggio di noi solo Spagna, Bulgaria, Malta, Romania, Islanda e Turchia. Il tasso, in progressiva caduta dal 2010 (quando era 18,6%), mostra negli ultimi anni una inversione di tendenza col risultato che nel 2019 torniamo ai valori registrati nel 2016. Ai nostri fini va sottolineato che nel 2019 al Mezzogiorno si registra un tasso doppio di quello del Nord-Est (18,2% *vs* 9,6%). Un quadro non meno allarmante viene dai dati Ocse-Pisa che mostrano una sostanziale continuità nel tempo dei risultati degli studenti italiani rispetto a quelli degli altri Paesi: il rapporto 2018 evidenzia che gli studenti italiani nei test relativi alla *literacy* di lettura hanno ottenuto un punteggio di 476, 11 punti sotto la media Ocse e un punteggio medio nelle prove di *literacy* matematica in linea con la media dei Paesi Ocse (Italia 487 *vs* Ocse 489). Il divario tra Nord-Est e Sud è dell'ordine di 57 punti nella *mathematical literacy*, 54 nella *literacy* scientifica e 48 nella *reading literacy*. Le Isole, a loro volta, fanno registrare punteggi inferiori al Sud di almeno ulteriori 10 punti su tutte le aree. Rispetto alla rilevazione Ocse 2015 le performance degli studenti del Sud peggiorano di 8 punti nella lettura – ma in linea con il peggioramento della media degli studenti italiani – e di 10 punti nella *numeracy*⁵ (a fronte del -3 registrato per l'Italia nel suo complesso). Le prove Invalsi, pur essendo costruite in un framework relativamente diverso da quello Ocse, confermano l'esistenza di un significativo divario tra le scuole del Nord e quelle del Mezzogiorno, che si accentua a partire dai risultati ai test del grado 8 (terzo anno di secondaria di I grado). Le variabili di contesto e quelle di background socio-economico svolgono un ruolo cruciale nello spiegare i deficit di competenze degli studenti: i punteggi ottenuti dagli studenti alle prove Invalsi sono fortemente associati al valore dell'indice *Esces*⁶ e gli studenti in condizioni di svantaggio socio-economico ottengono in media punteggi meno elevati dei loro coetanei. Un'indagine recente svolta su questo tema in Campania mostra due risultati importanti: a) nel Mezzogiorno risulta una maggiore variabilità nei punteggi tra le scuole e tra le classi, rivelando che quando si pone attenzione ai micro-contesti si evidenzia un «puzzle di contrasti» che fa

⁵ I risultati peggiorano ulteriormente tra gli studenti degli istituti professionali e tecnici: nell'arco di tre anni il peggioramento è di 15 punti nelle prove di lettura e di 19 punti in quelle di *numeracy*.

⁶ L'indice *Esces* restituisce un valore sintetico sul background socio-culturale familiare, rilevato con domande sullo status dei genitori, sul numero di libri posseduti, sugli spazi dedicati allo studio e alla lettura.

coesistere casi di eccellenza e situazioni di elevata criticità; b) a parità di condizione familiare di partenza resta prepotente il peso del contesto, tanto che per uno studente del Sud con background debole è più difficile raggiungere livelli eccellenti rispetto a un suo coetaneo del Nord (Grimaldi e al., 2020).

Anche sul tema dell'istruzione superiore molto è stato detto in termini di squilibri territoriali sia dal lato della domanda – per esempio la bassa percentuale di laureati italiani in rapporto agli altri Paesi europei e le forti oscillazioni nei tassi di iscrizione all'università – sia da quello dell'offerta – per esempio gli effetti del turn-over dei professori universitari (Viesti, 2015). Vale però la pena riportare qualche ulteriore elemento, tra i numerosi fotografati di recente dall'Anvur (2018), interrogandoci sulla crescita delle migrazioni di studenti universitari dalle università del Sud a quelle del Centro-Nord, specie per la formazione magistrale⁷. Si tratta di un fenomeno destinato a segnare profondamente i destini delle università del Sud, che rischiano di diventare l'ennesima «pentola bucata», in linea con qualche ipotesi di differenziazione tra atenei per specializzazioni territoriali (Regini, 2014). Basterà considerare pochi fatti: le università del Centro-Nord spendono più per ricerca e sviluppo in rapporto al Pil (su questo indicatore le regioni del Sud/Isole sono tutte sotto la media italiana, già bassa se si considera che siamo al 15° posto su 20 Paesi europei); la probabilità di un dottore di ricerca di ottenere un assegno di ricerca dopo il conseguimento del titolo passa dal 29% delle università del Nord al 18% di quelle del Sud; tra i dipartimenti di eccellenza (che ricevono fondi aggiuntivi) si conta il 38% delle università del Nord-Est e il 10% di quelle del Mezzogiorno. Se si ragiona in termini di investimenti in capitale umano e di risorse per l'innovazione capaci di innestare circuiti virtuosi di sviluppo non si può non allarmarsi se le analisi dell'Anvur suggeriscono «che le relazioni tra ricerca e brevettazione e tra ricerca e spin-off sono mediate dall'effetto dei finanziamenti: gli atenei con buona qualità della ricerca attraggono maggiori finanziamenti e questi ultimi favoriscono un'alta produzione di brevetti e spin-off» (Anvur, 2018, p. 81). Il destino sembra già scritto.

⁷ A cambiare ateneo per proseguire gli studi sono quasi un terzo dei laureati triennali del Mezzogiorno (31,1%) rispetto a poco più di un quarto della media italiana (26,8%).

5. I contributi

Luigi Burroni ed Emmanuele Pavolini aprono questo numero proponendo una riflessione sui Mezzogiorni d'Europa orientata alla identificazione di modelli di sviluppo economico nonché di modelli di sostegno all'innovazione e alla competitività. L'analisi è prima orientata a classificare i casi nazionali e successivamente le regioni europee a partire da un set di dati che analizza industria e terziario avanzato, industria high tech, terziario avanzato e welfare, industria tradizionale, terziario di consumo e welfare. Innovazione e competitività vengono indagate sia attraverso i volumi di spesa pubblica per ricerca e innovazione, sia guardando alla qualità della governance pubblica e all'efficacia delle politiche pubbliche, usando dati della Banca Mondiale. La ricostruzione degli assetti attuali dei Paesi dell'Europa mediterranea sulle due dimensioni indagate spinge gli autori ad interrogarsi sulle motivazioni che ostacolano un maggiore investimento in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente, delineando possibili percorsi della ricerca futura.

Il saggio di Piero Fantozzi e Maria Mirabelli propone, con la lente dei sociologi politici, una ricostruzione minuziosa del processo di modernizzazione «lenta» del Mezzogiorno, a partire dalle esperienze iniziali con la costituzione dello Stato unitario. Gli autori analizzano i fattori principali che hanno influito sui processi di istituzionalizzazione e sui modi di regolazione sociale nelle realtà meridionali, utili a leggere alcuni fenomeni sociali e politici ancora attuali che riguardano anche il resto del Paese. A tale scopo l'attenzione è rivolta a ricostruire come la relazione sociale di clientela, fin dalle origini, abbia costituito una delle principali forme di regolazione e come abbia influenzato in modo significativo, anche nelle sue forme più evolute (ovvero il clientelismo politico), la costruzione delle istituzioni sociali, politiche ed economiche del Mezzogiorno. Tali dinamiche hanno contribuito a determinare la crisi dei soggetti produttori di regolazione e la diffusione di alcune particolari forme di «economicizzazione» della vita sociale e politico-istituzionale come il neo-patrimonialismo e la corruzione. Aspetti che risultano strettamente collegati con la qualità e il rendimento delle istituzioni che diventano, quindi, una chiave di lettura per analizzare i ritardi e i divari nei processi di sviluppo economico e sociale del Sud rispetto al resto del Paese.

Nel saggio di Sandro Staiano la «frattura Nord-Sud» viene interpretata con la lente del costituzionalista capace di ricostruirne le origini passando dal dibattito costituente all'analisi delle più importanti politiche

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

meridionaliste destinate ad incidere sulla frattura Nord-Sud. L'attenzione si sofferma, in particolare, sull'intervento straordinario, che l'autore interpreta come un'occasione di ricomposizione dei divari territoriali andata perduta per l'interruzione dei processi di sostegno attivo all'industrializzazione del Sud che avrebbero dovuto sostenerla. Interpretata in una prospettiva di storia costituzionale, la regressione delle politiche economiche meridionaliste appare riconducibile alla «perdita della relativa autonomia della Cassa come tecnostruttura e [alla] sua attrazione nel campo gravitazionale dei partiti». Il lavoro di Staiano consente di leggere la nuova questione meridionale nel quadro del lungo dibattito sul tema del regionalismo che accompagna la storia repubblicana a partire dalla fase costituente fino alla riforma del Titolo V della Costituzione e al cosiddetto «regionalismo differenziato», che l'autore affronta criticamente nel quadro di una piena aderenza ai principi costituzionali volti a preservare l'identità della Repubblica. Chiude il saggio una breve ricostruzione delle fratture e dei regionalismi alla prova della pandemia. Il Sud «in affanno» e, soprattutto, le fragilità delle aree interne emergono anche nelle letture più squisitamente economiche. Nel suo contributo Gianfranco Viesti evidenzia le difficoltà e le carenze dei sistemi urbani che, nel Mezzogiorno, sono notevolmente più accentuate rispetto alle aree del Centro e del Nord. Guardando alla dimensione economica dei sistemi urbani ed al loro isolamento, all'evoluzione settoriale basata sulla debolezza dell'industria e sulla crescente terzianizzazione dell'economia, alle tendenze recenti nei flussi migratori, ai dati sul livello d'istruzione della popolazione, Viesti delinea in modo lucido e consapevole un quadro poco incoraggiante per il Sud. Per l'autore il punto fondamentale della questione meridionale nel XXI secolo risiede proprio nell'intreccio «perverso» tra economia e demografia, legate da un circolo vizioso nel quale le tendenze negative si influenzano e si rafforzano a vicenda. Inoltre, i sistemi urbani del Sud sono molto più isolati, scarsamente collegati e interrelati fra loro rispetto a quelli del Centro-Nord, dunque meno in grado di scambiare idee, servizi, persone e attività imprenditoriali e quindi di giovare di fenomeni di diffusione di innovazioni tecnologiche e manageriali. L'integrazione territoriale non è solo frutto della geografia che penalizza le città meridionali, ma anche e soprattutto dell'azione pubblica per realizzare infrastrutture e servizi di connessione. Per invertire la tendenza e sostenere lo sviluppo sono quindi necessarie politiche di rafforzamento delle economie urbane del Mezzogiorno, intervenendo tanto sulle disponibilità per la spesa corrente quanto su interventi di infrastrutturazione economica e sociale.

La centralità di buone politiche pubbliche, selettive e accorte, è uno dei nodi centrali della riflessione proposta da Domenico Cersosimo e Rossanna Nisticò. Dopo anni di scarsa o nulla attenzione nei confronti del Mezzogiorno e delle aree interne, rispetto alla centralità del paradigma basato sulle grandi città e sulle aree metropolitane, gli autori invitano ad un riposizionamento dello sguardo cambiando il punto di esplorazione iniziale: dalla parte dei soggetti e dei territori che il paradigma dominante considera «sotto», «dopo», «vagoni». Come sottolineano gli autori, la condizione irrinunciabile per la rinascita delle aree interne è legata innanzitutto alla crescita della consapevolezza pubblica che prendersi cura delle aree fragili è una strategia per migliorare e rendere l'intero sistema resiliente alle fragilità. La pandemia ha acuito ulteriormente i divari e accresciuto le disuguaglianze tra Nord e Sud, tra centri e periferie. Scuole malfunzionanti e con insegnanti precari, servizi sanitari deficitari e sistemi di trasporti sottodimensionati e inefficienti, reti di connessioni digitali deboli, se non assenti, implicano inevitabilmente abbandono e spopolamento, anche di aree con dotazioni di risorse immobili pregiate. Un ruolo chiave è dunque affidato allo Stato, alle istituzioni, alle grandi politiche nazionali che appaiono più decisive per i territori marginalizzati. Come riconoscono gli autori, il destino delle aree interne e degli altri territori in contrazione non può essere affidato unicamente alle risorse e ai soggetti endogeni. Nei luoghi più destrutturati e depauperizzati è più difficile un'inversione delle tendenze, almeno nel medio periodo. Politiche nazionali e interventi esterni sono determinanti sia per dotare di un'adeguata infrastrutturazione, fisica e non, i luoghi marginalizzati, sia per sostenere con capacità, conoscenze e saperi complessi i processi di sviluppo locale, particolarmente importanti nei luoghi più fragili.

Spopolamento, migrazioni e dualismi sono al centro del saggio di Enrico Pugliese e Francesco Carchedi, che analizzano questi processi nelle loro connessioni, collocandoli nel quadro della progressiva internazionalizzazione, dell'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro e della crescita complessiva delle disuguaglianze. Le tendenze tracciate – sul piano europeo come anche su quello nazionale interno – portano gli autori a concentrare l'attenzione sull'agricoltura come caso paradigmatico in cui il «lavoro indecente», più spesso dei migranti, si associa all'esistenza di «aree di eccellenza produttiva, non solo in termini di prodotto ma anche di processo (spesso caratterizzato dall'impiego di alte tecnologie». Ne deriva un quadro di drammatico sfruttamento della forza lavoro e di imbarbarimento delle condizioni di lavoro che al con-

RPS

Dora Gambardella e Vincenzo Fortunato

tempo si impone come modello globalizzato di una certa agricoltura ricca, ormai diffusa oltre i confini delle pianure del Mezzogiorno per diventare «elemento caratterizzante la moderna agricoltura capitalistica in tutta l'Europa meridionale così come oltre oceano in California».

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2013, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, il Saggiatore, Milano.
- Alleanza per l'Infanzia, 2020, *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente*, documento bozza.
- Anvur, 2018, *Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca*, Roma.
- Bagnasco A., 1977, *Le Tre Italie. La problematica territoriale nello sviluppo economico*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.
- Bianchi L. e Frascilla A., 2020, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubbettino Editore, Catanzaro.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Capello R., 2016, *What Makes Southern Italy Still Lagging Behind? A Diachronic Perspective of Theories and Approaches*, «European Planning Studies», vol. 24, n. 4, pp. 668-686.
- Censis-Confindustria, 2017, 4.0. *La scelta di chi già lavora nel futuro*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.confcooperative.it/LInformazione/Archivio/40-la-scelta-di-chi-gi224-lavora-nel-futuro-3>.
- Cersosimo D., 2014, *Il profitto della cooperazione*, «StrumentiRES» - Rivista online della Fondazione RES, anno VI, n. 1, febbraio 2014.
- Cersosimo D. e Nisticò R., 2013, *Un Paese diseguale: il divario civile in Italia*, «Stato e Mercato», n. 98, agosto 2013.
- Coco G. e Lepore A., 2018, *Il risveglio del Mezzogiorno. Nuove politiche per lo sviluppo*, Laterza, Bari.
- Colucci M. e Gallo S., 2020, *Campania in movimento. Rapporto 2020 sulle migrazioni interne in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Confindustria, 2019, *Check-up Mezzogiorno*, Rapporto Confindustria e Srm, Roma, dicembre 2019.
- De Rossi A., 2018, *L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del Paese Italia*, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.

- D'Onofrio G. e Orientale Caputo G., 2017, *Pendolarità e precarietà lavorativa delle maestre fra la Campania e Roma*, in Colucci M. e Gallo S. (a cura di), *In cattedra con la valigia*, Donzelli Editore, Roma.
- Eurostat, 2020, *Early Leavers from Education and Training by Sex and Labour Status*, disponibile all'indirizzo internet: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_14&lang=en (aggiornamento ottobre 2020).
- Fondazione con il Sud, 2019, *II Rapporto sulla povertà educativa minorile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.fondazioneconilsud.it/news/poverta-educativa-minorile-presentato-il-secondo-rapporto-nazionale/>.
- Gambardella D., Pavolini E. e Arlotti M., 2015, *L'investimento sociale alle prese con disuguaglianze sociali e territoriali* in Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 2003, *Istituzioni, dualismo e mercati. Analisi e proposte operative*, in Giannola A. e Imbriani C. (a cura di), *Neo dualismo. Istituzioni, mercati e politiche di intervento*, Rubbettino, Soveria M.
- Giannola A., 2020, *Presentazione* del volume di Colucci M. e Gallo S. (2020), op. cit., disponibile all'indirizzo internet: <https://www.facebook.com/CNR.ISMed/videos/290499062036606/>.
- Giannola A., Petraglia C. e Scalera D., 2017, *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, «Economia Pubblica», n. 2, pp. 33-57.
- Grimaldi E. (a cura di), 2020, *Rapporto di valutazione sugli esiti intermedi e finali*, Progetto per il Rafforzamento delle competenze di base in lettura e matematica (*reading literacy e mathematical literacy*) degli studenti Campani, Università di Napoli Federico II.
- Infocamere-Unioncamere, 2017, *Scale up. Quando un'impresa diventa grande*, comunicato stampa, 24 luglio 2017.
- Istat, 2019, *Rapporto Bes 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.
- Istat, 2020a, *Report - statistiche sulla povertà anno 2019*, 16 giugno 2020, disponibile all'indirizzo internet: https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf.
- Istat, 2020b, *Conti economici territoriali*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=20771>.
- Miotti D., 2019, *La popolazione e i flussi migratori: il passato, il presente e il futuro dell'Italia, del Mezzogiorno e della Sicilia nel Mediterraneo, crocevia delle migrazioni e dell'economia mondiali*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1, pp. 145-165.
- Petraglia C., Pierucci E. e Scalera D., 2020, *Interregional Redistribution and Risk Sharing through Public Budget. The Case of Italy in Times of Crisis (2000-2016)*, «Structural Change and Economic Dynamics», Elsevier, vol. 53(C), pp. 162-169.

- Regini M., 2014, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei* (vol. 8), Firenze University Press, Firenze.
- Ricolfi L., 2010, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associati, Milano.
- Saraceno C., 2009, *Le politiche per la famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, «Stato e Mercato», n. 85, pp. 3-30.
- Saraceno C., Benassi D. e Morlicchio E., 2020, *Poverty in Italy. Features and Drivers in a European Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Staiano S., 2019, *La frattura Nord-Sud, L'asimmetria territoriale come questione democratica*, «Il Politico», anno LXXXIV, n. 2, pp. 268-307.
- Smvez, 2019, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, rapporto 2019, il Mulino, Bologna.
- Smvez, 2020, *L'economia e la società del Mezzogiorno*, rapporto 2020, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2012, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Trigilia C., 2019, *L'enigma Mezzogiorno*, Introduzione, in Trigilia C. (a cura di), *Mezzogiorno oggi. Le forme nuove di un problema vecchio*, Paradoxa, ottobre/dicembre, anno XIII, n. 4.
- Viesti G., 2013, *Il Sud vive alle spalle dell'Italia che produce. Falso*, Laterza, Bari e Roma.
- Viesti G., 2014, *La crisi, il Mezzogiorno e i difetti di interpretazione*, «Meridiana», n. 79, pp. 9-27.
- Viesti G. (a cura di), 2015, *Nuovi divari. Un'indagine sulle università del Nord e del Sud*, Rapporto della Fondazione Res 2015.
- Viesti G., 2019, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari e Roma.
- Viesti G., 2020, *Genesis ed evoluzione storica del dualismo Nord-Sud, ciclo di seminari: Riflessioni sul Mezzogiorno. I nuovi termini del dibattito sul divario Nord-Sud*, Dipartimento di Agraria - Università di Napoli Federico II e Associazione Scientifica Centro di Portici.
- Villari R., 1978, *Mezzogiorno e democrazia*, Laterza, Bari e Roma.

Dinamiche della frattura Nord-Sud. Il perdurare dell'asimmetria territoriale come questione democratica

Sandro Staiano

RPS

Il contributo analizza la questione meridionale – interpretata alla luce del concetto rokkiano di «frattura» – quale tema che trova campo nell'Italia repubblicana, in uno snodo fondamentale del processo di democratizzazione che la Costituzione incentra sui partiti politici e sulle autonomie territoriali. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, il tema emerge proprio nel dibattito sull'istituzione delle regioni. Tuttavia, nella fase immediatamente post-costituzionale, prima, e con la messa in opera delle regioni, dopo, il problema del divario Nord-Sud resta senza

risposta adeguata, dando adito ad una narrazione che contrappone alla questione meridionale una «questione settentrionale». Di tale narrazione si nutrono le recenti richieste di regionalismo differenziato, che concepiscono la differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost. come strumento per «restituire» alle regioni settentrionali quanto loro sottratto a beneficio delle regioni meridionali. Una concezione distante dal modello costituzionale, e inadeguata a far fronte all'ulteriore crescita dei divari territoriali determinata dalla pandemia.

1. I caratteri specifici del dualismo Nord-Sud come «frattura»

Ci sono alcune buone ragioni per applicare lo schema analitico delle «fratture» di Stein Rokkan¹ nella lettura della «questione meridionale», per come essa si presenta oggi, non facendone l'oggetto di un mero richiamo suggestivo, o riducendolo a un'evocativa risonanza lessicale. Tra queste buone ragioni, v'è la concezione della doppia dimensione del processo politico, segnato dal conflitto culturale-territoriale e dal conflitto economico-funzionale (cfr. Rokkan, 1970, p. 98 ss.), il primo tra identità locali e integrazione nazionale (che Rokkan disegna, nel contesto europeo, nell'opposizione Nord-Sud), il secondo tra interessi contrapposti. V'è il grado elevato di permanenza dei *cleavages*. V'è la storicità dei tratti connotativi dei sistemi politici, tali da renderli uniformi

¹ La prima enunciazione di quest'approccio teorico è compiuta da Rokkan insieme a Seymour Martin Lipset: cfr. Lipset e Rokkan, 1967.

o da differenziarli, e dunque la necessità di collocarli nel processo storico. V'è la centralità dei sistemi di partito, le trasformazioni dei quali segnano ogni scansione di tale processo.

Lo schema rokkiano può consentire di liberare la lettura del dualismo Nord-Sud da certe ipostasi, da certi ritardi analitici a base ideologica, da certe semplificazioni assimilatrici di quelle che invece sono diversità interne. Quello schema si attaglia alla frattura Nord-Sud, che presenta carattere di elevata permanenza, connotando l'Italia fin da quando essa è riconoscibile come entità statale unitaria, poiché quella frattura si manifesta sia come conflitto economico, per la mai realizzata integrazione e il perdurante dualismo oppositivo tra Sud e Nord, sia come conflitto culturale.

Alla sfera del conflitto culturale appartiene quanto deriva dalla diversità di rendimento delle istituzioni e delle legislazioni, identiche in principio per tutto il territorio nazionale, ma sempre segnate dalla marcata diversità di esiti nelle due grandi aree del Paese. Se si guarda al tempo più lungo molto di questa diversità di rendimento può ascriversi al tipo di unificazione, anche giuridica, dell'Italia, avvenuta come «piemontesizzazione», cioè come traslazione forzata di un modello estraneo al contesto meridionale.

Guardare al tempo, cioè considerare la questione meridionale come un «problema storico» (cfr. Galasso, 2016, p. 321): ecco un altro elemento di congruenza dello schema di Rokkan nella lettura specifica di tale «frattura».

Ancora, e soprattutto, per le connotazioni che la questione meridionale è venuta assumendo sempre più marcatamente in epoca repubblicana, il concetto di «frattura» elaborato da Rokkan offre un percorso ricostruttivo epistemologicamente assai utile del dualismo Nord-Sud, poiché questo è segnato dalle connotazioni e dalle trasformazioni del sistema dei partiti. Si può anzi affermare che, su questo versante, lo schema rokkiano può essere applicato nel modo più appropriato e organicamente corrispondente ai suoi tratti originari e specifici.

E, infine, una indicazione metodologica di primario rilievo: nessun singolo studioso, di una singola disciplina, può aspirare a comprendere davvero la questione meridionale, a depurarla dall'eccesso di scorie ideologiche e a restituirla nella sua irriducibile complessità. Tale comprensione non può che venire dall'integrazione di più discipline nell'opera di una molteplicità di studiosi. E da Rokkan proviene appunto tale indicazione di metodo (cfr. Panebianco, 1982, p. 37).

Se si guarda alla «frattura Nord-Sud» senza smarrire il senso della ri-

chiamata complessità dell'approccio, anche quando si assume il punto di vista giuridico-istituzionale, costituzionalistico in ispecie, sono opportune alcune precisazioni concettuali e una scelta motivata.

Le precisazioni concettuali sono acquisizioni storiografiche, da tenere ferme in ogni integrazione interdisciplinare: la «frattura» è il dato storico che connota il processo di unificazione nazionale in Italia; il Mezzogiorno fu annesso con la forza di un'occupazione militare, attraverso un aspro conflitto protrattosi per quasi un decennio, a partire dal 1860 (cfr. Barra, 2016, p. 30 s.), e ciò che i vincitori chiamarono «liberazione», Guido Dorso, con ben maggiore aderenza ai fatti, chiamò «conquista regia» (Dorso, 1977, p. 73 ss.).

Con la «frattura» come dato vanno tenute in stretta connessione, e tuttavia da essa distinte con chiarezza, la storia e l'analisi critica della cultura, dell'economia, delle politiche nel Mezzogiorno o riguardanti più strettamente il Mezzogiorno: cioè va tenuto distinto il terreno della «questione meridionale», che è storia di idee e di idee tradotte in militanza politica e culturale. La «questione meridionale» è formulata nei suoi tratti di fondo a qualche distanza temporale dal prodursi del fatto originario «frattura» (cfr. Bevilacqua, 2016, p. 16), e darà poi di questa una pluralità di letture, ma tenendo ferma l'ispirazione originaria: la questione meridionale è questione nazionale; non averla risolta ha conservato al Paese intero i tratti di fragilità che segnarono la sua genesi come entità unitaria.

La scelta motivata: le vicende della «frattura» Nord-Sud sono qui considerate a partire dal punto di scansione della storia nazionale segnato dalla Costituzione repubblicana e dalla sua genesi, e seguite nella messa in opera di questa. Una scelta che si spiega col fatto che il tema trova campo nell'Italia repubblicana come parte integrante di quel processo di democratizzazione che si incentra sui partiti politici e sulle autonomie territoriali. E, infatti, la questione meridionale entra nei programmi dei nuovi partiti di massa e induce le prime politiche di riequilibrio territoriale. Sicché può ben dirsi che, con la Costituzione, la frattura Nord-Sud e la consapevolezza della necessità della sua ricomposizione assumono centralità nel contesto politico-istituzionale, e che, in ragione di ciò, si può parlare di «nuova» questione meridionale.

2. *«Questione meridionale» e fondazione della Repubblica*

Nel dibattito costituente, il Mezzogiorno entra per volontà e impegno dei deputati meridionali, con la cultura del meridionalismo storico, la

cultura dei Salvemini, dei Dorso e dei Villari: è «il Mezzogiorno all'opposizione», come lo qualificherà Emilio Sereni, rotta ormai l'unità dei partiti antifascisti e formato il IV Governo De Gasperi².

Gramsci, con la sua visione di classe, compare, invece, nel dibattito costituente sul Mezzogiorno seguendo una via laterale e inattesa: è il Gramsci della discussione sul libro di Dorso *La rivoluzione meridionale* (Dorso, 1925), discussione alla quale fa riferimento un giovane deputato democristiano, Fiorentino Sullo, per vero forzandone i termini, come vi fosse stata una opposizione polemica tra Dorso e Gramsci in ordine al ruolo delle classi dirigenti meridionali³; è il Gramsci dell'alleanza tra il proletariato del Nord e i contadini poveri del Sud per distruggere il «blocco agrario meridionale».

Al di fuori di questo ambito, il meridionalismo è discorso estraneo tiepidamente coltivato, e la questione meridionale considerata priva di rilevanza specifica⁴. Sicché non è senza fondamento il rilievo di Emilio Sereni, che coglie l'oscuramento della questione meridionale anche nella esclusione di ministri provenienti dal Mezzogiorno «dalle posizioni chiave economiche» nel IV Governo De Gasperi⁵.

Nonostante tale limitatezza del campo di riflessione, fino a una sorta di personalizzazione del dibattito sulla questione meridionale secondo una logica di schieramento di singoli parlamentari per territorio di nascita e di formazione, la frattura Nord-Sud alla Costituente riesce tuttavia ad assumere la dimensione di problema generale. Ciò avviene perché quella frattura si raccorda e intreccia indissolubilmente alla questione della regionalizzazione: il dibattito sulla regionalizzazione è il veicolo attraverso il quale la frattura Nord-Sud assurge a tema centrale nel dibattito costituente e, sia pure per questa via indiretta, a tema di dimensione nazionale.

La connessione tra questione meridionale e questione regionale ha poi un altro effetto positivo sulla qualità del dibattito costituente. Essa costringe, invero, a dare maggiore concretezza, in virtù del riferimento alla realtà materiale dei territori meridionali, alla riflessione sulla frattura Nord-Sud, imponendo di aggiornarne l'analisi, spesso ancora legata a certi stilemi, a certe acquisizioni tramandate e non verificate, e viziate

² Emilio Sereni, AC, 3 ottobre 1947, pp. 799-800.

³ V., ad esempio, Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4258. In tema cfr. Giasi (2016, spec. p. 125 ss.) e Biscione (1990, p. 39 ss.).

⁴ V. Luigi Einaudi, AC, 13 maggio 1947, p. 3970.

⁵ V. Emilio Sereni, AC, 3 ottobre 1947, p. 796.

da un certo intellettualismo astratto, alieno dall'aderire ai fatti, con la conseguenza di perdere il contatto con due connotazioni che è invece sempre necessario tenere ferme nel considerare lo stato del Mezzogiorno: la complessità per differenziazione, interna al Sud, delle condizioni materiali e del disporsi delle premesse storiche; la combinazione di fattori endogeni e fattori esogeni nella determinazione dello stato di disfavore del Mezzogiorno.

Senza attribuire soverchio rilievo al vagheggiamento, in chiave antilluminista, di una mitica «età dell'oro» borbonica⁶, v'è tuttavia da considerare che solo la visione regionalista consente di far intravedere un problema di classi dirigenti meridionali accanto alla questione dell'estrazione di risorse meridionali in direzione Nord e della demolizione del tessuto produttivo del Mezzogiorno attraverso politiche protezionistiche «piemontesi».

Il meridionalismo arriva, invero, in Assemblea costituente con la denuncia del perdurante «feudalesimo nelle campagne»⁷, dei danni del protezionismo, dei vizi dell'unificazione finanziaria del Regno⁸, delle conseguenze deteriori della confisca dei beni ecclesiastici, del «pompaggio» dei risparmi meridionali⁹. Gli interventi indicati come necessari a colmare la «frattura Nord-Sud» sono la riforma agraria e l'infrastrutturazione e l'industrializzazione del Mezzogiorno promossa attraverso un'adeguata politica fiscale e finanziaria¹⁰.

Ma, finché la visione del Mezzogiorno rimane ancorata a quelle linee analitiche «classiche», e finché le misure indicate a rimedio della frattura Nord-Sud recano il contrassegno della rivendicazione di un «risarcimento morale» per l'ingiustizia subita in forza dei modi dell'unificazione nazionale, la questione meridionale non può assumere i connotati di problema nazionale; e manca ogni chiara idea della strumentazione istituzionale necessaria a colmare quella frattura.

⁶ Cfr. Vincenzo Cicerone, AC, 30 maggio 1947, p. 4360.

⁷ Cfr. Fausto Gullo, AC, 28 maggio 1947, p. 4292; Palmiro Togliatti, AC, 11 marzo 1947, p. 2002; Ilio Bosi, AC, 6 maggio 1947, p. 3639; Giuseppe Di Vittorio, AC, 7 maggio 1947, p. 3690.

⁸ Cfr. Mario Zotta, 28 maggio 1947, III, p. 4275; Umberto Nobile, AC, Seconda Sottocommissione, 30 luglio 1946, p. 39 ss.; Francesco Saverio Nitti, AC, 15 luglio 1947, p. 5789.

⁹ Fiorentino Sullo, AC, 27 maggio 1947, p. 4262; Gennaro Cassiani, AC, 7 giugno 1947, p. 4541.

¹⁰ Così era detto nel programma del secondo Governo De Gasperi, AC, 15 luglio 1946, p. 36.

La regionalizzazione offre una soluzione plausibile. Essa viene vista, da un lato, da chi la sostiene, come una radicale discontinuità col centralismo statale protrattosi per ottant'anni, al quale sono ascritti molti dei problemi strutturali del Mezzogiorno, e, in gran misura, è imputata la sua arretratezza. Dall'altro, come lo strumento risolutivo per affrontare il principale dei fattori endogeni di tale arretratezza: la debolezza, se non l'inconsistenza assoluta, di una classe dirigente meridionale, la carenza di una élite all'altezza dei compiti di governo, capace di concepire il tema dello sviluppo meridionale¹¹.

Ma, se il tema della regionalizzazione trascina al centro del dibattito la frattura Nord-Sud come problema nazionale, esso è tra i più controversi, e le diverse idee che si hanno dell'autonomia regionale manifestano anche le diversità di approccio alla questione meridionale, nell'ambito di concezioni generali della «Costituzione economica» italiana e delle politiche da condurre per metterla in opera.

Nel dibattito costituente vi sono due grandi correnti politiche e culturali avverse al regionalismo: una è la componente comunista e socialista, di formazione latamente marxista, ma che, quando affronta la questione meridionale, mostra i segni di altre matrici culturali, identificabili nel meridionalismo di Dorso, con la sua teoria della classe politica in ambiente democratico¹², e nel lascito del Gramsci «liberista», del tempo in cui egli, avendo già aderito al partito socialista, conduceva aspra polemica contro il protezionismo, pernicioso per il Mezzogiorno d'Italia (cfr. Giasi, 2016, p. 119 s.).

L'altra è la componente liberale più legata all'ideologia e all'esperienza dello Stato prefascista nella fase aperta con lo Statuto del 1848.

I motivi dell'avversione erano diversi.

Uomini quali Benedetto Croce, Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti, Giovanni Porzio pensavano occorresse affrontare il problema delle grandi asimmetrie territoriali con l'uniformità amministrativa, respingendo radicalmente l'idea dell'autonomia politica delle comunità locali: si trattava di una risposta che, mentre era in costruzione il nuovo ordinamento, si poneva in continuità con lo Stato liberale italiano. Da parte marxista, le regioni erano considerate una costruzione artificiosa, sorretta da un'ideologia residuale di parte cattolica. La regionalizzazione era ritenuta in contrasto con gli interessi del Mezzogiorno e

¹¹ Fiorentino Sullo AC, loc. cit.; Luigi Einaudi, AC, 28 maggio 1947, pp. 4283-4284; Giovanni Uberti, AC, 28 maggio 1947, p. 4295.

¹² Come la qualifica Bobbio, 1971, p. 196 s.

con le aspettative del popolo meridionale, il quale versava in larga parte in condizioni di arretratezza e di miseria, non certo a causa del centralismo, ma di politiche economiche contrarie ai suoi interessi, condotte con «la complicità vergognosa delle classi dirigenti meridionali»¹³. Mentre occorreva riconoscere il carattere di «fatto progressivo», anche nei confronti del Mezzogiorno, nell'assetto unitario scaturito dal Risorgimento, che non doveva essere esposto a rischi di «disintegrazione»¹⁴. Soprattutto, si riteneva che solo uno Stato centralizzato fosse in grado di introdurre le riforme profonde di cui l'Italia si riteneva avesse bisogno: la riforma agraria, per modernizzare il Mezzogiorno e incidere sui rapporti di dominio in atto; un intervento radicale sull'apparato industriale¹⁵, in un quadro internazionale di forte interdipendenza economica¹⁶. Nulla di questo sarebbe potuto spettare alle regioni, che, al contrario, avrebbero potuto farsi portatrici di una «politica antinazionale non facilmente sanabile»¹⁷.

Questa posizione della componente marxista non sarebbe mai stata davvero dismessa nel confronto costituente (cfr. De Siervo, 2012, p. 51 ss.). Il gruppo comunista, che quella componente egemonizzava, sarebbe stato indotto a un ripiegamento tattico innanzi alla prospettiva di una saldatura tra cattolici e parte dei liberali che minacciava di condurre a un tipo di regionalismo tanto «forte» da arrivare alle soglie dell'abortito federalismo, attraverso il riconoscimento alle Regioni, a tutte le Regioni, di una potestà legislativa esclusiva e di una finanza propria. Ma il suo sarebbe rimasto un regionalismo «tiepido», poco incline al pieno dispiegarsi del principio di autonomia: la Regione era concepita come «organo amministrativo di decentramento»¹⁸, dotata di «una qualche facoltà di integrare le leggi dello Stato e di dettarne le norme di attuazione per renderle aderenti alle necessità regionali»¹⁹, «debole» non solo nel rapporto con lo Stato ma anche nel tessuto complessivo delle autonomie territoriali.

Solo molto tempo dopo, offuscata la memoria delle sottigliezze tattiche in quelle prime prove di discorso parlamentare democratico, tra proclivi e refrattari si sarebbero invertite le parti, quando, divenuto evidente il

¹³ Fausto Gullo, AC, 28 maggio 1947, p. 4284 ss.

¹⁴ Vincenzo La Rocca, AC, Seconda Sottocommissione, 31 luglio 1946, p. 54.

¹⁵ *Ivi*, p. 55.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Ruggero Grieco, AC, 7 giugno 1947, p. 4548.

¹⁹ Renzo Laconi, loc. cit.

blocco dell'alternanza al governo, e relegate all'opposizione le sinistre, queste avrebbero ricercato «compensazioni» anche nel sistema delle autonomie.

Di quella fase storica si possono disegnare i tratti e il portato nell'oggi. Anzitutto: della frattura Nord-Sud viene percepita la dimensione di problema nazionale quando la considerazione di essa si intreccia con il dibattito sul *tipo* di Stato, cioè sul grado di decentramento dei poteri, in particolare sulla regionalizzazione e sulla *forma* di Stato, cioè sul modo di democratizzazione dell'ordinamento italiano, in ragione della formazione delle classi dirigenti nel loro rapporto con i circuiti della rappresentanza e con i partiti, e della capacità di superare le disuguaglianze in atto lungo linee di demarcazione territoriale.

Poi: sull'efficacia della regionalizzazione come strumento per affrontare la questione meridionale e fondare le politiche necessarie a ricomporre la frattura Nord-Sud vi sono forti riserve tra i costituenti avversi o tiepidi, e v'è forse qualche eccesso di fiducia in automatismi culturali e istituzionali tra i sostenitori del modello regionale.

Infine: è del tutto fuori dell'orizzonte di quel dibattito e dei caratteri originari l'idea che la regionalizzazione possa avere tratti strutturali o esiti regressivi, cioè possa orientare alla restrizione della democrazia e alla cristallizzazione o all'aggravamento della frattura Nord-Sud.

3. Le politiche «meridionaliste»

Queste essendo le premesse all'avvio della vicenda repubblicana, la frattura Nord-Sud si distacca subito dal processo di regionalizzazione, sembrando dar ragione a chi aveva reputato necessario l'accentramento delle decisioni economiche riguardanti il Mezzogiorno. Ma sarebbe assai riduttivo pensare all'immediata e definitiva falsificazione delle premesse costituenti.

La frattura Nord-Sud appare un'urgenza tanto intensa da non poter attendere gli esiti del processo di regionalizzazione. Questo, peraltro, è anch'esso paralizzato nella prima delle «glaciazioni» costituzionali (sulle quali Dogliani e Massa Pinto, 2006, p. 1 ss.), cioè nella generalizzata elusione e deviazione dai principi maggiori della Costituzione e nella loro mancata messa in opera. E quando il disgelo (Pizzorusso, 1995, p. 115 ss.) si compie, e la questione meridionale incontra di nuovo il regionalismo, le regioni sono state costruite, sotto l'impulso dei partiti, secondo un modello assai distante dalle premesse e in modo che il regio-

nalismo non fosse davvero in grado, dando riscontro alle speranze, di farsi motore dell'innovazione dell'intero ordine amministrativo e fattore di innovazione della forma di Stato: le vagheggiate regioni enti legislativi e di programmazione, dotate di apparati leggeri ed efficienti, lasciano prosaicamente il campo, nella realtà, alle «regioni amministrative», con compiti di gestione e con strutture gonfie di personale.

Le due grandi misure politiche destinate a incidere in via diretta sulla frattura Nord-Sud hanno segno spiccatamente centralista: sono condotte dallo Stato, e per lo Stato soprattutto dal governo. Questo il tratto comune; ma, come si vedrà, l'ispirazione dei due interventi è molto diversa. Solo in Sicilia la riforma fondiaria avrà dimensione regionale: il modello della legislazione nazionale è replicato su scala locale con legge della regione.

3.1. Meriti e inadeguatezze della riforma fondiaria

Quanto alla riforma fondiaria, invero, la legge 12 maggio 1950, n. 230 (cd. «Sila»), disegna uno schema incentrato su un impiego peculiare della delega ex art. 76 Cost.: l'approvazione dei piani di esproprio della grande proprietà terriera, l'occupazione d'urgenza, il trasferimento dei terreni vengono compiuti con decreti legislativi delegati (art. 5), cioè con atti di tipo provvedimentale. Questi atti scandiscono e definiscono un procedimento che presenta alcuni tratti riconducibili alla tipicità amministrativa. A essere «atipica» è la richiamata natura legislativa, e la conseguente forza passiva della legge, attribuita agli atti che in quel procedimento si collocano e che lo concludono, i quali sono sottratti in tal modo alla cognizione dei giudici comuni. I soggetti di autonomia sono del tutto esclusi dal processo: le regioni non sono ancora costituite; gli altri enti locali territoriali vengono esplicitamente pretermessi. L'Opera per la valorizzazione della Sila è messa sotto lo stretto controllo ministeriale.

Il modello è replicato con la legge 21 ottobre 1950, n. 841 (cd. «Stralcio»), ed esteso a ogni altro territorio, tra quelli «suscettibili di trasformazione fondiaria e agraria» determinati dal Governo «con decreti aventi valore di legge ordinaria» (art. 1, c. 1). Si stabilisce che, per tale determinazione, saranno «sentite le Amministrazioni regionali, ove siano state costituite» (art. 1, c. 2). I «soggetti attuatori» sono destinati a essere identificati dal governo, ancora con decreti legislativi delegati.

Si vuole operare rapidamente, poiché si comprende che la rapidità è condizione di successo, occorrendo evitare che si organizzino contro-

forze capaci di impaniare un intervento da prevedere esteso e complesso. Dunque, non si può attendere che il sistema delle autonomie si strutturi, per poter affidare a esso la guida del processo, né si può rischiare che siano gli apparati amministrativi tradizionali, a partire da quelli ministeriali, a intervenire con le modalità ordinarie, incappando fatalmente in un esteso e agguerrito contenzioso giurisdizionale. Ed ecco allora gli strumenti: decreti legislativi ed enti speciali. Retrospectivamente si sarebbe detto: «Abbiamo agito bene perché abbiamo fatto rapidamente»²⁰; e «l'effetto sorpresa fu determinante. Gli elementi di forza furono l'attuazione rapida e il fatto che non si potevano impugnare i decreti di espropriazione»²¹.

Peraltro, benché la riforma sia di ampia portata, sia introdotta e guidata dallo Stato e non frammentata in centri di imputazione territorialmente limitati, sia intesa a introdurre elementi di modernizzazione, cioè abbia caratteri corrispondenti al disegno che della legislazione economica necessaria hanno da poco tracciato, nel dibattito costituente, le componenti comunista e socialista, queste esprimono voto contrario. Le ragioni dell'opposizione sono nella insufficienza dell'intervento, nell'approccio astrattamente tecnocratico alla questione contadina nel Mezzogiorno²², nell'addotta irragionevolezza di alcuni meccanismi²³.

Ma sfugge al dibattito del tempo la questione maggiore che da quel modello di riforma fondiaria derivava: la diversità di rendimento dei medesimi strumenti legislativi nelle diverse aree del Paese. E sfugge quindi l'incerta capacità della riforma di incidere efficacemente, contribuendo a ricompilarla, sulla frattura Nord-Sud.

Il legislatore avrebbe potuto fare affidamento sulle articolate risultanze del lavoro della Sottocommissione per l'agricoltura istituita in Assemblea costituente²⁴, che aveva fornito una gran mole di dati distinti per aree geografiche, e disegnato le linee di una possibile riforma²⁵. Il conto in cui il legislatore della riforma tenne queste risultanze si può dire nel complesso limitato. Di certo, nei lavori preparatori aleggiavano tracce di

²⁰ Questa l'affermazione di Giuseppe Medici, riportata da Barbero G., 2017, *Intervista*, in *Construyendo la nación: Reforma agraria y modernización rural en la Italia del siglo XX*, Zaragoza, p. 383.

²¹ Barbero, *ibidem*.

²² Mario Alicata, in Atti Camera, 20 aprile 1950, p. 17302.

²³ Cfr. Fausto Gullo, in Atti Camera, 21 aprile 1950, p. 17339 ss.

²⁴ *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*, I. Agricoltura, I - *Relazione*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1956.

²⁵ *Relazione*, cit., p. 106 ss.

polemica di taluni esponenti dell'opposizione nei confronti degli «esperti» che hanno contribuito a preparare la *Relazione*, quasi essi abbiano condizionato le determinazioni non condivise della maggioranza parlamentare. E il fatto che, con entrambe le leggi, si circoscriva l'intervento di limitazione quantitativa della proprietà ad alcune aree con caratteristiche specifiche, individuate in misura prevalente nel Mezzogiorno, raccoglie l'indicazione della Sottocommissione a non ritenere utile dappertutto una simile misura.

Ma della ricca articolazione della proposta non rimane molto. In particolare, quanto al Mezzogiorno, l'eccessiva limitatezza dell'intervento non è solo relativa al numero dei contadini coinvolti, ma all'assenza di misure ulteriori, in grado di considerare l'agricoltura meridionale nel suo complesso e nelle sue differenziazioni. E ciò ne rende impossibile la razionalizzazione sia quanto alle forme e alle relazioni giuridiche sia quanto all'efficienza organizzativa. Ne risulta il permanere e l'aggravarsi del gap con l'agricoltura settentrionale. E dunque tra i maggiori effetti positivi generali della riforma (Fabiani, 2016, p. 185; in senso analogo, già Fabiani, 1986 e Barbero, 1960) non può essere ricompreso un contributo adeguato al superamento della frattura Nord-Sud.

Le ragioni di un tale «fallimento riformatore» sono principalmente istituzionali e politiche. Il centralismo che connota l'intervento con le leggi «Sila» e «Stralcio» si dimostra inadeguato al cospetto dei problemi generati dalla complessità e dalla differenziazione. I partiti politici dominanti, che avevano dato al principio costituzionale di autonomia un'adesione largamente segnata da tatticismi, riserve mentali e strumentalismi, si conformano, all'avvio della vicenda repubblicana, in assetti organizzativi centralizzati e a vocazione oligarchica. Il rapporto di essi con i territori del Mezzogiorno è segnato dalla competizione per il consenso di ceti e categorie localizzati, che mette temporaneamente da parte il processo di regionalizzazione prefigurato dalla Costituzione. E la frattura Nord-Sud recede sullo sfondo di tali relazioni politiche e istituzionali, poiché ai partiti, per come sono fatti e per come operano, riesce più agevole considerarla un dato permanente di sistema, piuttosto che aggredirla come «questione meridionale», nei termini in cui questa era stata prospettata nel dibattito costituente.

3.2. *Dall'intervento straordinario alla normalizzazione inefficiente*

Una certa maggiore efficacia della riforma fondiaria nel Mezzogiorno deriva dall'interazione delle leggi che la introducono con la coeva legi-

slazione sull'intervento straordinario, attraverso la Cassa per il Mezzogiorno²⁶.

Anche la legge istitutiva della Cassa per il Mezzogiorno è ispirata a logica centralista. Anch'essa si colloca fuori del contesto della «questione meridionale». Ma, a differenza di quanto avvenuto per la «riforma agraria» nel caso dell'intervento straordinario, si tratta di piena estraneità.

Il Mezzogiorno è riguardato come un caso di area territoriale in condizioni di arretratezza e di sottosviluppo, che, pur con le sue peculiarità, presenta problemi che possono «essere affrontati con gli strumenti dell'analisi keynesiana» (Saraceno, 1976, p. 540). La risposta deve far affidamento su una strumentazione istituzionale; ma questa non è ritenuta rinvenibile nel nuovo tipo di Stato autonomistico prefigurato dalla Costituzione, con il portato di una nuova classe dirigente meridionale. È, invece, conformata come struttura tecnocratica, ispirata a principi di efficienza, che taglia anche il nodo del rapporto con il sistema partitico. Le regioni, in quel modello, non hanno campo: sono assunte a elemento di identificazione del campo territoriale di incidenza dell'intervento straordinario. Solo molti anni dopo, la Cassa per il Mezzogiorno rincontrerà lo Stato regionale «maturo» e il sistema dei partiti a esso strettamente congruente: ciò avverrà quando essa avrà perso le sue connotazioni originarie, sarà ormai oggetto di discredito, e vedrà terminare la sua parabola.

Ma, al suo avvio, il meridionalismo che ispira gli uomini della Cassa, tutti di alto valore individuale e collocati in un severo orizzonte morale, non è conforme alla declinazione compiutane in Assemblea costituente e che aveva segnato i caratteri originari della Costituzione. Lo si potrebbe definire un meridionalismo «pretercostituzionale», fortemente orientato dalla teoria economica. Esso mette fuori quadro il «meridionalismo classico», che Pasquale Saraceno riduce all'alternativa tra fautori della naturale capacità dei meccanismi del mercato di superare il dualismo Nord-Sud, da una parte, e rivoluzionari, convinti della impossibilità di risolvere la questione meridionale senza un mutamento radicale degli equilibri politici e dell'ordinamento dello Stato, dall'altra (Saraceno, 2005, p. 97). Lo mette fuori quadro, scavalcando l'elaborazione costituente, e ricollegandosi alla sua «ascendenza», individuata negli «uomini del primo Iri» del 1933 (*ivi*, p. 98). Dei meridionalisti «classici», per Saraceno, merita menzione solo Nitti, poiché solo in lui «possono trovarsi *in nuce* spunti che, in una mutata situazione culturale, saranno poi al centro del nuovo meridionalismo» (*ibidem*).

²⁶ Legge 10 agosto 1950, n. 646.

Forse la mancata piena integrazione nel contesto costituzionale, per estraneità al modello di «organizzazione» della democrazia apprestato dalla Costituzione, contribuirà, nel medio periodo, alla crisi (cfr. Del Monte e Giannola, 1997, p. 13) del «neomeridionalismo» (cfr. Cafiero, 1997), che dell'intervento straordinario guidato dalla «prima» Cassa per il Mezzogiorno costituisce l'impalcatura ideologica. Una crisi che si compie a esito di un processo di «deterioramento della spinta meridionalista» (Galasso, 2005, p. 9), e che condurrà «[...] a parlare della necessità di considerare il Mezzogiorno senza il meridionalismo: che significava, al tempo stesso, considerare l'ottica della famosa "questione" inappropriata alla realtà meridionale non solo dell'oggi, bensì anche del passato» (*ivi*, p. 8), dando campo a una certa storiografia «revisionista» (cfr. Lepore, 2011, p. 57 ss.).

E, tuttavia, nessuno può dubitare del fatto che il modello dell'intervento straordinario guidato dalla Cassa per il Mezzogiorno consegua risultati rilevanti, attivando per la prima volta nella storia dell'Italia unita dinamiche di ricomposizione della frattura Nord-Sud.

In una prima fase (cfr. Giannola, 1986 e 2016, p. 263 ss.), con la infrastrutturazione del territorio e l'immissione di spesa pubblica nel circuito economico meridionale, il mercato del Sud si integra in quello nazionale. La prima legge di proroga dell'attività della Cassa, nel 1957²⁷, ne corregge anche la missione, e dà avvio all'industrializzazione diretta «esterna» del Mezzogiorno. L'apertura reciproca dei mercati dapprima provoca la sofferenza della piccola impresa meridionale, poi ne induce la razionalizzazione. L'esito permanente è un modello di integrazione lungo l'asse Nord-Sud nei settori in cui operano le imprese settentrionali.

Le imprese meridionali continueranno a soffrire la competizione delle imprese nel Centro-Nord nei comparti tradizionali, specie quando, a partire dal 1974, il modello distrettuale a Nord sarà fortemente incentivato «dalla svalutazione competitiva del cambio, che rappresenterà fino al 1998 la vera politica industriale italiana» (Giannola, 2016, p. 264). Tuttavia, grazie alle grandi ondate di investimenti, soprattutto alla seconda, che si sviluppa per tutta la prima metà degli anni Settanta, il Mezzogiorno diviene l'area economicamente più dinamica del Paese (cfr. Svimez, 2017 e Giannola, 2016, pp. 265-266; Graziani, 1975, p. 545 ss.).

Dunque, la composizione della frattura è possibile. Ma i processi che avrebbero potuto produrla si interrompono e infine essa non si compie, anzi si cristallizza e tende ad aggravarsi.

²⁷ Legge 29 luglio 1957, n. 634.

In concomitanza con fattori di crisi, quali gli «shock petroliferi» degli anni settanta, a essere incentivati sono soprattutto i processi di ristrutturazione e riconversione nelle aree del Paese con più risalenti insediamenti industriali, cioè precipuamente quelle del Nord.

Infine, la politica attiva di industrializzazione del Mezzogiorno viene abbandonata, sul presupposto indimostrato che quell'area del Paese abbia ormai adeguata capacità autopropulsiva. Il Sud viene reso dipendente da trasferimenti non più (transitoriamente) mirati agli investimenti industriali, e destinati a cessare con il conseguimento di successi attesi, ma all'assistenza a famiglie e imprese (Giannola, 2016, p. 266). È probabile che le cause della regressione delle politiche economiche meridionaliste siano molteplici, e compierne la ricostruzione non è agevole.

Ma, per quanto rileva in una prospettiva di storia costituzionale, un elemento di sicuro rilievo è nella perdita della relativa autonomia della Cassa come tecnostuttura e nella sua attrazione nel campo gravitazionale dei partiti.

Nel 1965, una delle leggi di proroga dell'attività della Cassa, la n. 177²⁸, ridefinisce su basi nuove il modello organizzativo dell'intervento straordinario. A una figura di nuova istituzione, il ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, vengono attribuiti poteri di approvazione dei programmi della Cassa e di direttiva per l'attuazione di essi, di vigilanza sull'attività dell'ente, di proposta nella nomina del presidente, del vicepresidente e dei membri del Consiglio di amministrazione. Viene configurato il nuovo strumento dei Piani pluriennali di coordinamento; al ministro spetta anche di valutare la conformità dei progetti di intervento ai Piani, ai fini della concessione di finanziamenti a tasso agevolato e di contributi (art. 12); e ciò prefigura una certa possibilità di interferenza politica anche nel settore creditizio.

Si tratta del primo smottamento verso il dominio politico-partitico dell'intervento straordinario (cfr. Cafiero, 2000, p. 86).

Quello ulteriore si sarebbe compiuto con l'incontro tra intervento straordinario e regioni. Con la legge n. 853 del 1971, il Comitato dei ministri previsto dalla legge n. 177 del 1965 viene soppresso, mentre viene istituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, «un Comitato composto dai Presidenti delle Giunte delle Regioni meridionali o da assessori incaricati». Le attribuzioni «relative a leggi speciali riguardanti singole Regioni e specifici territori», già spet-

²⁸ Legge 26 giugno 1965, n. 177.

tanti al Comitato soppresso e al ministro per gli interventi straordinari, «sono trasferite alle rispettive Regioni» (art. 1, c. 7). L'ispirazione generale della legge è nella dislocazione dell'intervento straordinario dalla Cassa verso le regioni, nelle materie elencate dall'art. 117 Cost. La Cassa diviene anche soggetto attuatore di progetti speciali elaborati dalle regioni meridionali (art. 3).

La traslazione dell'intervento straordinario verso le regioni coincide con l'inizio della parabola discendente della Cassa, che, nel nuovo assetto pervaso dai partiti in chiave deteriore, sopravvive per via di decreti di proroga fino allo spegnimento nel 1984²⁹. L'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno (Agensud), che a essa subentra³⁰, è in tutt'altra logica: essa si limita a riconoscere agevolazioni e a erogare finanziamenti, in pedissequa consentaneità con il sistema dei partiti, e conduce un'esistenza piuttosto asfittica fino alla soppressione nel 1992³¹.

Il fatto è che il «ritorno» dell'intervento straordinario alle regioni si compie mentre viene messo in opera un modello di regionalismo in vistoso scostamento da quello definito dal costituente, il cui dettato è eluso dalla prima legislazione di trasferimento delle funzioni³². E la storia dei decenni successivi sarebbe stata storia di tentativi, più o meno efficaci, di correggere quel vizio di avvio.

Di certo, quando l'intervento straordinario, già destinato a entrare in crisi per fattori economici generali, precipita su quel terreno, per esso non c'è alcuna speranza di salvezza.

E la «questione regionale» coinvolge bensì l'intero Paese; ma quando essa incontra la «questione meridionale» – come questione legata all'attitudine «estrattiva» delle classi dirigenti meridionali, che rende a loro volta «estrattive» le istituzioni politiche ed economiche del Mezzogiorno (cfr. Felice, 2013, Bologna) – prende maggior corpo la percezione e la narrazione del Sud irredimibile, «palla al piede» dello sviluppo del Paese. Percezione e narrazione che oppongono alla questione meridionale una «questione settentrionale» in ragione della quale viene costruita la proposta di condurre lo Stato italiano verso esiti federali: la traduzione normativa di tale pulsione è la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. La

²⁹ D.p.r. 6 agosto 1984.

³⁰ Legge 1° marzo 1986, n. 64.

³¹ Legge 19 dicembre 1992, n. 998.

³² Legge 16 maggio 1970, n. 281.

Corte costituzionale si incaricherà di liquidare quel «federalismo» come immaginario.

Non si può di certo negare che, dopo aver contrassegnato con la propria funzione la fase regressiva della Cassa del Mezzogiorno, le regioni meridionali abbiano dato cattiva prova, nel nuovo scenario delle «Agende», quanto alla gestione dei fondi ricevuti dall'Europa. Così come non si può negare l'evidenza della tragica sottoutilizzazione delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione³³.

Si è rivelata però particolarmente miope la strategia interna di ridurre i cofinanziamenti nazionali ai progetti europei, quasi la questione meridionale si potesse rimuovere dal quadrante politico italiano, demandando la soluzione dei problemi del Sud all'Europa, e impostandoli come derivanti da un deficit di efficienza della spesa tutto interno al Mezzogiorno.

La realtà delle cose è che non c'è alcuna evidenza analitica che legittimi la contrapposizione di un Nord virtuoso e solo bisognoso, per esprimere il suo dinamismo, di liberarsi del demone meridiano dell'inerzia e del parassitismo, a un Mezzogiorno ostaggio dei suoi ceti dominanti «estrattivi» (criminalità organizzata inclusa). Al contrario, la struttura dipendente dell'economia meridionale è un fattore che conferisce al potere dei ceti dominanti, del Sud e del Nord (criminalità organizzata inclusa, anche colà), egualmente «estrattivi».

Tuttavia, in un contesto di sempre maggiore integrazione economica internazionale, e in una congiuntura della competizione a quel livello sempre meno favorevole all'Italia³⁴, la conservazione dello stato delle cose riesce difficile. La questione meridionale ritorna in un nuovo contesto, e, quanto a essa, le politiche richieste sarebbero quelle conferenti alla convergenza e all'integrazione; cioè sarebbero quelle intese a un «ritorno alla Costituzione», alle sue premesse, alla sua genesi, al suo tenore.

E invece sulle politiche virtuosamente conformi a Costituzione tende a prevalere una risposta adagiata sull'ideologia della inferiorità meridionale, per destino storico se non per struttura antropologica, e di un «sacco del Nord» (Ricolfi, 2010) tanto ampiamente consumato da imporre adesso una «restituzione».

³³ Cfr. *Rapporto SVIMEZ 2019. Note di sintesi*, disponibile all'indirizzo internet: www.svimez.info, p. 44.

³⁴ Cfr. *ivi*, p. 3.

4. Negazione programmatica della questione meridionale: le proposte dissolutive di regionalismo differenziato

Abbiamo ora l'emblema di un simile atteggiamento mentale, assunto a programma politico; che è anche l'emblema del ricorrente scostamento dell'opera degli attori politici dal contesto costituzionale: la proposta e la vicenda del cosiddetto «regionalismo differenziato».

In esse, l'estraneità alla Costituzione si manifesta come pretesa di mutazione genetica: laddove le regioni furono concepite come strumento di democratizzazione e di ricomposizione della frattura Nord-Sud, ora esse sono il contesto in cui attecchisce una distopia autoritaria, nella quale la torsione monocratica della forma di governo è moltiplicata dall'affermarsi, in alcune delle regioni del Nord economicamente più forti, di partiti ispirati a «mentalità populista» (cfr. Tarchi, 2015, p. 77). Tale mentalità concepisce il popolo – nella specie il popolo della regione o di più regioni contigue – quale entità indifferenziata, unificata intorno a valori comuni, cui restituire il potere attraverso l'opera di chi sia plebiscitariamente investito di tale missione in via diretta. La «mentalità populista» è ispirata alla logica amico-nemico. I nemici sono: lo Stato centralista, con il suo sistema fiscale ispirato a proporzionalità e progressività a fini di eguaglianza e perequazione territoriale; i «partiti dello spreco» delle risorse pubbliche; le regioni del Sud, che di tale spreco si sono avvantaggiate. Con tutti questi «nemici» non si può venire a compromessi. Per questo l'obiettivo ultimo è rinserrare i popoli del Nord nei loro confini, spingendo il sistema verso la «separazione» Nord-Sud.

La «mentalità populista» rifiuta la complessità. A nulla vale il richiamo alla sedimentazione storica della questione meridionale, alle interrelazioni economiche nel contesto interno, europeo e più generalmente internazionale: il Sud deve «restituire» quanto ha sottratto al Nord, le regioni settentrionali debbono prendere in mano il proprio destino muovendo lungo linee centrifughe, nell'illusione di rinvenire «una soluzione "autonoma" alla crisi»³⁵.

Benché si tratti di partiti «senza ideologia»³⁶ la loro grande forza di captazione del consenso, attraverso un rapporto con gli elettorati che non aspira a «rappresentare», ma a «rispecchiare», cioè ad assecondare senza filtro le pulsioni prevalenti ricostruite con tecniche di rilevazione quo-

³⁵ Cfr. *Rapporto Svimez*, cit., p. 8.

³⁶ Sul punto Sartori, 1992, p. 83; Capoccia, 2002, p. 24.

tidiana e puntuale «in rete» e di «flussi istantanei di connessioni» (Calise e Musella, 2019, p. XII), costringe gli altri partiti sul loro terreno.

La convergenza di potenti vettori di forza in un punto vitale dell'ordinamento costituzionale, il regionalismo concepito nell'unità della Repubblica, irrompe sulla frattura Nord-Sud, per approfondirla e cristallizzarla.

Il regionalismo differenziato è tema di straordinaria complessità; e riformare il sistema delle autonomie secondo differenziazione sarebbe impresa politica e culturale non lieve.

Ma, in realtà, «differenziazione» è una copertura lessicale; il riferimento all'art. 116, c. 3, Cost. è un pretesto: l'obiettivo perseguito, la «separazione» del Nord, è in vistosa deviazione dal quadro normativo costituzionale evocato. E la «giustificazione» di quest'obiettivo – impossibile sotto i profili logico, giuridico-costituzionale, economico e sociale – è ricercata in nozioni di economia istituzionale, che però sono travisate in pseudoconcetti.

Tra questi, quello di «residuo fiscale»: tra la somma dei tributi pagati in ciascuna delle regioni del Nord e la spesa pubblica erogata in quelle medesime regioni – si assume – v'è una differenza positiva: i tributi pagati eccedono largamente la spesa; tale differenza è il «residuo fiscale», che è quanto le regioni del Sud hanno sottratto e sottraggono a quelle del Nord, e che perciò debbono a esse «restituire».

Senonché il concetto di «residuo fiscale», come definito da James M. Buchanan (1950, p. 583 ss.), che lo ha originariamente elaborato, è inteso a identificare un parametro idoneo a valutare l'adeguatezza dell'attività redistributiva del decisore pubblico, sul presupposto che residui fiscali derivanti semplicemente dalla presenza in un determinato territorio di cittadini dotati di maggior reddito sono bensì eticamente giustificati, ma al decisore politico spetta garantire che, a parità di reddito, i cittadini ricevano eguale trattamento in qualsiasi parte del territorio dello Stato intendano risiedere. Insomma, ha senso solo se viene adoperato per fondare politiche perequative, intervenendo sulle disegualianze misurabili su scala territoriale, per rimuoverle. Perciò, una volta misurato, esso non potrebbe giustificare alcuna «restituzione» del Sud al Nord; al contrario, dovrebbe condurre a un flusso di risorse statali verso il Sud.

Ammesso che il «residuo fiscale» esista, o almeno esista nella misura solitamente enunciata³⁷.

³⁷ Cfr. *Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione*

Eguale fragilità presenta il connesso argomento, secondo il quale la prova che il Sud debba «restituire» al Nord è nei dati che comproverebbero il più basso livello della spesa *pro capite* nelle regioni che chiedono l'autonomia differenziata a confronto con le regioni del Sud: ma questi dati si rivelano mal raccolti e mal aggregati³⁸.

Ma in realtà tutto questo a nulla vale: ciò che si vuole non è la differenziazione come prefigurata dalla Costituzione. Se si volesse questo, si dovrebbe constatare che l'art. 116, c. 3, guardato con senso delle proporzioni e sulla base dell'esperienza del regionalismo italiano, non può che apparire per ciò che è: la definizione di un modo di razionalizzazione del quadro delle competenze. Esso è tale da consentire aggiustamenti, limature, correzioni del quadro delle competenze in ragione di specificità territoriali comprovate. Non è certo lo strumento per ridefinire la forma di Stato, per condurre una nuova politica fiscale in deroga ai principi di eguaglianza e progressività, e una nuova politica economica intesa, non a colmare la frattura Nord-Sud, ma ad aggravarla.

Se si fosse voluta mantenere la differenziazione entro i suoi confini costituzionali, sarebbe stata anzitutto approvata una legge di attuazione dell'art. 116, c. 3 della Costituzione; sarebbe stata svolta un'adeguata analisi delle funzioni, senza pensare di poter compiere trasferimenti anche in ambiti in cui le economie di scala conseguibili consigliano di conservare le competenze al centro o in cui trasferimenti oltre misura trasmoderebbero in lesione dell'identità costituzionale della Repubblica, o di diritti fondamentali; sarebbero stati preliminarmente definiti, con legge, «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», come comanda l'art. 117, c. 2, lett. *m*, della Costituzione; sarebbe stata compiuta un'adeguata analisi di fattibilità e considerate le implicazioni della riforma proposta sugli equilibri complessivi di sistema.

Nulla di tutto questo è stato fatto, perché ciò che si vuole è la devoluzione di intere «materie», di un numero elevato di intere «materie». E questo si vuole perché il vero obiettivo è che il trasferimento di «materie» trascini con sé le risorse provenienti dalla fiscalità generale corrispondenti all'esercizio di ciascuna di esse.

Svimez sul federalismo fiscale, 10 aprile 2019, nota 5, disponibile all'indirizzo internet: www.svimez.info. Cfr. altresì Giannola e Stornaiuolo, 2018, p. 5 ss.

³⁸ Cfr. Svimez, *Nota tecnica*, cit.; nonché Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2019, p. 48.

4.1. *Irrompe la pandemia*

Due sono gli effetti rilevanti, nel discorso sin qui sviluppato, prodotti dalla pandemia da Covid-19: il dualismo Nord-Sud e la debolezza strutturale del Mezzogiorno si rivelano, grazie alla nitida efficacia pedagogica dei fatti terribili che rimodellano la storia, come un problema di tenuta dell'intero sistema economico nazionale, denunciando come un'illusione la prospettiva di uno sviluppo autonomo del Nord. La pandemia e le sue conseguenze mettono sotto pressione il sistema dei poteri regionali, e si scopre come l'efficienza inarrivabile delle amministrazioni regionali del Nord, e perfino la impermeabilità di esse a meccanismi di inquinamento corruttivo, abbiano ben labile fondamento.

Sul primo versante, nessuno può negare che le misure di confinamento si siano rivelate un potente moltiplicatore delle disuguaglianze, essendo molto diverse le condizioni materiali nelle quali esse hanno inciso. E la disuguaglianza come divario su base territoriale, come «frattura» Nord-Sud, viene in primissimo piano e con caratteri specifici quanto al conto che essa presenta allo Stato per antiche carenze di intervento: se, in termini generali, il grande compito cui è chiamato il legislatore è quello di rimuovere le disuguaglianze derivanti dal diritto dell'emergenza sanitaria prodotto nel corso della pandemia, o da esso accentuate, venendo in campo la funzione dello Stato come soggetto redistributore, quanto alla correzione dell'asimmetria territoriale tale funzione è da esercitare integrandola con una forte azione razionalizzatrice del quadro delle competenze. In conseguenza della pandemia, la caduta del Pil³⁹ è severa in tutto il Paese, ma maggiore nel Centro-Nord, perché su di essa incide la crisi del commercio mondiale e dunque la caduta delle esportazioni, maggiore a Sud, ma che incide sul Pil di più nel Centro-Nord. A ciò si aggiunga la caduta della spesa turistica, specie riferita agli stranieri: siccome l'offerta è più ampia e strutturata nel Centro-Nord, qui l'elasticità dell'*output* nei servizi turistici è doppia rispetto al Sud. Di conseguenza, il crollo generale incide in misura proporzionalmente maggiore sul Pil della prima macroarea. Anche la caduta del reddito disponibile per i consumi delle famiglie è molto considerevole nel Paese, per la contrazione del volume dell'occupazione, ma minore a Sud, per l'incidenza delle prestazioni sociali, in cui confluiscono le misure di sostegno al reddito, comparativamente maggiori.

Un tale quadro deriva dal carattere «simmetrico» dello *shock* economico da pandemia: questo ha colpito «tutti allo stesso modo», e perciò, se si

³⁹ *Previsioni Svimez 2020-2021*, disponibile all'indirizzo internet: lnx.svimez.info, p. 2.

prende a riferimento il Pil e i fattori che entrano a comporlo, il primo impatto è stato minore per le aree strutturalmente più deboli.

Ma tutte tali debolezze strutturali, se non affrontate adeguatamente e tempestivamente, sono destinate a porre in posizione di grave disfavore il Mezzogiorno nella fase della ripresa: ancora secondo le *Previsioni 2020-2021* di Svimez, il rimbalzo del Pil nel 2021 dovrebbe essere più che doppio nel Centro-Nord rispetto al Sud. Quasi doppio il calo dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto al calo atteso nell'altra macroarea⁴⁰.

Al cospetto di tanto, la domanda è: un tale squilibrio può continuare a essere accettato? E ne può essere accettato l'aggravamento, prospettando l'abbandono del Mezzogiorno a un declino inevitabile, con il solo intendimento di tenere immune il Nord dalle conseguenze di esso, e anzi traendone fattori di maggiore prosperità per alcune aree settentrionali, secondo «mentalità estrattiva»?

A questa domanda rispondono di sì coloro che hanno vagheggiato, già quando la pandemia non era neppure immaginata, il descritto regionalismo «separatista». Gli stessi attori oggi avanzano la pretesa di ottenere, per le aree poste al Nord del Paese, non solo il risarcimento dei costi derivanti dal blocco delle attività e il ristoro delle sofferenze sopportate dalle popolazioni locali, ma anche un accesso privilegiato alle risorse dell'Unione europea.

E, invece, la maggiore «riforma» strutturale per poter consentire la resilienza dell'intero sistema economico, e il migliore e più fecondo impiego di quelle risorse, è proprio un mutamento radicale di paradigma nelle politiche economiche, una linea di governo del dualismo intesa al suo superamento, all'integrazione Nord-Sud, facendo del Mezzogiorno il «secondo motore» dello sviluppo. Tanto più perché i dati economici smentiscono l'idea di un dinamismo della «macroregione Nord» paragonabile alle aree europee più forti (cfr. Giannola, 2020, p. 648).

Insomma, senza politiche di superamento della frattura Nord-Sud, l'intero sistema economico italiano è condannato a un declino sempre più rapido.

Quanto poi alla presunta maggiore efficienza dei servizi in alcune Regioni, sostenuta apoditticamente o con l'ausilio della selezione arbitraria dei dati, il Covid-19 si è incaricato di compiere un'impeccabile analisi delle funzioni, scevra da ogni pregiudizio ideologico, e ha condotto a ritenere che in alcuni ambiti-chiave, quali la sanità, non solo non può trovare campo la richiesta di ulteriori competenze (e risorse) in assenza

⁴⁰ *Ivi*, p. 3.

di qualsiasi analisi di impatto, ma che occorrerebbe rimeditare i processi conducenti a concedere un margine di autonomia tanto ampio da consentire di costruire sottosistemi di scala regionale, organizzativamente non sostenibili e perciò collassati sotto l'incalzare dell'emergenza.

Riferimenti bibliografici

- Barbero G., 1960, *La riforma agraria in Italia*, Feltrinelli, Milano.
- Barra F., 2016, *Pasquale Villari e il primo meridionalismo*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Bevilacqua P., 2016, *La questione meridionale nell'analisi dei meridionalisti*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Biscione F.M., 1990, *Gramsci e la «questione meridionale». Introduzione all'edizione critica del saggio del 1926*, «Critica marxista», n. 3.
- Bobbio N., 1971, *Democrazia ed «élites»*, in id., *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, Bari.
- Buchanan J.M., 1950, *Federalism and Fiscal Equity*, «American Economic Review», vol. 40, n. 4.
- Cafiero S., 1997, *Continuità e discontinuità fra meridionalismo classico e neomeridionalismo*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2.
- Cafiero S., 2000, *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*, Lacaita, Manduria.
- Calise M. e Musella F., 2019, *Il principe digitale*, Laterza, Bari-Roma, p. XII.
- Capoccia G., 2002, *Anti-System Parties: A Conceptual Reassessment*, «Journal of Theoretical Politics», vol. 14, n. 1.
- De Siervo U., 2012, *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituyente*, in Mangiameli S. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano.
- Del Monte A. e Giannola A., 1997, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, Carocci, Roma.
- Dogliani M. e Massa Pinto I., 2006, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase di «lotta per la Costituzione»*, «costituzionalismo.it», n. 1.
- Dorso G., 1925, *La rivoluzione meridionale. Saggio storico-politico sulla lotta politica in Italia*, Piero Gobetti editore, Torino.
- Dorso G., 1977, *La rivoluzione meridionale*, Piccola biblioteca Einaudi, Torino (prima ed. 1925).
- Fabiani G., 2016, *Il meridionalismo di Manlio Rossi-Doria tra impegno scientifico e azione*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Fabiani G., 1986, *L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi*, il Mulino, Bologna.
- Felice E., 2013, *Perché il Sud è rimasto indietro*, il Mulino, Bologna.

- Galasso G., 2005, *Il Mezzogiorno da «questione» a «problema aperto»*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma.
- Galasso G., 2016, *La questione meridionale, oggi*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 1986, *Industria manifatturiera e imprenditori nel Mezzogiorno*, Guida editore, Napoli.
- Giannola A., 2016, *Mezzogiorno oggi: una sfida italiana*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., 2020, *Il Sud in bilico. La fine del blocco e le (non incoraggianti) prospettive*, in Staiano S. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Giannola A. e Stornaiuolo G., 2018, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2.
- Giasi F., *Gramsci e il meridionalismo da Salvemini a Dorso*, in Cassese S. (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo*, il Mulino, Bologna.
- Graziani A., 1975, *Grande e piccola impresa nel Mezzogiorno*, in Annesi M., Barucci P., Dell'Angelo G.G. (a cura di), *Studi in onore di Pasquale Saraceno*, Giuffrè, Milano.
- Lepore A., 2011, *Il dilemma del Mezzogiorno a 150 anni dall'unificazione: attualità e storia del nuovo meridionalismo*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1-2.
- Lipset S.M. e Rokkan S., 1967, *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in Lipset S.M. e Rokkan S. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments*, The Free Press, New York.
- Panebianco A., 1982, *Introduzione*, in Rokkan S., *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna.
- Pizzorusso A., 1995, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana, vol. II: La trasformazione dell'Italia. Sviluppo e squilibri*, Einaudi, Torino.
- Ricolfi L., 2010, *Il sacco del Nord. Saggio sulla giustizia territoriale*, Guerini e associati, Milano.
- Rokkan S., 1970, *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, Oslo; trad. it., 1982, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno P., 1976, *Politica keynesiana e Mezzogiorno*, «Informazione Svimez», n. 11.
- Saraceno P., 2005, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli.
- Sartori G., 1982, *Teoria dei partiti e caso italiano*, SugarCo, Milano.
- Svimez, 2017, *Il Mezzogiorno nella storia economica d'Italia. Una questione aperta*, Quaderno Svimez n. 50, Svimez, Roma.
- Tarchi M., 2015, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, il Mulino, Bologna.

Una nota sui sistemi urbani del Mezzogiorno

Gianfranco Viesti

RPS

*Questo contributo analizza
l'evoluzione economica
e demografica nel XXI secolo
dei sistemi urbani del Mezzogiorno*

*d'Italia. Documenta la loro relativa
debolezza, dovuta, fra l'altro,
alla mancanza di infrastrutture
e servizi per la mobilità.*

1. Introduzione

Nel XXI secolo, la crescita del settore dei servizi è stato un elemento comune alle regioni europee di maggiore successo: essi hanno rinvigorito il loro tessuto economico ed occupazionale, sostituendo la parte delle produzioni industriali che si è andata perdendo a causa della crescita delle esportazioni delle economie emergenti e della riorganizzazione internazionale della produzione (Commissione europea e Un-Habitat, 2016; Ocse, 2020). Si è così sviluppato, in molte aree europee, un insieme di servizi avanzati, prevalentemente localizzati nelle aree urbane, con imprese che dalle loro sedi servono gli altri territori, all'interno dei Paesi e a scala internazionale, giovandosi di economie di specializzazione e di agglomerazione. La concentrazione geografica dei servizi avanzati commerciabili a distanza è maggiore di quella dell'industria manifatturiera (Viesti, 2019a).

In questo quadro, la posizione dell'Italia e delle sue città non appare particolarmente forte. L'Italia è più competitiva nella produzione di beni fisici che di beni immateriali; il suo ruolo nel commercio internazionale di servizi è assai più limitato rispetto a quello nel settore manifatturiero. Il quadro delle economie urbane italiane presenta luci e ombre. Nell'insieme, in Italia i sistemi del lavoro urbani realizzano circa metà del valore aggiunto; il loro contributo all'economia nazionale è rilevante, ma un po' inferiore rispetto agli altri grandi Paesi avanzati. Le città italiane hanno, come negli altri Paesi europei, un vantaggio di produttività rispetto al resto del Paese: intorno al 15%, dovuto alle economie di localizzazione e di agglomerazione, anche se in Francia, Regno Unito, Spagna questo vantaggio è cresciuto negli ultimi anni, mentre in Italia e Germania no (Accetturo e al., 2019).

Tuttavia, solo parte di questo vantaggio va ai lavoratori: i premi salariali delle aree urbane sono inferiori a quelli calcolati per altri Paesi; una parte significativa della maggiore produttività si traduce in maggiori costi delle abitazioni, e affluisce alla proprietà immobiliare. Inoltre, l'impetuoso processo di urbanizzazione della seconda metà del Novecento ha incrementato in misura considerevole i costi di congestione delle città italiane, allargando notevolmente i bacini di pendolarismo, a causa di pesanti ritardi infrastrutturale sia di un decrescente investimento sui servizi (Accetturo e al., 2019), ostacolando le possibilità di spostamento fisico in ambito urbano: un fondamentale fattore abilitante per le economie di agglomerazione (Puga, 2010).

In questo quadro questo contributo mira a presentare alcune analisi e riflessioni sui sistemi urbani del Mezzogiorno, riprendendo e rivisitando alcune delle analisi di Viesti (2021). Ha un taglio prettamente analitico-descrittivo. I suoi obiettivi sono metterne in evidenza la dimensione economica, e in particolare a verificare l'esistenza di possibili poli di specializzazione in alcuni comparti del settore dei servizi, tipicamente urbani e ad analizzarne, in relazione agli andamenti economici, quelli demografici. Successivamente si interroga sulle cause della loro relativa debolezza sottolineando in particolare un elemento: il loro relativo isolamento. Esso è frutto tanto della loro collocazione geografica e della loro evoluzione storica; ma la tesi di questo scritto è che essa è anche frutto di una relativa carenza di infrastrutture e servizi tanto intorno alle città quanto fra le città.

Il contributo è strutturato come segue: il par. 2 presenta alcuni riferimenti teorici; il par. 3 illustra le diverse basi dati utilizzate; il par. 4 descrive la dimensione economica e gli andamenti economici più recenti dei sistemi urbani del Mezzogiorno; il par. 5 la loro evoluzione demografica; il par. 6 documenta il loro relativo isolamento, frutto tanto della storia e della geografia quanto della carenza di infrastrutture e servizi; il par. 7 presenta evidenze relative alle loro dotazioni per la mobilità in particolare negli anni dieci; il par. 8, brevemente, conclude.

2. Città ed economie di agglomerazione

Il nuovo secolo ha visto un vero e proprio ritorno delle città, una crescita del peso delle grandi aree urbane e delle capitali specie nelle economie dei Paesi avanzati. Questo fenomeno è collegato al crescente peso del terziario sul totale dell'economia, collegato tanto ai processi di

relativa riduzione delle produzioni industriali dovute all'imperiosa crescita dei Paesi emergenti quanto alla crescita di nuove attività di servizi, anche commerciabili a distanza, consentite dallo sviluppo delle nuove tecnologie a matrice digitali. Tali attività tendono a concentrarsi nelle aree urbane, dato che traggono particolare vantaggio dalle economie di agglomerazione che lì si determinano.

Le economie di agglomerazione possono riferirsi tanto a specifici settori, o raggruppamenti di attività (distretti industriali o cluster), quanto alle aree urbane, caratterizzate dalla presenza di un tessuto economico diversificato. La tradizionale rappresentazione delle economie di agglomerazione fa riferimento a tre grandi fenomeni (McCann e van Oort, 2019; Ottaviano e Puga, 1998; Ottaviano e Thisse, 2004; Puga, 2010). Il primo riguarda la possibilità per le imprese di condividere (sharing) fattori produttivi specifici. Il secondo la migliore e più ampia circolazione e scambio (mixing) di idee, informazioni e conoscenze: un aspetto particolarmente rilevante nelle economie urbane, nelle quali l'incontro casuale e informale (definito «buzz» in Storper e Venables, 2005) fra le persone può accentuare la circolazione delle informazioni e la loro diffusione da una professione e da un'industria alle altre; il terzo riguarda l'accrescersi delle possibilità per le imprese di selezionare (sorting) meglio i propri lavoratori a partire da un insieme più ampio, e parallelamente per i lavoratori di trovare con maggiore probabilità impieghi corrispondenti alle proprie caratteristiche.

Tali condizioni possono rafforzarsi nel tempo, e creare economie esterne per le produzioni, determinando così specifici vantaggi localizzativi rispetto ad aree nelle quali queste economie non vi sono, o si verificano su scala inferiore. Queste condizioni possono stimolare gli investimenti nell'istruzione e nella ricerca e consentire la produzione, accumulazione e diffusione delle tecnologie, favorendo i processi di innovazione e quindi lo sviluppo di nuove attività economiche. Una rappresentazione coerente con le nuove teorie della crescita economica basate sull'investimento in ricerca e l'accumulazione di conoscenze. Lo sviluppo delle economie urbane attrae popolazione dagli altri territori; anche forza lavoro con l'elevato livello di qualificazione richiesto nelle nuove attività terziarie.

A partire dalla fine del Novecento, tanto in Europa quanto negli altri Paesi avanzati, i territori con una elevata quota di popolazione che vive in aree metropolitane sono cresciute più delle altre. A fine anni dieci, nei Paesi dell'area Ocse le aree urbane maggiori (cioè quelle con più di mezzo milione di abitanti) ospitavano il 45% della popolazione e gene-

ravano il 52% dell'attività economica complessiva; nel XXI secolo, in quasi tutti i Paesi avanzati, la loro crescita economica è stata maggiore rispetto al resto del Paese (Jrc, 2019; Ocse, 2020).

Ma ci sono grandi differenze sia nei livelli di reddito sia nella crescita economica fra le città. Il vantaggio urbano non è un processo deterministico. È molto diversa la situazione da Paese a Paese (von Erlich e Overman, 2020). Ad esempio, in Inghilterra e in Italia l'«effetto-regione» può prevalere sull'«effetto-città»: le aree urbane delle regioni più deboli sono riuscite poco a sviluppare economie competitive (Viesti, 2021).

Le città di maggiori dimensioni possono godere di particolari vantaggi, ma in Europa non sembra essere così netto il legame fra dimensione delle città e crescita, come invece negli Stati Uniti. Sono molte le aree urbane di media dimensione che hanno ottimi risultati, mentre alcune delle più grandi stentano; giocano un ruolo importante fattori specifici, diversi da caso a caso: la storia economica delle città europee è ricca e diversificata. Tuttavia, nel determinare il vantaggio urbano conta sempre molto la concentrazione di forza lavoro con un elevato livello di istruzione. La presenza di laureati, in particolare, è molto maggiore nelle maggiori città, e spiega sia il loro vantaggio rispetto agli altri territori, sia le migliori performance di alcune di esse rispetto ad altre, anche per la maggiore capacità di innovazione a cui essa è collegata (Glaeser, 2012; Ocse, 2020).

Un aspetto della massima importanza è che le economie urbane non sono contenute nei confini amministrativi e soprattutto non vivono isolatamente. La prossimità fra le città rappresenta un importante volano del loro successo: esiste un effetto di aumento della produttività, dato dalla contiguità fra città, per distanze fino a 300 chilometri. Le aree più prossime alle città hanno avuto nel XXI secolo una dinamica economica migliore rispetto alle aree rurali più remote. Anche la diffusione delle tecnologie è chiaramente influenzata dalla distanza: negli Usa il tasso di citazione di brevetti in altri brevetti si dimezza quando si passa da imprese localizzate molto vicine fra loro ad imprese localizzate a maggiore distanza; le relazioni interpersonali fuori dai luoghi di residenza hanno anch'esse una interessante configurazione geografica (Ocse, 2015; Ocse, 2018; Ocse, 2020).

L'ampiezza dell'effetto-città dipende dalle connessioni esistenti fra le aree urbane e i loro dintorni, a breve e media distanza, ed in particolare dai servizi di trasporto che permettono ai lavoratori di spostarsi fra aree di residenza e aree di lavoro; ai cittadini ed agli imprenditori di muoversi

agevolmente e incontrarsi; alle conoscenze di diffondersi tramite l'interazione fra le persone; e alle nuove imprese di nascere tramite l'incontro di esperienze e conoscenze diverse. Contano i tempi effettivi di percorrenza, e ad una riduzione di metà dei tempi di spostamento è associata con un aumento fra lo 0,2% e lo 0,4% nel tasso di crescita del Pil pro-capite (Ocse, 2018).

RPS

Gianfranco Viesti

3. I dati

Questo contributo, dedicato alla situazione italiana, è principalmente basato sull'analisi di dati resi disponibili dall'Istat. Essi sono analizzati tanto a livello comunale quanto di sistemi locali del lavoro (Sll). I sistemi locali del lavoro sono porzioni del territorio caratterizzate da un elevato auto-contenimento della mobilità delle forze di lavoro. L'Istat ne ha da tempo definito le metodologie di individuazione, periodicamente riviste (Istat, 2015); produce da tempo dati di varia natura a livello di Sll; particolarmente importante è però il nuovo «frame territoriale» definito dall'Istituto di Statistica che a partire dal 2015 consente di disporre di dati, riferiti alle attività industriali e terziarie private, non finanziarie, e relativi al numero di imprese, alla loro occupazione, al loro fatturato e al loro valore aggiunto ad un livello di disaggregazione settoriale molto interessante (Istat, 2018a). In questo contributo sono presentati alcuni dati relativi al 2015. I Ssl che in questo lavoro sono definiti «grandi» sono quelli con una popolazione superiore a mezzo milione di abitanti; quelli «medi» hanno una popolazione compresa fra centomila e mezzo milione; quelli «piccoli» hanno meno di centomila abitanti.

Ad essi sono affiancati dati sul complessivo andamento dell'occupazione per Sll, che l'Istat rende disponibili a partire dal 2006, nonché dati demografici. Per l'analisi delle dotazioni infrastrutturali e di servizi si fa invece riferimento tanto a contributo dello stesso Istituto (Istat, 2020a e 2020b), quanto ad analisi di istituzioni specializzate quali il servizio studi di Cassa Depositi e Prestiti e Legambiente. Viene ripresa anche un'elaborazione di Viesti (2019b) relativa agli investimenti pubblici nei sistemi di trasporto ferroviario, che è basata su dati di fonte sistema dei conti pubblici territoriali.

4. I sistemi urbani del Sud

Da analisi dei sistemi urbani italiani a livello di Sll è possibile trarre alcune chiare conclusioni relative alle città del Sud (Viesti, 2021). Molte città del Sud hanno una dimensione economica contenuta; è assai più debole, rispetto al Centro-Nord, il tessuto delle città di dimensione media. Fra i primi cento sistemi locali italiani per dimensione economica ve ne sono solo 17 al Sud. Fra di essi risalta l'area napoletana, che nel 2015 era quarta in Italia con 17,5 miliardi di valore aggiunto nell'industria e nei servizi non finanziari, seguita a distanza da Bari e Palermo, e poi da Catania e Cagliari. Uno scarto piuttosto ampio separa i 4,8 miliardi di valore aggiunto del sistema urbano di Cagliari dai 2,8 di quello di Pescara, e poi via via da tutti gli altri. Spicca in particolare la debolezza economica dei sistemi urbani siciliani: ce ne sono solo tre fra i primi cento italiani per valore aggiunto; e la debolezza di quelli calabresi (solo Cosenza fra i primi cento). Migliore la situazione in Puglia, che ha sei sistemi locali tra i primi cento in Italia, e della Campania, che ne ha altri quattro oltre a Napoli.

La disponibilità di dati molto disaggregati sul valore aggiunto prodotto a scala comunale consente un'analisi delle attività economiche nel terziario di mercato nelle città del Sud, per capire se, in che misura e in quali ambiti vi sono concentrazioni di attività terziarie in grado di servire un territorio più vasto¹. Per verificarlo è possibile calcolare il valore aggiunto per abitante nei diversi settori dei servizi, e confrontarli con quelli delle altre città italiane. Non sorprendentemente, tutte le città del Sud avevano nel 2015 un valore aggiunto pro-capite complessivo nel terziario di mercato inferiore alle città del Centro-Nord; non solo rispetto a Milano, che spiccava nettamente come la città italiana più forte (con 32.500 euro pro-capite), ma anche a Firenze e Roma (intorno ai 15.000). Comparando il valore aggiunto alla popolazione, si delinea una geografia in parte originale. Emerge Cagliari, che con 11.600 euro per abitante non è lontana da Torino e Genova (entrambe a 12.800); la città sarda evidentemente svolge un ruolo di vera e propria capitale dell'Isola, con una concentrazione di servizi che vengono forniti all'in-

¹ L'analisi è svolta per i capoluoghi di provincia. Essendo i dati disaggregati disponibili solo per comune, e non per sistema locale del lavoro come quelli appena presentati, vanno letti con una certa cautela, perché alcune attività economiche possono essere localizzate nelle aree metropolitane prossime ma amministrativamente al di fuori del comune capoluogo.

tero territorio regionale. Fra gli 8.700 e i 7.500 euro (quindi valori intorno alla metà di Firenze e Roma) si ritrovano le città del Sud relativamente più forti: nell'ordine Bari, Lecce, Pescara, Napoli e poi Salerno. Molto inferiori i dati delle altre: il valore aggiunto pro-capite del terziario di mercato a Catania è pari a 6.400 euro, Palermo a 5.700.

Guardando agli specifici settori, e calcolando il valore aggiunto per abitante nei singoli comparti del terziario emergono alcuni interessanti casi di relativa densità di alcune attività economiche. Nelle attività professionali, scientifiche e tecniche, a Cagliari, Lecce, L'Aquila e Bari; nei servizi legati alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ancora a Cagliari (che in questo settore superava nel 2015 nettamente Firenze e Genova), Bari, Pescara, Lecce; nei trasporti, a Napoli, Bari, Cagliari, Salerno e Brindisi; nei servizi alle imprese a Lecce, Avellino, Caltanissetta, Cagliari, Brindisi e Pescara. Questi dati confermano, anche dal punto di vista della specializzazione economica, la debolezza delle città calabresi e siciliane, specie a confronto con la Campania (oltre a Napoli, Salerno e Avellino) e la Puglia (dove è interessante il ruolo di Lecce come polo urbano del Salento) e soprattutto con Cagliari.

L'evoluzione recente dell'economia delle città del Sud non è stata positiva. Non disponendo di dati sul valore aggiunto su un arco temporale sufficientemente lungo, si fa qui riferimento alle dinamiche dell'occupazione per sistemi locali del lavoro, disponibili dal 2006. In Italia fra il 2006 e il 2018 (tab. 1), come negli altri Paesi europei, la creazione di occupazione è stata maggiore nei sistemi locali del lavoro che includono i principali centri urbani. Le città hanno una performance migliore rispetto agli altri territori. È il terziario a fare la differenza.

Tabella 1 - Variazione dell'occupazione nei sistemi locali del lavoro, 2006-2018. Incremento percentuale totale

	Grandi	Medi	Piccoli	Totale
Nord	4.3	3.8	2.9	3.7
Centro	13.0	4.2	3.9	7.4
Sud	-6,3	-4,5	-4,3	-4,9
Italia	4.0	1.7	0.3	2.0

Grandi: più di 500.000 abitanti; medi: da 100 a 500.000; piccoli: meno di 100.000.

Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Nei 16 sistemi del lavoro italiani più grandi l'occupazione è aumentata di circa trecentomila unità, del 4% rispetto al 2006, il doppio della me-

dia nazionale; a Roma (dove è stata molto legata alla forte crescita del turismo), a Milano, Bologna e Firenze; è calata invece, seppur lievemente, a Torino e Genova.

Nelle aree urbane meridionale l'occupazione è invece diminuita. I dati sono tutti peggiori che al Centro-Nord: il decremento è più contenuto a Cagliari e Bari, più netto a Napoli e soprattutto a Palermo e Catania; lo stesso è accaduto nelle città di media dimensione.

Perché? In base alle più compiute analisi presentate in Viesti (2021) è possibile sostenere che le dinamiche economiche dell'intero Mezzogiorno e delle sue città in particolare sono state dovute a più fattori. In particolare, c'è stata una forte contrazione dell'occupazione nell'edilizia; laddove era presente, un ridimensionamento di quella manifatturiera. All'interno del terziario si è significativamente ridotta l'occupazione nel settore pubblico, specie nella scuola e nella sanità; i servizi di dimensione locale, come la distribuzione commerciale, hanno sofferto per il calo dei redditi.

L'aspetto che qui rileva sottolineare è che non sono cresciuti nelle città del Sud, quantomeno non a sufficienza, i nuovi servizi di mercato, vendibili al di fuori del territorio di insediamento, che hanno sostenuto la crescita dell'occupazione e del reddito in molte città europee.

5. *Le dinamiche demografiche*

Nel nuovo secolo le dinamiche demografiche sono state molto diverse fra Centro-Nord e Sud; e, come nell'intera Europa, sono state le migrazioni a fare la differenza (Viesti, 2021). Nel XXI secolo al Centro-Nord la popolazione è aumentata di 3,4 milioni, frutto di 3,3 milioni di immigrati dall'estero più ottocentomila dal Sud, che hanno compensato un saldo naturale negativo per circa settecentomila unità. Al Sud la popolazione alla fine degli anni dieci è la stessa di inizio secolo; ciò è stato frutto di un saldo naturale nullo, di un'emigrazione verso il Nord di circa ottocentomila unità e un'immigrazione dall'estero di circa settecentomila. Nel corso del ventennio però al Sud il saldo naturale ha cambiato segno, da +30.000 circa all'anno nei primi anni duemila a -90.000 circa nel 2019.

Dopo una storia demografica assai diversa, e caratterizzata da una natalità a lungo molto maggiore, il Mezzogiorno si è ormai allineato ai tassi di fertilità medi nazionali. Il Sud resta un territorio con una popolazione più giovane: ma con le tendenze in corso questa situazione è

destinata a mutare rapidamente. La presenza di popolazione nata all'estero nel Mezzogiorno non è irrilevante, ed è significativa la presenza di lavoratori stranieri soprattutto in agricoltura, nel turismo e nei servizi alle famiglie. Tuttavia, è molto inferiore a quella che si è venuta consolidando nelle regioni del Centro-Nord. Nel 2019 erano stranieri il 14,5% dei residenti a Milano, il 12,9% a Roma e solo il 3% a Palermo. La presenza straniera al Sud è maggiore nei comuni costieri della Sardegna nord-orientale, della Campania, della Puglia settentrionale, di Basilicata e Calabria joniche e della Sicilia sud-orientale: collegata ad occasioni di lavoro nel turismo e nell'agricoltura (Istat, 2020a).

In questo quadro d'insieme la tabella 2 mostra i dati demografici a livello di sistemi locali del lavoro italiani fra il 2006 e il 2018 suddividendoli per circoscrizione e dimensione. La variazione della popolazione è stata più positiva nelle aree urbane rispetto al resto del territorio, ed è continuato il processo di relativo spopolamento delle aree interne, con tassi di natalità molto bassi e il movimento della popolazione verso le città (De Rossi, 2018). Come in tutta Europa, vi è quindi stata una maggiore crescita demografica nelle città. Ma la popolazione delle città del Sud è aumentata meno rispetto alle aree urbane del Centro-Nord. Negli anni dieci, in particolare, la popolazione è cresciuta moltissimo, tanto in valore assoluto quanto in percentuale, nelle aree metropolitane di Roma e Milano, mentre si è ridotta, in valore assoluto, in quelle di Genova, Messina e Reggio Calabria².

Tabella 2 - Variazione percentuale della popolazione nei sistemi locali del lavoro, 2006-2018

	Grandi	Medi	Piccoli	Totale
Nord	5.7	5.2	2.3	4.6
Centro	10.9	5.8	1.6	6.7
Sud	2.3	0.3	-1,3	0.2
Italia	5.9	3.7	0.6	3.5

Sistemi del lavoro: grandi (più di 500.000 abitanti); medi (100.000 - 500.000); piccoli (meno di 100.000).

Fonte: Elaborazione su dati Istat.

² E a Taranto fra le altre grandi città, nonché ad Avellino, Brindisi, Catanzaro, Ferrara, Potenza e Trapani fra i sistemi urbani di rango medio. Cfr. Curci e al., 2020.

Il Sud è nel pieno di un radicale cambiamento demografico. L'area attira poca immigrazione dall'estero; cede invece al Centro-Nord, e in misura crescente anche all'estero, popolazione giovane (aggravando così le dinamiche naturali, perché è la popolazione giovane che fa figli). Sensibile è il flusso in uscita di giovani ad elevata qualificazione. Le tendenze demografiche sono molto peggiori nelle aree interne e nei comuni minori rispetto alle città di maggiore dimensione: ma la capacità delle città del Sud di accrescere la propria popolazione, con positive dinamiche demografiche e soprattutto attraendo residenti dal resto del Paese e dall'estero è modesta. Questo fattore è strettamente collegato a quanto detto in precedenza: è il contenuto sviluppo delle attività terziarie più moderne e qualificate a determinare una modesta domanda di lavoro; elemento quest'ultimo che favorisce i processi di emigrazione (Viesti, 2021).

La riduzione della popolazione può determinare conseguenze estremamente rilevanti. La contrazione delle forze di lavoro non determina solo una minore capacità dell'area di creare reddito. L'aumento di peso degli anziani provoca maggiori esigenze di servizi di cura, una contrazione dei bacini di domanda di altri servizi pubblici (scuola, trasporti) e una caduta del gettito fiscale per finanziarli, con possibili circoli viziosi: fenomeni già evidenti nelle aree interne (non solo al Sud). La Fondazione Agnelli (2020) ad esempio prevede che la popolazione scolastica italiana si ridurrà del 16% fra il 2019 e il 2030: ma tale riduzione sarà molto più intensa nel Mezzogiorno (metà del totale nazionale), con tutto ciò che questo implica per la domanda di lavoro di nuovi insegnanti. La decrescente domanda di abitazioni dovuta ad una popolazione che si riduce non solo deprime l'attività edilizia, ma può produrre anche un permanente calo dei prezzi, e quindi dei valori, degli immobili; quindi una contrazione della ricchezza delle famiglie, che al Sud, assai più che nella media nazionale, è immobiliare, come già avvenuto negli anni dieci, con possibili effetti sui consumi. Si tratta di scenari del tutto inediti nella storia italiana.

Qui c'è un punto fondamentale della questione meridionale nel XXI secolo: economia e demografia sembrano legate da un circolo vizioso, nel quale le tendenze negative si influenzano e si rafforzano a vicenda. La carenza di servizi e politiche per la natalità, e i bassi tassi di occupazione femminile rendono difficile immaginare un aumento della fertilità, e quindi una ripresa delle dinamiche demografiche naturali. Il cattivo andamento dell'economia rallenta i flussi di immigrazione e incentiva i flussi di emigrazione (come sempre selettiva per età; divenuta an-

cor più selettiva per livello di istruzione); le dinamiche migratorie, a loro volta, rendono più difficile lo sviluppo economico. Le città del Sud sono il crocevia di questi processi.

6. Città isolate

Ma da che cosa dipende la debolezza economica delle città del Sud nel terziario più avanzato? È bene innanzitutto ricordare un fattore storico di grande rilevanza: è particolarmente difficile per un ambito territoriale, urbano o meno che sia, che non ha sperimentato un processo di industrializzazione sufficientemente intenso, e nel quale non sono presenti i centri direzionali di imprese di dimensione medio-grande, sviluppare un moderno settore dei servizi. Una parte rilevante di esso (si pensi a logistica e trasporti, ma anche a design, marketing, consulenza, servizi legali e finanziari) nasce infatti anche per la domanda che proviene dalle imprese industriali del territorio. È molto difficile passare in una fase di avanzata terziarizzazione senza avere alle spalle una lunga storia di industrializzazione (Viesti, 2021).

Per lo sviluppo delle attività terziarie più qualificate, come è stato già ricordato, conta poi moltissimo il livello di istruzione delle forze di lavoro, ed in particolare la disponibilità di lavoratori con un'istruzione di tipo universitaria. Da questo punto di vista, in un quadro nazionale che evidenzia un sensibile divario rispetto alle medie europee, la situazione del Sud, è particolarmente negativa. I livelli di istruzione sono molto modesti; ancora elevati gli abbandoni nell'istruzione secondaria; limitati, inferiori rispetto alla media italiana, i tassi di passaggio dal diploma all'università. E conseguentemente molto più contenuta la presenza di forze di lavoro ad elevato livello di istruzione. Nell'ultimo decennio la situazione è peggiorata, interrompendo un processo secolare di avvicinamento delle condizioni del Sud rispetto a quelle del resto del Paese; si sono creati circoli viziosi: la diffusione dell'istruzione terziaria è diminuita e sono cresciuti i flussi in uscita di laureati. Tutto questo, in particolare per quanto riguarda l'università, a causa delle politiche che sono state messe in atto in particolare nel decennio 2008-2018, che hanno volutamente creato una compressione selettiva territorialmente e cumulativa nel tempo del sistema universitario italiano (Viesti, 2018; Viesti, 2019c).

Tuttavia, in questa sede si vuole mettere l'accento su un ulteriore, importante, elemento. I sistemi urbani del Sud sono molto più isolati,

RPS

Gianfranco Viesti

scarsamente collegati e interrelati fra loro rispetto a quelli del Centro-Nord e soprattutto del Nord. Più isolate fra loro, le città del Sud sono molto meno in grado di scambiare idee, servizi, persone e attività imprenditoriali e quindi di giovare di fenomeni di diffusione di innovazioni tecnologiche e manageriali, e di specializzarsi in specifiche attività giovandosi di specifiche economie di scala e di agglomerazione e di scambiarsi servizi. Questa è da sempre una cruciale differenza fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno e contribuisce in misura rilevante a spiegare le disparità interne all'Italia e il ritardo di sviluppo del Sud: mentre da lungo tempo il Nord «esiste» come area territoriale in larga misura funzionalmente ed economicamente integrata, il Sud «non esiste» (Viesti, 2021).

In una vasta area del Nord si è creato un sistema multipolare e interconnesso. In questo sistema è evidente la centralità di Milano come primo centro di produzione e fornitura di servizi urbani avanzati per le imprese e i cittadini; Milano è la città italiana che più si è giovata delle trasformazioni dell'economia del XXI secolo, riuscendo ad attrarre dall'esterno capitali (anche nel settore immobiliare) ed intelligenze, e a fornire servizi avanzati in molti ambiti (dalla comunicazione all'informazione alla finanza, dalle fiere ai servizi sanitari avanzati) al resto del Paese. Essa è il fulcro di un sistema territoriale interconnesso, che si dipana lungo tre principali assi: longitudinalmente, da Milano verso Treviso e da Milano verso Rimini; in direzione Nord-Sud, da Trento a Firenze. Lungo questi assi, nell'economia del Nord hanno un ruolo importante anche molte città di media dimensione: esse non si limitano alle funzioni urbane meno sofisticate, ma sviluppano anche proprie specializzazioni, in limitati gruppi di servizi più avanzati: così la logistica a Novara, Piacenza o Verona, i servizi fieristici a Parma e Rimini, il design a Modena, con intense attività di scambio fra di loro. Esse paiono configurarsi come nodi di un sistema più ampio, di veri e propri «corridoi territoriali», in cui si attua un processo di regionalizzazione dei processi urbani, in particolare lungo le principali arterie di traffico. Torino e ancor più Genova paiono ai margini di questi processi; la modesta dimensione dei sistemi urbani lungo l'Adriatico non li favorisce (Perulli e Pichierri, 2010; Garavaglia, 2017; D'Albergo e al., 2019).

Analisi sulla diffusione spaziale delle attività economiche mostrano che i territori dell'Italia settentrionale formano un vero e proprio sistema, con economie locali contigue con livelli di produttività superiori alla media italiana. Al contrario nel Mezzogiorno, dove pure vi sono economie locali con elevati livelli di produttività, queste sono isolate le une

dalle altre, vere e proprie *enclaves* in territori a produttività più bassa (Istat, 2018b).

Al Sud ci sono tre sistemi territoriali di più rilevante dimensione, in cui si realizza più della metà del valore aggiunto dell'industria e dei servizi di mercato: quello abruzzese, con un valore aggiunto (2015) di 12 miliardi, che si estende principalmente lungo la costa; quello della Puglia centrale (20 miliardi), a forma semicircolare intorno alla città di Bari e che si estende da Barletta a Matera e poi a Brindisi-Lecce; e quello della Grande Napoli, che sviluppa il maggior valore aggiunto (31 miliardi), intorno al capoluogo partenopeo. Ma essi sono relativamente poco connessi fra loro. L'Abruzzo presenta una conformazione territoriale simile a quella dell'Italia centrale: ma è privo di centri urbani di rango superiore. A sud dell'Abruzzo, ma non contiguo data la presenza di Molise e Tavoliere, vi è il sistema territoriale della Puglia centrale: anch'esso è ben interconnesso al suo interno ma poco con l'esterno. In particolare, con il sistema della Grande Napoli: un sistema ampio, denso, compatto, e ben collegato con Roma; che mostra elementi positivi di agglomerazione, ma anche evidenti diseconomie di congestione. Fra Napoli, Pescara e Bari i collegamenti sono modesti. Le possibilità di mobilità delle persone possibili solo su auto, e con tempi di percorrenza non piccoli: circostanza che certo non favorisce gli scambi di idee ed esperienze, e le possibilità di lavoro comune. Il resto del Mezzogiorno è particolarmente frammentato e isolato. Grave è l'isolamento delle città siciliane, che hanno scarsi rapporti anche fra loro, all'interno dell'Isola; debole e per nulla interconnesso, il sistema calabro-lucano.

Una delle possibili misure dell'integrazione economica fra le regioni sono i flussi di merci trasportati su strada: è difficile avere relazioni profonde nel mondo immateriale dei servizi se mancano rapporti commerciali in quello dei beni. Al 2018 l'interscambio di merci fra le regioni del Sud era relativamente modesto, anche rispetto alla loro dimensione economica. Quanto al traffico stradale passeggeri è evidente la densità dei flussi all'interno dei tre sistemi territoriali; più modesti quelli fra loro³ (Mit, 2020). Appare un grande vuoto di relazioni e di contatti all'interno del triangolo Salerno-Taranto-Cosenza. Interessanti in Sicilia i flussi lungo la costa orientale, da Messina a Siracusa; molto più modesti quelli fra le altre città dell'Isola, inclusa Palermo. A conclusioni del

³ Si vedano le figure alle pagine 67 e 68 di Mit (2020) per il trasporto merci e a pagina 58 per il trasporto passeggeri.

tutto simili arrivano anche gli studi che stimano il valore del commercio interregionale, sulla base di tavole input-output (Bentivogli e al., 2019).

7. I sistemi della mobilità

L'integrazione territoriale non è solo frutto della geografia; ma anche e soprattutto dell'azione pubblica per realizzare infrastrutture e servizi di connessione. Nel XXI secolo sono migliorate alcune connessioni di grande distanza delle città del Sud verso il Nord e l'Europa (alta velocità a Napoli e Salerno, trasporto aereo), con effetti molto positivi; ma sono peggiorate le connessioni ferroviarie interregionali e quelle di breve distanza: trasporto pubblico urbano e regionale. Nell'insieme si è accentuato lo scarto fra le città italiane collocate lungo i grandi assi prioritari di trasporto e il resto del Paese, e in generale fra Nord e Sud (Beria e al., 2017; Banca d'Italia, 2019).

Guardiamo in primo luogo al trasporto urbano, cioè alla mobilità all'interno delle città. Esso è un fattore abilitante fondamentale di quelle connessioni fra le persone e le imprese che determinano le economie di agglomerazione. Nell'insieme il quadro delle infrastrutture per il trasporto pubblico urbano mostra nell'insieme un sensibile ritardo dell'Italia rispetto agli altri grandi Paesi europei. A fine anni dieci erano attivi in tutto il Paese 247 chilometri di metropolitane: una dotazione inferiore a quella della sola città di Madrid, e che si compara con valori circa tripli per la Germania. Sensibili sono gli scarti anche per le tramvie e per le reti ferroviarie suburbane (tab. 3).

Tabella 3 - Infrastrutture fisse di trasporto nelle aree metropolitane, fine anni dieci, chilometri

	Nord Italia	Centro Italia	Sud Italia	Italia	Spagna	Francia	Germania
Metropolitane	131	61	56	247	610	361	650
Tramvie	405	47	53	506	261	756	2023
Ferrovie suburbane	348	205	185	738	1432	698	2038

Fonte: Legambiente (2019).

Ma il dato nazionale nasconde profonde differenze territoriali. Guardando a tutti i capoluoghi di provincia, e rapportando le dotazioni alla

popolazione, al 2016, al Centro-Nord c'era una situazione infrastrutturale quattro volte migliore per le metropolitane e oltre tre volte migliore per le tramvie rispetto al Mezzogiorno. Alle differenze nelle reti facevano riscontro differenze ancor più sensibili nelle disponibilità di mezzi, specie per metropolitane e tram. Anche per i soli autobus, la dotazione di mezzi dei capoluoghi del Sud, rapportata alla popolazione, non raggiungeva il 60% di quella dei capoluoghi del Centro-Nord (Mele, 2020). Non sorprende quindi che l'offerta di trasporto pubblico urbano, espressa in posti/chilometro per abitante fosse così fortemente dispari, come leggibile dai dati della tabella 4.

Tabella 4 - Dotazioni infrastrutturali e servizi di mobilità urbana nei capoluoghi di provincia, 2016

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
<i>Reti (chilometri per 100.000 ab.)</i>			
Metropolitane	1,3	0,4	1,0
Tramvie	2,6	0,8	2,1
<i>Mezzi (numero per 100.000 ab.)</i>			
Metropolitane	2,9	0,3	2,1
Tram	6,7	1,6	5,1
Bus	86,3	49,6	75,2
<i>Posti/km per 100.000 abitanti</i>			
Metropolitane	194,6	22,8	142,8
Tram	43,3	8,5	32,8
Bus	315,2	172,7	272,3

Fonte: Mele (2020) su dati Istat.

Ciò significa che le possibilità di mobilità urbana su mezzo pubblico erano nelle città del Sud non solo molto inferiori ma anche fortemente sbilanciate verso i mezzi su gomma, più lenti e meno sostenibili ecologicamente; e notevolmente invecchiati. Non sorprende quindi che al 2017 la mobilità a Bari e Palermo fosse per oltre tre quarti su mezzi individuali (auto) contro meno di metà per le principali città del Nord, con Roma a mezza via (65%) (Cdp, 2019).

Al 2017 l'offerta complessiva annua di trasporto pubblico urbano era di 5834 posti/km per abitante nelle città del Nord, di 5076 nelle città del Centro e di 2070 nelle città del Sud. In valori assoluti, comparando regioni confrontabili per dimensione e peso delle aree urbane, si andava da 3,5 a 5,4 miliardi di posti/km all'anno in Veneto, Emilia, Toscana; da 2,5 a 2,8 in Campania, Sicilia e Puglia. Il peso del trasporto su auto-

bus, rispetto a questa offerta era del 51% al Nord, del 67% al Centro e dell'82% al Sud, con un giudizio di soddisfazione dell'utenza ad essi proporzionato (Istat, 2020a). Fra le città del Sud, solo Cagliari aveva un'offerta e una qualità del servizio paragonabile alle medie nazionali.

Nel nuovo secolo la capacità di trasporto pubblico urbano nelle città del Sud non è cresciuta, in alcuni casi si è ridotta⁴. I posti/km offerti nei capoluoghi italiani sono aumentati del 5%, con incrementi decisamente maggiori in Piemonte e Lombardia. Al Sud si sono invece significativamente ridotti – di circa un terzo – nelle città della Campania e della Sicilia, specie negli anni dieci; sono diminuiti anche in Abruzzo mentre sono aumentati in Puglia, in Calabria, a Cagliari. Ciò è avvenuto in seguito alla contrazione delle disponibilità di spesa e degli investimenti infrastrutturali degli enti locali. La capacità di spesa di regioni ed enti locali per il trasporto pubblico urbano sul finire degli anni dieci era per le città del Mezzogiorno, rispetto alla popolazione, circa due terzi rispetto al Centro-Nord⁵, circostanza collegata anche alla mancata attuazione delle norme relative al finanziamento degli enti locali previste nella legge 42 del 2009 (Viesti, 2021). Quanto agli interventi infrastrutturali, non sono mancati progressi, come nei casi del potenziamento della metropolitana di Catania, e delle reti tramviarie a Cagliari e Palermo; interventi comunque minori rispetto ai casi di grande successo e di grande impatto delle nuove tramvie fiorentine e della metropolitana milanese (Legambiente, 2019).

Molto differenziata è anche la situazione del trasporto pubblico ferroviario regionale, che ha una grande importanza per la mobilità dei cittadini specie intorno alle grandi aree urbane: come si è ricordato anche questo è un fattore abilitante delle economie di agglomerazione e dell'estensione geografica dei loro effetti. A fine anni dieci tre milioni di italiani si spostavano ogni giorno sui treni regionali, l'8% in più che all'inizio del decennio. Ma il servizio era molto meno disponibile nel Mezzogiorno, dove si contavano nell'insieme solo mezzo milione di passeggeri. Il servizio era di una qualche rilevanza solo in Campania, con oltre 250.000 utenti, e in Puglia (140.000); quasi inesistente nelle altre regioni, e particolarmente nelle due Isole (Legambiente, 2019).

L'offerta ferroviaria regionale dipende da più fattori, a partire dallo stato e dalla qualità delle reti e dalla disponibilità di mezzi. Al Sud i treni

⁴ Le cifre sui posti/km sono frutto di elaborazioni su dati Istat per gli anni 2000-2016.

⁵ Il dato è ricavato dalla tabella A.2.3 di Banca d'Italia (2020).

regionali sono meno e viaggiano più lentamente perché maggiore è la quota di linee a binario unico e/o non elettrificate; quanto ai secondi, a fine anni dieci nelle regioni del Mezzogiorno l'età media del materiale rotabile era assai più elevata: 19,3 anni contro 12,5 al Nord. Gli investimenti sulle reti si sono fortemente concentrati al Centro-Nord (Viesti, 2019b); investimenti per l'ammodernamento della flotta ci sono stati in tutte le regioni italiane, ma sono stati più rilevanti, ancora una volta, al Centro-Nord.

Sotto il profilo finanziario, dal 2001 la competenza per questi servizi è in capo alle regioni, che ricevono dal governo nazionale cospicue risorse per fronteggiarne i costi, cui possono aggiungere propria finanza. Sono stati operati forti tagli sul finanziamento nazionale del trasporto pubblico regionale, sceso da 6,2 a 4,8 miliardi fra il 2009 e il 2019. Quanto agli interventi delle regioni, nel decennio 2009-18 la loro spesa per i servizi ferroviari e il materiale rotabile è stata molto diversificata: si è aggirata in molte grandi regioni del Centro-Nord e in Campania e Basilicata fra i 10 e i 16 euro; su livelli inferiori in Puglia, Veneto, Lazio, Sardegna; è stata particolarmente bassa in Abruzzo e Sicilia.

Le differenze nella disponibilità e qualità dei servizi si sono accentuate. L'offerta di treni regionali si è particolarmente ridotta in Campania, dove si è scesi (per la sola Trenitalia) da 11,8 a meno di 10 milioni di treni/km fra il 2010 e il 2018, e dove i passeggeri si sono ridotti del 44%; notevolmente peggiorata la situazione di Napoli, specie nel fondamentale servizio periurbano della Ferrovia Circumvesuviana; significative riduzioni di offerta si sono avute anche in Abruzzo, Calabria e Basilicata. In Molise i collegamenti fra Campobasso e Termoli, dopo 130 anni, sono stati soppressi. Migliori gli andamenti in Puglia, dove sono cresciuti treni e passeggeri: questi ultimi aumentati del 29% sempre fra 2010 e 2018 (Legambiente, 2019).

Nel 2019 ogni giorno in tutto il Sud circolavano meno treni regionali che nella sola Lombardia. Il servizio ferroviario è quasi inesistente nelle Isole: in Sicilia c'erano 428 corse (lentissime) di treni regionali contro 2396 in Lombardia, in Sardegna 297, quanto nella provincia di Bolzano, che ha un terzo della popolazione. In Basilicata non ci sono collegamenti fra Potenza e Matera. In Calabria non esiste un collegamento diretto fra Cosenza e Crotone: è necessario un cambio e quasi tre ore di viaggio per percorrere 115 chilometri. In Sicilia fra Ragusa e Palermo vi sono solo 3 collegamenti al giorno, tutti con un cambio, con una durata complessiva di 4 ore e mezza (aumentata di mezz'ora rispetto a pochi anni prima); per percorrere i 266 chilometri da Siracusa a Trapani

sono necessari tre cambi, per una durata complessiva di 11 ore e 21 minuti (Legambiente, 2019).

Non sono mancati investimenti e progetti: come nel caso dei nuovi collegamenti ferroviari fra la città e l'aeroporto a Bari e Palermo; o il potenziamento delle ferrovie Appulo-lucane fra Puglia e Basilicata (con interventi sulle linee, la realizzazione della nuova stazione di Matera e una riduzione dell'età media dei treni da 20,8 a 6,4 anni). Laddove ci sono stati interventi su reti e servizi, si è registrato un sensibile aumento dei passeggeri (Legambiente, 2019).

Infine, i collegamenti tra le città non hanno conosciuto particolari miglioramenti, al netto dell'alta velocità fra Napoli e Salerno e di alcuni interventi di velocizzazione della rete adriatica e della linea tirrenica a Sud di Salerno. L'unico grande progetto di nuova rete di collegamento ad alta velocità, quello fra Napoli e Bari ha scontato tempi di realizzazione molto più lenti rispetto alle altre reti (Viesti, 2019 e 2021). I servizi disponibili si sono ridotti o sono rimasti estremamente modesti; per l'intero primo ventennio del XXI nessun treno ha mai collegato, senza necessità di cambio, le due principali città del Sud, Napoli e Bari. I servizi ferroviari nelle Isole, e quindi fra Palermo e Catania e fra Cagliari e Sassari sono rimaste in condizioni che è possibile definire, senza esagerazioni, ottocentesche.

8. Alcune conclusioni

In questo lavoro si è argomentato che il principale motore dello sviluppo economico dell'economia contemporanea sono i nuovi settori dei servizi, basati sulle nuove tecnologie digitali e che consentono di servire aree anche molto lontane rispetto ai luoghi di produzione. Sono attività prettamente urbane, che si giovano delle economie di agglomerazione tipiche delle città. Principalmente ad esse si devono i processi di crescita dei sistemi urbani europei.

Non tutte le città sono state però in grado di sviluppare queste attività. Ai processi di polarizzazione fra aree urbane e rurali, si sono quindi aggiunti fenomeni di diversificazione e gerarchizzazione fra le città. È ad esempio quanto avvenuto in Italia, dove solo alcuni sistemi urbani del Nord, interconnessi di fra di loro, hanno avuto sviluppi piuttosto positivi. Ciò è avvenuto molto meno, oltre che in alcune aree più deboli del Centro-Nord, nelle città del Sud; pur con una diversità da caso a caso (ad esempio fra gli sviluppi più positivi a Cagliari e meno a Pa-

lermo e Catania), e pur con la presenza di interessanti aree di specializzazione.

La relativa debolezza delle città del Sud è dovuta a fattori di ordine geografico e storico. Ma anche ad insufficienti politiche volte alla creazione di quei fattori di contesto che favoriscono lo sviluppo delle economie urbane, a partire dall'istruzione. In questo contributo si è provato a mettere in luce come lo stesso sia avvenuto anche per le fondamentali politiche per la mobilità.

Interventi di rafforzamento delle economie urbane del Mezzogiorno, attraverso un potenziamento delle loro dotazioni infrastrutturali e della loro capacità di erogare servizi sono pertanto assai opportuni. Essi possono nel tempo accrescere le economie di agglomerazione e quindi la produttività delle imprese, e contribuire al rilancio dell'occupazione urbana nei servizi più avanzati.

Il ruolo delle aree urbane del Mezzogiorno può essere fondamentale per l'intera area; e per lo sviluppo dell'intero Paese: perché è nelle aree urbane che si insediano quelle attività terziarie specializzate e commerciabili a distanza che fanno crescere redditi ed occupazione. E i Paesi che meglio sono stati in grado di adattarsi alle nuove condizioni economiche e tecnologiche del nuovo secolo, come la Germania, sono organizzate su una rete estesa di economie urbane competitive. Un Paese è forte economicamente quando lo sono tutte le sue aree urbane e non solo alcune. Tuttavia, le tendenze delle politiche pubbliche degli ultimi anni, come si è visto in questa nota, non sono andate in questo senso. Nel momento in cui il Paese riflette sul proprio futuro di medio e lungo termine, anche a seguito dell'emergenza Covid, tali questioni dovrebbero essere al centro dell'agenda politica.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., Lamorgese A., Mocetti S. e Sestito P., 2019, *Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata: i risultati di una recente ricerca della Banca d'Italia*, in D'Albergo e al., cit.
- Banca d'Italia, 2019, *Relazione annuale*, Roma.
- Banca d'Italia, 2020, *Economie regionali. Economia della Sardegna*, Roma.
- Bentivogli C., Ferraresi T., Monti P., Panicià R. e Rosignoli S., 2019, *Italian Regions in Global Value Chains. An Input-Output Approach*, «Politica Economica - Journal of Economic Policy», vol. 35, n. 1.
- Beria P., Debernardi A. e Ferrara E., 2017, *Measuring the Long-Distance Accessibility of Italian Cities*, «Journal of Transport Geography», n. 62.

- Cdp Ricerca e Studi, 2019, *Luci e ombre della mobilità urbana in Italia: ripartire dal trasporto pubblico, Focus settori*, Cassa depositi e prestiti, aprile.
- Commissione europea e Un-Habitat, 2016, *The State of European Cities 2016. Cities Leading the Way to a Better Future*, Bruxelles.
- Curci F., Kercuku A. e Lanzani A., 2020, *Dinamiche di contrazione insediativa*, «Rivistailmulino.it», 21 maggio.
- D'Albergo E., De Leo D. e Viesti G. (a cura di), 2019, *Il governo debole delle economie urbane. Quarto Rapporto Urban@it*, il Mulino, Bologna.
- De Rossi A. (a cura di), 2018, *Riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Fondazione Agnelli, 2020, *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Roma-Bari.
- Garavaglia L., 2017, *Le città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Glaeser E.L., 2012, *Triumph of the City. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, Penguin Random House, New York; trad. it.: 2013, *Il trionfo della città*, Bompiani, Milano.
- Istat, 2015, *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma.
- Istat, 2018a, *Risultati economici delle imprese a livello territoriale. Ampliamento del livello di analisi*, anno 2016, Roma.
- Istat, 2018b, *Rapporto Annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma.
- Istat, 2020a, *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia, società*, Roma.
- Istat, 2020b, *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma.
- Jacobs J. (1969), *The economy of cities*, Vintage, New York.
- Jrc Joint Research Centre of the European Commission, 2019, *The Future of Cities. Opportunities, Challenges and the Way Forward*, Publications Office of the EU, Lussemburgo.
- Legambiente, 2019, *Pendolaria 2018. La situazione e gli scenari del trasporto pendolare in Italia*, Roma.
- McCann P. e van Oort F., 2019, *Theories of Agglomeration and Regional Economic Growth: A Historical Review*, in Capello R. e Nijkamp P. (a cura di), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Revised and extended second edition, Elgar, Londra.
- Mele G., 2020, *Infrastrutture di trasporto, accessibilità e mobilità*, in Coco G. e De Vincenti C. (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, il Mulino, Bologna.
- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, 2020, *Allegato al documento di economia e finanza*, Roma.
- Ocse, 2015, *The Metropolitan Century. Understanding Urbanization and its Consequences*, Parigi.
- Ocse, 2018, *Productivity and Jobs in a Globalized World. (How) Can All the Regions Benefit?*, Parigi.

- Ocse, 2020, *Cities in the World. A New Perspective on Urbanization*, Parigi.
- Ottaviano G. e Puga D., 1998, *Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the New Economic Geography*, «World Economy», vol. 21, n. 6.
- Ottaviano G. e Thisse J.-F. (2004), *Agglomeration and Economic Geography*, in Henderson J.V. e Thisse J.-F. (a cura di), *Handbook of Regional and Urban Economics. Volume 4: Cities and Geography*, Elsevier, Amsterdam.
- Perulli P. e Pichierri A., 2010, *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino.
- Puga D., 2010, *The Magnitude and Causes of Agglomeration Economies*, «Journal of Regional Science», vol. 50, n. 1.
- Storper M. e Venables A.J., 2005, *Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy*, «Journal of Economic Geography», n. 4, pp. 351-370.
- Viesti G., 2018, *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G., 2019a, *Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea*, «Meridiana», n. 94.
- Viesti G., 2019b, *Il trasporto ferroviario in Italia nel XXI secolo: un Paese sempre più diseguale*, «Economia e Politica», 2 dicembre.
- Viesti G., 2019c, *Le politiche universitarie*, «Sinapsi», n. 3.
- Viesti G., 2021, *Centri e periferie. Europa, Italia e Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Von Erlich M. e Overman H., 2020, *Place-Based Policies and Spatial Disparities across European Cities*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 34, n. 3.

Il Mezzogiorno tra dualismi, spopolamento e «lavoro indecente»

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

RPS

Questo articolo mette in evidenza e commenta tre fenomeni:

a) il dualismo economico all'interno dell'Unione europea, il dualismo storico Nord-Sud in Italia e l'accentuarsi del dualismo interno al Sud; b) le trasformazioni demografiche e i loro nessi con la situazione economica; c) i contraddittori processi di modernizzazione dell'agricoltura con il concentrarsi di lavoro gravemente sfruttato nelle aree più ricche.

Si tratta di fenomeni che hanno all'origine spinte e processi diversi fra di loro ma anche dinamiche

comuni. I principali elementi che li legano sono l'internazionalizzazione e l'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro. Una chiara espressione di questo secondo aspetto è la contemporanea presenza di immigrazione e disoccupazione nelle regioni del Mezzogiorno. La ripresa dell'emigrazione dal Sud verso il Nord e l'estero è frutto delle carenze dello sviluppo e della domanda di lavoro dal punto di vista dell' dinamica e della qualità. Nel frattempo è cresciuta una offerta di lavoro immigrata disponibile ad accettare salari e condizioni di lavoro indecenti.

1. Premessa

Ormai da diversi anni la questione dei cambiamenti demografici del Mezzogiorno – con il repentino calo della natalità e la tendenza all'invecchiamento della popolazione, la ripresa dei flussi migratori sia interni che all'estero e i problemi dello spopolamento di molte aree – è divenuto oggetto di attenzione da parte degli studiosi dei mezzi di comunicazione e dei decisori pubblici. A porre l'accento su questa tematica fu a suo tempo la Svimez nel suo *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* del 2011 nel quale si parlò di «tsunami demografico». Questo campanello d'allarme non fu preso in seria considerazione. E non si prese atto della necessità di intervenire per contrastare le dinamiche demografiche e le loro implicazioni a livello economico e territoriale. Più di recente è stata la Svimez a sottolineare ancora una volta l'aggravarsi del dualismo tra Nord e Sud inquadrandolo all'interno di un fe-

nomeno più generale di diseguglianze a livello territoriale nel contesto dell'Unione Europea per effetto delle modificazioni della collocazione dell'Italia e in particolare delle regioni del Nord nel contesto economico dell'Unione. Si registrano così tre livelli di dualismo: quello più recente (o meglio con connotazioni nuove) interno all'Unione Europea, quello tradizionale tra Nord e Sud evidente già da tempo ma tenuto in scarsa attenzione negli ultimi decenni in ambienti scientifici e politici e infine quello interno allo stesso Mezzogiorno.

L'attenzione alle tematiche della diseguglianza e alle sue varie dimensioni riguardanti il nostro Paese sviluppatasi negli ultimi anni ha portato a focalizzare l'interesse anche sulle diseguglianze a livello territoriale e in particolare sul contrasto tra aree interne del Paese – al Nord e al Sud – e aree di concentrazione dello sviluppo demografico ed economico. La questione è ormai diventata tema di discussione e interesse nel Paese: studiosi, amministratori locali e gruppi di impegno sociale in diversi Paesi e cittadine delle aree interne del Mezzogiorno hanno analizzato e denunciato la problematica dello spopolamento sia per quel che riguarda le cause sia per quel che riguarda gli effetti.

Nel Mezzogiorno, evidente in tutti gli ambiti della vita economica e sociale, questo contrasto tra aree di sviluppo e aree marginali lo è particolarmente in agricoltura, un settore interessato da notevoli trasformazioni e processi di modernizzazione soprattutto nelle zone irrigue di pianura. Tuttavia un paradosso accompagna questi processi di trasformazione per cui proprio nelle aree di massimo sviluppo agricolo si verificano le peggiori condizioni di lavoro e si concentrano coloro i quali sono occupati in maniera precaria nel corso dell'anno: insomma le aree dove si concentra il lavoro «indecente», che peraltro colpisce soprattutto i lavoratori immigrati. *Agricoltura ricca manodopera povera* sembra essere un imprescindibile nesso che si registra in diverse regioni non solo nel nostro Paese ma anche in analoghe zone di sviluppo agricolo dell'Europa mediterranea, ad esempio in Spagna.

Questi tre aspetti – vale a dire: a) il dualismo economico all'interno dell'Unione, il dualismo storico Nord-Sud nel nostro Paese e l'accentuarsi del dualismo interno al Sud; b) le trasformazioni demografiche e i loro nessi con la situazione economica e le sue implicazioni in termini di spopolamento delle aree interne c) i contraddittori processi di modernizzazione dell'agricoltura con riferimento particolare al lavoro immigrato – saranno oggetto di queste note.

Si tratta di fenomeni che hanno all'origine spinte e processi diversi fra di loro ma anche dinamiche comuni e per qualche verso intrecciate.

Due sono i principali elementi che li legano: la progressiva internazionalizzazione e l'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro. Una chiara espressione di questo secondo aspetto è la contemporanea coesistenza di immigrazione e disoccupazione nelle regioni del Mezzogiorno (Pugliese, 2006).

Più in generale le caratteristiche che nell'ultimo decennio hanno assunto i movimenti migratori toccano tutte e tre i tipi di dualismo con il loro accentuarsi o il loro modificarsi. Si nota in primo luogo già da un decennio la novità del ruolo delle regioni del Nord, anche di quelle più sviluppate, come fornitrici di forza lavoro non solo ad elevato livello di qualificazione ma anche a livello medio basso verso i Paesi i più ricchi e avanzati dell'Europa. Al contempo, anzi dai primi anni del nuovo secolo, nelle regioni meridionali la carente domanda di lavoro – o, meglio, di lavoro decente, vale a dire con salario e condizioni di lavoro almeno corrispondenti a quelle previste dalle normative in materia – spinge al Nord e all'estero con nuova intensità le forze di lavoro più giovani e competitive ma anche in età fertile dal punto di vista demografico. Si tratta di componenti dell'offerta di lavoro non disponibili a occuparsi alle condizioni offerte dalla domanda di lavoro locale in generale e in particolare da quella agricola alla quale abbiamo dato particolare rilievo in queste note. E questo tipo di domanda di lavoro riesce ad attrarre dal mercato del lavoro internazionale nuovi soggetti, provenienti dai Paesi del Sud del Mondo ma anche da Paesi europei dell'Est. Ciò senza considerare quella componente dell'offerta di lavoro locale, in particolare femminile, che per i motivi più vari non riesce a praticare l'alternativa dell'emigrazione ed è costretta ad accettare le condizioni imposte alla domanda di lavoro locale.

L'effetto di queste migrazioni interne e all'estero dalle aree ricche e soprattutto dalle aree povere e interne del Mezzogiorno è divenuto oggetto di dibattito sul tema dello spopolamento delle aree interne. Gli aspetti demografici con la preoccupante modificazione della struttura della popolazione sono uno degli indicatori del sistema delle disuguaglianze territoriali gravi per il Mezzogiorno ma gravi soprattutto per le cosiddette aree interne. E qui, detto per inciso, il processo può essere contrastato con interventi capaci di attivare una domanda di lavoro nei settori più vari capaci di attrarre forze di lavoro anche immigrate.

Infine come ulteriore espressione del sistema delle disuguaglianze c'è il crescente ruolo del lavoro indecente in agricoltura, proprio nelle aree con sistemi agricoli più ricchi e intensivi, come messo in evidenza proprio dalla pubblicistica sindacale e di chi tenta di arginare il fenomeno.

RPS

Francesco Carcedi ed Enrico Pugliese

2. I tre livelli di dualismo

2.1. Il dualismo europeo

I cambiamenti demografici, in particolare quelli legati ai movimenti di popolazione – l'emigrazione e l'immigrazione – sono una eccellente spia del ruolo che i diversi territori svolgono all'interno di contesti più larghi. Le aree tributarie di manodopera sono ovviamente quelle più povere o in maggiori difficoltà, le aree più ricche e più sviluppate sono quelle che attirano sempre più forza lavoro. Non si tratta di movimenti, per così dire, «idraulici» (come si sottolinea nella letteratura sul tema): non si va solo e univocamente dalle aree in assoluto più povere verso quelle più ricche. Infatti sono molte le variabili che operano nel determinare la direzione, la portata e le caratteristiche dei movimenti. Ma di certo la prosecuzione e il consolidamento del ruolo dell'Italia nel contesto dell'Europa unita quale Paese tributario di manodopera è un indicatore molto significativo ancorché indiretto del suo ruolo declinante nel contesto europeo. Ben più diretti sono gli indicatori economici che prendono in considerazione la collocazione e il ruolo economico delle diverse regioni dell'Europa e la loro evoluzione, come vedremo in avanti, ai quali si farà riferimento proprio sulla base di fonti secondarie. Al riguardo negli ultimi anni si sono verificate significative novità. Da quando i Paesi dell'Est già appartenenti al blocco socialista sono entrati a far parte dell'Unione il dualismo interno non è più quello tra Paesi dell'Europa nord-occidentale e Paesi dell'Europa meridionale bensì quello tra i primi e un blocco di Paesi delle aree del Sud e dell'Est. Insomma l'Italia per molti aspetti, a cominciare dalla collocazione all'interno dei flussi migratori, si trova nelle condizioni simili a quelle di Paesi quali la Romania e la Polonia: Paesi «crocevia migratori» come nel nostro per la contemporanea presenza di flussi di immigrazione e di emigrazione. La linea ideale tra un Nord e un Sud d'Europa collocata tra gli altri da Maurice Aymard (2004) al centro della penisola italiana, proprio in riferimento ai flussi migratori e ai loro luoghi di origine e destinazione, non vale più come in passato. Le regioni del Nord di Italia non hanno più nel loro complesso un ruolo centrale come in passato nello sviluppo europeo mentre mostrano sempre più anche un ruolo subalterno di tributarie di forza lavoro.

Questi aspetti del nuovo dualismo europeo sono stati oggetto di diversi studi che hanno mostrato come sia mutata, peggiorando, nel quadro europeo non solo la collocazione delle regioni meridionali ma anche quello delle regioni del Nord. Su questa problematica hanno insistito

gli ultimi rapporti Svimez sull'Economia del Mezzogiorno e in particolare l'ultimo disponibile, quello del 2019, che allargando l'area delle tematiche trattate, ha assunto il nuovo nome di *Rapporto sulla economia e la società del Mezzogiorno*. Tre autori (Luca Bianchi, Carmelo Petraglia e Gaetano Vecchione) hanno analizzato in base al dato del Pil per abitante – e la sua evoluzione tra il 2006 e 2017 – la posizione di tutte le regioni della Unione europea, traendone le conclusioni che seguono: «Primo. Fatta cento la media europea tra il 2006 e il 2017 [n.d.r. praticamente il periodo di vita iniziale dell'Unione allargata] tutte le regioni del Centro-Nord, nessuna esclusa, hanno registrato un calo del Pil per abitante; Secondo. Le regioni europee più ricche hanno rafforzato la loro posizione attestandosi su valori medi più alti. Terzo. alcune regioni dei nuovi stati membri dell'Est superano ormai il Pil per abitante di molte regioni italiane» (Bianchi e al., 2019, pp. 680-681).

Non ci sono dunque solo le difficoltà delle regioni meridionali ma c'è anche un peggioramento delle regioni del Nord. Certamente l'indicatore di tendenza appena citato (*calo del Pil* per abitante) non basta a collocare in un'area diversa rispetto a quella storica le regioni italiane più ricche e sviluppate. E alla posizione svantaggiata dell'Italia contribuiscono in primo luogo sostanzialmente le regioni del Sud. Ma è l'intero Paese che soffre di questa nuova situazione.

Inoltre – continuano gli autori appena citati – «le regioni deboli dell'area mediterranea sono state le più stagnanti della periferia storica fin dagli anni precedenti alla crisi. Ma la crisi sostanzialmente non ha arrestato il progresso di quasi tutte le economie dell'Est contrariamente a quanto è avvenuto nel Mezzogiorno» (*ibidem*, p. 681). Le implicazioni di questa nuova situazione sul piano dei movimenti migratori sono molto significative. La crescita dei Paesi dell'Europa dell'Est e la stagnazione dell'Italia ha «avvicinato» le due aree nel senso che esse presentano ora diversi aspetti comuni.

Il quadro migratorio europeo – giova ribadirlo – vede ora due aree distinte: quella nord-occidentale, ove si concentrano la ricchezza e le attività produttive nei più vari ambiti, e quella sud-orientale: un'area molto diversa e articolata al suo interno le cui regioni sono in competizione tra di loro.

2.2. Il dualismo italiano

Passiamo al dualismo Nord-Sud nel contesto italiano. Questo dualismo non può essere visto solo con riferimento ai duri dati economici e del

mercato del lavoro. Ci sono ritardi e disparità strutturali nell'ambito delle condizioni di vita in generale a cominciare dalla qualità dal livello dei servizi ma la spia più immediata riguarda il mercato del lavoro e i livelli di occupazione ove per altro si originano i fenomeni di povertà economica che hanno sempre avuto una concentrazione nel Mezzogiorno d'Italia (Morlicchio, 2020).

In tutto il Mezzogiorno quasi ancor più della disoccupazione l'aspetto più significativo è il livello modesto dei tassi di occupazione vale a dire dell'incidenza della popolazione che lavora effettivamente sulla popolazione totale. Quando esso è basso, oltre alla disoccupazione esplicita, bisogna tener conto anche di coloro che escono dal mercato del lavoro perché scoraggiati. Va detto che da questo punto di vista negli ultimi decenni il divario è andato nella sostanza aumentando non tanto per un peggioramento dei livelli meridionali quanto per un notevole incremento dei tassi di occupazione nel resto del Paese.

I tassi di disoccupazione generali nel Mezzogiorno sono sistematicamente molto più alti per tutte le classi di età comprese quelle adulte con un sistematico distacco tra Nord e Sud, dove sono più che doppi, corrispondenti per altro a oltre un milione e mezzo di unità. Ma ciò che impressiona maggiormente sono i tassi di disoccupazione giovanile sia in termini generali sia per quel che riguarda il distacco tra le due parti del Paese. La disoccupazione giovanile, che ha raggiunto tassi pari al 50%, che spiega più di ogni altra cosa la ripresa della nuova emigrazione meridionale al Nord e all'estero, è l'indicatore principale del malessere del Mezzogiorno sia nelle aree ricche sia nelle aree povere per le quali si verifica il paradosso di una riduzione della popolazione e al contempo la persistenza di elevati tassi di disoccupazione.

Probabilmente una parte di questi giovani disoccupati o dei loro coetanei che non risultano presenti nel mercato del lavoro in qualche modo rientrano nella occupazione sommersa. Ma non sempre c'è disponibilità in questo ambito ed inoltre le stesse caratteristiche del lavoro precario e del lavoro nero sono omogenee nel territorio meridionale. È noto come ci sia una concentrazione di lavoro nero soprattutto in agricoltura che questo riguardi soprattutto gli immigrati. Ma questo tipo di occupazione non si limita all'agricoltura e non si limitano all'area della ricca pianura che occupa immigrati con l'intermediazione del caporalato. Basti pensare al lavoro nei servizi e nella ristorazione anche e soprattutto nelle aree metropolitane e alla componente minorile. Il caso dell'agricoltura è quello limite – e perciò lo abbiamo scelto come esempio estremo – e quello che rappresenta il livello massimo di contraddizione dello sviluppo.

Nella vasta area del precariato, in estensione in tutto il Paese dopo il consolidamento delle politiche di flessibilità, una tipica forma di lavoro indecente, che è quella dei *riders* è un lavoro precario ma regolato. E nei documenti ufficiali si parla anche di «lavoro grigio» (Mef, 2019, p. 103).

Un ulteriore aspetto fondamentale del dualismo italiano è la concentrazione della povertà economica nelle regioni del Mezzogiorno. Essa è strettamente collegata alle difficoltà nel mercato del lavoro di giovani e adulti, compreso un numero di capo-famiglia (uomo o donna) di gran lunga maggiore che nelle altre aree del Paese. Nel modello italiano della povertà un aspetto tipicamente meridionale è che si tratta di povertà di gente comune soprattutto di famiglie numerose. Come mostra Enrica Morlicchio nel libro appena citato il numero delle famiglie in condizioni di povertà assoluta è infatti pari a 706 mila e quello di persone povere è pari a 2 milioni e 71 mila, rispettivamente cioè 42% e 45% del totale nazionale (quindi con una incidenza largamente superiore a quella demografica). (Morlicchio, 2020). Per quel che riguarda i cambiamenti va detto che l'incidenza della povertà assoluta familiare dell'Italia nel suo complesso è pari al 6,4 contro l'8,6 del Mezzogiorno. Dieci anni addietro nel Mezzogiorno era pari al 6,2 contro un valore nazionale del 4%. La differenza tra i due aggregati è dunque rimasta costante: nel Mezzogiorno si concentrano i poveri e i più poveri tra i poveri.

Dati ulteriori che tengano conto dell'intervento del cosiddetto «reddito di cittadinanza» permetteranno di meglio chiarire e aggiornare il quadro. Per ora si può dire solo che questa misura ha lenito le condizioni della popolazione povera nel Mezzogiorno, pur con tutti i limiti e le ingenuità nelle normative e nell'applicazione del provvedimento.

Infine, nonostante tutte queste difficoltà il Mezzogiorno in questi ultimi anni non è stato fermo mostrando in alcuni momenti e in alcuni contesti una dinamica che ha riguardato tutti i settori produttivi compresa la stessa agricoltura ancorché in limitate aree. Ma i segni di sviluppo che si registrano non hanno la forza di contrastare i segni di declino e in particolare il processo di emarginazione delle zone interne.

2.3. Il dualismo del Mezzogiorno: aree interne e aree metropolitane di pianura

Infatti è andato accentuando il dualismo interno al Mezzogiorno tra aree interne e aree metropolitane in generale di pianura dove si concentra anche l'agricoltura più ricca e più moderna. È un fenomeno in atto ormai da lungo tempo quello che riguarda la concentrazione progres-

siva della popolazione e della ricchezza nelle aree di pianura, che storicamente erano state le più povere prima delle grandi bonifiche e il superamento delle terre paludose spopolate e colpite dalla malaria. Ma a partire dagli anni '50 – e con alterne vicende di accelerazione e riduzione del flusso nei diversi periodi – le aree interne delle regioni del Sud – quelle che Manlio Rossi Doria definiva Osso del Mezzogiorno – hanno rappresentato per eccellenza il punto di partenza di flussi inter-regionali nazionali tra Sud e Nord Italia e internazionali verso l'estero. Tra l'altro la compresenza dei due flussi è importante per spiegare un altro apparente paradosso attuale che è quello della partenza per l'estero significativamente dalle aree più ricche del Nord. Da queste si parte solo per l'estero. E parte anche – ma non soprattutto – personale a elevato livello di qualificazione. Dalle aree ricche e povere del Sud si parte per entrambe le destinazioni secondo una ripresa dei movimenti migratori che ormai va avanti dall'inizio di questo secolo.

L'effetto demografico più grave di questa ripresa si vede nella modificazione della struttura della popolazione con la riduzione delle classi giovanili in età fertile e da lavoro e l'aumento dell'incidenza della popolazione anziana. L'effetto ultimo è comunque una riduzione anche in termini assoluti della popolazione per l'effetto congiunto del movimento naturale (nascite e morti) e del movimento migratorio.

Presente in tutto il Mezzogiorno la riduzione della popolazione nel corso di questo primo periodo del secolo non si distribuisce uniformemente in tutto il territorio ma riguarda soprattutto le aree di montagna e di collina e in misura più limitata le aree di pianura. Un'indagine relativa a tutto il territorio nazionale riguardante i soli comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti (tra il 2003 e il 2017) ha mostrato la sua diversa incidenza nei tre tipi di aree. Innanzitutto al Nord il fenomeno è del tutto assente nelle aree di pianura e metropolitane che, come è ben comprensibile, vedono aumentare anche significativamente la popolazione anche nei comuni appartenente alla categoria dei piccoli presa in considerazione. Tornando al Mezzogiorno la perdita complessiva di 256 mila abitanti (nello stesso lasso di tempo in cui quelli del Centro-Nord hanno un incremento superiore ai 385 mila) si distribuisce come segue: meno 141 mila in collina, meno 78 in montagna e meno 28 mila in pianura (Tuttitalia.it, 2020).

3. Le aree interne e lo spopolamento

3.1. I cambiamenti demografici e il ruolo delle migrazioni

Per quanto riguarda i flussi migratori ci sono significative novità che introducono la questione dello spopolamento. Tradizionalmente le grandi emigrazioni dal Mezzogiorno non modificavano significativamente la struttura delle popolazioni grazie ai significativi tassi di natalità. Una sorta di equilibrio demografico si determinava per l'effetto contrastante dei due fenomeni. L'elevato tasso di incremento naturale della popolazione veniva bilanciato dai fenomeni migratori che questi ultimi non riuscivano nel breve periodo di incidere sull'incremento naturale. Ma nei decenni a noi più vicini l'effetto dell'emigrazione sulla struttura demografica cominciò a sentirsi in maniera significativa per la riduzione delle classi in età fertile con la conseguente riduzione della natalità. Naturalmente il fenomeno è tanto più significativo quanto più intenso era il flusso e maggiore l'incidenza delle partenze sulla popolazione locale.

Circa cinquant'anni addietro con riferimento alle aree interne Manlio Rossi-Doria denunciava in più di un saggio i rischi di spopolamento in mancanza di politiche specifiche di intervento capaci di tener conto delle loro esigenze¹. Questo rischio è ormai divenuto una realtà. Il flusso migratorio dal Mezzogiorno è stato particolarmente intenso negli ultimi due decenni anche se l'andamento non è stato lineare si è trattato di una corrente continua e sistematica che ha riguardato tanto le aree interne che le aree metropolitane. Anche di questo fenomeno si è preso atto molto tardi.

Per decenni fino all'inizio di questo secolo sociologi ed economisti del lavoro hanno trattato la questione della mancata mobilità dell'offerta di lavoro del Mezzogiorno attribuendone la causa all'eccesso di pretese – a un «salario di riserva» troppo elevato dei disoccupati meridionali si

¹ Alcuni tra i più importanti saggi di Rossi-Doria fino al 1980 sono stati raccolti dall'autore nel volume *Scritti sul Mezzogiorno* pubblicato da Einaudi nel 1982. Sostenitore della necessità della emigrazione particolarmente dalle «aree dell'osso» (ora si direbbe dalle zone interne) Rossi-Doria non ha mai creduto che l'emigrazione bastasse da sola al miglioramento delle condizioni delle aree di partenza. Era inoltre sostenitore di una politica specifica per le zone dell'osso basata anche sulla difesa ambientale e lo sviluppo di comunità e in particolare sulle politiche scolastiche ed educative. Ciò con una preoccupazione continua per i rischi di peggioramento della situazione socio-economica locale e di conseguente spopolamento. Su questo si veda anche Pugliese, 2006.

diceva in quel periodo – oppure a modelli culturali familisti. Si chiamò in causa finanche la teoria del familismo amorale per spiegare perché i giovani meridionali non lasciavano le loro famiglie per cercare una sistemazione altrove. Ma proprio mentre queste tesi dominavano già venivano smentite dal fatto che l'assunto era sbagliato: la gente aveva cominciato a muoversi e a muoversi in condizioni di difficoltà maggiori rispetto al passato e sulla spinta dell'incremento delle difficoltà di vita nelle aree di provenienza. Il restringimento e il maggior rigore nell'applicazione delle politiche di welfare rendeva sempre più misero il reddito complessivo familiare che certo non poteva basarsi sui miseri salari prevalenti non solo nelle aree più povere. Poi a partire dagli anni successivi alla esplosione della grande crisi di fine decennio riprende in maniera significativa e con nuovi soggetti l'emigrazione all'estero, la nuova emigrazione italiana (Pugliese, 2018).

E qui è necessaria una ulteriore precisazione. Adesso parlando di nuova emigrazione italiana ci si riferisce sostanzialmente alla emigrazione all'estero dove ci sono novità significative. Ma delle novità riguardano anche le migrazioni interne. Analisi condotte in Campania sui flussi di emigrazione interna dal Sud al Centro-Nord mostrano un protagonismo delle aree metropolitane superiore a quello delle aree interne. Ma ciò non è dovuto alla riduzione del flusso da queste aree bensì al semplice fatto che la spinta migratoria per effetto della crisi si è estesa anche alle aree tradizionalmente più sviluppate (Colucci e Gallo, 2020).

Tornando al movimento naturale della popolazione un recente articolo di Delio Miotti affronta la questione del malessere demografico nel Mezzogiorno espresso da un aumento della popolazione anziana non compensato da un aumento delle nascite, nonché nella riduzione delle classi di età in età fertile frutto della emigrazione che in sostanza corrisponde anche entità e l'incidenza della popolazione in età da lavoro. Al riguardo Miotti scrive che: «il continuo calo delle nascite nel corso dell'ultimi decenni ha generato un vuoto nelle classi di età più giovani e soprattutto in quelle in età da lavoro (15-64 anni) che ha subito e continuerà a subire le riduzioni più consistenti» (Miotti, 2019, p. 728).

Il malessere demografico per qualche verso si registra ma non con la stessa portata e gravità nelle regioni del Nord ove compensato da un significativo flusso e consolidamento della immigrazione dall'estero. «Due fragili demografie – quella del Nord e quella del Sud – affrontano la sfida della ripresa dopo la recessione più lunga e intensa dell'età moderna paragonabile solo a quella degli anni 30 del Novecento». Ma nel primo caso «nonostante i continui cali naturali la popolazione del cen-

tro-Nord ha potuto crescere nei decenni scorsi grazie al consistente apporto dell'immigrazione dal mezzogiorno e, dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, dei consistenti flussi di immigrati nei Paesi dell'Est Europa e dal Nordafrica» (Miotti, 2019, pp. 725-726). Anche nel Mezzogiorno si registra un flusso di immigrati significativo ma di portata di gran lunga inferiore a quello verso il Centro-Nord e dunque incapace di contrastare le tendenze demografiche in corso.

3.2. La riduzione della vita sociale nelle aree dello spopolamento

Per quel che riguarda invece le aree dell'osso del mezzogiorno l'effetto è ancora più devastante per l'intreccio che si determina tra i processi di emarginazione economica di queste aree e gli effetti dell'intensità delle partenze in un processo di causazione circolare. Ad esempio la riduzione delle attività commerciali in un centro dell'interno di una regione meridionale e la stessa chiusura di una qualche attività istituzionale per l'accorpamento dell'uffici rende la vita dei locali più difficile che in passato dando una spinta all'emigrazione che si somma quella che si origina nel mercato del lavoro e nella disoccupazione giovanile.

Non meno rilevante è la questione dell'accesso ai servizi che riducono significativamente anche i benefici del sistema di welfare per la difficoltà di raggiungere da piccoli comuni servizi di rilievo quali quelli sanitari. Il costo della vita molto modesto in queste aree in realtà finisce per diventare più elevato proprio per effetto di queste difficoltà non previste. La riduzione della densità istituzionale ha proceduto di pari passo nel perverso meccanismo di causazione circolare che ha caratterizzato l'emarginazione delle zone interne. Con riferimento alla problematica dei servizi un gruppo di studiosi impegnati istituzionalmente in questa tematica scrivono: «In Italia in tutto il mondo occidentale l'accessibilità servizi essenziali – quali sanità e istruzione mobilità – rappresenta la preconditione per un effettivo godimento dei diritti sociali di cittadinanza. Non a caso i territori rurali meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzato da una limitata offerta di tali servizi sono stati protagonisti di un lungo il progressivo abbandono in favore delle aree urbane» (Lucatelli e al., 2019, p. 740).

In questo contesto di progressiva marginalità nei piccoli comuni si allenta il tessuto di relazioni sociali perché il venir meno di persone legate da vincoli e rapporti di vicinato sgretola la vita comunitaria. La riduzione della popolazione e il degrado della struttura demografica mostrano come la emigrazione genera emigrazione. Le prospettive allo

RPS

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

stato attuale delle cose sono tutt'altro che rosee. Abbandono e spopolamento si riflettono in una riduzione del benessere materiale e psicologico di tutti i ceti sociali non solo i più poveri. Ad esempio colpisce la tradizionale piccola borghesia locale, spesso con una qualche esperienza nell'emigrazione, che aveva accumulato risparmi investendoli in beni edilizi che stanno perdendo qualunque valore. Pezzi di proprietà a livello cittadino e pezzi di terreno valgono sempre di meno e non garantiscono come si poteva ritenere in passato una sicurezza per il futuro.

In ultimo la questione ambientale alla quale è collegata per altro la questione agricola. In passato il flusso di reddito a carattere previdenziale che raggiungeva le zone interne non serviva solo al sostentamento o alla piccola accumulazione di risparmi ma in ambiente contadino stimolava anche la prosecuzione dell'attività agricola a basso reddito. Questa integrazione permetteva il mantenimento in vita di aziende essenziale per la salvaguardia ambientale. Così il modesto contributo alla produzione agricola di questa agricoltura povera ha corrisposto – finché questo equilibrio è stato possibile – anche una funzione ambientale. Ma ora questo è andato in crisi e notoriamente i terreni abbandonati sono anche quelli più facilmente implicati nei processi di dissesto e degrado ambientale.

4. Agricoltura ricca e mano d'opera povera

4.1. Le aree ad alta produzione e la catena del valore

Veniamo così all'ultimo punto indicato nel titolo che è quello relativo al lavoro indecente concentrato soprattutto tra i lavoratori immigrati. La tematica non riguarda solo il Mezzogiorno come dimostrano gli studi realizzati nell'ultimo decennio. Questi – soprattutto di fonte sindacale (e in particolare della Fla-Cgil con l'Osservatorio Placito Rizzotto) – evidenziano la diffusione di pratiche di grave sfruttamento nelle aree ad alta produzione agro-alimentare in quasi tutte le regioni italiane. Non si tratta dunque di un problema meridionale. Ma nel Mezzogiorno esso acquista carattere più grave e più intenso coinvolgendo un numero particolarmente significativo di lavoratori.

Queste pratiche – intrecciandosi con il perverso dispositivo previsto dalla «Bossi-Fini» (nel suo art. 5, per l'acquisizione del permesso di soggiorno è strettamente legato a quella di uno specifico contratto di lavoro) – per una larga parte degli immigrati occupati in agricoltura non

solo determinano gravi condizioni di lavoro ma rappresentano anche un fattore di impossibilità di accesso allo status di immigrato regolare: sia dal punto di vista della permanenza sul territorio nazionale che dal punto di vista della posizione occupazionale. D'altronde questo meccanismo non riguarda soltanto il settore agro-alimentare bensì l'insieme dei settori produttivi permeabili all'ingresso dei lavoratori stranieri. Insomma nel Mezzogiorno, e in particolare nelle aree di eccellenza produttiva, non solo in termini di prodotto ma anche di processo (spesso caratterizzato dall'impiego di moderne tecnologie), si determinano situazioni problematiche caratterizzate dalla presenza di fasce di lavoratori in condizione di povertà estrema.

E qui è importante fare qualche considerazione relativa alla catena del valore ed al modo in cui ad essa contribuisce l'attività agricola in queste aree definite di agricoltura ricca. In effetti alcune variabili di contesto rendono più difficili non solo le condizioni di lavoro ma anche le condizioni in cui operano le imprese soprattutto per quel che riguarda il loro rapporto con la grande distribuzione. Della filiera agroalimentare in queste aree si realizza solo la prima parte del processo dato che l'attività di trasformazione del prodotto avviene in misura ridotta nell'area di produzione. Su questo aspetto insistono sia rappresentanti della parte datoriale, sia forze sindacali che studiosi del fenomeno. A proposito della attività di trasformazione e di commercializzazione Antonio Onorati e Mauro Conti (2016)² sottolineano che larga parte della trasformazione dei prodotti agricoli provenienti dal Meridione continua ad essere assolta dalle imprese di media e soprattutto di grande dimensione centro-settentrionali, per la modesta competitività delle imprese meridionali. Questi autori pongono in risalto – riferendosi ad analisi svolte sulle industrie alimentari – il «crescente potere della grande distribuzione organizzata [...] che taglia i prezzi pagati al cancello delle aziende agricole [...] per compensare i cali dei consumi». Inoltre molte aziende trasformatrici acquistano le materie prime alimentari dalla Spagna, da Paesi balcanici (*in primis* Romania e Bulgaria) e da Paesi extraeuropei, e in modo particolare i prodotti mediterranei, perché economicamente più convenienti anche rispetto a quelle del Mezzogiorno (Canfora, 2018).

² Le imprese di grandi dimensioni, rilevano gli autori citati, basandosi su dati del IX Censimento generale dell'industria e dei servizi (2011), ammontano a 250 unità sull'intero territorio nazionale, di cui i quattro quinti (all'incirca) sono distribuite nelle regioni settentrionali (in prevalenza in Lombardia ed Emilia-Romagna).

Più specificamente sono le piccole e le medie imprese (del Sud e del Nord) a soffrire maggiormente di questa poiché il mercato di riferimento è soltanto quello interno, e non sempre di livello nazionale, bensì regionale ed infra regionale, mentre per le altre – quelle più grandi (concentrate per circa quattro quinti al Nord) – è anche quello internazionale, il cui accesso implica, tra le altre capacità, investimenti di rilievo (Onorati e Conti, 2016).

Emerge con evidenza da un Rapporto Ismea-Svimez (2017, p. 76 ss.) è una a consistente dicotomia tra la produzione agricola meridionale – che raggiunge mediamente il 41% di valore aggiunto complessivo nazionale (e soltanto il 30% del valore delle esportazioni) – e quella industriale di trasformazione settentrionale, con vantaggi aggiuntivi determinati dalla commercializzazione anche verso l'estero.

Tutto questo né spiega né giustifica le condizioni alle quali sono sottoposti i lavoratori ma mostrano le contraddizioni che vivono le aree ad agricoltura ricca e mano d'opera povera.

4.2. *Il caporalato e le condizioni indecenti*

La fascia di lavoratori particolarmente vulnerabili è attualmente stimata dall'Osservatorio Placido Rizzotto a circa 180.000 unità (prudenziali), di cui 102.000 nel Mezzogiorno e 78.000 nel Centro-Nord (Osservatorio Placido Rizzotto, 2020, p. 188). Questo insieme di lavoratori (perlopiù stranieri) sono quelli che vengono reclutati in maniera preponderante tramite modalità illegali, ovvero mediante l'intermediazione di caporali (spesso della stessa nazionalità) ingaggiati a imprenditori agricoli: sia per necessità (data la scarsa funzione esercitata al riguardo dai servizi del lavoro) che per mero calcolo economico. Da questa prospettiva il caporale è consapevolmente un ingranaggio essenziale della produzione col compito di gestire le maestranze – quindi oltre che reclutarle, le organizza in squadre, le controlla ed eventualmente le sanziona – conferendo (su mandato del datore di lavoro amorale) salari variamente lontani dagli standard contrattuali.

I caporali non sono tutti uguali: per il tipo di rapporti di lavoro che stabiliscono con gli operai che ingaggiano, per la ripartizione che effettuano delle somme che acquisiscono dall'imprenditore, per la condivisione o l'arbitrarietà con le quali gestiscono le squadre, per le pratiche di sfruttamento che attivano o non attivano, nonché per il ricorso o meno di minacce e di violenze utilizzate per imporre lo svolgimento dei

carichi di lavoro. L'asse distintivo che intercorre tra le differenti tipologie è configurabile con il grado di condivisione e di co-decisionalità che i caporali – nel loro ruolo di intermediari – stabiliscono (o impongono) a) le rispettive squadre di braccianti e al contempo dal rapporto che il datore di lavoro stabilisce con il caporale medesimo e dai contenuti (in termini di legalità/illegalità) del mandato che gli conferisce.

Quando la condivisione delle strategie sulla gestione delle opportunità di lavoro sono paritarie all'interno del gruppo aggregato intorno ad un caporale capo-squadra siamo davanti ad una compagine di lavoro ugualitaria, la cui struttura organizzativa è di tipo prettamente orizzontale. Al contrario, siamo davanti ad una struttura completamente diversa (oppositiva alla prima) la cui finzione – impersonata dal caporale che si contraddistingue per l'arbitrarietà delle decisioni – è quella che gli conferisce l'imprenditore, ovvero si abbassare ai minimi termini il costo del lavoro ed ingaggiare, di conseguenza, coloro che accettano tali remunerazioni.

Le strutture portanti del caporalato – soprattutto quelle apicali – sono perlopiù di origine italiana, e al di sotto di queste operano quelle intermedie che si compongono perlopiù da caporali stranieri, in quanto hanno il compito di reclutare/aggregare connazionali, nonché movimentarli e controllarli durante lo svolgimento delle attività lavorative per il quale sono state occupate. Queste ultime figure di caporali sono spesso alle dipendenze delle prime.

La compressione dei salari (fino a raggiungere quello che viene definito «salario di piazza», un salario non negoziato ma imposto unilateralmente dagli imprenditori e per loro tramite dai caporali) avviene anche quando i rapporti di lavoro sono contrattualizzati formalmente e quando non sono contrattualizzati, essendo costituiti da accordi informali tra l'imprenditore e il lavoratore oppure dagli stessi caporali. La prima forma di sfruttamento – quella che si nasconde dietro i contratti formali – emerge, non di rado, quando non c'è corrispondenza tra quanto il contratto medesimo prevede e come sostanzialmente viene applicato.

Una pratica molto diffusa è quella di contrarre la registrazione delle giornate effettivamente lavorate. Ad esempio, il bracciante lavora 30 giorni consecutivi per un salario concordato di 750 euro mensili, e il datore ne conteggia 10 per arrivare ad una somma di circa 600 (60,00 euro al giorno, ossia una retribuzione media prevista dai contratti nazionali al netto delle trattenute) che costituirà la busta paga formale. La

RPS

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

differenza di 150 euro è retribuita al nero (dunque in contanti)³. Il guadagno è tutto dell'impresa, poiché le restano a disposizione circa venti giornate non pagate. E una giornata di lavoro non è quella stabilita dai contratti (circa 6,30 ore), ma è quasi sempre superiore (mediamente una decina). Le giornate non pagate vengono «vendute» e attribuite a terze persone che in tal maniera potranno fruire – senza svolgere nessuna attività lavorativa – dei benefici correlati: sussidi di disoccupazione, assegni familiari e contributi previdenziali (in sostituzione di quelli spettanti agli operai stranieri).

Una ulteriore modalità di sfruttamento, quella più conosciuta, si registra nell'interno di rapporti di lavoro informali, o per meglio dire al nero, dove domina l'intermediazione dei caporali che gestiscono il controllo della mano d'opera in tutte le fasi del ciclo produttivo. L'ammontare dei salari, la lunghezza delle giornate di lavoro e le condizioni di svolgimento differiscono sulla base delle caratteristiche soggettive (e di gruppo) dei lavoratori assoldati. I fattori di sfruttamento che svolgono una funzione importante nella determinazione delle condizioni occupazionali attengono allo stato di bisogno dei lavoratori, alla nazionalità, alla durata del soggiorno e non secondariamente all'appartenenza di genere.

I trattamenti lavorativi più indecenti secondo l'Organizzazione Internazionale del lavoro (1999, p. 13) sono quelli che si perpetuano con le componenti bracciantili di recente immigrazione (siano essi asiatici o dell'Est europeo che africani, ossia coloro che sovente soggiornano nei centri di accoglienza) data la loro dipendenza da connazionali abusanti che li convogliano nei circuiti del caporalato. Il salario medio percepito per ciascuna ora di lavoro si aggira intorno ai 3 o 4 euro complessivi, si arriva anche a 5 euro per mansioni dove necessità (e viene riconosciuta) una particolare competenza, come la potatura degli ulivi o la manutenzione degli uvaggi prima della vendemmia. Il costo orario scende anche a 3 euro per la raccolta delle insalate e dei prodotti ortivi e fruttiferi in campo aperto o anche in serra. Il salario più basso è quello offerto alle maestranze femminili anche a parità di mansione di quelle maschili.

Ed è ancora più basso per le componenti bracciantili di origine Rom,

³ Questi escamotage si sono ulteriormente diffusi dopo la promulgazione della legge 199/2006, giacché molti imprenditori hanno avuto paura delle conseguenze derivanti dalle potenziali denunce di sfruttamento (art. 1) e dalla possibile confisca delle infrastrutture aziendali (art. 2). Cfr. Osservatorio Placido Rizzotto, 2020. Inoltre Caritas Italiana, 2018, p. 257 ss.

in quanto – come emerge dalle informazioni acquisibili dal IV Rapporto dell'Osservatorio Placido Rizzotto (2018, pp. 211, 231 ss.) – si collocano intorno ad un euro/un euro e mezzo all'ora per ciascun membro della famiglia coinvolta nelle attività di raccolta come rilevato nel casertano e nel foggiano, dove tre membri della stessa famiglia arrivano a prendere 4,5 euro (dunque meno di 50,00 euro a giornata).

Queste diverse pratiche di sfruttamento generalizzato – in parte mascherate e nascoste, in parte evidenti e manifeste – rendono le fasce migranti fortemente assoggettate ai caporali e agli imprenditori irresponsabili. I bassi salari e le condizioni di lavoro servili svolgono una funzione di sottomissione da un lato e di emarginazione sociale ed economica (e politico) dall'altro.

Mentre per alcuni fattori concernenti i rapporti di lavoro e le condizioni di vita le differenze che si evidenziano nelle diverse grandi ripartizioni territoriali sono minime, per altri sono invece molto consistenti. Ad esempio, in base agli studi realizzati dall'Osservatorio Placido Rizzotto-Flai Cgil (2020), le differenze sono minime per allineamento al ribasso delle retribuzioni standard (e le corrispettive modalità di erogazione), per la lunghezza degli orari di lavoro e il non riconoscimento/pagamento degli straordinari, per l'assenza/riduzione delle festività, per la garanzia della massima disponibilità/reperibilità al lavoro, per il timore di essere licenziati per la richiesta eccessiva di spiegazioni o perché ci si rivolge alle organizzazioni sindacali, per la coabitazione e l'affollamento in case o altri alloggio collettivi. Le differenze sono invece consistenti per le condizioni di insediamento e alloggiative, poiché – oltre alla coabitazione e precarietà abitativa, diffusa su tutto il territorio nazionale – nel Meridione si registrano anche insediamenti informali spontanei costituiti da alloggi di fortuna di accentuata problematicità sociale (definiti dalla stampa ghetti).

Tali agglomerati, al contrario di ciò che comunemente si pensa, si costruiscono (da più di un ventennio) a ridosso delle aree dove la produzione agro-alimentare è fiorente e rappresentano – per l'alto valore aggiunto che le contraddistinguono – i maggiori poli di sviluppo nelle corrispettive provincie. Quelli più noti sono ubicati in Puglia, in Calabria e in piccola parte in Campania e in Sicilia – ma anche a Saluzzo nel cuneense (Caritas, 2018, p. 111 ss.) e sono perlopiù prospicienti – e non di rado in posizione centrale – dei grandi distretti agricoli sviluppatasi fortemente negli ultimi decenni con il potenziamento delle risorse idriche e con l'innovazione dei processi produttivi (Corrado, 2013; Perrotta, 2019).

RPS

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

5. Conclusioni

Abbiamo visto come si siano evolute le diseguaglianze territoriali in Italia e come esse abbiano riguardato il Mezzogiorno. Va aggiunto che nel corso del tempo alla tradizionale povertà rurale nel Mezzogiorno si è sostituita una forma di miseria urbana che ha alla sua base una grave disoccupazione e una precarietà occupazionale soprattutto nella sua qualità di lavoro nero: lavoro indecente per eccellenza secondo la definizione che ne dà l'Ilo.

Tuttavia l'area di più grave concentrazione del lavoro indecente è rappresentata dall'agricoltura. È per questo che abbiamo inteso dare particolare spazio a questa tematica, sottolineando due fatti di rilievo. Il primo è che condizioni di lavoro indecenti non sono un residuo arcaico ma un elemento caratterizzante la moderna agricoltura capitalistica in tutta l'Europa meridionale così come oltre oceano in California. Lavoro migrante in condizioni pessime sono un carattere di fondo di queste agricolture ricche – a prevalente produzione ortofrutticola e industriale – che si basano sulla povertà della manodopera immigrata. L'altro motivo riguarda la estensione in Italia delle forme di lavoro sottopagate e prive di qualunque protezione dal punto di vista sanitario, insomma sottoposte a condizioni di estremo sfruttamento lavorativo e violazione di diritti. All'inizio esse sembravano caratterizzare solo il Mezzogiorno ma ora il modello si è esteso anche a molte aree del Centro-Nord. Infine anche il caporalato – nelle sue varie forme più o meno criminali più o meno taglieggiatrici del salario dei lavoratori – non è più un reaggio del passato ma un fenomeno che è andato rinnovandosi ed acquistando funzioni ed aspetti nuovi.

Il quadro di sfondo di questi processi è rappresentato dalle migrazioni, dall'emigrazione degli italiani all'estero dal Sud e ora anche dal Nord e della immigrazione di immigrati stranieri in Italia. Molti sono i motivi alla base dell'entità e degli aspetti di questi movimenti migratori. Ma per quanto riguarda il Mezzogiorno, area a elevato tasso di disoccupazione, bisogna ricordare anche e soprattutto i fenomeni di segmentazione del mercato del lavoro e il diverso evolversi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro. Mentre quest'ultima andava diventando sempre più complessa per la presenza di una componente significativa di giovani anche con titolo di studio medio o elevato, la domanda di lavoro, oltre a mantenersi modesta e poco dinamica in generale, ha finito per acquistare caratteristiche regressive. Le condizioni offerte in generale ma soprattutto in agricoltura sono tali da mal corrispondere

alle caratteristiche e alle aspirazioni dei giovani in cerca di lavoro. È per questo che si determinano spazi per chi, provenendo da Paesi poveri e non protetto da un'efficace politica di immigrazione coerente con le politiche del lavoro, non altra alternativa che accettare le condizioni di lavoro indecente che abbiamo descritto.

RPS

Francesco Carchedi ed Enrico Pugliese

Riferimenti bibliografici

- Aymard M., 2004, *Perché e come parlare di Mediterraneo?*, «La questione agraria», n. 4.
- Bianchi L., Petraglia C. e Vecchione G., 2019, *Europa-Italia, Nord Sud: il doppio divario*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3/4/2019.
- Canfora I., 2018, *Le regole del gioco nelle filiere agro-alimentari e i riflessi nella tutela del lavoro*, «Agriregionieuropa», anno 14, n. 55, disponibile all'indirizzo internet: <https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/55> (ultimo accesso 9.1.2021).
- Caritas italiana, 2018, *Vite sottocosto*, Il Rapporto, Gioacchino Onorati Editore, Roma.
- Colucci M. e Gallo S. (a cura di), 2020, *Campania in movimento*, il Mulino, Bologna.
- Corrado A., 2013, *Territori circolanti. Migrazioni e agricoltura nella Piana di Sibari*, in Colloca C. e Corrado A., *La globalizzazione delle campagne. Migranti e società rurali nel Sud Italia*, FrancoAngeli, Milano.
- Ismea-Svimez, 2017, *Rapporto sull'agricoltura del Mezzogiorno 2016*, Roma.
- Lucatelli S., Monaco F. e Tantillo F., 2019, *La strategia delle aree interne al servizio di un nuovo modello di sviluppo locale per l'Italia*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3/4/2019.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2019, Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019. Allegato. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Anno 2019, disponibile all'indirizzo internet: www.dt.mef.gov.it/analisi/programmazione/documenti-programmatici/def/2019/Allegato.
- Miotti D., 2019, *La demografia come destino?*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3/4/2019.
- Morlicchio E., 2020, *Sociologia della povertà* (2ª ed.), il Mulino, Bologna.
- Onorati A. e Conti M., 2016, *Agricoltura italiana e agricoltura contadina. L'ingiusta competizione tra modelli produttivi e sistemi distinti*, «Agriregionieuropa», anno 12, n. 45, disponibile all'indirizzo internet: <https://univpm.it/it/content/article/31/45> (ultimo accesso 10.1.2021).

- Osservatorio Placido Rizzotto, 2018, *IV Rapporto agromafie e caporalato*, Bibliotheka, Roma.
- Osservatorio Placido Rizzotto, 2020, *V Rapporto agromafie e caporalato*, Ediesse, Roma.
- Organizzazione Internazionale del lavoro, 1999, *Decent work*, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/0605/09605\(1999.87\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/0605/09605(1999.87).pdf) (ultimo accesso 10.12.2020).
- Perrotta M., 2019, *Rosarno, la rivolta e dopo. Cosa è successo nelle campagne del Sud*, Edizioni dell'Asino, Roma.
- Pugliese E., 2006, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, il Mulino, Bologna.
- Pugliese E., 2018, *Quelli che ne vanno: la nuova emigrazione italiana*, il Mulino, Bologna.
- Rossi-Doria M., 1982, *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Svimez, 2011, *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Svimez, 2019, *Rapporto sull'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Tuttitalia.it, 2020, *Comuni con meno di 5 mila abitanti. Elaborazione su dati Istat*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.tuttitalia.it/> (ultimo accesso 8.1.2021).

Mezzogiorni d'Europa, tra regioni, istituzioni e politiche

Luigi Burroni ed Emmanuele Pavolini

RPS

Il presente contributo analizza le caratteristiche strutturali dei capitalismi mediterranei in ottica comparata, andando ad approfondire i modelli di sviluppo delle loro economie regionali e distinguendo tra diversi tipi di cluster. Vengono messe in evidenza le diversità tra le architetture settoriali dei Paesi mediterranei e anche le loro rilevanti differenze interne.

Inoltre, studia quale modello di sostegno all'innovazione si associa a tali caratteristiche settoriali a livello regionale e offre alcune risposte ai motivi per cui i quattro Paesi dell'Europa mediterranea non hanno investito sufficientemente in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente.

1. Introduzione

Negli ultimi anni è aumentata l'attenzione delle scienze sociali per i fondamenti istituzionali che favoriscono da un lato la competitività delle imprese e dall'altro la capacità di favorire coesione sociale. Vanno in questa direzione, ad esempio, i contributi sul rapporto tra contesto istituzionale e il successo o fallimento dei Paesi (Acemoglu e Robinson, 2013; Gordon, 2016; Rodrik, 2004 e 2007), sul rapporto tra democrazia e sviluppo (Hall e Soskice, 2001; Iversen e Soskice, 2019; Hancké e al., 2007), sul ruolo dello stato (King e Le Galès, 2017), sul rapporto tra dinamiche elettorali e modelli di sviluppo (Beramendi e al., 2015), sul rapporto tra welfare e modelli di capitalismo (Hassel e Palier, 2021; Guillén e Pavolini, 2015; Ascoli e Pavolini, 2016) e quelli sui modelli di crescita (Baccaro e Pontusson, 2016). Molti di questi contributi si sono occupati di guardare alle specializzazioni settoriali dei diversi modelli di capitalismo e anche al tipo di politiche pubbliche a sostegno della crescita. Pochi però si sono direttamente interessati ad approfondire la dimensione regionale, ed è proprio su questo tema che si concentra questo articolo.

Cercheremo infatti di studiare le caratteristiche strutturali di quelli che

possiamo chiamare i Mezzogiorni d'Europa, ovvero i capitalismi mediterranei, andando ad approfondire i modelli di sviluppo delle loro economie regionali, distinguendo tra cinque diversi cluster: industria e terziario avanzato, industria high tech, terziario avanzato e welfare, industria tradizionale, terziario di consumo e welfare. Evidenzieremo così le diversità tra le architetture settoriali dei Paesi mediterranei – e anche le loro rilevanti differenze interne – e altri Paesi europei, mostrando in particolare alcuni importanti elementi di debolezza. In secondo luogo, andremo a verificare quale modello di sostegno all'innovazione si «accoppia» con tali caratteristiche settoriali, anche qui prendendo dapprima in considerazione dati sul livello nazionale e poi sul livello regionale e comparando i Paesi mediterranei con altri Paesi e regioni del Centro e del Nord Europa.

Emerge così un quadro che mostra delle importanti specificità dei Paesi mediterranei, sia a livello nazionale che regionale, specificità che vanno accuratamente tenute in considerazione quando si evidenziano le criticità delle economie mediterranee e quando si prospettano delle possibili strade di uscita dalla crisi. Questo naturalmente non significa che i Paesi dell'Europa mediterranea abbiano necessariamente un destino ineluttabile, ma che occorre aver ben presente le loro caratteristiche, e quelle delle regioni che li compongono, se si vogliono mettere a punto degli interventi capaci di promuovere un cambio di traiettoria.

2. *La struttura economica europea a livello nazionale e regionale*

L'analisi presentata in questo saggio mira a ricostruire la collocazione e le caratteristiche economiche dei «Mezzogiorni» europei in ottica comparata. Nel presente paragrafo si propone un'analisi di cluster regionali basati sulla composizione dell'occupazione a livello nazionale e sub-nazionale. Si utilizzano dati Eurostat sulla distribuzione delle forze lavoro per settore economico di impiego al fine di inquadrare i vari Paesi, ed in particolare quelli del Sud Europa in ottica comparata.

I settori economici sono stati raggruppati in quattro macro-aree:

- l'industria, ma con l'esclusione delle costruzioni;
- il terziario di consumo, che comprende sostanzialmente il commercio, il turismo, i trasporti, le attività immobiliari e quelle ricreative, ed anche le costruzioni;
- il terziario avanzato, che include le attività finanziarie, quelle di ricerca e sviluppo, l'informazione e la comunicazione;

- i servizi di welfare (istruzione, sanità, servizi sociali) e la pubblica amministrazione.

All'interno dell'industria si è ricavata un'ulteriore variabile che riguarda l'incidenza dei lavoratori nei settori manifatturieri a media ed alta tecnologia sul totale dell'occupazione, per poter meglio connotare di che tipo di manifattura è dotata una regione o un Paese. Per semplicità, questo gruppo di lavoratori è stato definito «manifattura tecnologica». A partire da queste variabili sono state effettuate delle analisi di cluster per classificare i vari casi e creare tipologie. Nel prossimo sotto-paragrafo l'analisi è centrata sui casi nazionali, mentre in quello successivo si passa ad una comparazione fra regioni europee (livello Nuts2). Sono stati considerati nell'analisi tutti i Paesi dell'Unione europea (Ue-28), tranne quelli di minori dimensioni, e sono stati inclusi i due Paesi occidentali più grandi al di fuori di tale Unione: Svizzera e Norvegia.

2.1. La struttura economica europea a livello nazionale

Nell'Ue-28 circa il 17% degli occupati lavora nell'industria, con circa il 6% nella manifattura tecnologica, circa il 16% nel terziario avanzato, il 25.5% nei servizi di welfare e nella pubblica amministrazione e, infine, quasi il 37% nel terziario di consumo, dove è stato incluso anche il settore delle costruzioni. La percentuale rimanente degli occupati è impegnato in agricoltura (dato non riportato in tabella né nelle analisi successive).

A fronte di questo quadro complessivo, si registrano differenze marcate fra gruppi di Paesi. Se, infatti, tutti i Paesi sono accomunati da una forte e, in parte, simile incidenza del terziario di consumo, il peso relativo degli altri settori varia.

Vi è *un primo gruppo* di Paesi in cui è in atto (da tempo) un passaggio ad una economia basata su un mix di terziario avanzato e servizi di welfare, con una base industriale ristretta ma in vari casi di «qualità» medio-alta (se valutato con il metro dell'incidenza della manifattura «tecnologica»). Fanno parte di questo gruppo buona parte dei Paesi del Centro-Nord Europa: i quattro Paesi nordici, i due anglosassoni, il Benelux, Francia e Svizzera.

Un secondo gruppo è rappresentato da Italia, Germania ed Austria. In questi tre Paesi l'industria gioca ancora un ruolo importante ed il terziario avanzato gioca un ruolo rilevante, anche se non forte come nel gruppo precedente. Si notano fra i tre Paesi anche alcune differenze: in particolare la Germania si caratterizza per un sistema manifatturiero più tec-

nologicamente avanzato e l'Italia per la più ridotta presenza di lavoratori nel campo del welfare. Da questo punto di vista, come vedremo meglio più avanti, il caso italiano si distingue dagli altri tre Paesi del capitalismo mediterraneo, dove invece la manifattura gioca un ruolo relativamente residuale.

I *tre altri Paesi del Sud Europa* sono più difficili da caratterizzare e sono stati qui definiti un modello «ibrido» nel senso che non si colgono settori con un ruolo forte, tranne il terziario di consumo, che in questo cluster arriva al 40% degli occupati e nel caso spagnolo addirittura al 44%. La manifattura non è particolarmente presente (con la parziale eccezione del Portogallo), il terziario avanzato è limitato (con la parziale eccezione della Spagna), ed anche l'occupazione nel welfare non appare molto diffusa. Complessivamente, questo modello appare una versione debole, nel senso di non caratterizzata in maniera forte, dei due modelli precedenti, in quanto non appare in grado né di spingere verso una terziarizzazione ad alto valore aggiunto né di sostenere una presenza industriale.

La parte est dell'Unione europea sta diventando la fabbrica dell'Europa (Viesti, 2019). Tuttavia, la distinzione dell'occupazione per tipo di manifattura permette un'analisi minimamente più a grana fine. L'immagine del Centro-Est Europa come area in cui si producono beni manifatturieri a bassa qualità non regge più con la composizione attuale dell'occupazione. Nella parte occidentale di tale area (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia) ormai una parte consistente dell'occupazione nell'industria è in settori a media ed alta tecnologia. Circa il 10% degli occupati lavora in questo specifico comparto. Si tratta di una percentuale pari a quella tedesca e largamente superiore a quella di qualsiasi altro Paese dell'Ue, incluse anche gli altri due Paesi che hanno mantenuto una certa presenza manifatturiera come l'Italia e l'Austria.

Infine, vi è la parte più orientale del Centro-Est Europa (Polonia, Bulgaria e Romania) in cui la manifattura è largamente presente ma caratterizzata da produzioni più di base.

Complessivamente nel Centro-Est Europa è in atto un processo che parte dalla Germania e porta ad allargare verso Est non semplicemente la base produttiva industriale, ma anche quella di maggiore qualità e valore aggiunto, se si utilizza il parametro della presenza di occupati nella manifattura tecnologica.

Tabella 1 - Ripartizione degli occupati in ciascun Paese per settore economico di impiego (incidenza media sul totale di occupati in ciascun Paese) (anno 2019)

	Industria		Terziario avanzato	Welfare e Pa	Terziario di consumo (incluse costruzioni)	Modello di sviluppo
	Totale	Manifattura tecnologica				
Ue-28	17,1	5,8	16,1	25,5	36,7	Terziario avanzato e servizi di welfare
Svizzera	13,5	5,6	21,3	26,6	34,0	
Regno Unito	10,8	3,6	20,6	30,4	36,8	
Irlanda	12,4	3,7	20,5	25,3	37,2	
Svezia	11,3	4,4	19,9	33,4	33,1	
Olanda	9,9	2,8	18,6	27,4	32,1	
Finlandia	14,1	4,8	18,5	28,2	35,2	
Belgio	13,8	4,8	18,0	32,0	35,3	
Danimarca	12,3	4,9	16,9	32,1	36,1	
Francia	13,4	4,2	16,5	31,2	34,9	
Norvegia	11,0	2,5	16,3	35,4	35,0	
Germania	20,4	9,9	17,1	26,9	34,4	Industria e terziario avanzato
Austria	17,1	6,3	15,7	24,1	39,4	
Italia	20,1	6,1	16,3	20,4	39,4	
Portogallo	18,5	3,5	12,7	24,4	38,8	Ibrido
Spagna	14,0	4,1	15,6	22,3	44,2	
Grecia	11,6	1,4	12,7	23,3	40,9	
Slovenia	28,1	10,2	13,3	21,5	32,3	Industria (tecnologica)
Rep. Ceca	30,1	11,3	12,9	20,3	33,9	
Ungheria	24,4	9,9	11,5	23,5	35,8	
Slovacchia	27,0	11,3	10,9	23,8	35,5	Industria di base
Bulgaria	22,2	4,0	12,5	17,8	40,8	
Polonia	24,0	5,9	11,4	20,2	34,7	
Romania	21,8	6,4	8,5	13,9	34,6	

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

2.2. La struttura economica europea a livello regionale

Gran parte delle analisi sui modelli di sviluppo e sulle strutture economiche-occupazionali si limita ad uno studio dei modelli nazionali, come fatto in maniera schematica nel sotto-paragrafo precedente. In queste

pagine si cerca di andare oltre tale tipo di analisi e verificare quali siano i sentieri regionali di sviluppo. La ragione fondamentale è che il quadro nazionale può nascondere situazioni molto differenti a livello regionale per cui il dato medio a livello di Paese finisce per oscurare più o meno marcate differenze territoriali. Se per chi studia l'Italia tale ragionamento appare scontato, data la nota e strutturata diversità del sistema produttivo fra Nord e Sud Italia, non si può affermare che una simile attenzione sia stata sempre dedicata ad altri Paesi europei.

Nella tabella 2 si presenta una tipologia di regioni europee (Nuts2) ricavata dalle stesse variabili occupazionali usate nel sotto-paragrafo precedente. Utilizzando un'analisi di cluster emergono in Europa cinque tipi di regione:

- regioni a trazione industriale con un forte terziario avanzato*; rappresentano circa l'8% del totale delle regioni europee;
- regioni a trazione industriale con manifattura tecnologica*; circa il 12% delle regioni presenta questi tratti;
- regioni basate su terziario avanzato e servi di welfare/Pa*; oltre un quinto (21.6%) delle regioni si caratterizza in tal senso;
- regioni industriali, con manifattura «tradizionale» e non particolarmente a media o alta tecnologia* (oltre un quarto delle regioni europee - 26.1%);
- regioni basate su terziario di consumo e servizi di welfare/Pa*; si tratta del gruppo più diffuso e interessa circa un terzo delle regioni europee (32.2%).

Tabella 2 - Ripartizione degli occupati in ciascuna regione per settore economico di impiego: una tipologia (incidenza media sul totale di occupati in ciascuna regione) (anno 2019)

Regioni NUTS2 caratterizzate da:	Industria		Terziario avanzato	Welfare e Pa	Terziario di consumo (incluse costruzioni)	N. regioni incluse nel cluster (%)
	Totale	Manifattura tecnologica				
Industria e terziario avanzato	18,2	6,6	17,9	24,1	36,4	8,2
Industria high tech	29,0	12,1	10,9	22,3	34,0	11,8
Terziario avanzato e welfare	10,2	3,8	22,4	28,5	36,3	21,6
Industria tradizionale	22,1	5,6	10,4	23,5	35,6	26,1
Terziario di consumo e welfare	11,9	3,0	11,6	28,8	39,4	32,2
Totale						100,0

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

Se quella appena mostrata è la distribuzione delle regioni per cluster a

livello di intera Europa, è importante comprendere che cosa accada dentro ogni Paese, proprio per poter meglio comprendere la natura territoriale del modello di sviluppo economico di ciascun Paese. A tal fine è utile leggere sia la tabella 3, in cui sono riportati per ogni Paese i nomi delle regioni appartenenti ai vari cluster, sia la tabella 4. Un tratto comune a tutti i Paesi è quello di avere il terziario avanzato che caratterizza fortemente le regioni capitali, come si sapeva e si poteva facilmente intuire, e che distingue tali regioni da molte altre all'interno della stessa nazione.

A di là di questo pattern che ricorre praticamente ovunque, per il resto emergono un caleidoscopio ed una forte eterogeneità intra-Paese. Ad un estremo, vi sono Paesi come l'Austria in cui le nove regioni Nuts2 si distribuiscono quasi equamente fra tutti e cinque gli ideal-tipi di regione, con una maggiore concentrazione nei cluster di industria tradizionale e terziario di consumo/servizi di welfare. All'altro, vi sono Paesi come la Danimarca in cui il modello nazionale basato su terziario avanzato e servizi di welfare sembra nascondere due modelli territoriali ben distinti: un'unica regione (quella della capitale Copenhagen) che si caratterizza fortemente in tal senso, e le rimanenti quattro basate su un mix fra terziario di consumo e servizi di welfare.

In questo senso, come si caratterizzano i quattro Paesi del Sud Europa se confrontati ai principali Paesi occidentali e all'Europa centro-orientale?

L'Italia appare un Paese diviso in tre: circa un quarto delle regioni si caratterizza per un modello basato su industria e terziario avanzato o per industria high tech; un terzo per un modello basato sull'industria tradizionale; circa il 38% per consumo e servizi di welfare/Pa. Solo una regione (il Lazio) presenta il volto «post-industriale» avanzato, basato su terziario avanzato e welfare. Spagna e Portogallo si caratterizzano invece per una maggiore concentrazione delle regioni attorno a due soli tipi: manifattura tradizionale e terziario di consumo/servizi di welfare. La Grecia appare un Paese in cui, praticamente tranne l'Attica (con la capitale Atene), tutto il resto del Paese si caratterizza per un modello basato su terziario di consumo e servizi di welfare o, in un ristretto territorio, per la presenza di industria tradizionale.

Il Centro-Est Europa si caratterizza anche esso per forte omogeneità territoriale a livello sub-nazionale: a seconda del Paese vi sono realtà prevalentemente caratterizzate da industria (high tech – come in Repubblica Ceca – o tradizionale – come in Polonia o un misto fra i due tipi di industria – come in Ungheria), con le sole regioni capitali in grado di far sviluppare settori di terziario avanzato.

Tabella 3 - Distribuzione all'interno di ogni Paese dei vari profili di cluster regionali: la classificazione delle regioni (anno 2019)

Paesi	Regioni	Cluster
Austria	Niederösterreich	Industria e terziario avanzato
	Oberösterreich	Industria high tech
	Wien	Terziario avanzato e welfare
	Kärnten, Steiermark, Vorarlberg	Industria tradizionale
	Tirol, Burgenland, Salzburg	Terziario di consumo e welfare
Belgio	Vlaams Gewest	Industria e terziario avanzato
	Bruxelles-Capitale, Région wallonne	Terziario avanzato e welfare
Bulgaria	Yugozapaden	Industria e terziario avanzato
	Severozapaden, Severen tsentralen, Yuzhen tsentralen, Yugoiztochen	Industria tradizionale
	Severoiztochen	Terziario di consumo e welfare
Svizzera	Ostschweiz, Zentralschweiz	Industria e terziario avanzato
	Ticino, Région lémanique, Nordwestschweiz, Zürich	Terziario avanzato e welfare
	Espace Mittelland	Industria tradizionale
Repubblica Ceca	Severovýchod, Moravskoslezsko, Střední Morava, Jihozápad, Střední Čechy, Jihovýchod	Industria high tech
	Praha	Terziario avanzato e welfare
	Severozápad	Industria tradizionale
Germania	Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen	Industria e terziario avanzato
	Sachsen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland	Industria high tech
	Hamburg, Berlin	Terziario avanzato e welfare
	Bremen, Thüringen, Sachsen-Anhalt	Industria tradizionale
	Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Brandenburg	Terziario di consumo e welfare
Danimarca	Hovedstaden	Terziario avanzato e welfare
Finlandia	Sjælland, Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark	Terziario di consumo e welfare
	Helsinki-Uusimaa	Terziario avanzato e welfare
	Länsi-Suomi, Etelä-Suomi	Industria tradizionale
Francia	Pohjois- ja Itä-Suomi, Åland	Terziario di consumo e welfare
	Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées	Industria e terziario avanzato
	Franche-Comté, Alsace	Industria high tech
	Île de France	Terziario avanzato e welfare
	Auvergne, Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Lorraine	Industria tradizionale
Grecia	Poitou-Charentes, Haute-Normandie, Bretagne, Aquitaine, Bourgogne, Centre - Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Limousin	Terziario di consumo e welfare
	Attiki	Terziario avanzato e welfare
	Stereia Ellada, Dytiki Makedonia	Industria tradizionale
	Thessalia, Notio Aigaio, Ipeiros, Voreio Aigaio, Kentriki Makedonia, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Kriti, Anatoliki Makedonia, Thraki, Peloponnisos	Terziario di consumo e welfare
Ungheria	Közép-Magyarország	Industria e terziario avanzato
	Dunántúl, Alföld és Észak, Közép-Dunántúl, Észak-Magyarország, Nyugat-Dunántúl	Industria high tech
	Budapest	Terziario avanzato e welfare
	Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Pest	Industria tradizionale
Irlanda	Southern Ireland	Industria e terziario avanzato
	Eastern and Midland Ireland	Terziario avanzato e welfare
	Northern and Western Ireland	Terziario di consumo e welfare
Italia	Provincia di Trento, Lombardia, Toscana, Piemonte	Industria e terziario avanzato
	Emilia-Romagna	Industria high tech
	Lazio	Terziario avanzato e welfare
	Umbria, Abruzzo, Marche, Veneto, Basilicata, Provincia di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia	Industria tradizionale
	Molise, Sardegna, Liguria, Puglia, Campania, Sicilia, Calabria, Valle d'Aosta	Terziario di consumo e welfare

Paesi	Regioni	Cluster
Olanda	Zuid-Nederland	Industria e terziario avanzato
	Noord-Brabant, Utrecht, Noord-Holland, Flevoland, Groningen, Gelderland	Terziario avanzato e welfare
	Zeeland, Overijssel, Limburg, Drenthe, Friesland	Terziario di consumo e welfare
Norvegia	Oslo og Akershus	Terziario avanzato e welfare
	Agder og Rogaland	Industria tradizionale
	Hedmark og Oppland, Trøndelag, Nord-Norge, Sør-Østlandet, Vestlandet	Terziario di consumo e welfare
Polonia	Slaskie	Industria high tech
	Dolnoslaskie	
	Warszawski stoleczny	Terziario avanzato e welfare
	Wielkopolskie, Opolskie, Lubuskie, Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Kujawsko-Pomorskie, Podkarpackie, Zachodniopomorskie, Mazowiecki regionalny, Podlaskie, Swietokrzyskie, Malopolskie, Warminsko-Mazurskie	Industria tradizionale
Portogallo	Área Metropolitana de Lisboa	Terziario avanzato e welfare
	Centro, Norte	Industria tradizionale
	Algarve, Alentejo	Terziario di consumo e welfare
Romania	Centru, Vest	Industria high tech
	Bucuresti - Ilfov	Terziario avanzato e welfare
	Sud-Vest Oltenia, Sud - Muntenia, Nord-Vest, Sud-Est	Industria tradizionale
	Nord-Est	Terziario di consumo e welfare
Slovacchia	Západné Slovensko, Stredné Slovensko	Industria high tech
	Bratislavský kraj	Terziario avanzato e welfare
	Východné Slovensko	Industria tradizionale
Slovenia	Zahodna Slovenija	Industria e terziario avanzato
	Vzhodna Slovenija	Industria high tech
Spagna	Cataluña	Industria e terziario avanzato
	Comunidad Foral de Navarra, País Vasco	Industria high tech
	Comunidad de Madrid	Terziario avanzato e welfare
	La Rioja, Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana	Industria tradizionale
	Principado de Asturias, Región de Murcia, Castilla-la Mancha, Galicia, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Cantabria, Canarias	Terziario di consumo e welfare
Svezia	Sydsverige, Östra Mellansverige, Västsverige, Stockholm	Terziario avanzato e welfare
	Småland med öarna	Industria tradizionale
	Mellersta Norrland, Övre Norrland, Norra Mellansverige	Terziario di consumo e welfare
Regno Unito	Leicestershire, Rutland and Northamptonshire	Industria e terziario avanzato
	Essex, London, Bedfordshire and Hertfordshire, Northumberland and Tyne and Wear, Eastern Scotland, Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire, West Midlands, Surrey, East and West Sussex, East Anglia, Kent, Merseyside, Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area, Dorset and Somerset, Cheshire, North Yorkshire, Hampshire and Isle of Wight, Greater Manchester, Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire, West Yorkshire, West Central Scotland	Terziario avanzato e welfare
	Cumbria, North Eastern Scotland, East Yorkshire and Northern Lincolnshire, Shropshire and Staffordshire, Derbyshire and Nottinghamshire	Industria tradizionale
	Cornwall and Isles of Scilly, Wales, Lincolnshire, Lancashire, South Yorkshire, Southern Scotland, Tees Valley and Durham, Devon, Northern Ireland, Scottish Highlands and Islands	Terziario di consumo e welfare

I tre altri grandi Paesi dell'Europa occidentale seguono percorsi differenti l'uno dall'altro. Il Regno Unito si caratterizza per la diffusione di regioni che mescolano terziario avanzato e servizi di welfare (circa il 56% del totale delle regioni del Paese). La Francia mescola regioni basate su terziario di consumo e servizi di welfare (il 55% del totale) con poco meno di un quarto (22,7%) centrate attorno all'industria tradizionale. La Germania, infine, presenta un quadro molto articolato e differenziato: un terzo dei laender si caratterizza per l'industria high tech, quasi un altro quinto mescola industria e terziario avanzato, un altro quasi quinto si basa sull'industria tradizionale e con un peso relativo simile vi sono regioni basate su terziario di consumo e welfare. Solo due regioni, di cui una è Berlino, tengono assieme terziario avanzato e servizi di welfare.

Tabella 4 - Distribuzione all'interno di ogni Paese dei vari profili di cluster regionali (percentuali calcolate rispetto al totale delle regioni in ciascun Paese) (anno 2019)

Percentuale di regioni in ciascun Paese appartenenti a ciascun cluster:						
Paesi	Industria e terziario avanzato	Industria high tech	Terziario avanzato e welfare	Industria tradizionale	Terziario di consumo e welfare	Totale
Austria	11,1	11,1	11,1	33,3	33,3	100,0
Belgio	33,3		66,7			100,0
Bulgaria	16,7			66,7	16,7	100,0
Svizzera	28,6		57,1	14,3		100,0
Rep. Ceca		75,0	12,5	12,5		100,0
Germania	18,8	31,3	12,5	18,8	18,8	100,0
Danimarca			20,0		80,0	100,0
Finlandia			20,0	40,0	40,0	100,0
Francia	9,1	9,1	4,6	22,7	54,6	100,0
Grecia			7,7	15,4	76,9	100,0
Ungheria	9,1	45,5	9,1	36,4		100,0
Irlanda	33,3		33,3		33,3	100,0
Italia	19,1	4,8	4,8	33,3	38,1	100,0
Olanda	8,3		50,0		41,7	100,0
Norvegia			14,3	14,3	71,4	100,0
Polonia		11,8	5,9	82,4		100,0
Portogallo			20,0	40,0	40,0	100,0
Romania		25,0	12,5	50,0	12,5	100,0
Slovacchia		50,0	25,0	25,0		100,0
Slovenia	50,0	50,0				100,0
Spagna	5,9	11,8	5,9	23,5	52,9	100,0
Svezia			50,0	12,5	37,5	100,0
Regno Unito	2,8		55,6	13,9	27,8	100,0

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

Volendo trarre alcune conclusioni su quanto fin qui riportato, si nota come il Sud del Sud, e cioè le regioni meridionali dell'Europa meridionale, si trovano attualmente più in difficoltà rispetto non solo alle regioni del «Nord» della stessa area geografica (dalla Lombardia alla Catalogna all'Attica) ma anche rispetto alle regioni che in genere vengono considerate più arretrate del Centro-Est Europa. Il Sud Italia (con l'eccezione dell'Abruzzo), gran parte della Grecia, il Sud del Portogallo, il Sud, ma anche il Nord-Ovest, della Spagna presentano un quadro caratterizzato ormai prevalentemente da un mercato del lavoro centrato su terziario di consumo, a basso valore aggiunto, e servizi di welfare e pubblica amministrazione (non sempre efficienti). Le regioni del Centro-Est Europa, soprattutto quelle ceche, slovacche, slovene e ungheresi si presentano invece nella gran parte dei casi non solo come regioni industriali, ma anche caratterizzate da manifattura di qualità a media-alta tecnologia.

In altri termini, in pochi anni, se il trend non si modificherà, le regioni del Sud del Sud Europa saranno più associabili alle regioni meno industrializzate di Polonia, Bulgaria e Romania che alla gran parte delle altre regioni europee, incluse quelle rimanenti del Centro-Est Europa.

3. Le politiche per l'innovazione e l'efficienza della macchina pubblica

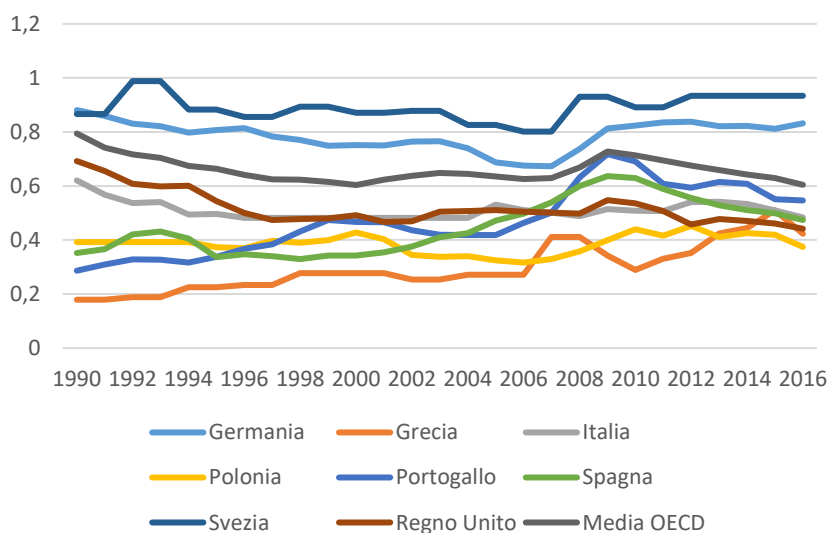
A fronte di questo tipo di sviluppo settoriale, così diverso tra i vari Paesi, ma che connota in modo specifico i Paesi dell'Europa mediterranea, quali sono state le politiche per il sostegno della competitività? Guardare a queste politiche può aiutare a spiegare la peculiarità dei modelli di sviluppo dei Paesi dell'Europa mediterranea, e in particolare la loro generale debolezza in termini di attività orientate all'export, pure con le dovute differenze relative alla parte del centro-nord Italia?

Per procedere in questa direzione è utile sottolineare che rispetto a quanto avveniva durante gli anni '80, quando i beni per la competitività necessari a promuovere lo sviluppo delle attività manifatturiere a bassa e alta innovazione potevano essere prodotti a livello locale (Trigilia, 2016; Biagiotti e Burrone, 2004), a partire dall'inizio degli anni '90 la scala di produzione dei beni collettivi necessari per la competitività delle imprese si è parzialmente modificata, vedendo crescere il ruolo svolto dalle politiche nazionali nella creazione di beni tangibili e intangibili per lo sviluppo. Per questo motivo è importante fare riferimento alle politiche nazionali, oltre che alle esperienze locali, se si vuole ap-

profondire il rapporto tra politiche pubbliche e modelli di sviluppo nei Paesi mediterranei.

Guardando alle politiche nazionali per lo sviluppo, emergono con forza due elementi che caratterizzano il rapporto tra azione dello stato e sviluppo delle attività dell'innovazione nei Paesi mediterranei (Amable, 2003). Il primo è relativo al basso livello di spesa in politiche per l'innovazione. Il secondo elemento è dato dalla bassa efficacia delle politiche pubbliche, anche con riferimento a quelle dell'innovazione ma non soltanto.

Figura 1 - Gerd finanziato dal governo in percentuale del prodotto interno lordo



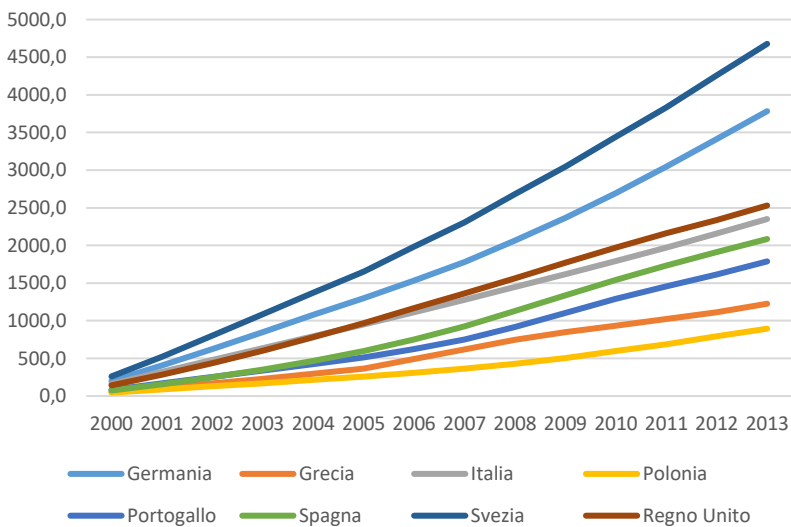
Fonte: Elaborazione su dati Oecd.

Se si guarda alla spesa in innovazione, comparando i quattro Paesi mediterranei con alcuni Paesi europei appartenenti ad altri modelli di capitalismo come Germania, Polonia, Svezia e Regno Unito si nota infatti come i quattro Paesi mediterranei spendono meno degli altri Paesi sin dall'inizio degli anni '90, anche se con alcune differenze (Burroni, 2016; Burroni e al., 2020): Spagna e Portogallo, infatti, hanno visto crescere la propria spesa dalla metà degli anni '90 al 2009, rimanendo comunque distanti da Germania e Svezia. Il basso livello di spesa è quindi una caratteristica «storica» che è stata rafforzata dalla crescente ricerca della stabilità macroeconomica attraverso l'*austerità*, che ha portato a una

marcata riduzione della spesa pubblica, affiancata da una riorganizzazione della regolazione del welfare, del lavoro e delle politiche per lo sviluppo (fig. 1). Tale riduzione della spesa pubblica ha avuto l'effetto di contrarre ulteriormente la spesa a sostegno dell'innovazione, rafforzando la sopra richiamata connotazione storica dei quattro capitalismi mediterranei.

Nonostante le differenze sopra richiamate, il differenziale di spesa tra chi spende di più e chi meno, che rimane sostanzialmente costante nel tempo, produce degli effetti cumulativi. Nell'intero periodo 2000-2013 lo stato in Svezia ha speso 4.600 dollari pro capite a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo, in Germania lo stato ha speso quasi 3.800 dollari mentre in Grecia solo 1.200 (fig. 2).

Figura 2 - Gerd finanziato dal governo pro-capite



Fonte: Elaborazione su dati Oecd.

Si conferma così per i Paesi mediterranei un minore impegno dello stato a sostegno delle attività dell'innovazione e a tale criticità si unisce anche la ben nota bassa diffusione degli strumenti finanziari per le attività di rischio. Pochi beni collettivi per l'innovazione prodotti dalle politiche assieme a un basso investimento delle imprese e una minore possibilità di ricorso al credito privato possono aver costituito una morsa

che ha ostacolato lo sviluppo delle attività dell'alta tecnologia e dell'innovazione da parte di una struttura produttiva caratterizzata prevalentemente da piccole e medie imprese: queste hanno minori risorse endogene per l'innovazione rispetto alle grandi imprese del capitalismo continentale o anglosassone e quindi avrebbero bisogno di un maggiore sostegno istituzionale per favorire lo sviluppo dell'alta tecnologia (Donatiello e Ramella, 2017; Ramella, 2013; Burroni e al., 2019). Le carenze delle politiche pubbliche, del credito e del sistema delle imprese possono così contribuire a spiegare perché tutti e quattro i Paesi mediterranei registrino una minore capacità innovativa del sistema economico come abbiamo visto nel secondo paragrafo.

Tale connotazione rimane anche guardando all'andamento della spesa in ricerca e sviluppo a livello regionale. Se si guarda alle sole regioni con una specializzazione marcata nei diversi tipi di sviluppo industriali e si prendono le prime 10 regioni in termini di spesa complessiva in ricerca e sviluppo si nota come ben 5 di queste siano tedesche e tre austriache (tab. 5). Le regioni dei Paesi mediterranei si trovano invece più in basso nella classifica sulla quantità di spesa in ricerca e sviluppo (la prima è l'Emilia-Romagna 17^a, seguita dal Piemonte 20^o): la spesa complessiva pro capite nel Baden-Württemberg è più di tre volte quella dell'Emilia-Romagna, oltre cinque volte quella della Lombardia, oltre 10 volte quella dell'Abruzzo, quasi 50 volte in più di Dytiki Makedonia. Tale differenza rimane anche se si guarda soltanto agli investimenti effettuati dalle imprese; in questo caso va ricordato che il dato riportato nella tabella fa riferimento alla spesa delle imprese indipendentemente dalla fonte del finanziamento: in questo caso la distanza con le regioni dei Paesi mediterranei cresce ulteriormente: oltre 4 volte la spesa dell'Emilia-Romagna, quasi sei volte quella della Lombardia, quasi 18 volte quella dell'Abruzzo. A livello locale, quindi, sia la spesa complessiva in ricerca e sviluppo sia la spesa delle imprese – che rappresenta una quota estremamente rilevante della spesa complessiva – nelle regioni tedesche risulta essere molto più alta di quella delle regioni dei Paesi mediterranei, anche indipendentemente dal tipo di sviluppo manifatturiero. Tale configurazione può aiutarci a capire i differenziali di produttività e di innovazione tra i Paesi mediterranei e quelli del capitalismo continentale, soprattutto tedesco (Burroni, 2020).

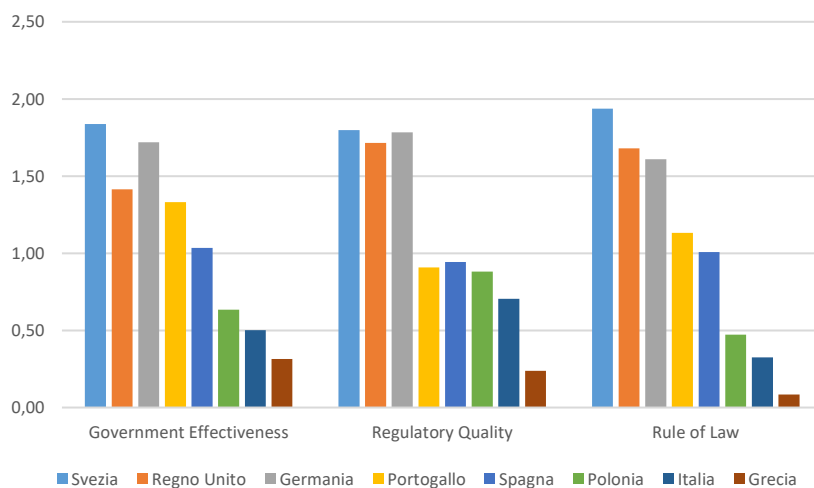
Tabella 5 - Gerd per tipologia, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, 2017 (euro per abitante)

Paese	Regione	Posizione nel rank	Specializzazione	Gerd totale	Spesa delle imprese in ricerca e sviluppo
Germania	Baden-Württemberg	1	Industria high tech	2.547,1	2.130,2
Austria	Steiermark	2	Industria tradizionale	1.875,3	1.384,8
Austria	Oberösterreich	3	Industria high tech	1.495,6	1.362,6
Germania	Bayern	4	Industria e terziario avanzato	1.444,9	1.096,5
Germania	Bremen	5	Industria tradizionale	1.336,8	428,3
Germania	Hessen	6	Industria e terziario avanzato	1.315,7	994,1
Belgio	Vlaams Gewest	7	Industria e terziario avanzato	1.145,6	802,1
Germania	Niedersachsen	8	Industria high tech	1.122,8	796,5
Paesi Bassi	Zuid-Nederland	9	Industria e terziario avanzato	1.122	n.a.
Austria	Kärnten	10	Industria tradizionale	1.041,2	934,5
Italia	Emilia-Romagna	17	Industria high tech	701,4	531,7
Italia	Piemonte	20	Industria e terziario avanzato	631,9	518,5
Spagna	Paesi Baschi	24	Industria high tech	623,3	467,9
Italia	Provincia Autonoma di Trento	26	Industria e terziario avanzato	564,4	225,4
Spagna	Comunidad Foral de Navarra	28	Industria high tech	535,6	373,2
Italia	Lombardia	29	Industria e terziario avanzato	489,5	373,1
Italia	Friuli-Venezia Giulia	30	Industria tradizionale	481,1	263,6
Italia	Toscana	31	Industria e terziario avanzato	445,2	263,6
Spagna	Cataluña	32	Industria e terziario avanzato	440,2	257,8
Italia	Veneto	33	Industria tradizionale	429,3	313,4
Italia	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	40	Industria tradizionale	312,1	180,9
Italia	Marche	41	Industria tradizionale	297,3	190,5
Spagna	Castilla y León	42	Industria tradizionale	280,4	180,2
Italia	Umbria	43	Industria tradizionale	241,3	103,3
Portogallo	Norte	45	Industria tradizionale	240,8	129,6
Italia	Abruzzo	46	Industria tradizionale	239,6	119,8
Spagna	Aragón	47	Industria tradizionale	237,8	133
Spagna	La Rioja	48	Industria tradizionale	236,7	124,8
Spagna	Comunidad Valenciana	50	Industria tradizionale	219,2	96
Portogallo	Centro (PT)	51	Industria tradizionale	216,4	114,4
Italia	Basilicata	58	Industria tradizionale	141,6	45,5
Grecia	Sτέρα Ellada	74	Industria tradizionale	68,2	55,3
Grecia	Dytiki Makedonia	78	Industria tradizionale	52,6	7,6

Guardare alla quantità di spesa per la ricerca e sviluppo ci offre importanti elementi per comprendere le principali criticità dei Paesi mediterranei, ma non è sufficiente. È infatti molto importante anche appro-

fondire la capacità di spesa in termini qualitativi, ovvero la capacità della macchina pubblica di mettere a punto politiche efficaci. Per far questo si può fare riferimento ad alcuni indicatori costruiti da una pluralità di istituzioni, come la World Bank (Worldwide governance indicators edizione 2018), gli indicatori sull'efficacia delle politiche della Bertelsmann Stiftung, due banche dati molto utilizzate a questi fini e che per i Paesi qui presi in considerazione danno risultati convergenti. Così facendo si nota che nei capitalismi mediterranei non solo si spende poco per le politiche per l'innovazione, ma si spende anche male. Se si prendono gli indicatori relativi alla qualità della governance, che fanno riferimento all'efficacia dell'azione dello stato nel suo complesso, si nota che i quattro Cap Med hanno valori inferiori a Svezia Regno Unito e Germania per tutte le dimensioni prese in considerazione nel grafico 3.

Figura 3 - Qualità della governance pubblica (2017)



Fonte: Elaborazione su dati World Bank. *Government effectiveness*: riflette le percezioni della qualità dei servizi pubblici, la qualità della pubblica amministrazione e il grado di indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e dell'attuazione delle politiche e la credibilità dell'impegno del governo in tali politiche. *Regulatory quality*: riflette la percezione della capacità del governo di formulare e attuare politiche e normative valide che consentono e promuovono lo sviluppo del settore privato. *Rule of Law*: riflette la percezione della misura in cui gli agenti hanno fiducia e rispettano le regole della società, e in particolare la qualità dell'esecuzione dei contratti, i diritti di proprietà, la polizia e i tribunali, nonché la probabilità di reato e violenza.

Si tratta quindi di contesti istituzionali nei quali l'attore pubblico è stato meno in grado di offrire servizi pubblici di qualità, con una minore capacità di formulare e implementare politiche efficaci, con una minore credibilità degli esecutivi, con una bassa capacità di promuovere politiche per lo sviluppo del settore privato e con una minore capacità di creare un contesto che sanziona comportamenti irregolari. Tutti fattori propri di contesti istituzionali non favorevoli all'innovazione.

Le cose non migliorano se si prende in considerazione l'efficacia delle politiche pubbliche, sia in generale sia in alcune linee di intervento rilevanti per questo capitolo: tutti e quattro i Paesi mediterranei, infatti, hanno una efficacia delle politiche minore di Germania, Svezia e Regno Unito relativamente alle politiche economiche e alle politiche relative all'istruzione. Lo scarto maggiore in termine di rendimento lo si trova però proprio nelle politiche di promozione delle attività di ricerca e innovazione (tab. 6).

Tabella 6 - Efficacia delle politiche per settore di policy nel 2017

	Efficacia complessiva	Efficacia nel campo delle politiche economiche	Efficacia nelle politiche per la ricerca e l'innovazione	Efficacia nelle politiche educative
Germania	7,4	7,6	8,0	6,6
Grecia	4,5	4,1	3,8	4,3
Italia	5,7	5,7	4,6	5,0
Polonia	5,4	5,9	4,6	5,8
Portogallo	5,7	5,4	4,5	5,5
Spagna	5,9	5,6	4,5	5,8
Svezia	8,2	8,1	9,4	7,2
Regno Unito	7,0	6,8	6,1	6,6

Fonte: Sgi – Bertelsmann Stiftung. I dati fanno riferimento a indicatori sintetici che usano dati di impatto delle politiche. Per quanto riguarda le politiche economiche, gli indicatori fanno riferimento a Pil pro capite, inflazione, investimenti, tassi di interesse, tasso di crescita; per quanto riguarda le politiche per la ricerca, a spesa pubblica in R&D, spesa privata in R&D, numero dei ricercatori, licenze di proprietà intellettuale, richieste di brevetto; per quanto riguarda le politiche nel settore dell'istruzione, il riferimento è alle quote di laureati e diplomati, ai test Pisa alla spesa per la scuola dell'infanzia. In ciascuna arena di policy tali dati di impatto sono mediati con delle valutazioni di set di esperti dei singoli Paesi presi in considerazione. L'efficacia complessiva fa riferimento a un indicatore sintetico delle varie misure.

La strada che in tutti e quattro i Paesi mediterranei si è cercato di seguire per far fronte a tali inefficienze ha prodotto più problemi che soluzioni.

Alla duplice pressione data dal tentativo di contenere la spesa pubblica e di ridurre le inefficienze della macchina amministrativa, infatti, si è risposto con una serie di interventi spesso caratterizzati da tagli lineari alla spesa e norme orientate a ridurre l'occupazione pubblica anche attraverso strumenti indiretti, come i blocchi dei turnover, senza però portare avanti una efficace riorganizzazione della macchina amministrativa, e questo, paradossalmente, ha contribuito a ridurre ulteriormente l'efficacia dell'azione dello Stato.

L'analisi a livello regionale, utilizzando dati dall'archivio sulla qualità della governance dell'Università di Göteborg, che rappresenta l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione europea, dove la qualità istituzionale è definita come un concetto multidimensionale costituito da elevata imparzialità e qualità dell'erogazione del servizio pubblico, insieme a una bassa corruzione. Finanziato dalla Commissione europea nel 2010 e poi di nuovo nel 2013 e 2017, l'Eqi mira a cogliere le percezioni e le esperienze di corruzione dei cittadini medi e la misura in cui giudicano i loro servizi pubblici come imparziali e di buona qualità nella loro regione di residenza; per i dettagli sulla costruzione dell'indice si veda Charron e al., 2019. Tale indicatore sembra confermare quanto emerge dal livello nazionale (tab. 7). Come è noto, molte delle regioni dei Paesi mediterranei qui prese in considerazione sono tra quelle dove c'è una pubblica amministrazione più efficiente rispetto al resto del Paese. Ciononostante, la distanza rispetto alle 10 regioni europee prima prese in considerazione è molto rilevante. Tra l'altro, per questo tipo di variabili le regioni italiane risultano avere performance peggiori rispetto a quelle di Portogallo e Spagna, lasciando intendere, almeno per quanto riguarda l'efficacia della macchina amministrativa, l'emergere di un *cleavage* tra i Paesi mediterranei: tutte le regioni italiane, con l'eccezione di Trento e Bolzano, hanno un indicatore di qualità della governance peggiore di tutte le regioni spagnole e portoghesi a specializzazione industriale.

In sostanza quindi si può dire che una delle connotazioni che caratterizza i Paesi mediterranei da lungo tempo sia data dalla presenza di un basso investimento in ricerca e sviluppo e dalla sostanziale debolezza delle politiche a sostegno delle innovazioni. Questo tipo di connotazione è stata messa in luce da molti lavori; pochi però si sono occupati del perché sia così. In particolare, se i Paesi dell'Europa mediterranea hanno sempre sofferto di un gap di innovazione e di efficienza della pubblica amministrazione rispetto ad altri Paesi europei, e se nei Paesi dell'Europa mediterranea le politiche hanno sempre sostenuto poco

questo tipo di attività, allora sorge spontanea la domanda del come questo sia stato possibile. Detto in altri termini quali sono state le condizioni istituzionali che hanno favorito un così basso investimento in politiche strategiche? È su questo interrogativo che si soffermano le conclusioni, individuando possibili piste di approfondimento.

Tabella 7 - Qualità della Governance a livello regionale (Charron e al., 2019)

			European quality of governance Index (EQI)
Germania	Baden-Württemberg	Industria high tech	1,076
Austria	Steiermark	Industria tradizionale	0,76
Austria	Oberösterreich	Industria high tech	0,705
Germania	Bayern	Industria e terziario avanzato	na
Germania	Bremen	Industria tradizionale	1,094
Germania	Hessen	Industria e terziario avanzato	1,064
Belgio	Vlaams Gewest	Industria e terziario avanzato	0,969
Germania	Niedersachsen	Industria high tech	na
Paesi Bassi	Zuid-Nederland	Industria e terziario avanzato	na
Austria	Kärnten	Industria tradizionale	na
Grecia	Stereia Ellada	Industria tradizionale	na
Grecia	Dytiki Makedonia	Industria tradizionale	na
Italia	Abruzzo	Industria tradizionale	-1,978
Italia	Basilicata	Industria tradizionale	-1,668
Italia	Emilia-Romagna	Industria high tech	-0,457
Italia	Friuli-Venezia Giulia	Industria tradizionale	-0,488
Italia	Lombardia	Industria e terziario avanzato	-0,481
Italia	Marche	Industria tradizionale	-1,383
Italia	Piemonte	Industria e terziario avanzato	-1,19
Italia	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	Industria tradizionale	-0,364
Italia	Provincia Autonoma di Trento	Industria e terziario avanzato	-0,364
Italia	Toscana	Industria e terziario avanzato	-0,849
Italia	Umbria	Industria tradizionale	-1,51
Italia	Veneto	Industria tradizionale	-0,459
Portogallo	Centro (PT)	Industria tradizionale	0,070
Portogallo	Norte	Industria tradizionale	-0,063
Spagna	Aragón	Industria tradizionale	0,098
Spagna	Castilla y León	Industria tradizionale	-0,322
Spagna	Cataluña	Industria e terziario avanzato	-0,392
Spagna	Comunidad Foral de Navarra	Industria high tech	0,502
Spagna	Comunidad Valenciana	Industria tradizionale	-0,445
Spagna	La Rioja	Industria tradizionale	0,244
Spagna	Paesi Baschi	Industria high tech	0,652

Fonte: Osservatorio sulla qualità della governance dell'Università di Göteborg – Commissione Europea divisione sulle politiche regionali.

RPS

Luigi Barroli ed Emanuele Pavolini

4. Considerazioni conclusive. Il fascino delle cattive politiche

Perché, quindi, i quattro Paesi dell'Europa mediterranea non hanno «cambiato direzione», iniziando a investire in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente? Rispondere a una domanda di questo tipo non è semplice e presuppone un'analisi storica di lungo periodo che non può essere fatta in questa sede. Proveremo però a delineare alcune possibili piste per futuri approfondimenti di ricerca riassumendo brevemente alcuni degli elementi che possono contribuire a spiegare tale connotazione e distinguendo tali elementi in quattro gruppi di fattori: il primo riguarda i problemi dal punto di vista della domanda delle politiche, il secondo riguarda i problemi dal punto di vista dell'offerta delle politiche, il terzo fa riferimento a un aspetto spesso trascurato, ovvero il fatto che anche le politiche non orientate allo sviluppo di lungo periodo possono produrre un elevato consenso sociale, il quarto elemento invece si concentra sugli effetti delle pressioni internazionali (Burroni e al., 2020).

Per quanto riguarda i problemi dal punto di vista della domanda, ci sono quattro elementi che hanno almeno in parte inibito la messa a punto di politiche efficaci per l'innovazione: la struttura delle attività manifatturiere, l'alta quota di lavoro autonomo, l'alta presenza di economia sommersa, le forti fratture nei modelli di sviluppo a livello territoriale.

Per quanto riguarda la prima variabile, le economie dei Paesi mediterranei sono caratterizzate da una tipologia di manifattura basata principalmente su Pmi e su settori «maturi», che tradizionalmente non hanno basato la loro competitività né su ricerca e innovazione né su una forza lavoro altamente qualificata. Nel 2017 circa la metà dei lavoratori nel settore manifatturiero in Germania (55%), Svezia (48%), Regno Unito (45%) era occupata in imprese con almeno 250 dipendenti. Questa quota scende al 31% in Spagna ed è ancora più bassa in Italia (27%), Portogallo (22%) e Grecia (21%). Questa caratterizzazione ha creato una bassa domanda di beni collettivi prodotti attraverso percorsi formali, come l'istruzione, la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione, scoraggiando i governi dall'investirci. Allo stesso tempo, la presenza limitata di grandi imprese e il fatto che queste abbiano preferito soluzioni interne (come la formazione sul lavoro, legami locali con le scuole tecniche nei loro principali siti di produzione, ecc.) invece di soluzioni collettive che richiedono una tassazione più elevata ha contribuito a inibire ulteriormente la domanda di politiche per l'innovazione.

Oltre a questa caratterizzazione del settore manifatturiero, un secondo fattore che ha rafforzato questo circolo vizioso dal lato della domanda è stata l'elevata percentuale di lavoratori autonomi, soprattutto in Italia e in Grecia. Nel 2018 il 22% dei lavoratori in Italia e il 30% in Grecia erano lavoratori autonomi, mentre questa cifra era di circa il 10% in Svezia, Germania e Francia, e solo parzialmente più alta nel Regno Unito (15%). Si tratta di lavoratori autonomi che talvolta hanno posizioni di lavoro autonomo para-subordinato o che lavorano in settori a basso valore aggiunto, in un contesto regolativo che offre loro poche garanzie nei confronti dei nuovi rischi sociali. È, comprensibilmente, a favore di queste protezioni che spesso questo tipo di lavoratori esercita la propria *voice*, che tuttavia rimane piuttosto limitata data la minore presenza nei meccanismi decisionali delle organizzazioni che li rappresentano.

Un terzo aspetto importante è dato dal peso dell'economia sommersa, che spiega il 23% del Pil e 33% dell'occupazione totale in Grecia, il 21% e 19% in Italia, 19% e il 12% in Portogallo e 18% e 27% in Spagna (i quattro valori più alti dell'Ue-28). Come è noto, l'economia sommersa si diffonde in un sistema istituzionale caratterizzato da attività ad alta intensità di manodopera – come agricoltura, turismo, edilizia – che non mostrano una forte domanda di R&S e istruzione. Ma ancor più importante è sottolineare che il contesto istituzionale su cui si basa l'economia sommersa è antitetico rispetto a quello delle politiche per l'innovazione, che richiedono una partecipazione formale a bandi e misure, hanno bisogno di investimenti certificabili e che richiedono attori che siano a norma in termini di regole e procedure, istituzioni locali legittimate e attive sul territorio, tutti elementi in netta contrapposizione a quello di cui ha bisogno l'economia sommersa.

Infine, sempre dal lato della domanda, non va sottovalutato il ruolo svolto dalle disparità territoriali, che sono particolarmente forti nei quattro capitalismi mediterranei. Ciò ha portato a esigenze politiche molto differenziate per aree che avevano diversi livelli di sviluppo, come ad esempio la Lombardia e la Catalogna da un lato e la Calabria e l'Andalusia dall'altro. Queste esigenze contrastanti non favoriscono la messa a punto di politiche nazionali coerenti, soprattutto in presenza di coalizioni che competono cercando di allargare il più possibile la loro base di riferimento a più elettorati. Si pensi, solo per fare un esempio, alla presenza di diversi populismi nel caso italiano, uno rappresentato dai Cinque Stelle più radicato nel Mezzogiorno che hanno chiesto politiche prevalentemente di tipo redistributivo e non proattive per la cre-

RPS

Luigi Burrini ed Emanuele Pavolini

scita e l'altro caratterizzato dalla Lega più interessata a tematiche come la sicurezza o il controllo dell'immigrazione e che dal punto di vista economico si è mossa a sostegno del taglio delle tasse ma non certo per politiche per l'innovazione. Ne risultano così governi che sono bloccati da tendenze centrifughe, con le politiche per l'innovazione che rimangono sacrificate da tendenze di policy tra loro difficilmente conciliabili. Oltre ai problemi dal lato della domanda ci sono però anche stati importanti cambiamenti dal lato dell'offerta. Ad esempio, la scarsa capacità della macchina pubblica non solo nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche – che abbiamo visto nel paragrafo precedente – ma anche nella messa a punto di politiche mirate. La bassa capacità istituzionale della pubblica amministrazione ostacola non solo un'efficace implementazione delle politiche a sostegno della competitività ma anche la fase di elaborazione delle politiche. Questo aspetto è molto importante per le politiche di sviluppo, che rientrano a pieno titolo tra quelle che possono essere definite come «quiet policies» (Culpepper, 2010): si tratta spesso di interventi che hanno una forte valenza tecnica, come quelle legate alla messa a punto di specifici strumenti di policy per la promozione della ricerca e sviluppo e di investimenti in tecnologia, oppure di strumenti finalizzati alla promozione di reti innovative, strumenti che appunto non rientrano nell'agenda e nel dibattito elettorale, per ovvie ragioni più focalizzato su interventi di più ampio spettro, e che sono spesso pianificati da *policy communities* dove la parte pubblica gioca un ruolo importante, con una più forte componente tecnica piuttosto che politica. Pertanto, la scarsa capacità istituzionale della pubblica amministrazione crea notevoli vincoli anche nella progettazione e implementazione di politiche di questo tipo.

Inoltre, tale bassa capacità di produrre beni collettivi efficaci ha rafforzato un diffuso consenso verso la diminuzione della spesa pubblica e la riduzione delle tasse: uno stato non capace di sostenere lo sviluppo non ha la forte legittimità di mantenere alte tasse e una elevata spesa. Si tratta di posizioni politiche che hanno senz'altro influenzato – riducendola – la possibilità di investire nell'istruzione e nelle politiche di innovazione. Inoltre, è importante sottolineare che queste debolezze dal lato dell'offerta sono state rafforzate dal ruolo svolto dalle parti sociali a livello nazionale, e in particolare dalle associazioni datoriali, che a lungo hanno fortemente spinto per la flessibilizzazione del mercato del lavoro e verso una riduzione del costo del lavoro più che per investimenti nell'istruzione o nella R&S.

Terzo, non va dimenticato il fatto che le politiche di sostegno alle atti-

vità a basso valore aggiunto possono produrre una magnitudine di consenso molto più alta di quelle per l'innovazione. Da questo punto di vista il caso spagnolo rappresenta un ottimo esempio. Già dagli anni '90 sono stati proprio gli interventi di politica economica e di governo del territorio – come mostra ad esempio l'importante legge del 1998 sul Piano Edilizio Nazionale – che hanno rafforzato i margini di manovra per le amministrazioni locali a sostegno del settore delle costruzioni. Tali misure hanno portato a una massiccia realizzazione di investimenti edilizi sia nelle aree urbane e metropolitane sia in altre aree del Paese, come ad esempio la costa mediterranea, assieme con la realizzazione di infrastrutture talvolta sovradimensionate rispetto alle loro effettive potenzialità di utilizzo. Un settore che quindi è cresciuto grazie al sostegno della politica e che ha trovato motore propulsivo addizionale nei massicci investimenti privati esteri, provenienti soprattutto da Germania, Francia e Regno Unito, e nel mercato delle seconde case con finalità sia di investimento sia, soprattutto, turistiche. Viste le caratteristiche principali della crescita degli anni '90, incentrata su settori *labour intensive*, la bassa produttività non ha costituito in passato un problema rilevante per lo sviluppo dell'economia spagnola. Anzi, è stato proprio lo sviluppo di settori a elevata intensità di lavoro, come le costruzioni, che ha portato a un aumento dell'occupazione di dimensioni estremamente rilevanti: gli occupati complessivi passano dai 12,5 milioni del 1995 ai 15,5 milioni del 2000 ai 20,6 milioni nel 2007. Tutto ciò ha reso tale modello di sviluppo particolarmente interessante per i policy-maker, per tre principali ragioni. Anzitutto in termini di creazione di diffuso consenso elettorale: un modello basato sull'espansione dell'edilizia favoriva l'aumento delle rendite immobiliari andando incontro agli interessi dell'«elettore medio». In secondo luogo, perché creava rilevanti introiti fiscali per i governi locali attraverso la tassazione sulla proprietà (Carballo-Cruz, 2011). Infine, perché contribuiva a una elevata crescita dell'occupazione. Si trattava, in sostanza, di un gioco a somma positiva tra creazione di nuova occupazione, promozione di investimenti privati e produzione di consenso politico.

Infine, un quarto elemento che può spiegare il *lock-in* nelle politiche per lo sviluppo è dato dal ruolo delle pressioni internazionali. Nonostante la retorica di favorire la transizione verso la cosiddetta economia della conoscenza, infatti, le misure intraprese dalla Commissione europea hanno sostanzialmente spinto i quattro Paesi sud-europei verso uno specifico tipo di riforme strutturali, che da un lato hanno portato ad un contenimento della spesa pubblica e dall'altro a un aumento della fles-

sibilità del lavoro. Questa spinta ha favorito tagli «lineari» alla spesa pubblica, insistendo su settori istituzionali particolarmente «costosi» per il bilancio pubblico come l'istruzione e ostacolando gli investimenti in ricerca e sviluppo. Al contrario, questi tagli lineari erano compatibili con tutte le politiche portate avanti dai quattro Paesi sud-europei, e soprattutto con il sostegno ad un processo di flessibilizzazione al margine o ai settori a basso valore aggiunto come turismo o costruzioni.

Quelli appena richiamati sono quattro diversi fattori che riguardano le pressioni dal punto di vista dell'offerta e della domanda di politiche pubbliche oltre che la capacità di creare consenso delle «cattive» politiche e le pressioni internazionali che meritano senz'altro ulteriore attività di ricerca ma che a nostro avviso possono contribuire a spiegare sia perché le politiche per l'innovazione e per la modernizzazione della macchina pubblica sono state fatte a velocità differenziata in Europa sia a evidenziare i possibili rischi di medio e lungo periodo dei capitalismi mediterranei e delle loro realtà regionali. Interventi che abbiano ben presente questi vincoli e che individuino delle strade per superarli possono contribuire a favorire un cambio di traiettoria delle regioni deboli dei Paesi mediterranei che altrimenti rischiano di avvicinarsi più alle regioni deboli di Paesi come Polonia, Bulgaria e Romania piuttosto che alla gran parte delle altre regioni europee.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2013, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Book Ltd, Londra.
- Amable B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2016, *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Baccaro L. e Pontusson J., 2016, *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*, «Politics and Society», pp. 175-207.
- Biagiotti A. e Burroni L., 2004, *Between Cities and Districts: Local Software systems in Italy*, in Crouch e al. (a cura di), *Changing Governance of Local Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.

- Burroni L., Gherardini A. e Scalise G., 2019, *Policy Failures in the Triangle of Growth. Labour Market, Human Capital and Innovation in Italy and Spain*, «South European Society and Politics», vol. 24, pp. 29-52.
- Burroni L., 2020, *Stato, politiche per lo sviluppo e produttività*, «Polis», n. 2, pp. 227-252.
- Burroni L., Pavolini E. e Regini M., 2020, *Southern European Political Economy: In Search of a Road to Development*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 79-114.
- Carballo-Cruz F., 2011, *Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis: Why the Recovery is Taken So Long?*, «Panoeconomicus», vol. 58, n. 3, pp. 309-328.
- Charron N., Lapuente V. e Annoni P., 2019, *Measuring Quality of Government in Eu Regions Across Space and Time*, «Papers in Regional Science», Doi: <https://doi.org/10.1111/pirs.12437>.
- Culpepper P., 2010, *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan (Cambridge Studies in Comparative Politics)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Donatiello D. e Ramella F., 2017, *The Innovation Paradox in Souther Europe. Unexpected Performance during the Economic Crisis*, «South European Society and Politics», vol. 22, pp. 157-177.
- Gordon R.J., 2016, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Guillén A.M. e Pavolini E., 2015, *Welfare States under Strain in Southern Europe. Overview of the Special Issue*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 147-157.
- Hall P.A. e Soskice D.W. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hancké B., Rhodes M. e Thatcher M. (a cura di), 2007, *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Hassel A. e Palier B., 2021, *Growth and welfare in Advanced Capitalist Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Iversen T. e Soskice D., 2019, *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press, Princeton.
- King D. e Le Galès P., 2017, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- Ramella F., 2013, *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Rodrik D., 2004, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Cepr Discussion Paper n. 4767.
- Rodrik D., 2007, *One Economics, Many Recipes. Globalisations, Institutions, Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.

Trigilia C., 2016, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 183-213.

Viesti G., 2019, *Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea*, «Meridiana», n. 94, pp. 137-164.

RPS

Istituzioni e regolazione sociale nel Mezzogiorno

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

RPS

Uno dei problemi più rilevanti e dibattuti del Sud d'Italia, sin dalla costituzione dello Stato unitario, è stato il funzionamento delle sue istituzioni. In questo contributo si è cercato di analizzare i fattori principali che hanno influito sui processi di istituzionalizzazione e sui modi di regolazione sociale nel Sud d'Italia utili, per alcuni versi, a leggere alcuni fenomeni sociali e politici che riguardano il resto del Paese. A tale scopo l'attenzione è stata rivolta a ricostruire come la relazione sociale di clientela abbia costituito una delle principali forme di regolazione e come abbia

influenzato in modo significativo la costruzione delle istituzioni sociali, politiche ed economiche del Mezzogiorno d'Italia. Queste dinamiche hanno contribuito a determinare la crisi dei produttori di regolazione e la diffusione di alcune particolari forme di «economicizzazione» della vita sociale e politico-istituzionale come il neo-patrimonialismo e la corruzione. Aspetti che risultano strettamente correlati con i modi di funzionamento delle istituzioni che diventano una chiave di lettura per analizzare i processi di sviluppo economico e sociale dei territori.

1. Introduzione

Uno dei problemi più rilevanti e dibattuti del Sud d'Italia, sin dalla costituzione dello stato unitario, è stato il funzionamento delle sue istituzioni. Un esempio famoso su come avveniva il degrado istituzionale nel Mezzogiorno nei primi decenni del secolo scorso è la polemica tra Salvemini e Giolitti, essa aveva per oggetto la manipolazione, da parte del governo nazionale, delle istituzioni locali ai fini di ottenere vantaggi nelle competizioni elettorali per favorire i candidati giolittiani contro quelli socialisti. Ciò avveniva attraverso promesse clientelari e coperture nei brogli elettorali. L'accusa di Salvemini riguardava proprio il senso delle istituzioni piegate al potere del più forte e contro i più deboli che allora, nella grande maggioranza, non avevano ancora piena rappresentanza politica. Questo esempio non è esaustivo delle tante questioni che influivano e influiscono sul funzionamento istituzionale, ma

è utile perché permette di evidenziare la natura politica di ogni processo d'istituzionalizzazione.

Per affrontare il problema nella sua ampiezza dovremo far ricorso a categorie analitiche, adeguate alla complessità e particolarità della questione da affrontare, che ci aiutino a leggere alcuni fenomeni come il clientelismo, la corruzione e la mafia che hanno influenzato il cambiamento sociale, la costruzione e il funzionamento dei sistemi politico-istituzionali nel Mezzogiorno d'Italia. Le analisi di Weber, Polanyi, Eisenstadt e di altri studiosi contemporanei risultano funzionali ad analizzare le diverse forme di regolazione sociale e i caratteri del processo di modernizzazione del Mezzogiorno. Le modalità attraverso le quali, nel corso del tempo, si è svolto tale processo hanno generato elementi di continuità rispetto al passato, condizionando di volta in volta la capacità di recepire le opportunità di mutamento e il funzionamento del sistema socio-economico e politico-istituzionale. Nel rapporto di interdipendenza e complementarità che caratterizza le diverse sfere istituzionali si è diffuso un atteggiamento dicotomico tra il bisogno di regolazione sociale e le pratiche di manipolazione dell'agire economico e istituzionale di natura utilitaristica.

In parte ciò può essere ricondotto alle caratteristiche originarie del processo di istituzionalizzazione del nuovo Stato nel Mezzogiorno, caratterizzato da gruppi di potere che hanno cercato di utilizzare le istituzioni in funzione dei loro interessi particolari. La costruzione delle istituzioni, infatti, inizialmente è stata influenzata dalla potenza sociale dei proprietari terrieri che svolsero la funzione di patroni e dall'utilitarismo della clientela che fece dello scambio elettorale un elemento strutturale del sistema politico meridionale. Le relazioni di dipendenza del cliente dal patrono, favorite da una struttura agraria latifondista che non prevedeva il possesso dei mezzi di produzione e non consentiva di affrancarsi dal vecchio sistema di dipendenza e di servaggio, si diffusero nella sfera economica, sociale e politica. Tali relazioni favorirono la personalizzazione della politica da parte del notabile agrario che la considerava come una prerogativa della propria condizione di ceto in quanto funzione complementare all'affermazione della sua potenza. Allo stesso modo il clientelismo politico, subentrato al notabilato fondiario, utilizzò i partiti come strumento per favorire l'ascesa di nuovi strati sociali borghesi.

Istituzioni formalmente inclusive, ma deboli dal punto di vista strutturale e culturale, hanno sviluppato comportamenti adattivi e sono state utilizzate a fini particolaristici, anticipando di fatto forme di «economi-

cizzazione» della politica (Poggi, 2000) che successivamente si sono diffuse nel resto del Paese. Ciò ha determinato situazioni ambivalenti nelle quali il senso dell'agire ha assunto una duplice valenza, formalmente conforme alle prescrizioni normative, ma spesso reinterpretate alla luce delle possibilità d'azione dei soggetti coinvolti e declinate in senso particolaristico e clientelare.

Alla luce di queste categorie si è cercato di ricostruire i percorsi di trasformazione che hanno caratterizzato il Sud d'Italia dove la modernizzazione sociale e politica è stata caratterizzata da una sorta di differenziazione incompiuta (Roniger, 1987), caratterizzata da dicotomie e sovrapposizioni che coesistono sul piano strutturale, funzionale e valoriale generando, nel corso del tempo, un progressivo e rinnovato adattamento. L'analisi dei principali fattori che determinano i processi di istituzionalizzazione e i modi di regolazione sociale del Sud d'Italia risulta utile, per alcuni versi, a leggere certi fenomeni sociali e politici che riguardano l'intero Paese.

2. Clientelismo dei notabili, clientelismo politico e istituzioni

La clientela nella sua forma più semplice, quella diadica, è una relazione sociale di tipo asimmetrico tra due soggetti il patrono ed il cliente, essa fa riferimento a tematiche estremamente vaste e complesse come: «I mercati sociali, la parentela, lo scambio, l'organizzazione e la partecipazione politica, le strutture della fiducia nella società, gli orientamenti culturali, la società rurale e le relazioni centro-periferia» (Roniger, 1981, p. 295).

Il sistema clientelare e più specificamente il clientelismo fondiario dei notabili, nel Sud rappresenta, nel bene e nel male, la prima forma di modernizzazione come si rivela con chiarezza nelle Inchieste Parlamentari, in quella sui Rapporti Agrari (Iacini) e sulle Condizioni dei contadini nel Mezzogiorno (Giolitti), in esse si parla appunto di clientelismo fondiario. La legge che aboliva la feudalità fu presentata da Giuseppe Bonaparte il 2 agosto del 1806. Questo provvedimento, che era composto da venti articoli, «aveva un carattere veramente radicale» e introduceva il principio della proprietà privata e tutta una serie di limitazioni e prescrizioni sull'uso dei terreni demaniali oltre ad elementi di razionalizzazione della organizzazione della vita civile. L'occupazione francese fu determinante per eliminare anche se solo formalmente i privilegi feudali. Il cambiamento avvenne attraverso una imposizione mi-

litare esterna che facilitò ed influenzò la nascita di diverse forme di clientelismo fondiario. Non si erano create le condizioni per l'introduzione di nuovi rapporti agrari di tipo capitalistico, per cui formalmente, il proprietario della terra o chi per lui instaurava apparentemente una relazione di lavoro, perpetuava relazioni di servaggio e il clientelismo fondiario finì con il rappresentare la forma reale e possibile del cambiamento.

In questo contesto il patrono era un personaggio di spicco della società locale, che godeva di notevole prestigio: un proprietario terriero, un grande affittuario, un professionista, un prete. Il cliente aveva una condizione di ceto molto più bassa: era il più delle volte un contadino o un bracciante, ma in alcuni casi poteva essere anche un artigiano, un piccolo proprietario, un manovale. Il clientelismo fondiario per vivere aveva bisogno di un sistema sufficientemente chiuso dove il potere sociale, economico e politico fossero sovrapposti. Questo rapporto clientelare riproduceva molti caratteri della «signoria patrimoniale» ed era chiaramente il prodotto delle trasformazioni del vecchio sistema in parte patrimoniale e in parte di tipo feudale esistente nel Mezzogiorno peninsulare.

Nella clientela fondiaria il nuovo si manifestava come modernizzazione del vecchio, confermando come in realtà il cambiamento non si realizzava solo e soprattutto nella forma del ribaltamento delle situazioni preesistenti, ma favorendo condizioni di compatibilità e di mediazione tra vecchio e nuovo. Il conte Faina nella relazione finale dell'Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali ed in Sicilia, a tal proposito scriveva: «Al sommo della scala sociale v'era sempre l'aristocrazia della nascita e del censo. I comportamenti assenteisti della aristocrazia terriera facevano sì che a livello sociale ad essa seguisse l'aristocrazia del censo» (Faina, 1911). I nuovi ricchi erano i gabelotti siciliani, gli industriali calabresi e gli amministratori lucani, cioè coloro che si erano arricchiti come grandi affittuari o come gestori delle proprietà nobiliari. È importante notare come in molte zone del Sud le forme d'intermediazione fossero estremamente diffuse e favorissero, molte volte, un avvicinamento delle classi in modo indolore o comunque a bassissimi tassi di conflitto.

I rapporti agrari costituirono il fulcro della clientela fondiaria, ma il potere del patrono sulla comunità si esercitò in tanti modi, il comparaggio è un esempio tangibile di come il clientelismo notabile e fondiario pervadesse molti aspetti della vita sociale. A questo proposito Fortunata Piselli scriveva in un suo importantissimo saggio: «Il comparaggio

era l'espressione di una pseudo fratellanza, fornita di un significato religioso e simbolico, che in realtà esprimeva rapporti di dipendenza e di subordinazione economica e personale, e su cui si costituiva la fitta rete di relazione e vincoli attraverso i quali le famiglie più influenti aumentavano o mantenevano il loro potere politico ed economico, su cui appunto si fondava il sistema clientelare verticale legato al possesso fondiario nel Mezzogiorno» (Piselli, 1981).

Il fatto che la borghesia meridionale avesse assorbito il modello aristocratico esistente, che valorizzava la proprietà e il possesso della terra e non la conduzione, è connesso non tanto alla convenienza economica, ma a ragioni di egemonia culturale, di prestigio e di potere che al patrono erano riconosciuti nella comunità. L'ipotesi che soggiace a questa descrizione è che il clientelismo fondiario dei notabili non costituì un impedimento allo sviluppo capitalistico, tale sistema di relazioni contribuì a caratterizzare il sistema economico, sociale e politico del Sud determinando un modo specifico di integrazione nel più vasto sistema capitalistico nazionale e internazionale.

La clientela fondiaria ha svolto una funzione di mediazione, di integrazione e di regolazione, che ha influenzato i processi di costruzione istituzionali del Sud e spesso anche del Centro e del Nord dell'Italia. La verticalità della relazione sociale faceva del notabile il centro del sistema. La proprietà fondiaria, nei secoli scorsi, rappresentò anche per il notabilato urbano delle professioni un motivo di crescita della propria condizione di ceto. Alla borghesia allodiale che era cresciuta intorno ai «feudi» si aggiunsero, nella competizione per il possesso della terra, notai, avvocati medici ed altre figure professionali, esse cercavano vantaggi economici e rafforzamento di status. Tutto ciò non deve far pensare, però, ad una situazione uniforme, vi erano comunque conflitti tra patroni, specie dove essi dovevano convivere sugli stessi territori, inoltre le condizioni di vita di quelli che lavoravano la terra, in alcuni casi sfociavano in lotte e conflitti.

Il clientelismo fondiario era un sistema di relazioni dove l'esercizio del potere personale del patrono perpetuava molti aspetti del vecchio servaggio feudale, ma esercitava, allo stesso tempo, attraverso la compra vendita della terra, le nuove opportunità normative. Ciò che non cambiava erano l'esercizio del potere politico, sociale ed economico che rimaneva accentrato nelle mani del patrono, per altro verso non cambiava anche il modo di produzione che continuava a tenere legati alla terra quelli che la lavoravano. Il superamento del clientelismo fondiario è legato alla rottura dei sistemi chiusi. Il monopolio del clientelismo

fondario cominciò a scomparire quando si crearono opportunità di ascesa sociale e di accesso al mercato non più dipendenti da chi egemonizzava la potenza nella comunità.

La formazione degli stati nazionali ha rappresentato nel «capitalismo d'Occidente» un momento essenziale di accelerazione del processo di modernizzazione sociale e politica, l'unificazione nazionale non comportò grandi stravolgimenti dal punto di vista dell'esercizio del potere personale, va rilevato, però, che la nascita dello Stato nazionale unitario, pur conservando, per grandi linee, i poteri preesistenti, creò pressioni esogene sui sistemi locali e aumentò le dimensioni del mercato, ciò indebolì il clientelismo fondario. La modernizzazione politica seguita all'unificazione nazionale si avvertì soprattutto nelle grandi realtà urbane. L'esperienza delle prime competizioni elettorali nazionali riguardò il notabilato aristocratico e borghese, infatti interessati all'elettorato attivo e passivo erano esclusivamente uomini abbienti ed istruiti, di fatto erano esclusi dalla competizione tutte le donne e le classi popolari.

Il processo di istituzionalizzazione del nuovo Stato nel Mezzogiorno fu comunque interessato da queste battaglie politico clientelari, infatti la costruzione delle istituzioni nazionali dipese in parte dalla potenza sociale dei patroni fondari ed in parte dall'utilitarismo della clientela politica. Lo scambio nelle competizioni elettorali diventò, sin da allora un elemento strutturale del sistema politico meridionale. Nell'ambito del clientelismo fondario il notevole agrario considerava la politica come una prerogativa della propria condizione di ceto, per cui i partiti dovevano svolgere una funzione rappresentativa e complementare alla potenza del patrono. Il clientelismo politico invece utilizzava i partiti come strumento per rifunzionalizzare in chiave politica il notabilato fondario, ma soprattutto per favorire l'ascesa di nuovi strati sociali borghesi.

Sul rapporto tra clientelismo fondario e clientelismo politico può essere utile il contributo di Sydel Silverman (1966) che analizzò un piccolo Paese dell'Italia Centrale, Colleverde, soffermandosi a lungo sui rapporti di mezzadria, dimostrando come questi rapporti riproducessero vere e proprie relazioni clientelari, cioè non solo di lavoro, ma di vera e propria dipendenza del cliente dal patrono sia sul piano economico, che su quello sociale e politico. Una espressione di potenza che valeva per tutti gli ordinamenti, in altri termini si riscontravano tutti gli elementi tipici di un clientelismo fondario fondato sui rapporti di mezzadria. L'aspetto interessante è che l'evoluzione di questi rapporti non portarono al clientelismo politico come in molte parti del Sud d'Italia.

La mezzadria era una forma di rapporto agrario dove il possesso dei mezzi di produzione era del mezzadro e non del proprietario, nel Sud invece vi erano relazioni meno istituzionalizzate, rapporti agrari poco uniformi e nessuna di queste relazioni contrattuali formali e informali prevedeva il possesso dei mezzi di produzione. Per cui nelle regioni dell'Italia centrale il clientelismo fondiario fu superato, Silverman (1966) descrive come alla mediazione dei patroni agrari seguì quella delle istituzioni pubbliche. Ciò avvenne grazie alle lotte dei mezzadri contro i proprietari della terra, ad un forte partito socialista e alla conquista politica di molti comuni, i quali sostennero la nascita di società cooperative rivolte a fornire credito a chi lavorava nelle medie e piccole imprese agricole.

Nel Sud, invece, il notevole fondiario esercitava la sua potenza in ambiti circoscritti e su soggetti che spesso non avevano nemmeno una contrattualità definita, solitamente piccoli affittuari che traevano da questo lavoro i mezzi per vivere. Lo sviluppo del capitalismo nelle campagne meridionali era confinato a pochissimi ambiti delle zone costiere, nelle pianure irrigate dove vi era una coltivazione di tipo intensivo e nelle zone di produzione granaria, dove chi gestiva i latifondi era costretto ad accedere al lavoro bracciantile. In queste ultime realtà nacquero i movimenti socialisti, come situazioni circoscritte e a volte conflittuali, ma la loro vittoria nei comuni del Sud era molto rara e non era possibile pensare a forme di sostegno economico diverse. L'azione cooperativa era scarsa e un processo di autorganizzazione economico sociale in grado di sottrarre i contadini del Sud alla potestà dei patroni era impensabile. Per altro verso la vecchia aristocrazia della terra si era affidata a mediatori di vario tipo e comunque tendeva a vendere parte delle loro proprietà terriere cedendole ai mediatori o alla borghesia delle professioni. L'unificazione nazionale aveva accelerato la trasformazione del notariato e aperto spazi di partecipazione alle classi borghesi nella gestione dei territori e dei comuni, in questa situazione cominciò a svilupparsi una dimensione politica autonoma e nacque un sistema politico competitivo, dove la selezione riguardava, come già dicevamo, gli uomini delle classi abbienti. L'azione istituzionale pubblica si riproduceva prevalentemente in forma padronale cioè in chiave neo patrimoniale (Coco e Fantozzi, 2012). Il concetto di patrimonialismo è weberiano e si riferisce ad un potere «orientato in primo luogo in senso tradizionale, ma esercitato in virtù di un assoluto diritto personale» (Weber, 1999, vol. I, p. 227). Esso è tipico delle società tradizionali che si reggono su ap-

parati amministrativi di tipo patrimoniale con funzionari alle strette dipendenze della volontà del signore, in una fase storica dove non vi era ancora la separazione dei beni dell'amministrazione da quelli personali. «Il termine neo-patrimonialismo, invece, è stato introdotto da Eisenstadt (1974) per distinguere il patrimonialismo dei contesti tradizionali dalle forme patrimoniali in realtà moderne» (Coco e Fantozzi, 2012, p. 117).

3. *Clientelismo ed economicizzazione della politica*

A partire dai luoghi dove il notabilato agrario era più debole cominciarono a delinearsi nuovi modi di relazione clientelare avente come riferimento principale il sistema politico. In questo ambito la clientela si trasformò in una relazione dove il patrono è un politico alla ricerca di consenso e il cliente è un votante o comunque un portatore di consenso. L'oggetto dello scambio non era più la generica protezione del patrono, ma una risorsa pubblica, che veniva scambiata dal patrono come fosse propria, questo implicava l'esercizio di un potere personale di tipo neo-patrimoniale, usare un bene pubblico per soddisfare i bisogni o comunque le richieste di un cliente. L'effetto di questo esercizio di potere consisteva in una manipolazione e/o una infrazione delle norme. Tutto ciò avveniva in modi e in forme che era difficile penalizzare legalmente perché si era protetti, solitamente, da un sistema di legittimazione diffusa che accompagnava e giustificava questi modi di relazione. Da ciò si nota come il sistema clientelare abbia sicuramente influito sulla modernizzazione del Mezzogiorno, sulla sua burocrazia, sul sistema dei partiti, sulla mancata costruzione e regolazione del mercato, sulle relazioni di comunità.

Se proviamo a leggere il clientelismo politico nei suoi connotati socio-strutturali, esso si presenta come una delle prime forme di «economicizzazione» della politica (Poggi, 2000), quest'ultima viene orientata verso logiche utilitaristiche e particolaristiche. Si avvia così nel Sud un processo di istituzionalizzazione fondato su norme e valori tipici del mercato che coinvolge non solo la politica, ma anche le relazioni comunitarie. Tale rapporto sociale nasce da una commistione tra personalizzazione, appartenenza e scambio, questa composizione tende continuamente a cambiare e come la letteratura insegna (Polanyi, 1981) lo scambio, nella sua logica utilitaristica, finisce con il prevalere. Qualora il mercato conservi un minimo di integrazione con la politica e con i

bisogni della comunità, si ha ancora uno scambio clientelare, quando, invece, avviene una incorporazione, cioè la personalizzazione e l'appartenenza si orientano anch'esse completamente in base allo scopo, la relazione assume un'altra natura e perde la caratteristica di clientela politica. Infatti la relazione clientelare è vissuta come un'opportunità per trovare un posto di lavoro per un parente, un amico o un membro del proprio gruppo politico.

Uno degli aspetti interessanti, a proposito dei processi di economicizzazione, è che la relazione di clientela favorisce lo sviluppo di una cultura utilitaristica all'interno di un contesto territoriale dove il mercato è particolarmente debole. Questa modalità di relazione ebbe, nel secondo dopoguerra, una fortissima diffusione, la Democrazia cristiana era il partito che raccoglieva consensi prevalentemente in questo modo, la competizione per il successo, non era con altri partiti, ma era interna della Dc e riguardava i candidati democristiani. Il rapporto vero degli elettori-clienti non era con i responsabili politici ed organizzativi del partito, ma con il loro candidato che aveva solitamente una organizzazione di ricerca e conservazione del consenso propria. Insomma la struttura organizzativa del partito di integrazione di massa non esisteva in molte zone del Mezzogiorno. L'unica eccezione riguardava quelle realtà territoriali dove vi era una «leadership» forte, riconosciuta e legittimata.

La prima considerazione è che la forte diffusione del clientelismo politico abbia favorito lentamente, ma inesorabilmente lo svuotamento ideologico del partito di integrazione di massa, cioè quella organizzazione politica che si era sviluppata nel Centro-Nord d'Italia e aveva dato luogo a delle vere e proprie «subculture» (Farneti, 1971), cioè a popolazioni che si aggregavano o si separavano non solo politicamente, ma anche nella vita sociale in base alle «ideologie» (democristiana o comunista), conferendo in questo modo ai partiti una centralità ed una rilevanza in tutte le sfere della vita. I partiti di integrazione e di massa si fondavano sul radicamento territoriale attraverso le sezioni, queste avevano il compito di recepire la domanda politica degli iscritti e di inviarla alle istanze superiori del partito che dovevano, a loro volta, trasmetterle, in forma universalistica, alle istituzioni di governo. Il partito di integrazione di massa aveva il compito di rappresentare nelle competizioni elettorali precise realtà sociali e territoriali, recependo, attraverso le sue capacità di radicamento sociale e territoriale, le richieste trasformandole in domanda politica e di governo (Pizzorno, 1996).

La storia del sistema politico meridionale del secondo dopoguerra non

RPS

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

ha come fondamento il partito di integrazione e di massa, perché le situazioni socio economiche non lo permettevano e di conseguenza le forme di regolazione sociale legate al sistema clientelare ne hanno impedito lo sviluppo politico. Per tali motivi il Mezzogiorno non ha vissuto la fase del partito di integrazione di massa, perché questo tipo di organizzazione politica riflette la condizione sociale ed economica dei territori e ciò è confermato da quanto scrive Viviani (2015, p. 48): «Il partito di massa opera come rappresentante istituzionalizzato di una domanda che preesiste nella realtà socio economica». Pensando al mancato tipo di sviluppo politico meridionale può essere utile la riflessione di Pizzorno: «Il partito di massa si presenta come fine in sé della partecipazione politica ed è capace di realizzare una attività di tipo identificante e una attività di tipo efficiente» (Pizzorno, 1996, p. 174).

Sarebbe un errore pensare che ciò sia frutto di una situazione generica di arretratezza, perché è possibile intravedere un salto di fase del sistema politico meridionale legato alla particolare integrazione tra politica ed economia che la clientela costruisce nello scambio clientelare e soprattutto alla capacità del clientelismo politico di svuotare ogni aspetto ideologico. Il partito pigliatutto, di cui parla Kirchheimer (1966), presenta alcune caratteristiche interessanti e non lontane dalla situazione del sistema politico meridionale del secondo dopoguerra, in riferimento al passaggio dalla fase del partito di massa a quella del partito pigliatutto in Europa, questo studioso scrive: «Il partito di integrazione di massa, prodotto di un'epoca in cui esistevano rigide divisioni di classe e strutture confessionali più differenziate, si sta trasformando in un partito del popolo pigliatutto. Abbandonando i tentativi di formazione intellettuale e morale delle masse, si va spostando più chiaramente verso la ribalta elettorale, rinunciando ad agire in profondità, e preferendo un più vasto consenso e un immediato successo elettorale» (Kirchheimer, 1971, p. 251). Il clientelismo politico ha impedito, in molte zone dell'Italia meridionale, attraverso lo scambio clientelare e la personalizzazione del consenso, il radicamento del partito d'integrazione di massa, contribuendo a creare i presupposti per la nascita del partito pigliatutto. In altri termini è come se il Sud abbia fatto un salto di fase nello sviluppo politico giungendo al partito pigliatutto senza passare per il partito di integrazione di massa. Questo ha avuto un forte impatto sui processi di regolazione sociale e sui modi e sulle forme d'istituzionalizzazione, ma sarebbe un grave errore pensare che il sistema clientelare sia l'unico fattore della precarietà istituzionale, esso ha costituito un acceleratore dei tanti processi che hanno influenzato e in-

fluenzano i modi di vivere, di conservare e di costruire le istituzioni. In questo contesto la costruzione e il funzionamento delle istituzioni riflette l'incapacità dell'azione di regolazione.

4. *Istituzioni e regolazione sociale*

L'analisi istituzionale per Eisenstadt è il modo per studiare il cambiamento, egli ci fornisce un modello di regolazione sociale legato proprio alla modernizzazione, questo straordinario studioso «pensa ai processi regolativi come espressione della capacità politico-istituzionale delle élite, critica l'idea di una modernizzazione lineare ed uniforme e legge il cambiamento in termini di interazioni tra formazioni economico-sociali, condizioni culturali e religiose, tradizioni, caratteri delle élite e situazioni istituzionali» (Fantozzi, 2006, p. 375). A suo avviso le interazioni che, nei diversi contesti, si stabiliscono tra i gruppi dirigenti e le capacità dimostrate, nei diversi ambiti istituzionali, nel «saper acquisire le opportunità di mutamento e saperle mediare con le situazioni preesistenti» (Eisenstadt, 1990) risultano determinanti per assicurare la qualità dei percorsi di sviluppo locale. La regolazione assume rilevanza in quanto strettamente connessa con la presenza di istituzioni capaci di individuare e sostenere il mutamento e la crescita dei luoghi.

Nel Mezzogiorno, ma anche nel resto del Paese, le necessità che si avvertono sono quelle di recepire le nuove istanze e i mutamenti nei valori fondativi e nelle culture, assorbire le diverse richieste avanzate dalla società nella definizione delle politiche, confrontarsi con nuove forme di organizzazione e garantire forme di regolazione del cambiamento che vengono riconosciute come legittime. Tale capacità regolativa, propria delle istituzioni politiche, è comunque determinata dalle relazioni che, nei diversi contesti, si stabiliscono con i soggetti delle altre sfere istituzionali e in particolare di quella economica. Riflettere sulle potenzialità e sui limiti di tali reti e sul modo in cui operano nei diversi luoghi assume particolare importanza nel Mezzogiorno e aiuta a comprendere anche la complessità che oggi caratterizza l'intero Paese. Valori e norme, credenze e ordinamenti, legittimazione e sfiducia, persistenze e innovazioni, variabili dicotomiche e complementari possono cooperare o confliggere determinando percorsi di crescita o vuoti istituzionali e inefficienze.

Per meglio comprendere i processi descritti, a nostro avviso, è utile fermarsi a riflettere sul senso e il corso dell'agire sociale, economico e po-

RPS

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

litico istituzionale e non solo soffermarsi sugli aspetti formali che contraddistinguono tali relazioni. Ricostruire la storia del processo di modernizzazione politica meridionale risulta funzionale, dunque, a delineare persistenze e criticità a rivelare gli effetti «perversi» e incompleti delle politiche pubbliche a sostegno dei territori, dei progetti economici e culturali rivolti ad intervenire sui meccanismi del mercato. Tali considerazioni acquisiscono un valore analitico in quanto forniscono una serie di strumenti preziosi per comprendere i processi di trasformazione in atto e la crisi regolativa che oggi caratterizza i governi centrali e locali. Particolarmente interessante, ai fini della nostra riflessione, risulta la lettura weberiana del capitalismo moderno che individua due importanti fattori, quelli culturali e quelli istituzionali. Nel tracciare i passaggi che hanno condotto all'affermazione del capitalismo Weber fa riferimento all'etica fondata su credenze religiose e capace di influire sui comportamenti economici e sociali. L'*ethos* è quindi un insieme di abitudini e di valori diffusi in una determinata società che definiscono i fini verso i quali dovrebbero tendere le azioni dei soggetti, in altri termini attribuiscono senso e significato all'agire sociale. I fattori culturali che si trasmettono nel corso del tempo, però, non sanzionano eventuali comportamenti difforni rispetto agli obiettivi condivisi, aspetto che, invece, è proprio delle istituzioni che si configurano come sistemi di regole e norme, formali e informali, che definiscono i comportamenti. I fattori istituzionali risultano necessari per la formazione e lo sviluppo dei mercati in quanto garantisce impersonalità, tutela dei diritti di proprietà, rispetto dei contratti, prevedibilità, riduzione del rischio, crescita della fiducia. Requisiti culturali e istituzionali si sovrappongono e si intersecano dando vita a configurazioni differenti in relazione ai contesti e alla capacità di recepire le diverse opportunità.

L'approccio neo-istituzionalista si è soffermato sulle componenti culturali e istituzionali dando vita a due diverse posizioni. L'approccio culturalista definisce le istituzioni come un prodotto di valori condivisi e di credenze diffuse nella società (North, 1990; Landes, 2000). Le istituzioni costituiscono la struttura fondamentale della società, ne garantiscono l'ordine e riducono l'incertezza in quanto delimitano i confini entro cui il comportamento umano deve avvenire e quindi facilita il coordinamento e il mantenimento dell'ordine nella società (Lanzalaco, 1995). Esse sono alla base di ogni tipo di scambio, politico, sociale o economico e considera il cambiamento istituzionale come «chiave di volta» per comprendere la storia di una società che da esso è influenzato. Le istituzioni, scrive North (1990), «collegano il passato al pre-

sente e al futuro, per cui la storia è in gran parte il racconto della loro graduale evoluzione, nel cui ambito lo sviluppo dei sistemi economici ha senso solo come parte di una sequenza storica di eventi». L'approccio istituzionalista, invece, riprende l'idea di Weber secondo cui l'azione sociale è possibile soltanto all'interno di relazioni sociali che si consolidano in sistemi normativi e ordinamenti regolativi che ne consentono la riproducibilità. Le istituzioni, dunque, sono considerate particolari forme di ordinamenti caratterizzate da un ordinamento formale costituito razionalmente che guidano comportamenti sulla base di elementi oggettivi e fanno riferimento all'imposizione, più o meno legittimata, di un dato gruppo di individui su un altro (Weber, 1999). Oggetto di attenzione sono i meccanismi che inducono i soggetti ad attuare determinati comportamenti, al contenuto di senso dell'agire sociale e ai processi di stabilizzazione delle relazioni in sistemi normativi che si istituzionalizzano. Su queste basi le istituzioni si configurano come arene nelle quali si confrontano diverse forze sociali e politiche definendo valori, norme, ruoli, identità, fornendo ordine politico, influenzando il mutamento (March e Olsen, 2000).

La qualità delle istituzioni, dunque, come il corretto funzionamento dell'amministrazione pubblica, la tutela dei diritti di proprietà e dei contratti, la diffusione dell'istruzione e della ricerca scientifica, le infrastrutture e i servizi, condizionano le possibilità di crescita di un territorio. La relazione di complementarità che si stabilisce, in un luogo, tra i diversi ambiti istituzionali, le strategie individuate per la valorizzazione delle risorse disponibili sono considerate cruciali per la creazione dei beni collettivi locali per la competitività (Crouch e al., 2004) e si configurano come strumenti di efficienza (Acocella, 1999). Strutture e culture alimentano i processi di crescita rappresentando un sostegno o un vincolo in relazione al modo in cui si intersecano nei luoghi, innescando meccanismi virtuosi o viziosi. Il prevalere di comportamenti chiusi e autoreferenziali o di relazioni aperte e cooperative dipende, anche, dal contesto istituzionale.

Acemoglu e Robinson (2013) sostengono che la presenza di istituzioni politiche inclusive, caratterizzate dal favorire e incentivare la partecipazione dei cittadini alle scelte assicurando a tutti uguali opportunità di accesso ai processi democratici e di mercato, limita il potere delle élite e riduce possibili comportamenti opportunistici. Se invece prevalgono atteggiamenti autoreferenziali e utilitaristici è probabile la diffusione di istituzioni di tipo estrattivo che comportano una società fondata sullo sfruttamento della popolazione e che favoriscono il cattivo funziona-

RPS

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

mento degli apparati amministrativi e giuridici, l'insufficienza e l'inefficienza di beni collettivi, l'incertezza. In questi casi i gruppi dirigenti locali cercano di manipolare le risorse dei luoghi funzionalizzandole a logiche utilitaristiche, introducendo diffusi elementi di arbitrarietà nel funzionamento delle politiche pubbliche, nella tutela dei diritti di proprietà, nella concorrenza di mercato, nella fornitura di beni competitivi per la collettività. Quando si verificano tali condizioni le istituzioni politiche, inclusive dal punto di vista formale, sostanzialmente mancano delle risorse culturali e civiche, ma anche organizzative (pluralismo sociale e politico), necessarie ad orientare il processo di trasformazione in una direzione favorevole allo sviluppo inclusivo. La presenza di istituzioni politiche ed economiche estrattive comporta, tra gli elementi di debolezza, la crescita dell'ineguaglianza che rafforza i privilegi e il potere dei gruppi economici più forti e la loro capacità di influire sul sistema politico istituzionale, introducendo forme di economicizzazione della politica.

La distinzione tra istituzioni inclusive ed estrattive può essere interpretata anche attraverso le categorie weberiane, alla luce della coerenza tra culture e istituzioni, tra valori e norme. Affinché si realizzi una crescita sociale ed economica «non basta avere delle istituzioni formalmente favorevoli allo stato di diritto, con mercati liberi, tutela dei diritti di proprietà e dei contratti, come oggi spesso avviene nei contesti arretrati, se poi non ci sono soggetti sufficientemente motivati e legittimati dai valori prevalenti» (Triglia, 2015, p. 276). In altri termini affinché si affermi una direzione stabile di sviluppo è necessario che i valori condivisi e diffusi in una società siano congruenti con le norme e le regole, che siano interiorizzati dai soggetti e vi sia legittimazione in modo da accettare come validi i vincoli posti dalle istituzioni. Se questi aspetti si indeboliscono e si perde il nesso tra cultura e struttura, se viene meno il riconoscimento di validità dei principi normativi ed entrano in crisi gli aspetti della legittimazione prevalgono gli aspetti utilitaristici e strumentali e possono svilupparsi comportamenti adattivi che sfociano nel particolarismo. L'istituzionalizzazione debole di gran parte delle strutture politiche e sociali ha determinato vuoti istituzionali che hanno creato spazi di mobilitazione che sono stati occupati dagli interessi di volta in volta prevalenti. La strutturazione degli interessi di famiglie e gruppi politici non ha bloccato il processo di modernizzazione, ma ne ha mutato il senso e i contenuti determinando una scissione tra strutture e culture, tra norme e valori. La comune attribuzione di senso e di significati che ha caratterizzato il processo di trasformazione del Sud

difficilmente ha condotto alla produzione di beni competitivi per la collettività (Crouch e al., 2004), diffuse, invece, sono state le risposte particolaristiche e clientelari volte a riprodurre posizioni e rendite di potere che, affermando logiche utilitaristiche, hanno determinato forme di economicizzazione della politica e della società (Poggi, 2000). Tendenze che hanno trovato terreno fertile nella logica dell'emergenza che ha sempre caratterizzato l'azione politico istituzionale del Mezzogiorno e che ha consentito una gestione dell'azione pubblica ambivalente nell'opacità decisionale. Le logiche prevalenti che hanno guidato le scelte pur determinando il cambiamento e la crescita, hanno risposto ad esigenze di bilancio, alla ricerca del consenso elettorale, alla riproduzione del potere e, anche quando si sono proposte un ridisegno dell'azione istituzionale, sono avvenute sulla scorta dell'emergenza senza tener conto degli effettivi bisogni del territorio e sottovalutando gli effetti di medio-lungo periodo (Mirabelli, 2016).

La logica dell'emergenza si riscontra anche nella tendenza, prima richiamata, verso il neo-patrimonialismo che, in alcune circostanze, caratterizza la pubblica amministrazione. L'uso personale di beni dell'amministrazione pubblica e privata è, nel Sud e in tutto il Paese, una pratica diffusa, sicuramente legata allo scambio clientelare, ma anche ad altri tipi di scambio o di interazione come la corruzione, il controllo mafioso delle risorse pubbliche, il peculato, la raccomandazione ed altri reati ancora. La corruzione, ad esempio è un reato diffuso in tutto il Paese e ha trovato radici nella cultura dell'utilitarismo e nella crescente debolezza del senso dello stato e della sua legittimità, nel Sud essa si è spesso radicata nelle relazioni clientelari permettendo una più facile pervasione di questo reato. Le relazioni mafiose sono diverse da quelle clientelari, le prime hanno una natura prevalentemente impositiva, le seconde sono fondate su criteri di scambio asimmetrici di natura prevalentemente adattiva, ma oggi è difficile trovare nella realtà un gruppo mafioso che non abbia una immagine clientelare. Questo sistema fondato sullo scambio ha permesso di conservare e molte volte di nascondere forme di controllo mafioso sui territori, ma sarebbe un errore confondere i due fenomeni e allo stesso tempo non è pensabile escludere possibili interazioni tra loro.

Il clientelismo è sicuramente uno dei fattori che ha introdotto e diffuso la cultura utilitarista attraverso lo scambio clientelare, facilitando, come già evidenziato, il processo di economicizzazione della vita sociale. Oggi però la situazione è molto più complessa, la cultura utilitaristica è prodotta dal modo stesso con cui viviamo le relazioni sociali. La stessa

RPS

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

clientela si è trasformata accrescendo la natura utilitaristica e minimizzando l'aspetto relazionale di appartenenza e ciò si realizza quando i bisogni ed i legami sociali sono letti con il senso delle norme e dei valori del mercato. Sembrerebbe paradossale che questo avvenga nel Sud d'Italia dove vi è una debolezza strutturale dell'economia, ma è proprio nel Sud che i fallimenti del mercato si rivelano con particolare forza, perché è più intensa la debolezza regolativa e l'incapacità della politica di proteggere e rafforzare la vita sociale e civile e favorire forme redistributive.

Al fine di cogliere i motivi di questa debolezza regolativa ed istituzionale potrebbe essere utile riprendere i risultati di una ricerca (Costabile e Fantozzi, 2012) che aveva come oggetto la crisi della legalità. L'obiettivo della ricerca era indagare la percezione delle élite locali cercando di comprendere se vi fossero radicate convinzioni circa la diffusione di culture e pratiche di manipolazione e di illegalità nell'ambito dell'esercizio del potere pubblico e privato, relativamente all'uso particolaristico dei beni delle amministrazioni sia pubbliche che private. In altri termini si chiedeva se c'era un corretto funzionamento istituzionale in spazi fondamentali come la politica, l'impresa, la burocrazia e la sanità. Ognuno degli intervistati rispondeva riguardo alla propria esperienza istituzionale, ma anche sul funzionamento delle altre istituzioni. Questo campione riguardava cinque regioni italiane La Lombardia, la Toscana, il Lazio, la Calabria e la Sicilia. I risultati sono stati, a nostro avviso, molto significativi in quanto hanno evidenziato come, nella percezione dell'élite locale intervistata, «si siano radicate convinzioni circa l'enorme diffusione di culture e pratiche di manipolazione e di illegalità nell'ambito dell'esercizio del potere pubblico e privato, relativamente all'uso particolaristico dei beni dell'amministrazione» (*ivi*, p. 147). Se pur con significative differenze a livello regionale i dati mostrano diffusi fenomeni di neo-patrimonialismo, l'aspetto interessante ed utile per comprendere la qualità delle élite intervistate, è che «ognuno tende a denunciare e massimizzare la responsabilità degli altri ed a minimizzare le proprie» (*ivi*, p. 149). Questi risultati mostrano una debolezza profonda del sistema di legittimazione istituzionale che investe proprio coloro che dovrebbero costruire fiducia istituzionale e garantire il funzionamento degli apparati amministrativi e la coesione sociale.

5. *Riflessioni conclusive*

Dopo aver delineato, sia pure sinteticamente, le origini e alcune delle caratteristiche salienti del processo di modernizzazione politica in Italia e nelle aree del Mezzogiorno, proveremo ora a formulare alcune riflessioni conclusive. Un punto di partenza importante riguarda la centralità delle istituzioni e le supposte specificità territoriali. In particolare, dalla nostra analisi emerge con chiarezza che il problema del funzionamento delle istituzioni pubbliche e private non è solo meridionale, ma riguarda l'intero Paese, il Sud vive con particolare radicalità questo degrado e la ragione di questa situazione è legata ad una storica debolezza dei produttori di regolazione che sono lo stato, la comunità, il mercato e i gruppi d'interesse. Ovviamente, in questo contesto analitico, ci limiteremo a richiamare solo alcuni aspetti che abbiamo già trattato nel corso di questo breve contributo analitico.

Il primo elemento che vorremmo evidenziare riguarda la modernizzazione del Mezzogiorno, essa non è stata determinata da una propulsione interna, ma è di tipo esogeno, l'abolizione dei vincoli feudali, l'istituzione della proprietà privata e l'imposizione di nuove prescrizioni civili avvengono attraverso l'uso della forza militare dell'esercito francese, suscitando in molti casi anche reazioni violente. Queste conquiste furono solo apparenti e per molti anni si produsse una discrasia tra ordinamenti e realtà di vita. Il clientelismo dei notabili nasce all'interno di questa discrasia, la debolezza del processo d'istituzionalizzazione mostra le sue fragilità in chiave politica perché le istituzioni pubbliche locali riproducevano, almeno inizialmente, quasi sempre, la stessa autorità del servaggio. In chiave economica non esistevano, quasi dovunque, i presupposti per una economia fondata su un sistema di produzione di tipo capitalistico. Sul piano sociale la comunità non aveva libertà e mezzi per affrancarsi dal vecchio sistema di dipendenza e di servaggio. In questi casi è evidente la debolezza dei produttori di regolazione sociale. Il notevole esercitava una condizione di autorità su tutti questi ambiti.

Il clientelismo politico che succede a quello dei notabili, introduce un neo patrimonialismo di fatto, cioè un uso personale dei beni pubblici, legato ai meccanismi dello scambio clientelare. L'aspetto più significativo è che questo particolare tipo di relazione, diventando sistema di funzionamento istituzionale, crea i presupposti che impediscono il funzionamento del partito d'integrazione di massa e creano le condizioni per l'istituzionalizzazione del partito pigliatutto. È come se il Sud d'Ita-

RPS

Piero Fantozzi e Maria Mirabelli

lia saltasse una fase essenziale dello sviluppo politico la cui funzione è stata determinante in molte altre realtà del Paese. Viene in altri termini eliminata la funzione educativa e morale tipica del partito fondato sul radicamento sociale e su una «concezione del mondo» (prendendo spunto dalla famosa tipologia weberiana) e vengono favoriti l'espansione e il predominio del partito pigliatutto. Il criterio principale con cui avviene la costruzione e il funzionamento delle istituzioni politiche è l'utilitarismo. Questo dovrebbe farci pensare perché esso si presenta sotto tante forme e va diffondendosi a partire dalle società più economicamente sviluppate, quando tale criterio non si integra con altre motivazioni di valore, diventa pericolosissimo, la stessa legalità, in tali contesti, si trasforma in una opzione possibile mettendo in crisi la legittimità degli ordinamenti.

Questo mostra come il Mezzogiorno e le sue istituzioni evidenziano un degrado particolarmente intenso, ma il Sud ha vissuto e sta vivendo, in anticipo, condizioni che sono ormai diffuse in tutte le società dove predomina il «mercato autoregolato» anche se non sempre riusciamo a riconoscere e disoccultare i segni. Il problema sarebbe, in termini weberiani, ricongiungere scopo e valori, è solo in questo modo che è possibile ricostruire, nel medio-lungo periodo, istituzioni adeguate e legittimate. L'economicizzazione, direbbe Polanyi, nasce da una falsa pretesa del mercato di ridurre il sociale ad economico e ciò porta, nella sua visione, inevitabilmente ad una catastrofe. È necessario pensare ad una economia non contrapposta ai bisogni umani, capace di trovare forme d'integrazione con la comunità e con la politica ed i gruppi d'interesse. Oggi è sempre più necessario, trovare fonti di legittimazione e modi di funzionamento non ispirate solamente dall'utilitarismo.

Riferimenti bibliografici

- Acocella N., 1999, *Istituzioni tra mercato e stato*, Carocci, Roma.
- Acemoglu D. e Robinson J., 2013, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, il Saggiatore, Milano (ed. or. 2012, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York).
- Coco A. e Fantozzi P., 2012, *Personalizzazione del potere e neopatrimonialismo*, in Costabile A. e Fantozzi P. (a cura di), *La legalità in crisi*, Carocci, Roma, pp. 115-151.
- Costabile A. e Fantozzi P. (a cura di), 2012, *Legalità in crisi. Il rispetto delle regole in politica e in economia*, Carocci, Roma.

- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e Voelzkow H., 2004, *I sistemi di produzione locale in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Eisenstadt S.N., 1990, *Civiltà comparate*, Liguori, Napoli.
- Faina E., 1911, *Relazione finale Inchiesta sulle Condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, vol. VIII, p. 17.
- Fantozzi P., 2006, *La regolazione sociale*, in Costabile A., Fantozzi P. e Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Roma, Carocci.
- Farneti P., 1971, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Giapichelli, Torino.
- Kirchheimer O., 1966, *The Transformation of Western European Party Systems*, in La Palombara J. e Weiner M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, N.J., pp. 177-200.
- Kirchheimer O., 1971, *La trasformazione dei partiti politici nell'Europa occidentale*, in Sivini G. (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, il mulino, Bologna, pp. 177-201.
- Landes D., 2000, *Culture Makes Almost All the Difference*, in L. Harrison e Huntington S. (a cura di), *Culture Matters. How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York, pp. 2-13.
- Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni, organizzazioni, potere*, Carocci, Roma.
- March J.G. e Olsen J.P., 2000, *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna.
- Mirabelli M., 2016, *La governance dell'emergenza*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- North D., 1994, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna (ed. or. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge).
- Piselli F., 1981, *Parentela ed emigrazione. Mutamenti e continuità in una comunità calabrese*, Einaudi, Torino.
- Pizzorno A., 1996, *Vecchio e nuovo nella transizione italiana*, in Negri N. e Sciolla L. (a cura di), *Il Paese dei paradossi. Le basi sociali della politica in Italia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, pp. 253-285.
- Poggi G., 2000, *Potere politico e potere economico*, «Eredità del Novecento», Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Treccani, Roma.
- Polanyi K., 1981, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino (ed. or. 1944, *The Great Transformation*, Rinehart, New York).
- Roniger L., 1981, *Clientelism and Patron-Client Relations: A Bibliography* in Eisenstadt S.N. e Lemarchand R. (a cura di), *Political Clientelism: Patronage and Development*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Roniger L., 1987, *Social Stratification in Southern Europe*, in Eisenstadt S.N., Roniger L. e Seligman A., *Centre Formation, Protest Movements and Class Structure in Europe and the United States*, Frances Pinter, Londra.

- Silverman S., 1966, *An Ethnographic Approach to Social Stratification: Prestige in a Central Italian Community*, «American Anthropologist», n. 86, pp. 899-921.
- Triglia C., 2015, *Cultura, istituzioni e sviluppo. La lezione di Max Weber e il neo-istituzionalismo*, «Stato e Mercato», n. 104.
- Viviani L., 2015, *Sociologia dei partiti. Leader e organizzazioni politiche nelle società contemporanee*, Carocci, Roma.
- Weber M., 1999, *Economia e società*, Torino, Einaudi.

L'Italia interna tra contrazioni e segni di rinascita

Domenico Cersosimo e Rosanna Nisticò

RPS

Le conseguenze economiche e sociali della pandemia richiedono alternative nel modo di guardare e descrivere il Paese. Ciò che viene messo in discussione è soprattutto l'idea dell'agglomerato umano e della metropoli come unico punto di vista appropriato per garantire sviluppo economico, benessere sociale e servizi essenziali adeguati. La crisi dell'egemonia delle metropoli riflette, più in generale, la rottura della linearità del modello di sviluppo imperante del secolo scorso, ovvero l'idea che la diffusione del progresso economico e sociale avvenga lungo traiettorie unidirezionali da Nord a Sud, da città a campagna, dalle grandi alle piccole imprese, dall'industria all'agricoltura. Questa rappresentazione, sebbene finora dominante in letteratura, sottovaluta le complementarità

tra le parti: cioè che le condizioni di sicurezza delle pianure dipendono dalla presenza umana sia in collina che in montagna, così come la qualità delle foreste incide sui livelli di salute dei centri abitati situato nella valle. Sono mondi diversi ma interconnessi. Tuttavia, osservare il Paese dai margini non significa ignorare l'importanza delle città e delle metropoli, della loro vitalità creativa e innovativa in campo sociale, produttivo e civile. Al contrario, i fattori di agglomerazione, che favoriscono i luoghi altamente popolati, sono ancora importanti nella società e nell'economia contemporanea. Tuttavia, è essenziale e opportuno guardare alle connessioni e alle complementarità tra città e campagna, tra pianura e montagna, tra luoghi «pieni» e «vuoti».

1. Un racconto che non racconta

Aree interne. Luoghi lontani dalla cittadinanza, privi di servizi essenziali. Non solo territori dell'«osso», le montagne e le colline impervie meridionali, isolate, con struttura demografica dispersa ed economie premoderne a bassa produttività, magistralmente analizzate da Manlio Rossi-Doria (1958). E neppure soltanto le terre alte – le braudeliiane «fabbriche di uomini» del passato – da più di mezzo secolo in forte contrazione, sempre più distanti, fisicamente e socialmente, dai centri urbani. Nella nuova concettualizzazione proposta da Fabrizio Barca

(2012), le aree interne sono ben più estese: coinvolgono più di 13 milioni di italiani, tre milioni in più degli abitanti della Grecia, oltre il 60 per cento dell'intero territorio italiano e più della metà dei comuni totali, localizzati per lo più nell'arco alpino e lungo le colline appenniniche. Tutti i luoghi – di campagna, città, mare e montagna – dove non è garantito ai residenti l'accesso ai servizi di base, dalle scuole alle strutture sanitarie, dai trasporti alla connessione a internet. Quelli dove un infartuato rischia di arrivare troppo tardi in ospedale per essere salvato, uno studente entra in classe già sfiato da un lungo viaggio mattutino compromettendo il suo rendimento scolastico, un lavoratore pendolare è costretto ad anticipare di un'ora l'uscita da casa per raggiungere la stazione ferroviaria più vicina indebolendo la sua produttività. Una perdita per i singoli e una grande perdita per l'intero Paese.

Un'Italia interna trascurata, oscurata, marginalizzata; intenzionalmente rimossa, perché considerata arcaica, improduttiva, refrattaria all'innovazione. Per decenni, decisori pubblici, ricercatori e *opinion-makers* hanno considerato le grandi agglomerazioni urbane come gli incubatori unici di futuro, come i locomotori esclusivi della crescita economica e del progresso. Componenti importanti delle classi dirigenti, politiche ed economiche, hanno alimentato a lungo, con il sostegno attivo della grande stampa nazionale, un incessante *storytelling* centrato sulla presunta «superiorità» del modello metropolitano e delle sue doti di innovatività, creatività, attrattività¹. Hanno coltivato la «metrofilia», nella doppia convinzione che l'eccellenza sia un esito esclusivo della densità e dei processi agglomerativi, e che, per tracimazione e gocciolamento, la qualità urbana avrebbe via via coinvolto dapprima le aree-corona delle metropoli e poi anche quelle remote. Le metropoli insomma come motori di *tutto* il movimento: una tardiva illusione fordista di città industriale che performa il resto, che informa di sé relazioni sociali, sentimenti e aspettative, ritmi urbani, poteri economici e politici, dentro e fuori i propri confini. Una narrativa senza dubbio efficace per catturare visibilità e interessi, per dettare l'agenda delle politiche pubbliche, per trasferire più risorse a chi già ne ha di più, ma molto meno efficace in termini di risultati complessivi, dal momento che l'Italia è cresciuta po-

¹ È il *milieu* politico e culturale della nascita nel nostro Paese delle 12 «città metropolitane», nient'altro che una mera sovrapposizione alle preesistenti Province, facendo immaginare l'esistenza di grandi conurbazioni urbane anche quando si trattava di territori prevalentemente montani, come nel caso di Torino, o di aree di fatto senza un'aggregazione urbana apprezzabile, come nel caso di Reggio Calabria (Barbera, 2020b).

chissimo nell'ultimo quarto di secolo, tanto rispetto al passato quanto agli altri Paesi europei. Un racconto che non racconta più il Paese. La crisi sanitaria di questi mesi ha mostrato in modo drammatico l'artificialità di quella rappresentazione unilaterale, evidenziando la debolezza e la vulnerabilità dell'«eccellenza» metropolitana autocentrata: la concentrazione dei servizi sanitari in pochi e grandi ospedali specializzati, quantunque di qualità, a scapito di diffusi presidi di medicina territoriale e di servizi socio-sanitari di prossimità, non poteva che soccombere di fronte alla virulenza dello shock esogeno. I milanesi e i lombardi hanno sperimentato dolorosamente sulla loro pelle la fragilità del modello ospedalocentrico e della diffusione della sanità privata, intrinsecamente più esposta, com'è noto, ai rischi dell'«abuso delle prestazioni» e della «trasformazione del paziente in una mera fonte di fatturazione»².

2. *Verso una centralità dei margini?*

La crisi pandemica recente e le politiche di contrasto costringono a ripensamenti radicali, anche nel modo di guardare e raccontare il Paese. Destabilizzano innanzitutto l'idea di densità insediativa, dell'agglomerazione umana come presupposto irrinunciabile della cittadinanza, della metropoli come l'unica scala appropriata per garantire servizi civili, sviluppo economico e benessere sociale. La pandemia ha costretto a ripensare il rapporto con lo spazio e con la socialità, a considerare distanziamento e rarefazione della presenza fisica come necessità vitali e modernità possibile; dunque a guardare alle aree ad antropizzazione debole come una opportunità, come luoghi riabitabili, a nuove gerarchie territoriali³.

² Beppe Sala, sindaco di Milano, nell'intervista, raccolta da P. Bricco: «Non credo che le ragioni strutturali della centralità di Milano siano svanite», *Il Sole 24 Ore*, 6 dicembre 2020, p. 8; «L'ospedalizzazione in eccesso è una distorsione del sistema lombardo. C'è stato un momento in cui la Lombardia aveva più cardiocirurgie dell'intera Francia. [...] La Lombardia dovrebbe essere la punta di diamante del Paese, il riferimento nazionale. Invece qui è mancata la capacità di dare la linea, i medici sono stati lasciati troppo soli nelle rispettive trincee», intervista, raccolta da G. Schiavi, a Silvio Garattini (scienziato, presidente e fondatore dell'Istituto di ricerche farmacologiche «Mario Negri» di Milano), «I medici lasciati soli in trincea. Deluso dal modello Lombardia», *Corriere della sera*, 25 novembre 2020, p. 9.

³ Sugli effetti dei cambiamenti indotti dal Covid-19, in particolare sulla possibile

La diffusione «forzata» del lavoro a distanza, che si prevede continuerà ad interessare aliquote alte di lavoratori anche nel post-pandemia, rende possibile praticare, per la prima volta in forme così diffuse, la separazione fisica tra ufficio, negozio, fabbrica, riunioni e luogo della prestazione e quindi trattenere i lavoratori ritornati a causa del Covid-19 nei comuni di origine, molti ovviamente nel Mezzogiorno (Svimez, 2020). Allo stesso tempo, si diffondono programmi pubblici rivolti a favorire il trasferimento permanente di famiglie, composte per lo più da giovani, verso paesi e località rurali a ragione dei costi crescenti, economici e non, della vita in città, oppure per il bisogno di riconnessione con la natura e con pratiche di vita più sobrie, alla ricerca di un quotidiano appenninico «più lungo, più lento, più profondo» (Nigro e Lupo, 2020)⁴. Senza trascurare che la crisi ambientale alimenterà sempre più una domanda di «altura», di località fresche dove è prevedibile che si dovrà abitare nei prossimi anni per diversi mesi all'anno.

Anche fenomeni legati più strettamente alla sfera del mercato contribuiscono ad abilitare la residenza e l'attività economica nelle aree interne. Come è noto, l'aumento dei redditi familiari, una volta soddisfatti i bisogni essenziali, si sono sempre più rivolti verso beni diversificati, personalizzati, voluttuari, configurando una massa segmentata di mercati, ognuno caratterizzato da lotti produttivi contenuti e tipizzati. In questo quadro, è cresciuta ed è destinata ad espandersi la domanda di prodotti alimentari con determinati attributi intrinseci come i luoghi di produzione, i sapori specifici, i contenuti simbolici, estetici, nutrizionali (Lancaster, 1971). D'altro canto, se il vino prodotto in una certa collina, oltre ad essere buono e biologico, deriva da vigneti impiantati su terrazzi sostenuti da muretti a secco che evitano il rischio di frane e smottamenti verso valle dei terreni, può godere di un surplus di valorizzazione simbolica e aspirare a valutazioni di mercato più alte.

riconfigurazione delle gerarchie urbane, cfr. i contributi su *Aree interne e covid*, LetteraVentidue, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.letteraventidue.com/it/prodotto/405/aree-interne-e-covid>.

⁴ La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, nell'ambito del Programma «Montagna 2020», ha pubblicato un bando destinato alle famiglie, con genitori o singoli non ancora quarantenni, interessate a trasferire la loro residenza in un comune montano della regione, concedendo un contributo in conto capitale (fino a 30 mila euro) per acquistare o ristrutturare casa. Uscito a settembre, il bando ha raccolto 2.300 domande anche se i nuclei familiari incentivati sono stati soltanto 341 per esaurimento del fondo (10 milioni di euro), cfr. «Basta città, le famiglie vanno a vivere in Appennino», di Luisa Vesentine, *il Sole 24 Ore*, 28 novembre 2020, p. 1.

Il salto d'epoca provocato dal Covid-19 mette in mostra ancor più la crisi di egemonia del «centro» e la correlata inadeguatezza della rappresentazione delle aree urbane. Nell'ultimo trentennio, i «centri», a cui nel passato era attribuita un'indiscussa funzione direzionale – si pensi al diffuso riconoscimento, spesso subalterno, del ruolo sociale e produttivo della Fiat e di Torino nel primo ventennio postbellico, oppure alla più recente capacità attrattiva di Milano per gli studi universitari – hanno progressivamente perso legittimazione come soggetti trainanti per l'intero sistema economico e sociale, e per la stessa costruzione dei valori simbolici collettivi. Sembra che si sia rotto il meccanismo di direzionalità: le esternalità positive urbane sempre meno inducono benefici e opportunità per i ceti svantaggiati che vivono nelle periferie e nelle aree interne⁵.

Questa crisi di egemonia della metropoli riflette, più in generale, la rottura della linearità del modello di sviluppo novecentesco, l'idea cioè che la diffusione del progresso avvenga lungo traiettorie di diffusione unidirezionali da Nord verso Sud, dalla città verso la campagna, dal grande verso piccolo, dall'industria verso l'agricoltura. Nord, città, grande, industria, i marcatori egemonici della modernizzazione nazionale; viceversa, Sud, campagna, piccolo, agricoltura, i caratteri dominanti dell'arretratezza. «Due Italie» dicotomiche, contrapposte. La prima – l'Italia dei «pieni» – in crescita, ricca, dinamica, performante; la seconda – l'Italia dei «vuoti» – improduttiva, dispersa, provinciale, isolata, altera alla vita quotidiana della polis⁶. I «pieni», spazi del lavoro, della precisione, della velocità e della trasformazione incessante; i «vuoti», indecifrabile spazio romantico, luogo di fuga, idillio bucolico, natura incontaminata, anche quando le montagne italiane, Alpi comprese, sono tra le catene d'altura più antropizzate al mondo⁷. I primi che concentrano ricchezza e benessere, i secondi che assorbono povertà e malessere, lungo un sentiero di crescita sostenuta delle disuguaglianze sociali e territoriali⁸.

⁵ La crisi di egemonia dei «centri» è il punto di attacco analitico del *Manifesto per riabitare l'Italia*, curato da Cersosimo e Donzelli (2020), e della neonata Associazione «Riabitare l'Italia».

⁶ Per un'analisi delle aree «piene» e «vuote» nell'Italia odierna, cfr. Cersosimo e al. (2018).

⁷ Sulla «costruzione» e trasformazione delle Alpi da parte dell'uomo, si rinvia a De Rossi (2014) e Salsa (2019).

⁸ Sulle disuguaglianze e le ingiustizie sociali crescenti nel nostro Paese, di primaria importanza sono i materiali e le proposte del Forum Disuguaglianze Diversità (<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/>). Per un approfondimento dell'approccio, delle tematiche e delle politiche proposte dal Forum, cfr. Barca e Luongo (2020); Barca e Giovannini (2020). Per una sintesi della multidimensionalità delle disuguaglianze, cfr. Nisticò (2020).

Al di là della rappresentazione polarizzante, che compatta aggregati assai differenti al loro interno, l'Italia dei «vuoti» è in forte e diffusa sofferenza. Soffre innanzitutto per il depauperamento di abitanti, per l'invecchiamento dei «restanti», che non consente né un adeguato ricambio generazionale né una sufficiente generazione di reddito; ma soffre anche per la contrazione di economie e servizi essenziali, pubblici e privati, e per il suo persistente disconoscimento: ai margini nel dibattito pubblico, senza politiche e senza «ristori». Una marginalizzazione inevitabile se si considera il dominio, da oltre un trentennio, di idee e politiche neoliberiste indifferenti alla società e ai luoghi, del dominio della finanza sulla produzione, delle catene globali del valore e, nel contempo, della severa perdita di presa e di spinta al cambiamento dei soggetti collettivi della rappresentanza, partiti e sindacati in primo luogo. Se a ciò si aggiunge la delegittimazione crescente dello Stato come attore strategico di indirizzo e regolazione dell'economia e il suo progressivo confinamento in meri ruoli di compensazione dei «fallimenti del mercato» e del disagio sociale, diventa ineluttabile la crescita patologica delle fratture sociali e territoriali e gli squilibri di potere a sfavore dei soggetti più fragili e subalterni e dei luoghi più vulnerabili.

Non meno grave è che la forza delle rappresentazioni dicotomiche finisca per sopraffare gli sforzi conoscitivi di dettaglio, più fini, segregandoli in orizzonti culturali e scientifici angusti, specialistici e dunque con scarso peso e influenza civile e politica. L'angustia dello sguardo è accentuata dalla diffusa e persistente pigrizia intellettuale e accademica a indagare, analizzare e rappresentare la complessità nazionale, tanto più evidente se paragonata alle straordinarie e intense stagioni di dibattito e di ricerche attorno a temi nazionali rilevanti dei primi decenni post-bellici, come quelli animati dalla Svimez sul divario territoriale e, dopo, dall'Imes e da «Meridiana» sulla decostruzione delle rappresentazioni aggregate del Sud, sulle identità storiche e socio-politiche della poderosa Storia delle Regioni dell'Einaudi, oppure sui distretti industriali e sulla «Terza Italia» studiati a lungo da Bagnasco, Becattini, Fuà, Trigilia, Viesti e numerosi altri scienziati sociali.

3. *Tante Italie in ogni luogo*

L'Italia è il Paese del molteplice, del policentrismo territoriale, antropologico, culturale. L'eterogeneità dei luoghi – fisici, mentali, simbolici – è la felicità del Belpaese: il fascino unico di tante Italie in ogni luogo⁹.

⁹ Bevilacqua (2017). Sull'importanza politica di una rappresentazione «orgogliosa»

La rappresentazione dominante disconosce questo carattere originario della nostra penisola, trascura la forza attrattiva del mosaico, sottovaluta le complementarità tra le parti: la sicurezza della pianura dipende dalla presenza umana nelle colline e nelle montagne, la salubrità delle città dalla qualità dei boschi sovrastanti. Mondi diversi ma interconnessi, anche per questo squilibri profondi di una parte abbassano la sostenibilità sociale e economica dell'intero sistema. Lo spopolamento e l'abbandono non fanno male soltanto alle aree interne bensì al Paese nel suo insieme. Le comunità interne contribuiscono attivamente al benessere collettivo; garantiscono ossigeno, assicurano cura dei boschi e dei paesaggi, protezione della biodiversità, produzione di cibi genuini e di energie pulite, tutte risorse vitali per la riproduzione sociale dei ceti urbani; forniscono acqua, la risorsa imprescindibile della vita umana, alle popolazioni urbane e alle agricolture di pianura sottostanti (Bevilacqua, 2002). Gli enormi costi economici, sociali e ambientali dell'abbandono delle aree interne sono davanti ai nostri occhi. Città inquinate, alluvioni e frane rovinose, degrado ambientale, desertificazione antropica e produttiva di ampi territori. Lo svuotamento demografico di interi comprensori d'altura e dell'interno a favore delle pianure e delle coste rischia di arrivare a un punto di non ritorno, di abbandono definito, con conseguenze destabilizzanti sugli assetti territoriali dell'intero Paese, soprattutto nel Mezzogiorno dove l'esodo è stato più drastico e rapido (Viesti, 2020); oltre che una perdita culturale ed economica di incalcolabile valore, insita nel depauperamento di un patrimonio unico al mondo di biodiversità agricola, di habitat naturali e di stratificazioni storiche millenarie (Bevilacqua, 2012 e 2018). Senza trascurare che il troppo vuoto di un'area si traduce spesso nel troppo pieno di un'altra, la rarefazione si associa alla congestione, le perdite di alcuni non sempre si traducono in guadagni per altri.

Ci sono tante Italie nell'Italia; e tante fragilità territoriali diverse¹⁰. La metrofilia oscura la varietà, espunge dalle mappe mentali e geografiche

dell'Italia basata sulle differenze interne, cfr. Barca (2016); sulla polimorfia italiana, cfr. Clemente (2018); per un «viaggio» recente nel policentrismo italiano, cfr. (Viesti e Simili, 2017).

¹⁰ Arturo Lanzani e Francesco Curci (2018), sulla base di dati demografici, fisico-morfologici e socio-economici, disegnano una geografia della fragilità italiana articolata in: (i) borghi e terre alte abbandonate; (ii) fondovalle, pedemonti e conche «intristite» dopo la crescita; (iii) campagna produttiva che si è spopolata; (iv) campagna urbanizzata dei distretti industriali in crisi; (v) coste consumate dall'urbanizzazione di bassa qualità; (vi) interstizi delle urbanizzazioni concentrate.

le discordanze, marginalizza il «resto», lo qualifica come «scarto» (Montanari, 2020). Disconoscere le differenze equivale a non occuparsi né prendersi cura dell'Appennino che si spopola, delle periferie che si degradano, delle montagne che franano, delle aree di piccola impresa deindustrializzate, della rabbia montante dei «perdenti» e dei dimenticati da politiche pubbliche «cieche» alle persone e ai luoghi, al futuro. Ma implica anche non riconoscere le tendenze, largamente sottorappresentate, di soggetti sociali auto-organizzati che, nel composito «resto» non metropolitano, sperimentano nuove relazioni di convivenza umanizzata, imprese riconnesse con la natura, nuove economie civili e circolari, nascenti comunità di nativi e di immigrati, scuole che praticano metodi didattici innovativi e coesivi, azioni di tutela ambientale e giustizia sociale, nuove forme di immaginazione¹¹.

4. *Invertire lo sguardo*¹²

Per cogliere la ricchezza delle varietà del nostro Paese è necessario invertire lo sguardo, assumere un'altra postura. Le rappresentazioni semplificate della realtà nascondono ciò che c'è sotto-sopra-avanti-dietro le aggregazioni urbane, le aree interne, le aree in contrazione. La media occulta la varianza, è intrinsecamente incapace di vedere la «rugosità» (Barca, 2018), i tanti «ossi» e le tante «polpe», la molteplicità dei paesaggi, le agricolture, la complessità delle configurazioni produttive e imprenditoriali, le compresenze allo stesso modo vitali delle innovazioni «hi-tech» e di quelle «dente» legate ai contesti, gli innovatori urbani isolati e quelli dei paesi di montagna, le connessioni nascoste tra montagne e pianure. A considerare che «non c'è polpa senza osso», che le città sono forti «se il territorio che le circonda e per molti versi le nutre è forte» (Viesti, 2020). A vedere ciò che non siamo abituati a vedere. A guardare soprattutto alle persone e al loro benessere, alle crescenti disuguaglianze di opportunità tra persone e tra famiglie, a chi subisce deficit assoluti di infrastrutture essenziali per la vita quotidiana.

¹¹ Sulle ragioni, le modalità e le forme delle esperienze recenti di «ripopolamento» delle aree interne, cfr., tra gli altri, Barbera e al. (2018); Carrosio (2019); Corrado e al. (2014); Osti e Jachia (2020); Teneggi (2018); van der Ploeg (2008); Varotto (2020).

¹² «L'inversione dello sguardo» è la postura culturale di *Riabitare l'Italia*, il volume curato da Antonio De Rossi (2018a, 2018b) centrato programmaticamente sulla costruzione di nuove mappe e rappresentazioni territoriali dell'Italia a partire dai margini.

C'è bisogno di guardare l'Italia *tutta*, a partire dai luoghi marginalizzati, da cose e uomini e donne che più di tutti hanno sofferto la solitudine della dimenticanza e della svalorizzazione. Pensare all'Appennino come cura delle città malate di smog, di penuria d'acqua, di rischi d'inondazione. Si avverte una nuova attenzione, talvolta retorica e un po' pittoresca, verso i paesi e le città di piccole dimensioni, per progetti di vita più densi di relazioni umane, per economie meno ossessionate dai profitti di breve periodo, più circolari e meno dissipative, per innovatori e innovazioni che alimentano benessere e qualità della convivenza ma anche partecipazione diffusa alle scelte pubbliche¹³.

Osservare il Paese dal margine non vuol dire disconoscere l'importanza delle città e degli agglomerati metropolitani e del loro vitalismo creativo e innovativo nel campo sociale, produttivo e civile. Non si tratta di rinunciare alla città, o vagheggiare poco credibili capovolgimenti repentini: i fattori di agglomerazione, che favoriscono città e luoghi densamente popolati, sono ancora importanti nella società e nell'economia contemporanee (Viesti, 2016). Dall'altro, non si possono considerare i paesi come «momentanei rifugi preistorici» per salvarsi dalla «pestilenza dei grandi spazi urbanizzati» (Lupo, 2020); e non si tratta neppure di far diventare la campagna più cittadina e le città più rurali, o di far «adottare» i paesi delle aree interne dalle città metropolitane, come se il problema fosse semplicemente quello di riprodurre in ogni luogo regole e standard uniformi. Piuttosto, bisognerebbe guardare alle connessioni e complementarietà tra città e campagna, tra città e montagna (alla «metromontana»), tra «pieni» e «vuoti» per scovare e praticare reciprocità equilibrate, non asimmetriche, reciprocamente vantaggiose¹⁴. Si tratta insomma di prendere atto dell'esaurimento di certe supposte linearità dei processi di trasformazione: dalla città al resto; dal grande al piccolo; dal centro al margine. Significa invece guardare al «tutto» e alla complementarietà delle parti da altri punti di osservazione: dai paesi in spopolamento alle città intasate, dalle montagne abbandonate al mare e alle

¹³ Significativa è la «scoperta» che la vitalità della narrativa contemporanea, italiana e non, sia fortemente legata alle realtà locali, alle storie minime o marginali di Paesi «che non fanno la storia», e che dunque «non è necessario essere al centro dell'impero per rappresentare il mondo, anzi spesso lo si vede con più chiarezza dai suoi decentramenti» (Taglienti, 2020).

¹⁴ Sul ripensamento dell'organizzazione sociale, del lavoro e delle catene del valore economico in un'ottica «metromontana», cfr. Barbera (2020a), Dematteis (2018), De Rossi e Mascino (2020, pp. 70-75), Lanzani e Curci (2018, pp. 79-107), Lanzani e Zanfi (2018, pp. 123-140).

pianure sottostanti, dai boschi alle aree industriali inquinate, dai reperti archeologici «minori» alle grandi esposizioni, dai treni regionali in decremento all'alta velocità. Ma anche e soprattutto dai sindaci dei paesi più remoti e fragili ai Commissari europei, dai montanari ai tour operator che vedono solo il turismo marino, dai contadini delle terre alte che mantengono cotica erbosa e muretti a secco agli imprenditori chiamati ad erigere argini sempre più alti e invasivi per contenere le esondazioni dei fiumi, dall'archeologo «minuto» all'organizzatore di *blockbuster*, dai lavoratori pendolari dispersi ai viaggiatori nei treni no-stop Milano-Roma.

Non guardare il Paese con gli occhi di chi è sceso a valle o si è trasferito in città, di chi alimenta il racconto che non racconta dell'agglomerazione urbana come l'unico paesaggio antropologico, degli osservatori che sorvolano i luoghi senza mai atterrarci, della pianura come luogo della ricchezza e del dinamismo e l'Appennino come luogo della povertà e della persistenza, dell'agricoltura intensiva a scala industriale come il sentiero obbligato per l'efficienza e le produzioni di nicchia come pratiche subottimali e residuali, la velocità del quotidiano urbano come icona di modernità e innovazione e la bassa intensità della quotidianità rurale come un segno di arretratezza e arcaicità. Bisogna cambiare la quota della rappresentazione, osservare dall'alto e dai margini: dalla montagna, dall'Appennino, dai paesi polverizzati, da chi è rimasto o è ritornato, da chi ha scelto di radicarsi e di sentirsene parte. Dalla parte di chi intravede nelle aree interne un'opportunità per nuove scelte di vita, spazi di «autonomia e decelerazione [...] non assoggettabili ai nuovi di meccanismi dell'alienazione» (Carrosio, 2016). Non c'è futuro per le aree interne italiane senza un cambiamento degli sguardi e della postura narrativa, se non si considerano contemporaneamente movimento e contromovimento, partenza e «restanza», fuga e nostalgia, abbandoni e ritorni, de e ri-contadinizzazione¹⁵.

Non un'inversione della meccanica della direzionalità, bensì una ricerca attiva sulle nuove e potenziali connessioni tra luoghi e soggetti diversi, senza un sopra e un sotto, un prima e un dopo, locomotori e vagoni. Semmai cambiando il punto di esplorazione iniziale: dalla parte dei soggetti e dei territori che il paradigma dominante considera «sotto», «dopo», «vagoni».

¹⁵ Sulla «restanza» e le partenze dai piccoli centri interni, fondamentali sono le ricerche di Vito Teti (2014, 2017).

5. Politiche per legare

Servono nuove mappe, nuovi sguardi, nuove politiche. Non è facile. Il dibattito pubblico è debole, ancor più dopo questi mesi di cupa pandemia e di emergenza sanitaria. Mancano visioni collettive, idee mobilitanti di futuro. Veniamo da decenni di idee e di politiche di corto respiro, che si spengono nel giro di congiunture politiche e intellettuali sempre più brevi, e di ostilità persistenti e potenti da parte di ultraliberisti, accademici e non, nei confronti di ogni forma di intervento pubblico e di programmazione, che fa il gioco del particolarismo e degli interventi ad hoc. Il mantra ossessivo è stato tagliare in modo indiscriminato le spese e ridurre gli investimenti pubblici, con risultati, come abbiamo visto in questi ultimi mesi, di un aumento della vulnerabilità della sanità e, più in generale, della scuola e dell'università, del sistema infrastrutturale, i settori che più contano per lo sviluppo economico e civile nel lungo periodo. Le grandi politiche nazionali sono tanto più decisive per i territori marginalizzati. Scuole malfunzionanti e con insegnanti precari, servizi sanitari deficitari e sistemi di trasporti sottodimensionati e inefficienti, reti di connessioni digitali deboli se non assenti, implicano inevitabilmente abbandono e spopolamento, anche di aree con dotazioni di risorse immobili pregiate.

Il destino delle aree interne e degli altri territori in contrazione non può essere affidato unicamente alle risorse e ai soggetti endogeni, alle velleità localistiche dell'autosufficienza. Innanzitutto, perché in molti casi il decadimento umano, civile e cognitivo è stato così intenso da aver raggiunto soglie incompatibili con una ripresa autonoma e con la rottura delle trappole del sottosviluppo. Nei luoghi più destrutturati e depauperizzati è anzi assai difficile un'inversione delle tendenze, almeno nel medio periodo. Ma politiche e interventi esterni sono determinanti sia per dotare di un'adeguata infrastrutturazione, fisica e non, i luoghi marginalizzati, sia per sostenere con capacità, conoscenze e saperi complessi i processi di sviluppo locale, particolarmente importanti nei luoghi più fragili. Non trasposizione meccanica di ricette che hanno funzionato nelle aree forti, bensì intreccio organico tra conoscenze «globali» (forti) e conoscenze «locali» (deboli e dunque da rafforzare), tra saperi codificati e saperi taciti, contestuali. Non politiche per favorire l'emigrazione dei singoli e lo svuotamento sociale o politiche compassionevoli per assistere i residenti residui e placare la rabbia da abbandono, bensì provvedimenti tarati sui luoghi (*place-based*), sulle vocazioni,

RPS

Domenico Cersosimo e Rosanna Nisticò

le conoscenze, le abilità e i patrimoni delle comunità locali¹⁶. Nondimeno, servirebbero politiche ad hoc per specifiche categorie di persone, ad esempio a favore della permanenza nei luoghi più fragili dei giovani, per riequilibrare la matrice demografica locale e per sostenere innovazione sociale e creatività. E servirebbero interventi rivolti a costruire e potenziare le troppo gracili tecnostutture locali: dai segretari comunali a presenza intermittente agli uffici tecnici destrutturati, dagli urbanisti ai tecnici ambientali ai facilitatori-connettori di alleanze sociali e istituzionali sovracomunali. Politiche difficili, complicate, pragmatiche, tenaci e necessariamente sperimentali, perché costruite sui bisogni ma anche sui desideri dei residenti, principalmente su quelli, quasi sempre trascurati, di partecipazione e deliberazione pubblica sulle decisioni che riguardano il loro futuro.

Le colline e le montagne hanno bisogno di giovani; la rinascita non può essere affidata esclusivamente ai sempre più rari presidi di agricoltori maturi e neppure soltanto alle loro conoscenze tacite. È necessaria nuova linfa, nuovi protagonisti, nuovi arrivi, e politiche pubbliche incisive per rendere disponibile la terra che non c'è; per innalzare la dotazione e la qualità dei servizi essenziali e garantire standard di cittadinanza adeguati ai residenti; per incoraggiare economie e imprenditorialità locali; per sostenere cooperative di comunità; per facilitare l'accoglienza di immigrati e nuovi residenti. La Strategia nazionale per le aree interne (Snai) è un buon esempio di politica *place-based*, perché connette, luogo per luogo, in un solo tempo dignità della vita quotidiana e sviluppo economico, scuola e imprese, salute e imprenditorialità, rifiutando il determinismo economicista che considera la qualità della cittadinanza come una variabile dipendente dal livello di sviluppo. La Snai è soprattutto una politica per incoraggiare e sostenere la residenzialità, renderla possibile e civilmente sostenibile, ma anche per attivare e mobilitare i potenziali produttivi, nuove economie locali, curare e riattivare beni pubblici attraverso il lavoro «vivo» dei residenti.

Semi di rifioritura nelle aree interne sono rintracciabili in maniera diffusa; si intravedono spinte insorgenti di insediamento residenziale e produttivo basate su «coscienze dei luoghi» (Becattini e Magnaghi, 2015). La montagna e la collina, fortunatamente, non sono indistintamente lande desertificate, né aree in irreversibile abbandono umano e

¹⁶ Per la «teoria» dell'approccio *place-based*, si rimanda a Barca (2019), Barca e al. (2012), Seravalli (2015). Sulla Strategia nazionale per le aree interne, cfr., tra gli altri, Barbera (2015); Lucatelli e al. (2019).

neppure aree produttive di declino indifferenziato. Anche nell'Italia interna si notano luoghi e soggetti resilienti, che hanno reagito alla crisi economica e demografica, che hanno riadattato e riconfigurato economie e circuiti di mercato, in special modo quelle a vocazioni turistica. Ma si incrociano pure soggetti che hanno intrapreso azioni di resistenza attiva, impegnati in un duro corpo a corpo con le l'ostilità del contesto per costruire un'altra contemporaneità. Così come si notano, sebbene in forme puntiformi e spontanee, fenomeni insorgenti di ripopolamento animati da un arcipelago di neo-borghigiani, nuovi montanari, neo-contadini «molecolari», immigrati, soggetti in «fuga» dalle metropoli, giovani che hanno maturato scelte di vita più «dente», «ritornanti» delusi dall'urbanità senza qualità. Un patrimonio in fieri di microsoggettività che, se riconosciuto e ben coltivato, può essere determinante per cambiare progressivamente prospettive civili e socio-economiche delle aree interne e dell'Italia.

La condizione irrinunciabile per la rinascita delle aree interne è legata prima di tutto alla crescita della consapevolezza pubblica che prendersi cura delle aree fragili è una strategia per migliorare e rendere l'intero sistema resiliente alle fragilità. Non esiste una scorciatoia. Non si fermerà l'abbandono dei paesi e delle terre alte se non si colmerà il debito di riconoscenza nei confronti dell'Appennino, delle Alpi e di tutte le altre colline e montagne italiane. Le aree interne non diventeranno attrattive di abitanti e di economie agricole senza adeguate, persistenti e rigeneranti politiche pubbliche, indirizzate prioritariamente a colmare la deprivazione civile e di cittadinanza che le marginalizza.

Il «distanziamento sociale» imposto dalla pandemia ha contribuito ad accrescere la consapevolezza pubblica da un lato sui limiti delle aggregazioni metropolitane e dall'altro sulle potenzialità di modelli di vita meno polarizzati. Si è avviato, non solo nel nostro Paese, una riflessione critica sulla vita urbana che spinge a riconsiderare vantaggi e svantaggi della concentrazione e della rarefazione umana, dell'urbano e del rurale, e soprattutto a guardare con più attenzione alle connessioni, evidenti e latenti, tra città e campagna, tra piano e monte, tra periferie e centri. Riflessione che coinvolge sempre più politici e governanti nazionali e locali, in particolare quelli più sensibili ai temi della coesione e della giustizia sociale. D'altro canto, la marginalizzazione delle aree interne e delle altre aree in «contrazione» («che non contano», secondo l'espressione di Andrés Rodríguez-Pose, 2018) ha implicato una acutizzazione nei residenti di tale aree di sentimenti *antiestablishment*, di rabbia verso le istituzioni e di rancore sociale, che alimentano scelte politiche popu-

liste e sovraniste, quando non dichiaratamente antidemocratiche e autoritarie. Anche per tali ragioni, le aree in contrazione e marginalizzate, per quanto fragili sotto il profilo economico ed elettorale, cominciano a caratterizzare con più frequenza l'agenda politica e il discorso pubblico. Segnali incoraggianti, anche se ancora deboli e incerti.

Riferimenti bibliografici

- Barbera F., 2015, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in Meloni (a cura di), 2015, pp. 36-51.
- Barbera F., 2020a, *Cos'è la città metromontana, oltre il metropolitano e insieme alla montagna*, «CheFare».
- Barbera F., 2020b, *Crisi della cittadinanza e disuguaglianze territoriali*, «Il Mulino», n. 1.
- Barbera F., Dagnes J. e Membretti A., 2018, *I nuovi montanari sognano anche nuove montagne?*, in De Rossi, 2018a, pp. 351-363.
- Barca F., 2012, *Un progetto per le «aree interne». Note per la discussione*, relazione al seminario «Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne», promosso e organizzato dal ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca, 15 dicembre 2012, Roma.
- Barca F., 2016, *La diversità come rappresentazione del Paese*, in Munarin S. e Velo L. (a cura di), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*, Donzelli, Roma.
- Barca F., 2018, *In conclusione: immagini, sentimenti e strumenti eterodossi per una svolta radicale*, in De Rossi, 2018a, pp. 551-566.
- Barca F., 2019, *Place-Based Policy and Politics*, «Renewal», n. 1, pp. 84-95.
- Barca F. e Giovannini E., 2020, *Quel mondo diverso. Da immaginare, per cui battersi, che si può realizzare*, il Mulino, Bologna.
- Barca F. e Luongo P. (a cura di), 2020, *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, il Mulino, Bologna.
- Barca F., McCann P. e Rodríguez-Pose A., 2012, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, «Journal of Regional Science», n. 52, pp. 134-152.
- Becattini G. e Magnaghi A., 2015, *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma.
- Bevilacqua P., 2002, *L'osso*, «Meridiana», n. 44, pp. 7-13.
- Bevilacqua P., 2012, *Precedenti storici e caratteristiche del declino delle aree interne*, relazione al seminario «Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne», promosso e organizzato dal ministro per la Coesione territoriale, Fabrizio Barca, 15 dicembre 2012, Roma.

- Bevilacqua P., 2017, *Felicità d'Italia. Paesaggio, arte, musica, cibo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P., 2018, *L'Italia dell'«osso». Uno sguardo di lungo periodo*, in De Rossi (2018a), pp. 111-122.
- Carrosio G., 2016, *Aree interne e trasformazione sociale*, «CheFare», 1 giugno.
- Carrosio G., 2019, *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (a cura di), 2020, *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Cersosimo D., Ferrara A.R. e Nisticò R., 2018, *L'Italia dei pieni e dei vuoti*, in De Rossi, 2018a, pp. 21-50.
- Clemente P., 2018, *Ibridazioni e riappropriazioni. Indigeni del XXI secolo*, in De Rossi, 2018a, pp. 365-380.
- Corrado F., Dematteis G. e Di Gioia A. (a cura di), 2014, *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis G., 2018, *Montagna e città: verso nuovi equilibri?*, in De Rossi (2018a), pp. 285-295.
- De Rossi A., 2014, *La costruzione delle Alpi. Immagini e scenari del pittoresco alpino (1773-1914)*, Donzelli, Roma.
- De Rossi A. (a cura di), 2018a, *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- De Rossi A., 2018b, *Introduzione. L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del paese Italia*, in De Rossi, 2018a, pp. 3-17.
- De Rossi A. e Mascino L., 2020, *Per un progetto metromontano*, «Domus», dicembre, pp. 70-75.
- Lancaster K.J., 1971, *Consumer Demand. A New Approach*, Columbia University Press, New York.
- Lanzani A. e Curci F., 2018, *Le Italie in contrazione, tra crisi e opportunità*, in A. De Rossi (a cura di), 2020, pp. 79-107.
- Lanzani A. e Zanfi F., 2018, *L'avvento dell'urbanizzazione diffusa: crescita accelerata e nuove fragilità*, in De Rossi A. (a cura di), 2020, pp. 123-140.
- Lucatelli S., Monaco F. e Tantillo F., 2019, *La Strategia delle aree interne al servizio di un nuovo modello di sviluppo locale per l'Italia*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3-4, pp. 739-771.
- Lupo G., 2020, *L'ingannevole «resurrezione» del meridione nella pandemia*, «rivista.vitaepensiero.it».
- Meloni B. (a cura di), 2015, *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- Montanari T., 2020, *Elogio dello scarto: dall'Italia al margine la «mossa del cavallo*, in Cersosimo D. e Donzelli C., 2020, pp. 13-20.
- Nigro F. e Lupo G., 2020, *Civiltà appennino. L'Italia verticale tra identità e rappre-*

- sentazioni, a cura della Fondazione Appennino, Presentazione di Lacorazza P. e Lacorazza G., Donzelli, Roma.
- Nisticò R., 2020, *Disuguaglianze*, in Cersosimo D. e Donzelli C., 2020, pp. 115-120.
- Osti G. e Jachia E. (a cura di), 2020, *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, il Mulino, Bologna.
- Rodríguez-Pose A., 2018, *The Revenge of Places that Don't Matter (and What to Do about It)*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», n. 1, pp. 189-209.
- Rossi-Doria M., 1958, *Dieci anni di politica agraria nel Mezzogiorno*, Laterza, Bari.
- Salsa A., 2019, *I paesaggi delle Alpi. Un viaggio nelle terre alte tra filosofia, natura e storia*, Prefazione di Cepollaro G. e de Bertolini A., Donzelli, Roma.
- Seravalli G., 2015, *An Introduction to Place-Based Development Economics and Policy*, Springer, Berlino.
- Svimez, 2020, *Rapporto Svimez 2020. L'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Taglienti C., 2020, *La provincia non è provinciale*, «la lettura», n. 472, 13 dicembre, pp. 2-5.
- Teneggi G., 2018, *Cooperative di comunità: fare economia nelle aree interne*, in De Rossi (2018a), pp. 297-306.
- Teti V., 2014, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, Donzelli, Roma.
- Teti V., 2017, *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma.
- van der Ploeg D., 2008, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma.
- Varotto M., 2020, *Montagne di mezzo. Una nuova geografia*, Einaudi, Torino.
- Viesti G., 2016, *Mungere vacche dell'economia della conoscenza: il rilancio delle aree interne italiane*, «Il Mulino», n. 2-3, pp. 567-574.
- Viesti G., 2020, *Tornare sui luoghi*, «Il Mulino», n. 1, pp. 84-91.
- Viesti G. e Simili B. (a cura di), 2017, *Viaggio in Italia. Racconto di un Paese difficile e bellissimo*, il Mulino, Bologna.

Sud e aree interne cruciali per la ripresa: l'Italia cresce unita

Intervista a Maurizio Landini

RPS

L'Italia dei divari (economici, sociali, civili, territoriali). Qual è il punto di vista della Cgil?

I divari indicati rappresentano il tratto caratteristico dei problemi strutturali del nostro Paese. Ne sono al contempo causa ed effetto. Sono diversi i fattori che hanno determinato questa condizione. C'è in primo luogo la debolezza del sistema produttivo italiano, concentrato prevalentemente su settori scarsamente innovativi e una prevalenza di piccole imprese. Ciò non significa che non vi siano medie e grandi imprese capaci di innovare e che sono presenti nei mercati internazionali. Il loro numero però è assai limitato circa 4.000 e sono concentrate in alcune realtà territoriali, in particolare in Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, parte del Piemonte. Questo ha contribuito ad ampliare le disuguaglianze tra persone e territori.

Da tempo inoltre sono carenti gli investimenti a partire da quelli pubblici. È una questione particolarmente delicata perché essi intervengono su infrastrutture, manutenzione del territorio, salute, formazione, reti ferroviarie e banda larga. E un Paese che non investe su questioni così importanti ne paga le conseguenze. Tutto ciò ha rallentato lo sviluppo del Paese e approfondito divari e disuguaglianze. L'esplosione della pandemia, quindi, ha fatto emergere in modo drammatico problemi e fragilità da tempo presenti nel nostro Paese. C'è bisogno di cambiare e per farlo è necessario smettere di guardare ai tempi brevi e alzare invece lo sguardo. Oggi si pone concretamente l'esigenza di un superamento dell'attuale modello di sviluppo fondato esclusivamente sull'espansione quantitativa delle merci. Ciò significa affermare un progetto di società orientata verso la qualità delle produzioni, la rivalutazione dei beni comuni e pubblici, la conoscenza e la cultura, la qualità sociale e la qualità del lavoro. Cambiamenti di questa portata non possono essere lasciati al mercato ma hanno bisogno di una nuova idea dell'indirizzo pubblico e di un nuovo protagonismo sociale. È una battaglia che ha bisogno della contrattazione; di una contrattazione capace di intervenire certamente sul salario ma anche sulla natura e sugli indirizzi degli investimenti, sull'organizzazione del lavoro e sugli orari. In-

somma, una contrattazione capace di determinare nuove forme di libertà e creatività delle persone.

Il Mezzogiorno rimane ancora oggi la più grande questione irrisolta per il nostro Paese. Qual è la sua opinione?

Non vi è dubbio che il Mezzogiorno rappresenta ancora oggi una delle contraddizioni più rilevanti del nostro Paese. Ciò che più preoccupa è che da tempo l'agenda politica dei diversi governi ha dimenticato la grande questione meridionale. E questo è tanto più grave di fronte al fatto che negli ultimi anni i problemi del Mezzogiorno si sono aggravati: il tessuto produttivo si è ulteriormente ridotto, alcune delle più gravi crisi industriali (Ilva di Taranto, Blutech di Termini Imerese, Whirlpool di Napoli) sono concentrate nel Mezzogiorno, non sono adeguatamente cresciute nuove attività produttive, l'accesso ai servizi è assai problematico, la criminalità organizzata ha ampliato il suo raggio di azione.

Eppure tutti dovrebbero sapere ormai, dato che tutti gli studi e tutte le evidenze lo dimostrano, che non c'è possibilità di crescita e di sviluppo del Paese se non si passa per il Mezzogiorno. Il destino del Paese è il destino del suo Mezzogiorno. Ritengo questa una grande questione nazionale: non si può progettare il futuro post pandemia senza prospettare la soluzione a questa decisiva questione.

Quali sono, secondo lei, i principali vincoli allo sviluppo delle regioni meridionali e quali le potenzialità?

Ci sono vincoli specifici, come ad esempio il gap infrastrutturale, che condizionano pesantemente le scelte produttive; ma anche generali, come i problemi legati al funzionamento della Pubblica amministrazione e della Giustizia, le difficoltà nell'erogazione del credito e potrei continuare nell'elenco lunghissimo delle cose che non vanno e che alimentano fenomeni diffusi di corruzione, illegalità nei rapporti di lavoro, la presenza della criminalità organizzata. Ma il vincolo principale sta, a mio parere, nella fragilità produttiva e nel suo modello di specializzazione. Il Mezzogiorno è la parte del Paese che ha tratto meno beneficio dal processo di industrializzazione che ha investito il Paese nei decenni passati. Ne ha avuto meno benefici e ne ha subito presenti conseguenze dal punto di vista ambientale. Qui stanno parte consistente delle fragilità del Mezzogiorno e che la pandemia ha reso ancora

più evidenti. Nel 2019 il Mezzogiorno aveva un Pil di 10 punti più basso rispetto a quello del 2008, con 250.000 occupati in meno. La diffusione del virus ha colpito quindi una realtà già in grande difficoltà e con un mercato del lavoro già deteriorato dalla diffusa presenza di lavoro precario e irregolare. È anche questa la ragione che ci porta ad affermare che non è sufficiente tornare ai ritmi di crescita e di sviluppo di prima della pandemia. Si tratta invece di rimettere al centro dell'agenda politica lo sviluppo del Mezzogiorno. In questi mesi si discute di Recovery Fund e dei vincoli all'utilizzo dell'ingente mole di risorse che l'Europa rende disponibile per fronteggiare la crisi. Come è noto, queste risorse vanno destinate alla sostenibilità ambientale, alla innovazione tecnologica e digitale, all'infrastrutture materiali e immateriali. È un'occasione straordinaria, forse irripetibile per il Mezzogiorno e per il Paese. E proprio per il Sud del Paese la sostenibilità ambientale rappresenta un'occasione straordinaria per avviare una nuova fase di sviluppo. Qui infatti sono concentrate importanti risorse naturali, ambientali, culturali che possono essere assunte come fondamento per una diversa qualità dello sviluppo. C'è nel Paese e nel Mezzogiorno una grande domanda inversa: tutela del territorio, risanamento delle città e delle aree urbane, mobilità collettiva, formazione e ricerca, cultura, salute. Assumere e rispondere concretamente a queste domande inverte significa migliorare la qualità della vita e, al tempo stesso, creare nuovo lavoro. E significa cambiare radicalmente il modello produttivo: passare cioè dalla produzione di beni di consumo individuale alla produzione di beni di consumo sociali e collettivi. Tutto questo non porta ad ignorare l'industria. Tutt'altro significa mettere l'industria al servizio di uno sviluppo equilibrato, capace di produrre mezzi per la raccolta differenziata e per produrre materiali meno dannosi per l'ambiente; vuole dire investire in tecnologie che consentano di produrre energie con le fonti rinnovabili e per il risparmio energetico. È una sfida assai impegnativa alla quale non ci si può più sottrarre. Una sfida che richiede nuove politiche industriali e un deciso orientamento pubblico perché il libero gioco del mercato non è in grado di affrontare problemi di questa portata.

Dopo le esperienze dei poli industriali e lo sviluppo «dal basso», c'è ancora spazio per l'industrializzazione delle regioni meridionali? A quali condizioni?

Ritengo, in primo luogo, che il contesto europeo sia decisivo nella battaglia per riprogettare lo sviluppo del Paese. Sarebbe miope non cogliere i cambiamenti intervenuti in questo ultimo anno nelle politiche

dell'Europa. Le iniziative assunte dalla Bce, il congelamento del Patto di Stabilità e del divieto agli aiuti di Stato, le ingenti risorse previste dal Next Generation Ue, rappresentano una evidente inversione di rotta rispetto agli indirizzi di politica economica seguiti nel corso di questi anni. Le recenti scelte hanno consentito, dopo una prima fase di incertezze e titubanze, di fare fronte all'emergenza e di progettare la ripresa. È chiaro a tutti che le misure assunte sono il frutto di uno scontro politico che si è aperto a livello europeo nel quale si sono definite nuove alleanze tra i diversi Paesi. Proprio per questa ragione diventa importante utilizzare al meglio le risorse europee.

Non si può pensare di utilizzarle per superare l'emergenza e tornare a fare le stesse cose di prima. Le conseguenze economiche e sociali prodotte dalla diffusione della pandemia sono assai pesanti. Ma il nostro Paese era segnato da una crisi profonda già da lungo tempo. La sfida che abbiamo di fronte è relativa a quale Paese vogliamo costruire. A questa sfida vanno finalizzate le risorse europee. Utilizzarle bene vuole dire non solo cambiare il Paese ma tenere aperta la prospettiva di una modifica dei trattati dell'Unione europea.

Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno devono avere questo respiro e, al tempo stesso, devono essere capaci di valorizzare le sue vocazioni territoriali. Non dimentichiamo, infatti, che nel Mezzogiorno, contestualmente agli elementi di crisi e difficoltà, vi è anche una grande vitalità di alcuni settori del tessuto produttivo che hanno investito nell'innovazione e nella qualità dei prodotti. È su queste potenzialità che bisogna far leva attraverso nuove politiche industriali. La transizione ecologica e quella digitale offrono un'occasione importante per ripensare il modello produttivo del Mezzogiorno e, quindi, del Paese nel suo complesso.

L'innovazione tecnologica può e deve essere indirizzata verso grandi obiettivi di qualità sociale: dal contrasto delle diverse forme di inquinamento all'organizzazione della rete dei servizi nelle aree urbane, dalla salute al trasporto collettivo non inquinante. E tutto ciò richiede un grande investimento nel sistema dell'istruzione a tutti i livelli.

Richiede la socializzazione e la diffusione del sapere e delle conoscenze. Inoltre, il centro di una nuova politica di sviluppo a partire dal Mezzogiorno, è il lavoro: la creazione di lavoro, di buon lavoro, pubblico e privato, seguiti in tutto l'arco della vita lavorativa da percorsi di formazione; tutela dell'applicazione di contratti capaci di garantire la giusta retribuzione, la professionalità, la salute e la sicurezza, di valorizzarne ruolo e funzione attraverso la contrattazione collettiva. Per questo la

nostra insistenza su una legge per la misurazione della rappresentanza che concepiamo come una delle «riforme» necessarie da realizzare. Il Paese e il Mezzogiorno non si cambiano senza e contro il lavoro. Ad esso va restituita la sovranità sugli atti fondamentali che ne regolano e determinano la funzione.

Qual è la sua opinione sulle Zone economiche speciali?

Le Zes sono uno strumento, tra gli altri, di politica industriale. Hanno un senso se inserite in un approccio di sistema e se selezionate in modo mirato a questo scopo. Devono sorreggere un disegno, non possono rappresentare *il disegno*. Il punto è proprio questo: noto che si confondono gli strumenti con la politica, fuori da un approccio di sistema. Potrei allargare il discorso alle Aree di crisi industriale complessa e non complessa. A volte assistiamo ad una sovrapposizione di interventi a valere su questi strumenti in modo disordinato. E poi ci si stupisce che spesso *il cavallo non beve*, che le attese non trovino corrispondenza con la realtà. Una politica industriale e di sviluppo non si realizza moltiplicando l'offerta di strumenti e di incentivi, ma definendo progetti che utilizzino strumenti di scopo in modo integrato. E per farlo occorre concepire un ruolo attivo delle forze sociali, come nelle migliori pratiche indicate anche in sede europea, rafforzando e qualificando la funzione del partenariato economico e sociale in tutte le fasi di progettazione e realizzazione degli interventi.

Tra i divari italiani va citato il divario tra aree interne e aree metropolitane, che potrebbe rendere necessario avviare processi di riconnessione del sistema, qualcosa di simile a quello che fu il processo di pre-industrializzazione negli anni '50-'60. Qual è la posizione del sindacato su questo tema? Quali azioni mettere in campo?

Si tratta di una questione decisiva ed in passato anche sottovalutata. L'impulso ad un approccio convincente, strategico, si è avuto con la predisposizione della cosiddetta «Strategia nazionale delle aree interne» promossa da Fabrizio Barca nel 2012. Nella definizione di aree interne si riassumono situazioni diverse, tra loro e al loro interno, configurando la necessità di una strategia che assuma questa articolazione, questa complessità.

L'idea dell'intervento di prossimità e di aggregazione istituzionale e sociale che sottende la Snai e la sperimentazione condotta è condivisibile, ma occorre dare «carattere strutturale ad una vera e propria politica na-

RPS

Intervista a Maurizio Landini

zionale per le aree interne», come sostenuto nel «Piano Sud 2030». E anche in questo caso, il successo di una strategia lo si misura nella sua capacità di rispondere ai problemi concreti della vita delle persone, a cominciare dalla creazione di lavoro.

C'è quindi un grande tema che riguarda il futuro delle «aree interne». Credo che sarebbe più esatto parlare di «aree del margine» come hanno evidenziato alcuni studiosi. Le «aree interne» infatti sono una parte del problema; vi sono, ad esempio, aree marginalizzate nelle periferie delle grandi città e dentro le stesse periferie. E oggi i problemi di queste aree diventano ancora più allarmanti. La crisi che stiamo vivendo, infatti, fa emergere vecchie e nuove forme di disuguaglianze. Tutta la vicenda delle didattiche a distanza ci dimostra che l'innovazione tecnologica, se non socialmente governata e indirizzata, può essere fonte di nuove divisioni e di esclusione sociale. Affinché l'innovazione digitale possa essere davvero «socialmente utile» ha bisogno di adeguate infrastrutture e di adeguati investimenti. Inoltre, la stessa vicenda della pandemia ci dimostra quanto sia stata falsa e sbagliata l'idea che lo sviluppo dipenda dai grandi agglomerati per poi meccanicamente diffondersi a tutte le realtà del Paese. Non è così. Proprio durante questo difficilissimo anno si è dimostrato quanto siano fondamentali i «presidi territoriali». La salute delle persone, ad esempio, non è garantita solo dalle grandi strutture ospedaliere nelle grandi città. Richiede invece una rete diffusa, capillare di servizi territoriali. E ci dice che il diritto alla salute, alla formazione, va garantiti su tutto il territorio nazionale, da Nord a Sud. Dalle grandi città ai piccoli comuni delle aree montane.

Proprio le cosiddette «aree del margine» possono invece rappresentare dei laboratori straordinari di innovazione produttiva e di innovazione sociale.

L'investimento, ad esempio, nell'agricoltura biologica e sostenibile garantirebbe qualità dei prodotti agricoli, presidio del territorio, rivitalizzazione di interi tessuti sociali locali. Così pure, molti dei piccoli comuni conservano un grande patrimonio artistico e culturale.

Oggi una gran parte di questo ricco patrimonio è sconosciuto e attende solo di essere catalogato. Ed è proprio nella catalogazione dei beni artistici e culturali che «le intelligenze e le competenze di tanti giovani potrebbero essere impiegate». Si potrebbe così dare vita ad una ricca economia dei beni culturali che può crescere solo con imprese solide che rispettano la dignità e la qualità del lavoro.

È evidente, come abbiamo già osservato, che tutto ciò richiede una strategia, un investimento e un supporto dei saperi diffusi, un coinvol-

gimento delle università e dei centri di ricerca nelle politiche di sviluppo locale, una riforma della macchina amministrativa capace di accompagnare l'attuazione dei diversi progetti. In questo senso l'occasione del Piano nazionale di ripresa e resilienza non può andare perduta.

In molti Paesi occidentali si parla da tempo di «declino» del sindacato (e della membership) o, più in generale, di crisi della rappresentanza. Il superamento del paradigma industriale tipicamente fordista e la terziarizzazione dell'economia accentuano questa tendenza. Qual è la risposta della Cgil ai cambiamenti in atto?

Non vi è dubbio che siamo nel pieno di cambiamenti radicali che hanno cambiato la sfera della produzione così come pure quella della riproduzione. Sono cambiamenti intervenuti nel corso dei decenni e che sono segnati dalla cultura e dal paradigma neoliberista. Ad esempio, siamo di fronte a consistenti processi di frammentazione, parcellizzazione, subordinazione del lavoro, fino alla sua forma estrema dell'occupazione precaria oggi sempre più diffusa. Appalti, subappalti, esternalizzazioni, aumento dei ritmi di lavoro, hanno portato a un peggioramento delle condizioni di lavoro. È una condizione che produce anche forme di individualismo e competizione tra lavoratori stessi perché il timore di perdere il lavoro mina la solidarietà, il senso di appartenenza e colpisce anche la capacità di rappresentanza dello stesso sindacato. Inoltre si aprono anche nuove fratture e faglie ad esempio tra chi detiene conoscenza e sapere e che è chiamato a svolgere mansioni strategiche per l'impresa e un'area ampia di lavoratori che svolgono attività ripetitive e a rischio di obsolescenza del loro bagaglio formativo. In tanti posti di lavoro convivono persone che pur svolgendo le stesse mansioni hanno diritti e condizioni diverse. Oggi il movimento sindacale è chiamato a confrontarsi con questa realtà e il grande tema che oggi deve affrontare è proprio la riunificazione del mondo del lavoro. E questo significa affermare, nell'iniziativa sindacale concreta, un principio fondamentale: a parità di lavoro e di mansione deve corrispondere parità di retribuzione e diritti. Oggi più che mai la Confederalità è l'azione capace di riunificare a partire proprio da dove ci sono le divisioni. Il Contratto nazionale, la contrattazione aziendale, di sito, di filiera diventano strumenti fondamentali per unire ciò che si vuole dividere. E sono strumenti che devono individuare un campo di diritti comuni per tutti i lavoratori e le lavoratrici che stanno in un determinato luogo di lavoro. È il senso della nostra «Carta dei diritti», un nuovo Statuto dei lavoratori che valga per tutti, a prescindere dalla tipologia del rapporto di lavoro. E questo a

RPS

Intervista a Maurizio Landini

partire da un diritto fondamentale: il diritto alla formazione permanente e alla conoscenza. Un diritto soggettivo della persona. E questo proprio se non si vogliono subire le nuove forme di organizzazione del lavoro e se non ci si vuole rassegnare alle nuove disuguaglianze di cui l'esclusione dal sapere e dalla conoscenza costituisce la forma più grave e discriminatoria.

Diritti e qualità del lavoro sono per noi il perno su cui si fonda un nuovo e diverso modello di sviluppo.

ATTUALITÀ
Gli anziani nella pandemia

L'integrazione dei servizi abitativi e di assistenza per la permanenza degli anziani nella loro abitazione

Claudio Falasca

RPS

L'influenza positiva che un ambiente familiare ha sull'autonomia, l'autostima, la sicurezza e il benessere psico-fisico spiega la volontà degli anziani di voler vivere nella propria abitazione. La tutela di questa positiva relazione, su cui si fonda il valore della domiciliarità, rende necessaria un'azione di adeguamento

dell'ambiente di vita degli anziani, in particolare non autosufficienti e soli, ai nuovi standard qualitativi oggi possibili. Questo significa costruire intorno all'anziano un ambiente «amico» capace di fornirgli un tessuto di servizi di prossimità che gli consentano la permanenza nella sua abitazione adeguandola alle sue esigenze.

1. L'esigibilità del diritto di invecchiare a casa propria

In questi lunghi mesi di epidemia ognuno segue con un senso di angoscia le notizie che giungono dalle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa)¹. Quello che più ferisce non è solo e tanto l'evento già tragico di per sé, quanto piuttosto le modalità in cui avviene. Anziani e anziane non autosufficienti isolati, in ambienti estranei, senza nessun volto amico che non sia quello dietro la maschera del medico o dell'infermiera che, se pur carica di empatia, è pur sempre un volto estraneo. Nessuno con cui scambiare un gesto di affetto, un pensiero fatto di ricordi comuni. Per non dire poi del dolore parenti e amici costretti ad assistere distanti ed inermi a questo lento spegnersi, una pena che in alcuni casi si carica anche di un senso di colpa per non aver previsto la tragedia che andava maturando e non aver trovato soluzioni alternative. Ecco, qui sta la domanda di fondo che sorge spontanea: tutto questo era inevitabile? Noi di Abitare e Anziani² pensiamo di sì. Pensiamo che

¹ Falasca, 2017. Le Rsa sono strutture extra ospedaliere che ospitano per un periodo variabile da poche settimane al tempo indeterminato, persone anziane prevalentemente non autosufficienti, bisognose di cure sanitarie, assistenziali, di recupero funzionale e sociale.

² Abitare e Anziani (AeA) è un'associazione nazionale senza fini di lucro. È nata nel 1998 su iniziativa della Cgil, Spi Cgil, Fillea Cgil, Sunia, con l'obiettivo di migliorare le condizioni abitative degli anziani.

se si fosse agito per tempo e con lungimiranza, così come da anni richiedono tutte le numerose associazioni che s'interessano delle condizioni degli anziani non autosufficienti, l'emergenza ci avrebbe trovato molto meno impreparati e il suo impatto sarebbe stato drasticamente più contenuto. Non stiamo parlando di generiche e vaghe rivendicazioni, ma di proposte fondate su analisi rigorose della realtà della non autosufficienza e su misure di intervento finalizzate a garantire, rendendolo esigibile in ogni circostanza, il diritto di ogni persona di poter invecchiare nella propria casa tra l'affetto dei suoi cari, anche se non autosufficiente.

Per rendere esigibile questo diritto non sono necessari «grandi progetti», quanto piuttosto un cambio di paradigma nella concezione dell'assistenza domiciliare degli anziani non autosufficienti assumendola come un fondamentale servizio del welfare pubblico e non prestazione residuale o delegata al welfare familiare. Un cambio di paradigma, come suggerisce il rapporto «Anziani e casa nell'Unione europea» (Osservatorio europeo del social housing, 2008), fondato su tre pilastri:

- adeguando il patrimonio abitativo, in larga parte di proprietà degli anziani, dotandolo di tutti i servizi interni ed esterni che lo rendano vivibile anche a persone con serie limitazioni funzionali;
- garantendo all'anziano tutti i servizi di prossimità e di assistenza domiciliare per sostenerlo e accompagnarlo nelle sue condizioni di salute e nel soddisfare i suoi bisogni sociali e culturali;
- superando la separatezza tra residenzialità e domiciliarità.

2. *L'integrazione dei servizi abitativi e di assistenza socio-sanitaria*

Questa impostazione è maturata dal lavoro di ricerca di Abitare e Anziani e di Auser che ha consentito di verificare come, tanto a livello europeo che internazionale, nella cura delle persone non autosufficienti viene prestata una crescente attenzione verso la loro condizione abitativa considerata il vero nodo del problema. L'indirizzo di fondo è che non si tratta solo di progettare nuovi e più numerosi servizi residenziali per anziani, quanto piuttosto di realizzare città e case compatibili con le esigenze dell'intero arco di vita delle persone, non solo perché più accoglienti per tutti, ma anche perché possono prevenire i rischi di fragilità in vecchiaia, generando una minore domanda sanitaria³. In altre

³ Nei Paesi del Nord Europa dove maggiore è l'attenzione alla Ltc negli ultimi

parole è più efficace ed efficiente spostare i servizi e facilitare la loro relazione con le persone che ne usufruiscono, piuttosto che costringere gli anziani a muoversi negli ultimi anni della loro esistenza fra servizi residenziali a crescente intensità sanitaria e assistenziale. È stato dimostrato (Romancini, 2019) anche che un insediamento abitativo di buona qualità, con servizi dedicati e sinergici a quello dei servizi domiciliari, garantisce solidità ai piani di cura migliorandone efficacia ed economicità, prevenendo l'utilizzo di servizi più costosi (nonché meno graditi) quali ad esempio le Rsa.

Assumendo anche in Italia questo indirizzo è possibile prefigurare anche un diverso ruolo delle Rsa: non più dei luoghi di «semidetenzione» dei longevi ma servizi a supporto e integrazione della domiciliarità. È questa una delle proposte più interessanti e ricche di positivi sviluppi presentate da Auser nell'audizione del 3 novembre 2020 presso la Commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria alla popolazione anziana presieduta da monsignor Paglia (Auser, 2020).

Concepire le Rsa come parte dell'assistenza domiciliare consentirebbe di irrobustire il «sistema delle cure» per la non autosufficienza. Integrando servizi domiciliari e residenziali si creerebbero le condizioni per un continuum d'interventi, dove la persona assistita a domicilio può fruire del supporto dei servizi disponibili presso le Rsa, da quelli sanitari a quelli più banali quali il bagno assistito, e/o della mensa, e/o di momenti di animazione. Questo determinerebbe un'apertura delle Rsa alla comunità territoriale, unica vera misura preventiva al rischio che si possa ripetere quanto avvenuto con il Covid-19.

3. Il rapporto tra l'anziano e la sua casa

I risvolti positivi che un ambiente familiare ha sull'autonomia, l'autostima, la sicurezza e il benessere spiegano la volontà degli anziani di voler vivere nella propria abitazione. A tutela di questa positiva relazione, su cui si fonda il valore della domiciliarità, rende prioritaria un'azione di adeguamento dell'ambiente domestico a nuovi standard qualitativi.

Nel 2007 l'Organizzazione mondiale della sanità (World Health Organization, 2007) ha definito i requisiti che un'abitazione deve avere per

anni il numero dei posti letto in Rsa è stato decisamente ridotto a favore della domiciliarità.

essere considerata *age-friendly*. Dal documento dell'Oms emerge chiaramente come il soddisfacimento dei bisogni degli anziani non sia un fatto meramente spaziale ma anche prestazionale: alla casa è richiesto di adeguarsi alle esigenze di chi le vive favorendo al contempo la connessione alla comunità e l'accesso ai servizi essenziali. Le tecnologie per l'*Ambient Assisted Living* possono dare un contributo significativo all'erogazione dei servizi personalizzabili che riguardano tanto il controllo dei parametri ambientali quanto l'assistenza personale e la gestione delle emergenze. Il mercato, però, non è ancora arrivato a una maturazione tale da consentire un'adeguata diffusione delle metodologie di *age-friendly*.

Per superare questi ritardi sarebbe quanto mai opportuno che anche in Italia, seguendo l'esempio del governo inglese, fosse adottato un sistema di valutazione dell'ambiente domestico che classifichi la qualità degli spazi interni e il contesto in cui l'abitazione è collocata (Luciano, 2020).

4. Profilo della condizione abitativa dei longevi non autosufficienti

Il desiderio dei longevi di invecchiare nella propria casa (Censis, 2015) per il nostro Paese ha un valore del tutto particolare tenuto conto del grande numero di longevi (80,3%) proprietari delle case in cui vivono (tab. 1). Non si può non tener conto, tuttavia, che la possibilità di assecondare questo desiderio (diritto), senza che sia penalizzante (isolamento), dipende in larga misura dalla qualità della loro condizione abitativa, intesa sia nelle sue caratteristiche interne e sia in quelle esterne (di quartiere).

Tabella 1 - Anziani in abitazioni di proprietà (v.a. e %; dati 2011)

a	b	c	% b/a	% c/b
Totale anziani	Totale anziani in abitazioni di proprietà	Totale abitazioni di proprietà con anziani		
12.348.972	9.947.438	7.265.021	80,3	73,03

Fonte: Elaborazione Abitare e Anziani su dati Istat.

È possibile affermare, purtroppo, che tanto l'una quanto l'altra condizione presentano non pochi elementi problematici, in particolare per

gli anziani non autosufficienti. I risultati del 2° Rapporto sulla «Condizione abitativa degli anziani in case di proprietà» di Abitare e Anziani (2015) rappresentano una realtà in cui il dato più rilevante è una popolazione anziana relativamente «ricca» sul piano patrimoniale, in quanto proprietaria dell'abitazione in cui vive (abitazioni acquistate molto tempo fa e dunque di un certo pregio per posizione e valore catastale), ma in larga parte relativamente povera sul piano reddituale⁴, e dunque in difficoltà a intraprendere interventi di ristrutturazione e adeguamento (tab. 2): si consideri che il 55,7% delle abitazioni con anziani in edifici superiori ai due piani è senza ascensore.

Tabella 2 - Abitazioni in proprietà di anziani +65 (dati 2011)

Abitazioni in proprietà di anziani +65	Anziani soli in abitazioni di proprietà	%	Abitazioni con anziani <79 MQ	%	Abitazioni con anziani >79MQ	%	Totale abitazioni in edifici di oltre due piani senza ascensore	%
7.263.021	2.519.749	34,9	2.035.960	28	5.229.061	72	4.047.498	55,7

Fonte: Elaborazione Abitare e Anziani su dati Istat.

I dati Istat⁵ aggiornati al 2018, confermano in via di massima i dati AeA, e riportano che tra le famiglie con il principale percettore over 65:

- il titolo di godimento dell'abitazione è per l'89,9% dei casi in proprietà e per il 10,1% in affitto;
- le abitazioni con almeno un anziano sono per l'88,1% in proprietà e per l'11,9% in affitto;
- le abitazioni con 2 anziani o più sono per il 91,5% in proprietà e l'8,5% in affitto.

Tabella 3 - Abitazioni per epoca di costruzione

Anni	<1919	1945	46-62	62-71	72-81	82-91	92-01	02-11	>2011	Totale
Abitazioni	762.189	651.905	1.153.241	1.715.613	1.474.943	807.452	382.102	176.025	120.595	7.263.021
% su totale	10,5	9	15,9	23,7	20,4	11,1	5,3	2,4	1,7	100

Fonte: Elaborazione Abitare e Anziani su dati Istat.

⁴ Istat, 2018. Il reddito mediano degli anziani che vivono soli nel 50% dei casi non supera la soglia di 15.376 euro (1.281 euro mensili).

⁵ Istat, banca dati #Sistema informativo anziani.

Il 54,9% delle case degli anziani ha un'età media superiore ai 50 anni (tab. 3) e, di conseguenza, mediamente vetusta, con ambienti e impianti vecchi, spesso fuori norma in materia di sicurezza, con servizi igienici inadeguati, assenza dell'ascensore, assenza d'impianti di riscaldamento e refrigerazione (2,2 milioni di famiglie in povertà energetica nel 2016, l'8,6% del totale delle famiglie – Fondazione Di Vittorio, 2020).

A questi elementi di disagio si sommano quelli presenti nella zona di residenza (quartiere): il 12,4% denuncia problemi d'inquinamento, il 10,8% rumori, l'11,8% la criminalità, lo stato manutentivo delle strade, la scarsa illuminazione e, ancora, le diffuse barriere architettoniche (Istat, 2017).

Il quadro che emerge dai pochi dati riportati è una situazione in cui la condizione abitativa non agevola la vita autonoma degli anziani soli e non autosufficienti, anche se assistita.

Se poi analizziamo il contesto di residenza, la situazione è la seguente (tab. 4). Il 24,7% di anziani soli vive in centri abitati compresi nella classe tra i 10.000 e i 50.000 abitati, cui segue con il 22,5% la classe di comuni compresa tra 2.000 e i 10.000 abitanti, il 16,3 % nelle aree centrali delle aree metropolitane, l'11,3% nelle periferie metropolitane e il 7,7 % nei centri abitati inferiori ai 2.000 abitanti residenti. Con una valutazione molto approssimativa si può affermare che sommando gli anziani soli in aree periferiche e in piccoli comuni compresi entro i 10.000, ben il 41,5% non solo vive da solo ma anche in condizioni urbane non ottimali dal punto di vista della dotazione di servizi civili di prossimità e socio-sanitari.

Tabella 4 - Anziani soli per sesso e area urbana di residenza (valori in migliaia e %; 2018)

Territorio	Uomini		Donne		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
Centro area metropolitana	156	14,7	490	16,9	646	16,3
Periferia area metropolitana	112	10,6	334	11,5	446	11,3
C. fino a 2.000 ab.	100	9,5	203	7,0	304	7,7
C. 2.001 - 10.000 ab.	256	24,2	633	21,8	890	22,5
C. 10.001 - 50.000 ab.	261	24,7	716	24,7	977	24,7
C. 50.001 ab. e più	173	16,4	526	18,1	698	17,6
Totale	1.058	100	2.903	100	3.961	100

Fonte: Elaborazione Auser su dati Istat.

Come si è detto le persone longeve in larga misura sono proprietarie della loro casa, ma sappiamo anche che le abitazioni in cui vivono sono molto diverse, così come sono molto diverse le loro condizioni di salute, familiari, economiche. Volendo dare un più preciso ordine di grandezza della platea dei longevi fragili proponiamo un'articolazione fondata su due aree: quella dei longevi over 65 anni non autosufficienti e quella degli anziani soli over 75 anni. Evidentemente le due platee hanno diverse aree di sovrapposizione, ma per quanto riguarda la nostra analisi, tesa a comprendere il profilo dei bisogni potenziali, la cosa è d'importanza relativa.

- La prima platea, quella dei longevi non autosufficienti over 65 anni, è stimata in circa 3 milioni (tab. 5):
 - una quota di essi, circa 285.000, è ospite in Rsa con due motivazioni principali: di assistenza socio-sanitaria (circa 245.000) e socio-assistenziale (circa 40.000);
 - i rimanenti 2.715.000 vivono in condizioni abitative, familiari e reddituali le più diverse.

Tabella 5 - Stima longevi non autosufficienti (valori in migliaia; 2018)

Classe di età	Anziani +65	Con una malattia cronica o più	Con due malattie croniche o più	Non residenti permanentemente in istituzioni	Residenti permanentemente in istituzioni	Totale non autosufficienti
Over 65	13.000	10.900	7.800	2.718	285	3.003

Fonte: Elaborazione Auser su dati Istat.

La stima complessiva degli anziani non autosufficienti è determinata dalla somma: a) dal 19,8% degli anziani con limitazioni funzionali sul totale degli anziani che vivono in casa al 2018 più b) numero degli anziani ospiti permanenti nei presidi sanitari socioassistenziali e sociosanitari. La % del 19,8 è stata rilevata dall'Istat nell'indagine «Condizioni di salute, condizioni di rischio e prevenzione» del 2013. È opportuno precisare che la stima degli anziani non autosufficienti ha un carattere approssimativo in quanto l'indagine Istat del 2013 era focalizzata soprattutto sulle limitazioni funzionali fisiche e inoltre non tiene conto della progressiva riduzione delle limitazioni funzionali nel tempo come messo in evidenza nella ricerca «Il diritto di invecchiare a casa propria» di Auser-Spi Cgil del 2018.

- La seconda platea, gli over 75 anni che vive sola, è stimata in 2,5 milioni. Di questi, prendendo a riferimento il report «La solitudine dei numeri ultimi»⁶, possiamo dire che:
 - il 70% è proprietaria della casa in cui vive;
 - il 60 % è autosufficiente;
 - il 20% vive in abitazioni di edilizia residenziale pubblica;
 - molti di loro godono di importi pensionistici modesti, che riflettono carriere lavorative caratterizzate da occupazioni prevalentemente di tipo manuale ed esecutivo (tre quarti degli anziani soli ha un titolo di studio di licenza elementare).

Dal quadro sopra delineato emerge un complesso di situazioni che richiedono ognuna specifiche strategie d'intervento tenendo conto: del tipo e grado di non autosufficienza, della condizione familiare e reddituale, del titolo di godimento dell'abitazione, della sua età e de suo stato manutentivo e impiantistico, del livello di servizi della zona di residenza, ecc. Tuttavia è possibile individuare quattro situazioni prevalenti: gli anziani in abitazioni in proprietà, gli anziani in abitazioni in affitto, quelli che risiedono in centri storici montani o in aree periferiche, i residenti in abitazioni pubbliche.

4.1. I non autosufficienti in abitazioni di proprietà

In queste si concentra la presenza prevalente di anziani non autosufficienti e soli. Il loro adeguamento può tradursi in diverse azioni: eliminazione delle principali barriere architettoniche rendendo più fruibili gli spazi di vita (presenza di dislivelli, porte e portoni troppo stretti, vasca da bagno inaccessibile, mancanza di ascensore nell'edificio, etc.; impianti di riscaldamento e di refrigerazione possibilmente con impianti di energia rinnovabili che consentono significativi risparmi; tecnologie e attrezzature applicate alla casa e ausili di sostegno alla persona (più noti come dispositivi di Ambient Assisted Living) che costituiscono un importante complemento dell'abitare, rendendolo maggiormente sicuro e confortevole; tecnologie per la telemedicina, che consentono la

⁶ In-Age, 2019. Il report si inserisce nell'ambito del progetto di ricerca «Inclusive Ageing in Place - In-Age» che affronta il tema della condizione di fragilità delle persone anziane e i relativi rischi di isolamento sociale. Nel progetto sono coinvolte tre unità di ricerca (Politecnico, Inrca e Università Mediterranea di Reggio Calabria, con la collaborazione di Auser).

possibilità di collegarsi al proprio medico per il controllo di alcuni parametri vitali; connessione internet per mantenere le proprie relazioni sociali con parenti e amici, informarsi, acquistare beni e servizi.

Un insieme di misure che sono di vantaggio per tutta la famiglia, ma in particolare per gli anziani, purché tali dispositivi siano opportunamente selezionati e rispondenti alle esigenze dei diretti fruitori.

Se poi tutti questi strumenti e altri ancora si collegano in rete a una centralina-computer che «dirige l'orchestra», allora si parla di «casa intelligente», un tipo di abitazione che asseconda tutti i nostri desideri senza sforzo: accende la caldaia quando rientriamo in casa, innaffia il giardino nei giorni di sole, spegne il forno, regola le luci e gli elettrodomestici. Sembra uno scherzo, ma la casa-robot è già una realtà, ed è anche relativamente economica se predisposta al momento della costruzione o ristrutturazione, e può rivelarsi molto utile al servizio di chi è debole o malato.

4.2. I non autosufficienti in abitazioni in affitto

Certamente più complesso, anche se quantitativamente inferiori di numero, è realizzare gli interventi di adeguamento nelle abitazioni degli anziani in affitto. Due i problemi che si presentano: per quanto riguarda l'adeguamento dell'abitazione molto dipende dalla disponibilità del proprietario di farsi carico degli interventi dell'adeguamento, magari rifacendosi in parte sul canone. In assenza di questa condizione tutto diventa più difficile, comunque i contributi per le ristrutturazioni del 110%, se corrette come richiesto da sindacato e associazioni, possono contribuire a rimuovere questa barriera. Per quanto riguarda l'eventuale rincaro del canone possono essere di aiuto i contributi all'affitto delle persone bisognose previsti dai comuni, anche sulla base di finanziamenti nazionali e regionali. Il problema è che la quota dei finanziamenti resi disponibili in genere non tiene nessun conto del livello della domanda e, di conseguenza, molto spesso il fondo di sostegno non è in grado di coprire il fabbisogno.

4.3. I non autosufficienti in abitazioni nei centri storici in aree montane e interne e nelle periferie urbane

In queste due diverse realtà i problemi che si pongono per gli anziani sono diversi ma decisamente pesanti.

Nei centri storici gli anziani, pur mantenendo un profondo legame af-

fettivo e di memoria con i luoghi delle loro vite, nei fatti vivono sempre più soli, in case particolarmente vecchie, lontani da servizi sanitari e sociali e con sempre meno servizi civili di prossimità. Bar, negozi alimentari, farmacie, poste, giornali, tutti servizi elementari che si vanno via via rarefacendo per il progressivo venir meno della domanda a causa dello spopolamento. In queste situazioni la sopravvivenza è spesso affidata alla solidarietà dei vicini, amici, organizzazioni di volontariato.

All'abbandono di questi centri è complementare la tendenza alla concentrazione urbana che alimenta il fenomeno della periferizzazione delle grandi città del Nord, del Centro e del Sud. Anche in queste aree il problema degli anziani emerge in tutta la sua specificità e gravità. Qui i problemi che gli anziani sono costretti ad affrontare riguardano l'estraneità degli spazi in cui vivono, la rarefazione delle relazioni parentali e amicali, le difficoltà negli spostamenti, l'accessibilità ai servizi sanitari e sociali, l'enorme problema della sicurezza, ecc. In altre parole, città realizzate senza nessuna attenzione per i bisogni dei soggetti fragili rendono la loro vita particolarmente faticosa e rischiosa. Non è certo un caso che proprio con riferimento alle periferie urbane l'Oms (World Health Organization, 2007) abbia ritenuto opportuno proporre l'iniziativa delle «Città a misura degli anziani».

4.4. Le abitazioni di edilizia residenziale pubblica (comuni, Erp, Inps, enti di previdenza, ecc.)

Nell'ingente patrimonio di edilizia residenziale pubblica (comuni, Erp, Inps, Enti di previdenza, ecc.), vivono numerosi anziani non autosufficienti e soli. In queste situazioni sarebbe miope limitarsi ai soli interventi di adeguamento senza prendere in considerazione la possibilità un utilizzo socialmente più efficace del patrimonio. Tenuto conto delle finalità istituzionali e della grande esperienza e professionalità dei soggetti gestori, nonché delle loro risorse, è fuori di dubbio che possano avere un ruolo importante nel promuovere politiche abitative più attente ai bisogni degli anziani con il coinvolgimento dei diretti interessati.

In particolare andrebbe attivato un programma finalizzato a rendere i complessi abitativi pubblici centri d'innovazione dei modelli abitativi:

- recuperando gli enormi ritardi nella eliminazione delle barriere architettoniche;
- dotandoli di quei «servizi e spazi» di uso collettivo (badanti, infermiere, fisioterapista, spazi per riunioni, spazi per attività ricreative,

spazi per attività di assistenza, lavanderie, cucine, mense, ecc.) indispensabili per affermare un nuovo modello abitativo sempre più inclusivo;

- facilitando il diffondersi di esperienze di coabitazione;
- sperimentando forme di residenza assistita e protetta con particolare riferimento alle persone anziane sole con demenza.

RPS

Claudio Falasca

5. Come intervenire in questa complessa realtà?

Dall'esperienza dei volontari di Auser si tratta di intervenire costruendo intorno all'anziano un ambiente «amico» e un tessuto di servizi di prossimità che gli consentano da un verso la permanenza nella sua abitazione e dall'altro di migliorare la sua condizione abitativa.

5.1. Servizi di prossimità

Il sistema dei servizi di prossimità a livello di quartiere è la condizione per garantire all'anziano una continuità di assistenza adeguata alle sue condizioni, evitando che sia sottoposto a costrizioni o discontinuità traumatiche per il suo equilibrio psico-fisico.

Assumere quest'obiettivo significa creare una rete di relazioni integrate di tutte le realtà che a vario titolo gravitano attorno alla persona non autosufficiente, a partire dalla possibile esistenza di un nucleo familiare alle spalle dell'anziano bisognoso di cure, sino a raggiungere il territorio con le sue reti informali di assistenza volontaria, rionale o amicale, sino a spingersi verso la platea dei servizi pubblici e privati disponibili: dall'assistenza sociale comunale e dai servizi messi in atto dall'ente locale e dalle strutture socio-sanitarie e residenziali presenti sul territorio. Probabilmente se il sistema dei presidi socio-sanitari territoriali avesse raggiunto i livelli di presenza come sono previsti dalle leggi istitutive tanto del servizio sanitario nazionale, quanto dalla legge quadro sull'organizzazione del sistema integrato dei servizi sociali, l'impatto della pandemia sarebbe stato decisamente meno pesante.

Con il d.l. «Rilancio Italia» il governo nazionale dispone finanziamenti per l'assistenza domiciliare, la rete territoriale e Usca (Unità speciali di continuità assistenziale), l'infermiere di famiglia, il monitoraggio domiciliare, gli assistenti sociali. Tutte misure essenziali per rafforzare il sistema delle cure domiciliari delle persone anziane che in tutti i casi richiede di essere profondamente ripensato.

5.2. Miglioramento della condizione abitativa

Due le aree d'intervento: il miglioramento della qualità del contesto abitativo e l'adeguamento della qualità dell'abitazione.

Per il miglioramento del *contesto abitativo* da pochi mesi il governo ha pubblicato il bando per il programma «Qualità dell'abitare»⁷ finanziato con 850 milioni di euro. Il bando prevede la possibilità di finanziare programmi di: riqualificare e riorganizzare il patrimonio di edilizia residenziale sociale; rifunzionalizzare aree, spazi e immobili pubblici e privati; migliorare l'accessibilità e la sicurezza dei luoghi urbani e della dotazione di servizi e infrastrutture; rigenerare aree e spazi già costruiti ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale; utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi. Un insieme di misure su cui le organizzazioni sindacali, associazioni di volontariato e del terzo settore, associazioni ambientaliste dovrebbero attivarsi per sollecitare le amministrazioni comunali e regionali a predisporre gli indispensabili progetti sapendo che il bando prevede tempi molto stringenti.

Per l'*adeguamento dell'abitazione* nel corso degli ultimi anni numerosi provvedimenti hanno attivato misure di supporto. Da ultimo il Bonus del 110%⁸ è una misura che offre grandi opportunità, ma con alcuni limiti messi bene in luce nell'iniziativa promossa il 12 novembre da Spi Cgil, Fillea Cgil, Auser, Abitare e Anziani e Nuove Ri-Generazioni, Legambiente⁹.

Le proposte di adeguamento riguardano: la proroga per gli interventi almeno fino al 2025; inserire tra i benefici l'abbattimento delle barriere architettoniche interne ed esterne alla singola abitazione e al condominio; accelerare gli interventi che riguardano il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e i condomini dove vivono persone in situazioni di povertà energetica; garantire il supporto tecnico e finanziario agli interventi delle società che gestiscono il patrimonio edilizio pubblico e agli enti locali; garantire gli interventi anche sugli edifici privi d'impianti per il riscaldamento e refrigerazione; riconoscere il ruolo degli amministratori di condominio nell'informazione, accompagnamento e realizzazione di tutto l'iter; premiare gli interventi integrati, di riduzione dei

⁷ Bando «Qualità dell'Abitare», decreto n. 395 del 16 settembre 2020.

⁸ D.l. n. 34/2020 (c.d. «Decreto Rilancio»).

⁹ Nell'iniziativa promossa da Spi Cgil, Fillea Cgil, Auser, Abitare e Anziani e Nuove Ri-Generazioni, Legambiente è stato presentato un documento in cui si propone al governo un insieme di proposte integrative del bonus 110%.

consumi energetici e miglioramento anti sismico; creare Fondi nazionali e/o locali pubblici di rotazione per anticipare le spese; garantire l'aggiornamento dei tariffari per le diverse opere cui si rifanno i vari professionisti.

Tenuto conto che non è assolutamente semplice per un anziano solo, specie se in affitto, prendere l'iniziativa di realizzare interventi di ristrutturazione nell'abitazione in cui vive, è stata proposta l'attivazione presso i comuni e/o le regioni di sportelli pubblici di stimolo, supporto e garanzia per chi intende praticare la strada del 110. Per evitare che gli sportelli una volta attivati non rimangano orpelli inattivi è opportuno che nella loro attività siano coinvolte le organizzazioni sindacali, del volontariato e dell'ambientalismo.

RPS

Claudio Falasca

6. La coabitazione: una possibile terza via tra casa di cura e isolamento

Più in prospettiva è necessario che nel nostro Paese sia prodotta una nuova offerta abitativa. Guardando a quanto avviene in altre realtà (Stati Uniti, Canada, Europa), ma anche in Italia (Falasca, 2018), le esperienze più interessanti hanno nella dimensione comunitaria il loro minimo comun denominatore. Si tratta spesso di abitazioni singole o raggruppate, in alcuni casi in coabitazione, dotate di servizi di base (in genere una portineria-reception o operatori con funzioni di primo contatto, servizi di allarme o telesoccorso, monitoraggio e servizi di assicurazione) e altri servizi fornibili a richiesta (ristorante o preparazione dei pasti, spesa, ritiro della posta, pulizie domestiche, assistenza alla persona). Sono quasi sempre presenti spazi comuni, iniziative di aggregazione e socializzazione, centri benessere e servizi di prevenzione o sostegno alle esigenze sanitarie di base. Mediamente viene data particolare attenzione loro prossimità ai servizi primari (che devono essere raggiungibili anche a piedi), a modelli insediativi che facilitino la relazione fra i residenti e il giusto grado di contatto (ma anche di separazione) con eventuali altri residenti in età e fasi della vita diverse. Si risponde, cioè, ad alcune delle prime e più frequenti richieste delle persone: vivere con altri, trovare sicurezza e assicurazione, ricevere alcuni servizi senza interferire eccessivamente con il proprio desiderio d'indipendenza.

Sono queste le ragioni per cui nelle esperienze di co-residenza che si vanno realizzando in Italia viene posta molta attenzione a garantire sia l'intimità dei tradizionali spazi abitativi, che la condivisione di alcuni

spazi comuni per una maggiore socialità rispetto a quanto abitualmente accade. Sostenerne e regolarne lo sviluppo ne potrebbero accelerare l'affermazione con enormi benefici in favore di quella parte di anziani che si trovano soli ad affrontare l'ultima stagione della loro vita¹⁰.

La co-residenza come forma di «abitare solidale» si propone, dunque, oggi come preziosa realtà in grado di coniugare il diffuso bisogno di socialità con una dimensione vera di solidarietà e reciprocità, vissuta nel quotidiano.

7. Conclusione

Nel volgere di pochi decenni un terzo della popolazione avrà una età superiore ai 65 anni. Si tratta di un mutamento profondo di cui ancora non c'è una adeguata consapevolezza sociale. L'esperienza della pandemia ha il drammatico merito di aver messo in luce i limiti del sistema italiano di assistenza sanitaria e sociale della popolazione fragile. In numerosi hanno espresso opinioni e dato consigli. C'è da sperare che questa nuova consapevolezza sia di ispirazione per una riforma del welfare all'altezza della rivoluzione demografica che stiamo vivendo. Un welfare di prossimità, frutto di un patto, di un'alleanza sul territorio tra istituzioni, forze sociali, mondo dell'associazionismo, enti del terzo settore, volontariato in cui ognuno metta a disposizione le proprie capacità e disponibilità, il proprio impegno per dare a tutti noi una speranza e un percorso di crescita civile.

Riferimenti bibliografici

- Abitare e Anziani, 2015, *2° Rapporto sulle condizioni abitative degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*.
- Auser, 2020, *Le proposte dell'Auser per un nuovo modello di Rsa*, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.auser.it/primo-piano/le-proposte-dellauser-per-un-nuovo-modello-di-rsa/>.
- Censis, 2015, *L'eccellenza sostenibile nella tutela delle persone non autosufficienti*, «Note e commenti», vol. 51, n. 785.
- Falasca C., 2017, *Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo*, Auser, Roma.

¹⁰ In Parlamento da anni sono state presentate da più parti politiche proposte per regolare le «Comunità intenzionali».

- Falasca C., 2018, *Il diritto di invecchiare a casa propria*, Ed. LiberEtà, Roma.
- Fondazione Di Vittorio, 2020, *Rapporto «La povertà energetica e gli anziani»*, «Abitare e Anziani Informa», n. 3.
- In-Age (Inclusive Ageing in place), 2019, *Report «La solitudine dei numeri primi»*, «Abitare e Anziani informa», n. 1.
- Istat, 2017, *Annuario statistico regionale. Famiglie per presenza di alcuni problemi nella zona in cui abitano*.
- Istat, 2018, *Condizioni di vita, redditi e carico fiscale delle famiglie*.
- Luciano A., 2020, *La valutazione della qualità abitativa della popolazione anziana*, dottorato di ricerca presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.
- Osservatorio europeo del social housing, 2008, *Anziani e casa nell'Unione europea*, anno 1, numero speciale.
- Romancini S., 2019, *L'esperienza Danese*, «Abitare e Anziani informa», n. 2.
- World Health Organization, 2007, *Global Age-Friendly Cities: A Guide*.

RPS

Claudio Falasca

Un virus di classe: anziani, disabili e altri dimenticati

Benedetto Saraceno

RPS

Gli anziani ospiti delle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) sono stati il gruppo popolazione più colpito dalla pandemia.

A tutt'oggi le istituzioni contentive rappresentano la prevalente risposta ai bisogni di popolazioni non autosufficienti o portatori di disabilità mentale e intellettuale.

Questa risposta istituzionale rappresenta la prevalente offerta di «long term care» per anziani e disabili nel nostro Paese.

Il Coronavirus ha mostrato

il fallimento del modello residenziale e ha messo in discussione il modello ospedaliero e quello esclusivamente biomedico: abbiamo bisogno di innovazione, ossia di un insieme di interventi che avvengono nei centri di salute territoriali o anche al domicilio del paziente.

Il virus non è democratico e colpisce chi sta peggio ma non è il virus che deve diventare più democratico bensì le risposte dei sistemi sanitari e di welfare che devono ristabilire la democrazia.

1. Anziani e altre disabilità

Un rapporto del Cergas (Università Bocconi) ci dice che nel 2016 i posti letti nelle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa) erano 193.363 (Cergas, 2019).

Dati Istat documentano 288.000 anziani assistiti, di cui il 73% non autosufficienti. Secondo Istat, dei 383.000 posti letto disponibili il 70% è gestito da enti privati (Istat, 2018).

Nel 2015 il Ministero della Salute censiva 29.733 persone in strutture residenziali psichiatriche. Dati meno precisi sono quelli disponibili per la popolazione di persone con gravi disabilità intellettuali residenti in istituzioni private.

In sostanza, pur con molta approssimazione, possiamo dire che cinque anni fa c'erano fra i 250.000 e i 300.000 cittadini italiani che, a titolo diverso (anziani, disabili intellettuali, malati mentali), non vivevano a casa propria ma in istituzioni più o meno medicalizzate, più o meno assistite, più o meno protette. Se è vero che con la legge 180 furono chiusi gli ospedali psichiatrici, è anche vero che a tutt'oggi le istituzioni contentive rappresentano una significativa risposta ai bisogni di popo-

lazioni non autosufficienti o portatrici di qualche tipo di disabilità mentale e intellettuale. Questa risposta istituzionale rappresenta la prevalente offerta di «long term care» per anziani e disabili nel nostro Paese. È noto e ormai dimostrato che gli anziani ospiti delle Rsa sono stati il gruppo popolazione più colpito dalla pandemia con il 25% del totale dei decessi per Coronavirus.

Secondo l'Oms il 50% delle vittime di Covid-19 si trovava nelle case di cura e nelle strutture di degenza a lungo termine. «Secondo le stime nei Paesi della regione europea, la metà di coloro che sono morti per Covid-19 era residente in strutture di assistenza a lungo termine», afferma il direttore dell'ufficio europeo dell'Oms (Oms Europa, 2020).

Dunque, i residenti delle Rsa sono stati esposti a una vera e propria carneficina (uso di proposito questo termine anche in riferimento all'alto numero di contagi e morti evitabili, se in quelle residenze si fosse intervenuto con più responsabilità, competenza e meno disprezzo per le persone la cui vita spesso è ritenuta di minore valore).

Gli anziani nelle residenze assistite così come le persone con disabilità intellettuale nelle istituzioni (generalmente private) che li ospitano e i pazienti psichiatrici istituzionalizzati nelle strutture residenziali, tutti insieme, costituiscono un'eterogenea popolazione accomunata però dalla costrizione istituzionale e dalla mancata offerta di alternative.

Non si vuole analizzare una popolazione tanto diversa come se essa fosse omogenea ma due fattori tuttavia la rendono parzialmente tale:

- una classe sociale certamente non benestante, perché altrimenti utilizzerebbe le più costose residenze private, ma, nel caso degli anziani, neppure decisamente povera, perché non potrebbe affrontare neanche le attuali rette contenute e parzialmente sovvenzionate.
- un profilo psicosociale omogeneo, perché rapidamente omologato dalla dimensione istituzionale che accomuna le Rsa a tutte le altre istituzioni contenitive.

Dunque si tratta di una popolazione che può essere inclusa nella pur generica definizione di «persone con disabilità» utilizzata dalle Nazioni unite nella Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (Onu, 2006). È superfluo ricordare che questa convenzione è stata firmata e ratificata nel 2009 dall'Italia e ha dunque valore di legge.

Allora c'è da chiedersi: se siano state adottate tutte «le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio», come recita l'Articolo 11; se «(a) le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano

obbligate a vivere in una particolare sistemazione; (b) le persone con disabilità abbiano accesso ad una serie di servizi a domicilio o residenziali e ad altri servizi sociali di sostegno, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirsi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione; (c) i servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione siano messe a disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, delle persone con disabilità e siano adattate ai loro bisogni», come recita l'Articolo 19; infine se sia garantito «l'accesso delle persone con disabilità, in particolare delle donne e delle minori con disabilità nonché delle persone anziane con disabilità, ai programmi di protezione sociale ed a quelli di riduzione della povertà; l'accesso all'aiuto pubblico per sostenere le spese collegate alle disabilità, includendo una formazione adeguata, forme di sostegno ed orientamento, aiuto economico o forme di presa in carico», come recita l'Articolo 28.

Tali misure non sono state garantite né prima né durante la pandemia. E allora non si capisce perché non si indaghi sulle molteplici violazioni della convenzione Onu nelle Rsa. Vi è abbondante materia. Poiché le Rsa possono essere pubbliche (del comune o della Asl), private convenzionate col Sistema sanitario nazionale o completamente private, le responsabilità delle violazioni della Convenzione Onu e dell'ecatombe sono molteplici e coinvolgono diverse istituzioni. Quello che è certo è che il disastro occorso in queste strutture ha molto a che fare con una loro intrinseca natura vetero-istituzionale, ossia con le caratteristiche comuni a tutte le istituzioni totali. Vi è una cattiva qualità intrinseca a tutte le istituzioni simil-manicomiali e che è indipendente e precede la pandemia.

2. Il fallimento del modello residenziale

«Il Coronavirus? Ha mostrato il fallimento del modello residenziale. A livello nazionale, passata l'emergenza, dovrà essere discusso il modello di presa in carico delle persone con disabilità e anziane in residenza: un modello che non ha semplicemente “fatto acqua” ma si è dimostrato un modello da strage, nonostante l'impegno e la dedizione degli operatori che ci lavorano». A parlare così è Marco Espa, presidente nazionale di ABC-Associazione bambini celebrosi (in Sara De Carli, «Vita», 23 aprile 2020).

Il modello residenziale è probabilmente inevitabile per popolazioni di

grandi anziani con comorbidità gravi e totale non autosufficienza ma bisogna ridiscutere, e in modo radicale, dei criteri di accreditamento delle strutture residenziali per questa popolazione: quale è una ratio infermiere/degenti che consenta una cura attenta e continua (1 per 10 degenti nel Cantone di Ginevra contro 1 per 80 in alcuni dipartimenti della Francia?). La privatezza, la dignità, lo spazio vitale, la socialità, l'assenza di misure di contenzione fisica sono tutti elementi da ridiscutere e radicalmente trasformare.

Il modello residenziale è però evitabile per altre popolazioni che invece vi sono costrette quali anziani autosufficienti, disabili intellettuali e malati mentali. E di questo bisogna mettersi a discutere se vogliamo evitare in futuro la perpetuazione di quei «terminali della terminalità», come li definisce acutamente Massimo Campedelli. Dobbiamo considerare la pandemia del Covid-19 come un «drammatico evento sentinella del modello di welfare costruito negli ultimi 30-40 anni» (Campedelli, 2020).

Certamente i vecchi sempre più fanno parte di quel vasto universo di vite di scarto su cui agiscono le molteplici forme di istituzionalizzazione, da quella più densa costituita dalle istituzioni psichiatriche, quelle per la disabilità mentale e le carceri, a quella più diffusa e invisibile costituita dai cittadini poveri che vivono nella strada o in quartieri ghetto deteriorati. «La funzione regolatoria degli scarti dalla normalità, tipica della psichiatria istituzionale così come del carcere, non è certo scomparsa malgrado riforme e buone pratiche: l'idea di contenimento delle libertà e delle vite di scarto è ancora vigente» (Saraceno, 2020a). Infatti la violenza istituzionale continua.

Proliferano i letti psichiatrici, semi psichiatrici, psicogeriatrici, assistenziali: di tutto un po' ma senza mai neppure prendere in considerazione che vi sia la possibilità di essere vecchi senza che questo debba significare inesorabilmente stare in un letto collocato in una istituzione speciale. Oggi, dietro alla parola residenzialità sempre più si nasconde un mondo di miriadi di piccole e medie istituzioni psichiatriche e geriatriche, pubbliche, semi pubbliche, convenzionate e private. Lo slogan del 1979 «Più case e meno Serenase» è ancora valido perché in realtà non sono case quelle dove risiedono gli utenti bensì strutture residenziali più o meno protette, sempre meno pubbliche, in un crescendo di «letti» residenziali e di riproduzione di logiche molto istituzionali che tra l'altro deprivano il territorio di risorse.

Eccoci allora arrivati al nodo centrale: le condizioni di cronicità, fisiche o mentali, hanno bisogno di letti e di residenze? Come già osservato

precedentemente certamente sì per quelle popolazioni di grandi vecchi, non autosufficienti e portatori di multiple patologie gravi. Certamente non per tutti gli altri cittadini portatori di una qualche disabilità cronica. Invece il letto continua a rappresentare «da risposta» prevalente alle patologie di lunga durata, soprattutto quelle psichiatriche: il termine «residenzialità» è divenuto dominante in quasi tutti i sistemi sanitari regionali. «Ma la residenzialità non allude tanto a un luogo di vita integrata, sociale e socializzata, a un luogo che sia parte reale della comunità circostante bensì allude alla presenza di letti utilizzati secondo la logica dell'ospedale. Letti per vecchi, letti per matti, letti per tossicodipendenti, letti per disabili fisici e psichici. Il letto sembra essere l'unica risposta immaginata e resa disponibile anche a chi invece non ha bisogno di un letto se non per dormire e, in conseguenza, i cosiddetti "cronici" devono non solo dormire in un letto ma abitarvi come se il letto fosse essere la unica dimensione della cura e della riabilitazione» (Saraceno, 2020b).

«Per fortuna, le donne e gli uomini che invecchiano, un numero che non so dire tanto è grande, e tutte le persone che vivono la loro faticosa diversità chiedono di restare nelle relazioni, di non essere catalogati "non autosufficienti" e archiviati di non diventare invisibili, di essere sorretti per resistere fintanto che è possibile. Di non essere aiutati, riluttanti e straziati, a salire le scale dell'istituto» (Dell'Acqua, 2020).

Si è già abbondantemente scritto e documentato del modello di gestione delle malattie croniche trasmissibili e non trasmissibili, innanzitutto abbandonando il termine cronico/cronicità e introducendo la nozione di «long term care», ossia di presa in carico, assistenza e cura, di lunga durata. Si è già, e da molto tempo, dimostrato che le malattie non trasmissibili, le malattie mentali e più in generale tutte le malattie croniche (dunque anche quelle infettive come l'Aids o la tubercolosi) sfidano il modello dominante di assistenza sanitaria e richiedono modelli altamente innovativi di assistenza capaci di coniugare interventi sanitari e interventi di sostegno psicosociale (Who, 2002). Il ricovero ospedaliero per la maggior parte delle patologie croniche si può limitare alla gestione degli episodi acuti che richiedano medicalizzazione intensa o interventi chirurgici o comunque l'impiego di tecnologie altamente complesse.

Tutto questo mette in discussione sia il modello ospedaliero sia il modello esclusivamente biomedico. Innovazione deve significare un insieme di interventi che avvengono nei centri di salute territoriali o anche al domicilio del paziente. Si tratta di interventi che potremmo defi-

nire comunitari sia perché avvengono nel territorio ove vive il paziente, ossia nella sua comunità, sia perché frequentemente essi sono il frutto di sinergie fra differenti risorse di cui dispone la comunità: risorse formali e istituzionali così come risorse informali pubbliche e private.

«Ora basta Rsa, si punti decisamente sull'assistenza domiciliare», titola l'articolo di Liotta e colleghi (2020). Gli autori evidenziano come a fronte del diffuso e comprensibile desiderio delle persone con disabilità croniche (anziani o disabili) di restare a vivere a casa propria (in Italia una famiglia su tre è costituita da una persona sola e più del 50% degli ultraottantenni a Roma e a Milano vive da solo). Dunque la questione non è tanto chiedersi «dove mettere» queste persone ma piuttosto «come permettere» a queste persone di vivere a casa in condizioni assistite e far cessare la scandalosa «risibile quota di ore in assistenza domiciliare in Italia – poco più di 20 ore anno per utente» (*ibidem*).

3. Privilegiare la assistenza territoriale

Si tratta di ripensare molti dei comparti del welfare e della sanità.

1. Innanzitutto è urgente e necessario superare la separazione fra sociale e sanitario che conduce a interventi sociali miseri nell'ambito del settore sanità e a interventi sanitari di bassa qualità nell'ambito del settore sociale.

Ancora, Liotta e colleghi (2020) indicano quattro elementi necessari a integrare le due dimensioni, sociale e sanitaria:

- «l'infermiere di comunità
- un robusto servizio sociale che provvede a garantire lo svolgimento delle attività della vita quotidiana
- un servizio di telemedicina in grado di limitare l'accesso ai servizi ospedalieri senza compromettere la qualità delle cure
- un sostegno informatico in grado di facilitare i processi di integrazione tra i diversi servizi e il dialogo tra i diversi attori come pure con gli utenti stessi» (*ibidem*).

2. Sviluppare un Piano della Cronicità «per garantire l'assistenza alle persone non autosufficienti prioritariamente nel proprio contesto di vita e per promuovere la vita indipendente delle persone con disabilità. Promuovere la riqualificazione, la riconversione, il ridimensionamento, la programmazione appropriata delle strutture di ricovero (aggiorna-

mento accreditamenti esistenti, nuove dove carenti: con particolare riferimento al rispetto dei diritti degli utenti). Con l'obiettivo di superare i grandi istituti e di creare piuttosto nuclei piccoli inseriti nel tessuto urbano e quindi parte integrante della comunità» (Documento «Finanziamenti europei per la ripresa: usarli bene. Priorità: assistenza sociale e sanitaria territoriale», 2020).

3. Potenziare le reti dell'assistenza socio-sanitaria privilegiando e la organizzazione «strutturata» nel Distretto che «deve esser in grado di organizzare i servizi in funzione delle persone e della comunità (e non delle malattie), realizzando una forte integrazione fra professionisti e fra istituzioni, fra sociale e sanità, con la partecipazione della popolazione. È dunque il Distretto socio-sanitario, inteso come “struttura forte”, il baricentro e il motore per l'assistenza territoriale, e da cui devono dipendere strutture e professionisti» (Documento «Finanziamenti europei per la ripresa: usarli bene. Priorità: assistenza sociale e sanitaria territoriale», 2020).

Questo significa rendere reale lo spirito della conferenza di Alma Ata e quindi costruire un sistema sanitario di primo livello capace di erogare interventi di promozione della salute, di prevenzione e di cura a cui la popolazione può accedere direttamente ossia erogare interventi che sono prossimi geograficamente e organizzativamente ai bisogni di salute di una comunità. E questo è molto di più di un ambulatorio di un medico di base che agisce solo e isolato.

4. Sviluppare tutte quelle esperienze che si rifanno al modello della Casa della Salute. Si tratta anche in questo caso di una vera rivoluzione copernicana per il sistema sanitario tradizionale che pone al centro l'ospedale; al centro del modello *Casa della Salute* sta invece la comunità nella duplice accezione di *luogo* in cui i cittadini ed il singolo utente vivono e di *insieme di cittadini e risorse* di cui quella comunità dispone. In questa prospettiva l'ospedale appare sfocato sullo sfondo come una risorsa di ricorso eccezionale e utilizzata per breve durata. I protagonisti di questo modello sono ovviamente molteplici ed eterogenei: personale sanitario, personale dei servizi sociali, personale di altri settori pubblici e privati che operano nella comunità e fra essi soprattutto il personale dei settori della educazione, delle organizzazioni del lavoro e di quelle della cultura. Le sinergie e le collaborazioni variano e possono essere più formalizzate e istituzionali, come è il caso delle collaborazioni fra servizi sanitari e servizi sociali o più spontanee e generate all'interno di progetti

e incroci fra organizzazioni, istituzioni e persone. Questo radicale spostamento del centro del sistema sanitario dall'ospedale alla comunità per essere possibile e efficace deve disporre di risorse finanziarie e umane: dunque si spostano dall'ospedale non soltanto gli interventi ma anche i mezzi (finanziari e umani) affinché gli interventi siano realizzati. Il manifesto «Salute bene comune - per una autentica Casa della Salute» è un'iniziativa avviata qualche anno fa a partire da alcune esperienze italiane e ispirata da due gruppi, la Fondazione «Casa della Carità» di Milano e la Fondazione «Santa Clelia Barbieri» di Porretta Terme (Bo) (Landra e al., 2018).

L'idea si sostanzia nella realizzazione di una Casa della Salute non identificabile in una semplice Casa della Sanità (qui le differenze fra i termini «salute» e «sanità» sono cruciali), ma in un vero e proprio luogo della e per la comunità: luogo dell'accoglienza, luogo della partecipazione responsabile alla ricostruzione dei destini della comunità di appartenenza, luogo di superamento delle disuguaglianze. Insomma un luogo dove tutti gli attori della convivenza (dalla scuola al lavoro, dai servizi sanitari a quelli sociali, dalle Istituzioni al volontariato e infine a tutti i cittadini) si ritrovano a progettare e a gestire insieme il benessere presente e futuro della comunità stessa.

La Casa della Salute concepita dal «Manifesto» è di fatto radicata nella comunità e svolge molte delle funzioni che sono tradizionalmente attribuite alla medicina di base, pur nella sua accezione più alta e avanzata, ma se ne distingue per non essere soltanto orientata a interventi di «cura» ma anche a interventi che potremmo definire di «benessere psicosociale».

La Casa della Salute rende quindi disponibili interventi capaci di mitigare e contrastare gli effetti dei fattori di rischio non solo per la salute ma anche per quella più vasta dimensione che Arthur Kleinman chiama *social suffering* (Kleinman e al., 1997).

Nella Casa della Salute la assistenza sanitaria è in equilibrio con «altre» dimensioni psicosociali che hanno a che fare con la dimensione del *care* che è ben più vasta di quella del *treatment* medico. Tale multidimensionalità della risposta implica e richiede ovviamente un forte coinvolgimento degli utenti sempre più attivi come cittadini che partecipano e fruiscono di un servizio complesso e sempre meno come utilizzatori passivi di un semplice servizio sanitario.

Precedenti al modello Casa della Salute negli anni 2005-2008 si sono create a Trieste le esperienze delle Microaree (Progetto Microaree, 2007). Si tratta di esperienze originate come «naturale» sviluppo della

decennale esperienza di chiusura dei manicomi e di costruzione di servizi e reti per la salute mentale radicate nel territorio triestino. L'obiettivo delle Microaree è quello di coniugare buone pratiche sociosanitarie con forme reali di democrazia partecipata: le persone non sono più soltanto pazienti, utenti di prestazioni sociosanitarie ma soggetti attivi nel proprio progetto di salute. «In una società complessa non può esistere solidarietà vera senza il sostegno di servizi complessi e presenti e senza una dinamica di rapporto tra cittadino e servizi, tra cittadini – donne e uomini – e istituzioni» (Progetto Microaree, 2007). La Microarea offre interventi sanitari e sociali intersettoriali in aree piuttosto piccole (1000-2500 abitanti) allo scopo di conoscere da vicino soggetti e bisogni e di ottenere risultati concreti e misurabili. Dunque nella Microarea agisce una pluralità di soggetti, pubblici e del privato sociale, che, con la regia del pubblico, perseguono il bene della collettività e dunque esercitano complessivamente una funzione pubblica. Questa presa in carico «totale» rappresenta una potente alternativa alle modalità burocratiche e desogettivanti del sistema sanitario e soprattutto all'uso inappropriato e frequente dei presidi ospedalieri che accentrano risorse ma spesso non dispensano salute.

4. *Territori e comunità*

Gli Interventi di lunga durata, se realizzati nel giusto contesto, ossia prevalentemente nel territorio, costituiscono paradigma naturale per potere sviluppare servizi sanitari capaci di promuovere una medicina centrata sulla persona e una democratizzazione dell'assistenza sanitaria. Tuttavia le cose non sono così semplici. Infatti, il territorio, parola magica che doveva interpretare e inverare l'incontro fra storie individuali e luoghi di vita comunitaria, tende ad essere sempre più rimpiazzato da «spazi istituzionali», ossia dai «non luoghi», per dirla con Marc Augé (Augé, 1993) che poco o nulla hanno a che fare con la vita reale intorno ad essi.

Le grandi conurbazioni ossia le città e le grandi costellazioni di comuni intorno ad esse non permettono più vere contiguità spaziali, ossia vicinanze vere di luoghi, comunità umane cosicché le persone vi coabitano e semmai si aggregano sempre più in contiguità gergali, in identità vere o apparenti di etnie, accomunate essenzialmente dalle esclusioni e spesso dalle illegalità. La comunità costituita dalla piazza del villaggio ove accanto alla chiesa e al comune ci sono la farmacia e il bar è una

fantasia romantica che non si dà in natura: cosa è oggi la comunità a Londra, a Parigi, a Milano? Certo non si definisce tanto o soltanto per contiguità spaziale ma piuttosto per appartenenze (alla Curva Sud come spazio reale, a Facebook o Instagram come spazi virtuali: tutti spazi trasversali alla idea di una comunità soltanto spaziale e contigua). Ma allora cosa è la comunità nella grande metropoli? Essa è altro dalla comunità nei piccoli centri, nelle campagne ove ancora non solo è possibile identificare una definita comunità ma probabilmente si gioca anche il futuro della stessa possibilità di esistere della comunità. Dobbiamo certamente ripensare l'idea stessa di comunità perché essa è venuta radicalmente mutando negli ultimi trent'anni. Ma di essa sappiamo poco, ed è in questa pervietà della conoscenza che si inseriscono le neo-istituzioni, le neo-etichette, le neo-burocrazie, che trovano una casella per ogni problema e dunque fanno sparire soggetti e cittadini per fare invece apparire gruppi con diritti indeboliti, vite di scarto. Ebbene, gli spazi per rigettare e confinare le vite di scarto sono costituiti da tutte le istituzioni totali e quindi non solo dai manicomi vecchi e nuovi, dalle carceri, ma anche dalle Rsa.

Dunque scarti umani, i vecchi più poveri e meno garantiti (così come altri cittadini fragili e vulnerabili) sono il prodotto di scarto dell'idea di sviluppo neoliberale che vuole fare credere che il progresso (desiderabile evolversi dell'umanità) sia sinonimo di sviluppo.

Certamente, se c'è una parola che non solo non ha perso attualità ma purtroppo è sempre più confinata nell'antiquariato delle idee vecchie è la parola «deistituzionalizzazione». Si avverte nel clima morale e culturale attuale una sorta di fastidio quando la parola deistituzionalizzazione ritorna come se si trattasse di una utopia nobile sì ma, tutto sommato, frutto di un pensiero politico adolescenziale.

Non v'è dubbio invece che c'è il bisogno di ritrovare il senso e il potere innovativo tecnico e morale insito nella «vecchia» nozione di deistituzionalizzazione.

5. Covid-19: un virus classista

È molto probabile che anche da noi, come dimostrato da studi epidemiologici negli Usa e in Gran Bretagna, ci sia una correlazione fra livello socioeconomico e mortalità da Covid. Certamente i morti nelle Rsa non erano anziani benestanti. Certamente i più poveri, i più socialmente vulnerabili hanno sofferto di più e hanno pagato i prezzi più alti. Certa-

mente chi, durante il *lockdown*, viveva in appartamenti microscopici e a volte affollati ha sofferto di più. Chi aveva una autonomia economica soltanto di qualche settimana e poi era già in difficoltà ha pagato i prezzi più alti.

In uno studio sulla distribuzione di contagi e sui tassi di mortalità in differenti contee degli Stati Uniti si sono evidenziati tassi più elevati fra le popolazioni urbane che vivevano in povertà o estrema povertà e dove si riscontrano tassi più elevati di neonati a basso peso alla nascita (Finch e Hernandez Finch, 2020).

Uno studio sulla pandemia in relazione alle disuguaglianze nello stato di salute: partendo da un'analisi storica della pandemia di Spagnola del 1918, gli autori concludono che le misure di *lockdown* adottate per limitare l'attuale pandemia di Covid-19 avranno un impatto diverso a seconda delle differenze dello stato socioeconomico delle popolazioni colpite con un aumento futuro delle disuguaglianze dello stato di salute (Bambra e al., 2020).

Le persone più vulnerabili, si è detto, sono più esposte al rischio di contagio e anche hanno un rischio più elevato di decorsi gravi e letali. Non si è però sottolineato abbastanza che la vulnerabilità non si riferisce soltanto a condizioni biologiche (obesità, diabete, cardiopatie) ma anche alle condizioni sociali. È quello che mostra uno studio di Calderón-Larrañaga e colleghi che a partire da dati svedesi mostrano che gli anziani più gravemente colpiti dal virus sono quelli non soltanto portatori di malattie croniche importanti ma anche socialmente vulnerabili ossia soli, poveri o isolati (Calderón-Larrañaga e al., 2020).

L'adozione di modello esclusivamente biomedico che non tenga in debito conto i determinati sociali può rivelarsi fallimentare e determinare un aumento della esposizione al contagio e a tassi più elevati di mortalità da Coronavirus-19.

Infatti le persone in condizioni socio economiche svantaggiate vivono in abitazioni sovraffollate e dunque esposti al rischio di infezioni respiratorie (del 20% dei poveri in Gran Bretagna, il 7% vive in abitazioni sovraffollate). Inoltre il sovraffollamento impedisce il distanziamento fisico e molto spesso le persone in condizioni socio economiche svantaggiate svolgono lavori che non possono essere eseguiti a casa in smart working. Sono queste le popolazioni che maggiormente affollano i mezzi pubblici.

La precarietà lavorativa di molti induce elevati livelli di stress e ansia con conseguente indebolimento del sistema immunitario: dunque la povertà non solo aumenta il rischio di esposizione al virus ma diminui-

sce la capacità immunitaria per combatterlo. I più poveri e demuniti arrivano generalmente alla attenzione dei servizi sanitari in stadi più avanzati della malattia e dunque gli esiti della infezione saranno più gravi se non letali. Infine, stigma e discriminazione dovuti ad appartenenza a minoranze etniche o religiose possono indurre queste popolazioni ad evitare il contatto con i servizi sanitari spesso vissuti come fonte di umiliazione e di incomprensibili procedure burocratico-amministrative. Tutto questo viene descritto da uno studio condotto in Gran Bretagna (Patel e al., 2020) ma certamente rispecchia situazioni analoghe in Italia o in altri Paesi europei.

Abbiamo sentito molto spesso la frase: «Il virus non discrimina, siamo tutti uguali di fronte alla malattia». Ebbene non è così. Dobbiamo dircelo e dirlo a voce alta che il virus non è democratico e colpisce chi sta peggio. È banale ma non se ne parla molto.

Tuttavia, non è il virus che deve diventare più democratico ma sono le risposte dei sistemi sanitari e di welfare che devono ristabilire la democrazia.

Riferimenti bibliografici

- Augé M., 1993, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano.
- Azienda per i servizi sanitari 1 Triestin, *Progetto Microwin-Microaree*, 2007.
- Bambra C., Riordan R., Ford J. e Matthews F., 2020, *The Covid-19 Pandemic and Health Inequalities*, «J Epidemiology Community Health», Doi: <https://doi.org/10.1136/jech-2020-214401>.
- Calderón-Larrañaga A., Dekhtyar S., Vetrano L., Bellander T. e Fratiglioni L., 2020, *Covid-19: Risk Accumulation among Biologically and Socially Vulnerable Older Populations*, «Ageing Research Reviews», vol. 63, November, Doi: <https://doi.org/10.1016/j.arr.2020.101149>.
- Campedelli M., 2020, *Il caleidoscopio e le Rsa*, «Ricerca&Pratica», vol. 36, n. 3, pp. 111-114.
- Cergas, Università Bocconi, 2019, *Rapporto Oasi 2019*, Collana Cergas, Milano.
- Dell'Acqua P., 2020, *La strage dei vecchi*, «Ricerca&Pratica», vol. 36, n. 3, pp. 119-122.
- Documento «Finanziamenti europei per la ripresa: usarli bene. Priorità: assistenza sociale e sanitaria territoriale», 2020, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sossanita.org/wp-content/uploads/2020/11/APPELLO-FONDI-UE-SOCIOSAN-TERRITORIO-def-14.pdf>.

- Finch W.H. e Hernandez Finch M.E., 2020, *Poverty and Covid-19: Rates of Incidence and Deaths in the United States during the First 10 Weeks of the Pandemic*, «Front. Sociol.», Doi: <https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00047>.
- Istat, 2018, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari al 31 dicembre 2015*, Istat, Roma.
- Kleinman A., Das V. e Lock M. (a cura di), 1997, *Social Suffering*, University of California Press & Oxford University Press.
- Landra S., Ravazzini M. e Prandi F. (a cura di), 2018, *Salute, partecipazione, democrazia*, Derive e Approdi, Roma.
- Liotta G., Palombi L. e Marazzi M.C., 2020, *Ora basta Rsa, si punti decisamente sull'assistenza domiciliare*, «Ricerca&Pratica», vol. 36, n. 3, pp. 128-131.
- Oms Europa, Hans Kluge, 2020, *La metà dei decessi si è verificata nelle strutture per anziani*, «Quotidianosanità», 23 aprile.
- Onu, 2006, *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità*, Onu, New York.
- Patel J.A., Nielsen F.B.H., Badiani A.A., Assi S., Unadakat V.A., Patel B., Ravindran R., Wardle H., 2020, *Poverty, Inequality, and Covid-19: The Forgotten Vulnerable*, «Public Health», n. 183: pp. 110-111, Doi: <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.05.006>.
- Saraceno B., 2020a, *Natura con umani*, in Sambati S. e Saraceno B. (a cura di), *Democrazia e territori*, Il Saggiatore, Milano.
- Saraceno B., 2020b, *Contro il letto, falso sinonimo di cura*, Rubrica «Covid-19: riflessioni sull'emergenza, e oltre», «Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy», disponibile all'indirizzo internet: https://www.ediesseonline.it/wp-content/uploads/2020/09/contro-il-letto-falso-sinonimo-di-cura_Saraceno.pdf.
- World Health Organization, 2002, *Innovative Care for Chronic Conditions: Building Blocks for Action*, Who, Ginevra.

RPS

Benedetto Saraceno

DIBATTITO
«Recovery Plan in Italia:
il welfare come investimento
cruciale per la ripresa»

Il welfare che vogliamo: priorità all'assistenza sociosanitaria territoriale, opportunità e rischi del Recovery Plan

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

RPS

La drammatica emergenza scatenata dalla pandemia da Covid-19 ha rivelato la forza e la debolezza del nostro Servizio sanitario nazionale. Da una parte si è vista quanto sia stata importante la presenza di servizio sanitario pubblico e universale nell'arginare i danni che la pandemia altrimenti avrebbe provocato. Dall'altra però si è rivelata tutta la fragilità di un sistema sottoposto, negli ultimi dieci anni, a ripetuti tagli nel finanziamento, che ne hanno indebolito la struttura e impedito le innovazioni necessarie. Ora, con le ingenti risorse messe a disposizione grazie agli accordi raggiunti in sede di Ue, per il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), si presenta un'occasione

unica per ricostruire e innovare il nostro sistema di welfare sociosanitario. La priorità che propone l'articolo, riprendendo diversi appelli della società civile e le Raccomandazioni dell'Oms, è concentrare le risorse per potenziare la prevenzione e la rete dei servizi sociali e sociosanitari nel territorio e domiciliari, in modo da costruire la risposta più appropriata alla domanda di salute e di cure che proviene dai crescenti bisogni legati alla diffusione delle malattie croniche e delle varie forme di non autosufficienza, connesse con l'invecchiamento della popolazione, e che peraltro riguardano proprio le persone più esposte agli stessi rischi da Covid-19.

1. Abbiamo bisogno di un cambiamento

«Storicamente le pandemie hanno forzato gli uomini a rompere con il passato e a immaginare un nuovo mondo. Questa volta non è diversa. La pandemia è un portale, un passaggio da un mondo a quello successivo. Possiamo scegliere di attraversarlo, trascinandoci dietro le carcasse del nostro pregiudizio e dell'odio, della nostra avarizia, delle nostre banche dati e delle nostre idee morte, dei nostri fiumi morti e dei cieli fumosi. Oppure possiamo camminare leggeri, con poco bagaglio, pronti a immaginare un altro mondo. E pronti a combattere per questo». Queste le parole di Arundhati Roy, scrittrice indiana e attivista dei diritti

umani, che nell'aprile del 2020 ha pubblicato sul *Financial Times*, il più autorevole giornale economico-finanziario del Regno Unito, un articolo dal titolo «La pandemia è un portale».

Il pensiero di Roy ci ricorda che «abbiamo bisogno di un cambiamento». Un cambiamento reale, cui siamo tutti chiamati a contribuire, a partire dalla riflessione sulla direzione della strada che vogliamo intraprendere e da come possiamo percorrerla. Un cambiamento che non può limitarsi alle tante affermazioni di circostanza, spesso fatte proprie anche da chi ha sostenuto il tipo di sviluppo economico e sociale che abbiamo conosciuto prima della pandemia, ma che imponga strategie e azioni coerenti con i processi di rinnovamento che vogliamo realizzare. L'anno 2020 è destinato ad essere ricordato come l'anno del «portale», della svolta. Già oggi ognuno di noi è naturalmente portato a distinguere, fra gli avvenimenti della nostra vita quotidiana, ciò che è successo prima dell'inizio delle restrizioni imposte dal diffondersi del Coronavirus e ciò che è successo dopo. Ma se è così per ognuno di noi, nella nostra piccola esperienza di vita, non è detto che sia così anche per coloro che muovono i fili del futuro del mondo, dai quali dipende – almeno in parte – il rinnovamento che ci aspettiamo. Gli interessi consolidati, la mancanza di pensiero, le avidità degli affaristi, l'indifferenza davanti alle disuguaglianze sono ostacoli che si ergono in modo smisurato davanti al cambiamento che vorremmo: possono ritardarlo o possono addirittura indirizzarlo verso direzioni tutt'altro che desiderabili.

Anche per il nostro Paese la situazione non è diversa. La pandemia ci ha consegnato, insieme a tanta sofferenza e tanti lutti, un'occasione straordinaria per ripensare il futuro, ma senza un vero e proprio «progetto» la pandemia può diventare un'occasione persa. Abbiamo a disposizione una imponente quantità di risorse, abbiamo un Piano strategico in via di definizione (il Piano nazionale di ripresa e resilienza), siamo consapevoli del compito storico cui siamo chiamati (costruire un futuro migliore per le prossime generazioni) ma non è detto che sia chiaro che cosa deve essere cambiato e che cosa deve essere preservato. Né tanto meno come realizzarlo. Anche perché la storia è piena di cambiamenti senza contenuti, di innovazioni destinate a consolidare ciò che andava superato, di novità che soddisfano a parole il bisogno di rinnovamento ma che garantiscano nella sostanza lo status quo. Non sarà facile, e avremo comunque bisogno di molto tempo.

Di fronte all'enorme mole di lavoro che ci aspetta, in questa sede ci limiteremo a discutere un unico argomento: il welfare sociosanitario.

L'analisi riprende e discute i contenuti dell'appello «Spendere bene» le risorse europee per la ripresa e la resilienza promosso da alcune associazioni e sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil oltre che da decine di organizzazioni, enti, società scientifiche di livello nazionale e locale (Sos Sanità, 2020, 2021).

Un tema, il welfare sociosanitario, che nel progetto di cambiamento che vorremmo vedere realizzato può apparire minuscolo, quasi marginale, ma che potrebbe costituire un'occasione storica per cambiare la vita delle persone. Per tante ragioni. Perché il nuovo welfare sociosanitario potrebbe partire dai bisogni delle persone e non dalle prestazioni che i produttori, pubblici e privati, sono disposti – oggi – a offrire. Perché potrebbe ridare dignità a tutti coloro che, non essendo perfettamente vigorosi ed efficienti, sono spesso relegati ai confini della società, degni di attenzione solo in quanto domanda di prestazioni di natura assistenziale e custodiale. Perché potrebbe contribuire a ridare senso alle comunità, a ricostruire convivenze orientate alla qualità della vita e non solo allo sviluppo produttivo in senso stretto. Perché può contribuire a dare valore a tutti i lavori di cura, dal punto di vista sociale e professionale, promuovendo una occupazione diffusa su tutto il territorio, giovane e femminile. Perché il nuovo welfare sociosanitario può essere disegnato in modo da essere di gran lunga più sostenibile, nel tempo ed economicamente, di tutte quelle forme di assistenza che tendono a escludere anziché ad includere e che lentamente si stanno insinuando anche nel nostro Paese.

Per queste ragioni è importante riflettere sul welfare sociosanitario che vogliamo e per il quale siamo pronti a combattere.

2. È necessario salvaguardare e potenziare il Servizio sanitario nazionale

La drammatica lezione della emergenza pandemica ci ha confermato che è indispensabile rendere più forte il Servizio sanitario nazionale, pubblico, universale e finanziato con la fiscalità generale.

Abbiamo la fortuna di vivere in un Paese che ha saputo dotarsi di un servizio sanitario disegnato in modo da garantire a tutti, indistintamente, le cure necessarie e da liberare ogni individuo dal rischio di dover rinunciare – anche in tempi di pandemia – all'assistenza, per sé o per un proprio caro, a causa dei costi esorbitanti delle prestazioni o in

RPS

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

ragione della perdita dell'occupazione. Una fortuna di cui spesso siamo inconsapevoli o che diamo per acquisita e che al contrario va preservata proprio in vista dei cambiamenti che verranno.

Una fortuna che in realtà è il frutto delle lotte di tanti uomini e tante donne che, negli anni '70, si sono impegnati per garantirci il diritto alla tutela della salute attraverso un sistema universale, globale e solidale. Un servizio sanitario conquistato proprio da quella generazione di anziani che oggi il Coronavirus sta mettendo a dura prova e si porta via beffardamente. Perché proprio chi ha contribuito a creare un sistema basato in primo luogo sulla prevenzione e sull'assistenza territoriale (all'interno delle comunità in cui vivono le persone) si è trovato a dover affrontare la Covid-19 in solitudine, a casa propria, dentro una struttura residenziale o in una terapia intensiva di un ospedale. Non dobbiamo infatti dimenticare che negli anni Settanta la spinta all'istituzione del Ssn è nata proprio dalla convinzione che la riforma ospedaliera del 1968 non era sufficiente a promuovere la salute e a prevenire la malattia: l'idea forte della 833 è che bisogna intervenire – ovunque possibile – prima che le condizioni di salute si aggravino. Prevenire è meglio che curare, salvo per l'industria della salute che al contrario ha bisogno di malati, veri o immaginari. Ma per ironia della sorte, un sistema sanitario costruito sui pilastri della prevenzione e dell'assistenza territoriale è stato colpito dal Coronavirus proprio nel suo momento di massima debolezza, dopo un riordino dell'assistenza ospedaliera (avviato nel 2012 e definito nel 2015) che ha preceduto, anziché seguire, la qualificazione dell'assistenza distrettuale. E dopo un decennio di riorganizzazioni, riduzioni del personale, piani di rientro, accorpamenti che hanno ridotto all'osso la capacità di risposta del Ssn e hanno allontanato i vertici decisionali dai problemi delle persone. Così, la generazione anziana che aveva lottato per la legge 833 paga oggi – spesso con la vita – gli errori della generazione di adulti che ha voluto, o per lo meno permesso, il progressivo allontanamento del nostro sistema sanitario dal suo impianto originario. Ha permesso che si destrutturasse la principale risorsa su cui si fonda un sistema di servizi alla persona, il personale dipendente, aumentando il ricorso a forme di precariato, intermediazione, collaborazioni esterne, esternalizzazioni, acquisti da fornitori privati, forme che raramente costano di meno e quasi sempre indeboliscono strutturalmente il sistema di offerta.

Mai come in questo periodo, la sanità pubblica è apparsa a tutti un patrimonio prezioso di cui essere orgogliosi. L'insopportabile ritornello sulla insostenibilità del Ssn è scomparso improvvisamente dal dibattito

quotidiano, ma forse purtroppo solo temporaneamente. I tanti esperti che negli anni si sono esercitati a sostenere acriticamente la tesi della «coperta corta» (come se esistessero epoche o sistemi che si possono considerare benedetti dall'abbondanza) si stanno rivelando esperti condizionati da una «visione corta», incapaci di guardare avanti senza inseguire facili luoghi comuni, spesso abusati e per lo più strumentali a favorire soluzioni alternative ai sistemi sanitari universalistici e solidali. La martellante pubblicità delle assicurazioni private di malattia si è dissolta nel nulla nella prima parte del 2020, ma è già pronta a riproporci offerte seducenti in specifici ambiti prestazionali lasciati (colpevolmente) scoperti dal settore pubblico. L'assordante silenzio delle forme integrative di assistenza ha reso evidente il carattere non indispensabile, talvolta persino superfluo, della loro offerta assistenziale, ma sapranno presto riposizionarsi sul mercato alimentando consumismo, inappropriatazza e diseguaglianze fra occupati e non occupati.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (nella versione approvata dal Consiglio dei ministri nel gennaio 2021, ora in discussione in Parlamento¹ non affronta tali temi. Il presidente del Consiglio Draghi nel suo discorso di insediamento² ha pronunciato parole importanti sull'assistenza territoriale ma non si è spinto a delineare la sua idea di sistema sanitario. Difficile interpretare tale silenzio. Forse è un tema che conosce poco e per questo ha preferito tacere, forse ha una idea di sanità almeno in parte diversa da quella qui espressa (e sostenuta anche dal suo ministro della Salute). Sull'orientamento del Governo Draghi rispetto alla sanità pubblica sarà necessario lavorare, produrre evidenze, formare coalizioni, contrastare luoghi comuni, a tutti i livelli.

3. Verso un modello di salute di comunità e nella comunità

Dopo la pandemia i sistemi di welfare devono essere oggetto di un profondo rinnovamento culturale. È necessario che si affermi in maniera compiuta un modello di «salute di comunità e nella comunità».

¹ Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza all'esame del Parlamento, doc. Camera dei Deputati XXVII n. 18 - 15.1.2021, disponibile all'indirizzo internet: http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/Indice ETesti/027/018/INTERO.pdf.

² <https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>.

È necessaria una transizione da un sistema sanitario focalizzato sulla patologia a un sistema centrato sulla salute, che non eroghi solo prestazioni, ma operi per contrastare le malattie, in un'ottica di prevenzione e promozione della salute. È necessario un rinnovamento delle politiche sociali, a lungo relegate al margine delle politiche pubbliche, per accompagnare gli individui lungo l'intero percorso della vita, in particolare nei momenti di fragilità, in modo integrato con il sistema sanitario.

Tutto ciò è indispensabile per aiutare le persone a stare bene, per costruire comunità locali resilienti, per garantire un'assistenza continua e globale, facilmente accessibile e flessibile, capace di prendersi cura delle persone nel contesto in cui vivono, assicurando continuità tra territorio e ospedale, promuovendo un utilizzo appropriato dell'ospedale, favorendo il protagonismo di individui, formazioni sociali e sindacali.

Tutto ciò è indispensabile perché è sempre più evidente che la pandemia che stiamo contrastando non è un evento improvviso, inatteso e del tutto eccezionale; è necessario prepararsi a eventi che perdurano nel tempo, che colpiscono anche il mondo sviluppato, che richiedono strategie globali e solide collaborazioni, che poggiano sulla prevenzione e le cure primarie, a dispetto della crescente mercificazione della salute.

In questo contesto, il potenziamento dell'assistenza sociosanitaria territoriale fa parte di un disegno complessivo e unitario di rinnovamento del sistema sanitario e rappresenta un modo di concepire la sanità che riguarda tutti i livelli di assistenza, compresa l'assistenza ospedaliera, che certamente non va depotenziata, soprattutto nella componente pubblica. In tal senso il superamento degli storici divari nell'offerta ospedaliera (a danno delle popolazioni di alcuni territori, in particolare del Mezzogiorno) costituisce un obiettivo da perseguire in sinergia con quello del potenziamento del Distretto, in un'ottica di reciproco rafforzamento.

In questa ottica va censurata ogni affermazione volta a sostenere la necessità di un potenziamento dell'assistenza sociosanitaria territoriale per «preservare le terapie intensive». Il welfare territoriale non è uno strumento per proteggere l'attuale modello di assistenza centrato sull'ospedale; è un altro modello, finalizzato a evitare – per quanto possibile – che le persone si ammalino o si aggravino, a superare il senso di solitudine e di abbandono che troppe persone hanno vissuto nella prima fase della pandemia. È un modello volto a preservare la salute delle persone, che, solo in aggiunta, può avere tra i suoi effetti quello di preservare le specializzazioni ospedaliere da ricoveri impropri.

4. Partire dal welfare sociosanitario territoriale

Il rinnovamento del welfare sociosanitario ha come leva principale il potenziamento dell'assistenza territoriale, il cui compito – presidiare la salute delle persone e delle comunità – è stato riscoperto dopo anni di disattenzione proprio in occasione della pandemia.

La drammatica lezione della emergenza pandemica ci ha confermato che è indispensabile dare assoluta priorità al potenziamento e alla ristrutturazione dell'assistenza integrata sociosanitaria territoriale, avendo ben presente che la principale risorsa di cui il settore ha bisogno è il personale (Corte dei Conti, 2020). È evidente che il modello che separa sanità da sociale, fondato prevalentemente sul «ricovero», sia in ospedale sia in altre strutture residenziali, come le Rsa, ha mostrato enormi limiti durante la pandemia. Al punto che il Ministro della Salute ha istituito un'apposita Commissione per la riforma dell'Assistenza agli anziani (Decreto del Ministero della Salute, 8.9.2020). È invece diritto e aspirazione di ogni persona vivere e curarsi nel proprio contesto di vita, con il sostegno dei servizi domiciliari e territoriali. Ciò è più efficace e sicuro, a maggior ragione quando la persona è più vulnerabile: anziana e non autosufficiente, con malattie croniche, con problemi di salute mentale, dipendenze e disabilità, con difficoltà legate alla detenzione o allo status di migrante, ecc.

Le ingenti risorse che si renderanno disponibili possono permettere, finalmente, di realizzare questo modello, la cui costruzione è stata storicamente ostacolata non solo dalla mancanza di finanziamenti ma anche dalle molte resistenze culturali e da precisi interessi. Un simile modello presuppone una forte propensione all'innovazione e al cambiamento. Le malattie croniche non trasmissibili, la sofferenza e la disabilità che comportano bisogni protratti e variabili nel tempo, sfidano il modello dominante di assistenza sanitaria e richiedono modelli altamente innovativi capaci di coniugare interventi sanitari e interventi sociali; richiedono inoltre una grande flessibilità nella organizzazione dell'assistenza (come sostiene l'Organizzazione Mondiale della Salute, 2020).

Per questo le risorse vanno indirizzate verso progetti di innovazione del nostro welfare, piuttosto che incanalate nei settori «tradizionali» in cui sinora si sono concentrate. Occorre perciò investire in progetti dedicati a una forte infrastrutturazione dei servizi territoriali, una loro solida organizzazione, ragionevolmente omogenea su tutto il territorio nazionale, una ben più robusta attenzione ai determinanti sociali della salute.

RPS

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza assume tale modello, affermando con forza il ruolo dell'assistenza territoriale. Particolarmente condivisibili due progetti connessi tra loro: «Casa della comunità e presa in carico della persona» e «Assistenza domiciliare», i cui obiettivi sono la realizzazione di «1 casa ogni 24.500 abitanti» e la presa in carico di 5 milioni di cittadini in Assistenza domiciliare integrata (Adi). Si tratta di obiettivi ambiziosi che esigono precise misure organizzative e importanti dotazioni professionali, la cui realizzazione deve essere attentamente seguita per evitare che ancora una volta il passato condizioni il futuro.

Le riforme previste in accompagnamento degli interventi sono ugualmente condivisibili, in particolare l'impegno a definire, finalmente, standard strutturali, tecnologici e organizzativi dell'assistenza territoriale, oggi praticamente assenti (importanti anche per il rapporto e la continuità ospedale e territorio) e la scelta di privilegiare un modello di assistenza territoriale di comunità, fondato su strutture e interventi ad alta integrazione socio sanitaria e socioassistenziale ampiamente diffusi nel territorio.

Permangono tuttavia alcune preoccupazioni di fondo, da un lato la mancanza di una visione complessiva degli interventi rivolti alla salute della popolazione (anche solo nella integrazione della Missione Salute con la Missione Inclusione Sociale) e dall'altro nei rischi connessi alla attuazione di interventi che – si afferma – saranno comunque calibrati sulla base delle risorse disponibili a legislazione vigente (con il rischio ad esempio di costruire Case della comunità che resteranno inutilizzate per mancanza di personale).

5. *La questione del personale*

C'è una lezione che la pandemia ci lasciato e che non dovrebbe essere omessa. Riguarda il ruolo fondamentale svolto dal capitale umano in tutti i servizi alla persona e in particolare nel Servizio sanitario nazionale e nei Servizi sociali.

Il welfare è un settore ad alta intensità di lavoro. L'assistenza sociosanitaria non può essere garantita senza un elevato impiego di personale. Il governo dovrebbe avere ben chiaro, a maggior ragione dopo la pandemia, che una delle maggiori criticità dell'attuale Ssn riguarda la disponibilità di personale: serve personale formato, strutturato, motivato, adeguatamente retribuito e in numero sufficiente a garantire i livelli es-

senziali di assistenza. Dopo oltre un anno di emergenza sanitaria, non possiamo continuare a contare sulla disponibilità di operatori in pensione o di volontari; dobbiamo avere in mente una chiara strategia per dimensionare la dotazione di personale in base alle esigenze della popolazione.

Come noto, il Servizio sanitario nazionale presenta attualmente due problemi rilevanti. Il primo attiene ai vincoli imposti alla spesa e alla dotazione di personale. Il secondo riguarda la programmazione del fabbisogno futuro di personale. Il Ssn non è in condizioni di assumere il personale di cui avrebbe bisogno ma l'allentamento dei vincoli normativi non sarebbe sufficiente perché il personale disponibile sul mercato del lavoro è ormai ridotto al lumicino. I fronti su cui agire sono quindi due: la strutturazione del personale e la formazione di tutte le figure professionali.

Quali le prospettive con il Pnrr? Il Piano non interviene in modo esplicito sulla questione del personale. Vero è che le risorse europee non possono essere utilizzate per colmare le attuali carenze di personale ma è chiaro che la disponibilità di personale è il presupposto necessario per raggiungere ogni obiettivo di ripresa e per rafforzare la resilienza e la tempestività di risposta del sistema sanitario alle emergenze. La consapevolezza di tale priorità avrebbe richiesto un maggiore sviluppo del tema, pur rinviandolo ai provvedimenti conseguenti. Invece il tema resta troppo sullo sfondo, segno di una difficoltà a superare quella cultura che ha fatto della sanità pubblica, e di tutti i servizi pubblici, il principale attacco di chi vorrebbe spingere il welfare italiano verso il mercato, verso un sistema alternativo rispetto a quel Ssn che invece dovrebbe essere preservato e migliorato. Ancora una volta abbiamo l'impressione che si sia spilorci con il welfare pubblico e generosi con il welfare privato.

In realtà, la Missione Salute del Pnrr indica la questione del personale tra i suoi sette obiettivi generali: l'ultimo obiettivo recita: «Rafforzare la compagine del personale sanitario, anche sotto il profilo formativo al fine sviluppare le competenze tecnico-professionali, digitali e manageriali dei professionisti del Ssn nonché di colmare le carenze relative sia ad alcune figure specialistiche, sia nel campo della medicina generale». Un'affermazione forte, che contiene le importanti espressioni «rafforzare» e «Ssn», ma che è centrata prevalentemente sulla formazione e sulle carenze di specifici professionisti. Una affermazione che potrebbe comunque costituire una guida rispetto alle scelte che il governo dovrà fare in occasione delle prossime leggi di bilancio ma che temiamo possa

RPS

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

non essere tenuta in considerazione perché sul personale le «carcasce» che ci portiamo dietro sono ancora pesanti.

In particolare, preoccupa una frase passata quasi inosservata. In premessa, il Pnrr afferma: «Gli interventi saranno calibrati in funzione della possibilità di compensare finanziariamente gli oneri permanenti nell'ambito delle risorse complessive disponibili a legislazione vigente nel Sistema.» Tale precisazione, riportata solo per la sanità e per la scuola, pesa come un macigno sul futuro del nostro sistema. Voluta dal Ministero dell'Economia per scongiurare azioni di spesa incontrollate, è qualcosa di più di una semplice frase di prudenza. Lascia aperta la possibilità di dare attuazione agli interventi sulla base della possibilità di sopportarne gli oneri correnti conseguenti. Ovvero potrebbe incidere sulle priorità con le quali saranno realizzate le azioni (che cosa si fa prima e che cosa si fa dopo) o addirittura sulla effettiva attuazione di parte del programma. Una discrezionalità molto preoccupante, lasciata nelle mani degli attuatori del Piano.

Va inoltre precisato che, ancorché i fondi europei non possano essere utilizzati per la spesa per il personale, tale regola andrebbe attentamente valutata quando si tratta di progetti «start up», il cui avvio richiede l'impiego di personale per promuovere innovazioni in grado di produrre risultati che nel medio periodo possono rendere sostenibile la prosecuzione delle attività senza la necessità di finanziamenti ad hoc. È il caso ad esempio del potenziamento di alcune forme di assistenza domiciliare, la cui complessità richiede investimenti iniziali particolarmente impegnativi ma che a regime sono in grado di autofinanziarsi.

6. Briciole alla sanità (e al sociale)

Resta infine un'ultima questione. Alla Missione Salute è destinato solo l'8,6% dei fondi del New Generation Eu. Un risultato che potrebbe essere giudicato importante se si pensa che inizialmente era persino messa in discussione la possibilità di assegnare alla sanità parte delle risorse. Un risultato che suona invece uno schiaffo se si pensa alla centralità del sistema sanitario nella ripresa economico sociale e nella tutela della salute delle persone. Poche anche le risorse della Missione 5 Inclusione Sociale riservate (3,83 miliardi) a progetti per Servizi socioassistenziali, disabilità e marginalità, che peraltro dovrebbero armonizzarsi con quelli della Missione 6 Salute.

A questo proposito sono necessari alcuni elementi di conoscenza.

Le risorse disponibili per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia sono, per l'Italia, complessivamente 311 miliardi. A tale cifra si arriva considerando innanzi tutto i fondi provenienti da Next Generation Eu, il più importante strumento di aiuto agli stati destinato a riforme e investimenti da realizzare entro l'anno 2026, al quale si aggiungono altre fonti minori: il React Eu (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe, fondi europei già disponibili nei programmi 2014-2020), i residui dei Fondi strutturali di investimento (Sie) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr). L'ultima importante fonte di finanziamento è quella derivante dalla programmazione di Bilancio per gli anni 2021-2026, la quale prevede complessivamente 80 miliardi di euro (Commissione europea, 2020b).

Tabella 1 - I fondi disponibili (Pnrr 12/01/2021), miliardi di euro

	Totale mld	Missione Salute mld (%)
React Eu	13	1,71 (13%)
Ng-Eu	210	18,01 (8,6%)
Fondi Sie/Pon	7	-
Feasr	1	-
Progr. Bilancio 2021-26	80	1,01 (1,3%)
Totale	311	20,73 (6,7%)

È bene ricordare che l'accordo raggiunto a dicembre 2020 nel Parlamento europeo (Commissione europea, 2020a) prevede fra l'altro due vincoli di destinazione del Ngeu: almeno il 37% della dotazione deve sostenere la transizione verde e almeno il 20% la trasformazione digitale. Oltre la metà dei fondi del Ngeu è quindi a destinazione vincolata. Pur nel rispetto delle indicazioni europee, la scelta a favore della Missione Salute ha dell'incredibile. La pandemia ha mostrato quanto fragile, indebolito dai tagli e impreparato fosse il Servizio sanitario italiano e ancor più i servizi sociali. In questi mesi grazie al sacrificio e al senso etico e professionale di chi lavora nel sistema sociosanitario si è potuto rispondere all'emergenza a prezzo di tante sofferenze e tante morti anche tra gli operatori della sanità.

Avevano detto che la pandemia sarebbe stata l'occasione per ripensare a fondo, e rinnovare, la struttura e l'organizzazione del nostro Ssn e avevano detto: mai più tagli.

Avevano detto che andava rafforzata la prima linea, quella della prevenzione, delle cure primarie, dell'integrazione tra sociale e sanitario, quella linea che si era subito sfaldata nella prima ondata e che non è stata rafforzata in vista della seconda.

Avevano detto che era prioritaria la ricerca finalizzata indipendente, e che la priorità era la risorsa umana, la formazione di una nuova generazione di personale infermieristico e di medici specialisti.

Avevano dichiarato che per fare tutto ciò ci sarebbero stati anche i 37 miliardi del Mes. Poi ci è stato detto che i soldi del Mes non servivano, perché c'erano quelli del Recovery Fund. E invece ai progetti per la Salute sono state riservate le briciole.

Si tratta comunque di una cifra imponente, che la sanità deve saper spendere bene anche perché da questo dipende la possibilità di rivendicare e ottenere maggiori risorse nel bilancio dello Stato, per le spese correnti.

Per spendere bene sarebbe necessario fra l'altro prevedere un ampliamento (o almeno una rivisitazione) del progetto «Ammodernamento parco tecnologico degli ospedali» (attualmente 3,4 miliardi) e del progetto «Ospedali» (attualmente 5,5 miliardi), i quali prevedono misure riferite alla sicurezza e alla qualità dei luoghi delle cure: tali interventi dovrebbero essere estesi anche all'ammodernamento del parco tecnologico e digitale delle strutture distrettuali e della prevenzione. Vero è che la dotazione di risorse è comunque esigua rispetto anche solo alle necessità degli ospedali, ma è necessario ristrutturare, rendere accoglienti e sicure anche tutte le strutture territoriali, dai consultori ai centri di salute mentale, attraverso un insieme di micro interventi che avrebbero fra l'altro il grande pregio di produrre occupazione diffusa a livello locale e rendere immediatamente visibile il percorso di ammodernamento auspicato.

Concludiamo ricordando che il rischio di sprecare finanziamenti è altissimo, anche realizzando strutture che poi, in assenza di personale (in primo luogo infermieri) non potranno essere messe in funzione o verranno appaltate all'esterno. Il rischio di cambiamenti solo sulla carta è altissimo. Ma non possiamo permetterci di sprecare una occasione che non si ripresenterà mai più in questo secolo. Il lavoro di stimolo e monitoraggio della società civile e delle organizzazioni sindacali sarà a tal fine fondamentale.

Riferimenti bibliografici – Sitografia

Commissione europea, 2020a, *Domande e risposte sull'adozione del bilancio a lungo termine Ue 2021-2027*.

Commissione europea, 2020b, *Piano per la ripresa dell'Europa*.

Corte dei Conti, 2020, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica* (in specie par. 39, pp. 22-23).

Sos Sanità, 2020, *Finanziamenti europei per la ripresa: usarli bene. Priorità assistenza sociale e sanitaria territoriale*, Appello della Coalizione, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sossanita.org/wp-content/uploads/2020/11/APPELLO-FONDI-UE-SOCIOSAN-TERRITORIO-def-14.pdf>.

Sos Sanità, 2021, *PNRR: il ritocco non convince*, Comunicato gennaio 2021, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.sossanita.org/archives/12391>.

Who, 2020, *Covid-19 Strategic Preparedness and Response Plan, Operational Planning Guidelines to Support Country Preparedness and Response* (in specie cap. 2).

RPS

Nerina Dirindin e Stefano Cecconi

Investimenti sociali e Next Generation Eu in Italia

Andrea Ciarini ed Elisa Mariano

RPS

In questo articolo l'attenzione è concentrata sul Piano nazionale di resilienza e ripresa italiano alla luce del paradigma dell'Investimento sociale (Is), la prospettiva di ricalibratura del welfare al centro dei principali tentativi riforma promossi dalle istituzioni europee negli anni passati. L'analisi proposta mira a esaminare se e quanto l'Is sia attrezzato per rispondere alle nuove domande di protezione sociale sorte

in seguito alla pandemia, riconsiderando le opzioni percorribili per intervenire sui nodi critici del sistema di welfare italiano, sia quelli di lungo periodo (l'infrastrutturazione sociale e la carenza di servizi di welfare), sia quelli che si sono manifestati più di recente con l'ultima tornata di riforme che hanno riguardato in particolare le politiche di contrasto alla povertà e inserimento attivo nel mercato del lavoro.

1. Il modello sociale europeo di fronte alle sfide della pandemia (e non solo)

Con l'esplosione della crisi sanitaria e della nuova recessione economica i sistemi di welfare europei si trovano oggi a fronteggiare uno sforzo di riorganizzazione quasi senza precedenti. In Italia il blocco dei licenziamenti, gli ammortizzatori sociali in deroga e le misure di contrasto alla – poco prima della pandemia con il Reddito di cittadinanza e poi in piena emergenza sanitaria con il Reddito di emergenza – hanno consentito di attutire i colpi di impatti sociali che altrimenti sarebbero stati devastanti. Sappiamo che alcune di queste misure saranno sostituite da programmi di riforma ben più strutturati, tanto più in considerazione dei Piani nazionali di resilienza e ripresa (Pnrr) legati al *Next Generation Eu*, il ben noto piano europeo di ripresa che nei prossimi anni dovrà ridisegnare le strategie di crescita e anche i modelli sociali dei Paesi europei. Per l'Italia è una occasione storica che segna un vero e proprio cambio di passo rispetto al passato, quando i tentativi di ricalibratura sono andati a più riprese a vuoto, sia per il peso delle resistenze interni, sia per i molti vincoli esterni di livello europeo che diversi studiosi non hanno mancato di rimarcare. Basti ricordare quanto sottolineato anni addietro da Chiara Saraceno (2013; vedi anche Ascoli e al., 2016) rispetto

alla contraddizione, per anni insuperata, tra gli obiettivi ambiziosi della vecchia agenda sociale europea e la strenua difesa da parte delle stesse istituzioni europee di quelle politiche di austerità e vincoli fiscali che nei fatti impedivano di perseguire quegli obiettivi, soprattutto ai Paesi più colpiti dalla precedente crisi economico-finanziaria e che più invece avrebbero avuto bisogno di spazio fiscale per ammortizzarne i costi sociali. Come ha rimarcato Francesco Saraceno (2017), dopo una breve parentesi (tra il 2008 e il 2009) in cui i bilanci pubblici erano stati chiamati a contenere i costi sociali della crisi, in seguito il ritorno delle riforme strutturali ha fortemente indebolito la capacità di risposta dei sistemi di protezione sociale, acuendo le divergenze tra i Paesi cosiddetti «virtuosi» e quelli che, in condizioni di bilancio più critiche o sottoposti alle cure della Troika, non hanno avuto alternative al mero taglio della spesa sociale (Matsaganis, 2013; Petmesidou e Guillén, 2014).

Rispetto a questa fase ci troviamo oggi di fronte a uno scenario diverso, tanto sul piano della domanda sociale, quanto su quello dell'offerta, ovvero le politiche da mettere in campo per fronteggiare le nuove situazioni di rischio. Rispetto alla crisi precedente, quando gli obiettivi dell'agenda sociale europea erano stati subordinati all'austerità, la repentina risposta delle istituzioni comunitarie ha attutito i colpi della recessione. Da questo punto di vista, le aspettative di un cambio di passo in Europa sono oggi più che mai giustificate, tanto più considerando l'importanza degli accordi raggiunti in sede europea, attesi tuttavia alla traduzione in programmi di investimenti concreti da parte di tutti i Paesi membri, soprattutto quelli che più sono stati colpiti dalla pandemia (tra questi certamente l'Italia). Resta inoltre la questione di come coniugare, anche nella fase post-Covid, competitività e coesione sociale, in un quadro che inevitabilmente vedrà aumentare i debiti pubblici, con conseguenze anche sulla loro sostenibilità. Come favorire dunque una crescita inclusiva in contesti sottoposti a diversi fattori di trasformazione? Come coniugare una via alla competitività e una transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, salvaguardando la coesione sociale? E come ribilanciare le politiche di protezione sociale per rispondere ai bisogni emergenti nel quadro del Next Generation Eu?

Nelle prossime pagine concentreremo l'attenzione sul paradigma dell'Investimento sociale (Is) che come è noto è stato al centro dei principali tentativi di ricalibratura e riconosciuto altresì dalle istituzioni europee come prospettiva di convergenza comunitaria verso assetti di protezione sociale comuni, da un lato più capaci di sostenere la crescita, dall'altro anche più inclusivi. Ci domanderemo in questo senso, se e

quanto l'Is sia attrezzato a rispondere alle nuove domande di protezione sociale sorte in seguito alla pandemia. Di seguito guarderemo all'Italia, alla luce del dibattito sul Recovery Plan. Qui ci domanderemo se e in che misura una strategia di riforma orientata all'Is sia percorribile (e auspicabile) per il Pnrr italiano, focalizzando l'attenzione sulle opzioni da considerare al fine di intervenire sui nodi critici del sistema di welfare italiano, sia quelli di lungo periodo (l'infrastrutturazione sociale e la carenza di servizi di welfare), sia quelli che si sono manifestati più di recente con l'ultima tornata di riforme che hanno riguardato in particolare le politiche di contrasto alla povertà e di inserimento attivo nel mercato del lavoro.

2. *L'investimento Sociale. Un paradigma di ricalibratura ancora attuale?*

Come detto in precedenza la prospettiva di ricalibratura che fino a oggi ha trovato più spazio negli studi sui regimi di welfare è quella riconducibile al dibattito sull'Is, assurto a livello europeo a paradigma di riferimento per i processi di convergenza, sin dal lancio del *Social Investment Package* della Commissione europea nel 2013 fino al Pilastro europeo dei diritti sociali nel 2017. Nei suoi principi fondanti questo paradigma poggia sull'idea di una possibile combinazione virtuosa tra modernizzazione del welfare, riduzione delle rigidità nel mercato del lavoro, supporto ai fattori della competitività delle imprese e però anche investimenti in innovazione, ricerca, educazione – sin dalla prima infanzia – e nuovi servizi di welfare a sostegno della più ampia partecipazione attiva al mercato del lavoro (Esping-Andersen, 2000; Hemerijck, 2013 e 2017; Crouch, 2020). La produttività della spesa sociale che in questo paradigma viene promossa è molta diversa dal tradizionale interventismo pubblico di derivazione keynesiano-fordista che vedeva nell'espansione della spesa sociale un mezzo, tanto di protezione dai rischi connessi all'attività lavorativa alle dipendenze, quanto di crescita della domanda interna, sia pure al prezzo di un eccesso di debito pubblico. Come ha scritto Palier (2013), rispetto a questa fase (gli anni dei trenta gloriosi e dello sviluppo incrementale delle prestazioni) alla protezione sociale non si chiede più di concorrere direttamente alla piena occupazione e alla redistribuzione della ricchezza in vista della stabilità dei cicli di produzione e consumo. È piuttosto indirettamente che la spesa sociale concorre a raggiungere questi obiettivi, favorendo la partecipazione attiva al mercato del lavoro, soprattutto delle componenti che più corrono il rischio di rimanere escluse – le donne per vincoli familiari o mancanza di servizi, i

RPS

Andrea Carini ed Elisa Mariano

giovani per deficit relativi alla scolarizzazione e alle competenze professionali acquisite – in uno scambio tra vecchie politiche passive (tese a diminuire) e nuove politiche attivanti pensate per fare fronte a nuovi rischi legati ai cicli di vita, non solo al lavoro. Ovviamente, sia che si tratti di consolidare i risultati conseguiti sia di colmare un gap, la prospettiva dell'Is implica un maggiore sforzo di investimenti nelle politiche attive del lavoro, della formazione, di cura e conciliazione. Di contro il risvolto è stato, almeno inizialmente, l'accettazione di un sostanziale ridimensionamento delle politiche passive (pensioni e politiche passive del lavoro) perché non più utili a dare risposte efficaci ai nuovi bisogni, e inadatte a incidere sull'attivazione e l'occupabilità dei beneficiari. In effetti, inizialmente più che sul contrasto delle disuguaglianze, l'Is ha agito soprattutto sul sostegno alla partecipazione attiva al mercato del lavoro e gli investimenti in quelle politiche di welfare in grado di incrementare i livelli di produttività.

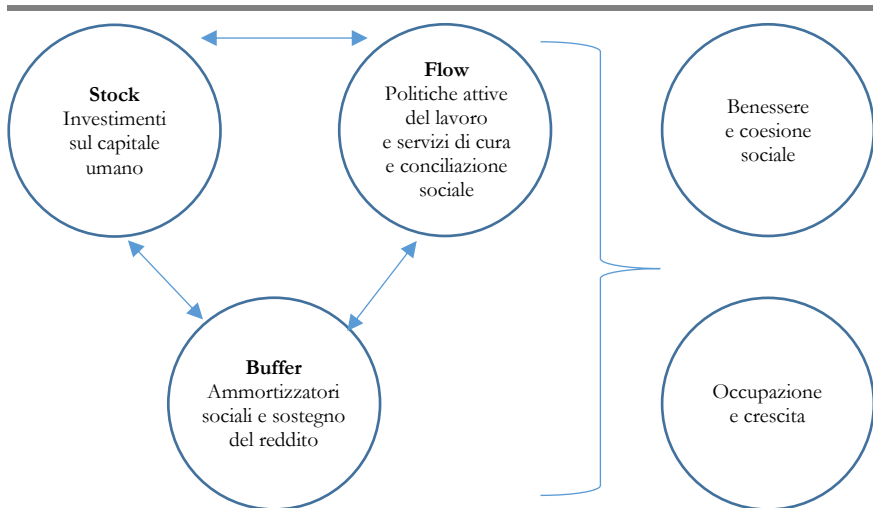
Questa sottovalutazione ha attirato diverse critiche. Tra di esse, vanno menzionate una presupposizione di stabilità dei mercati finanziari che la crisi del 2008 ha rivelato inesatta (Crouch, 2020) e in secondo luogo una eccessiva stigmatizzazione delle «vecchie» politiche di protezione sociali «passive» conseguente all'implicita distinzione tra spese sociali sulle quali vale la pena investire perché «produttive» (politiche attive del lavoro, formazione, cura e conciliazione) e spese sulle quali invece accettare tagli perché improduttive (pensioni e politiche passive del lavoro). Infine, la tendenza dei lavoratori più qualificati – gli *high skilled workers* del terziario avanzato – a trarre maggiore vantaggio dalle politiche attivanti a scapito di quelli meno qualificati e dei beneficiari più deboli – il cosiddetto «effetto Matteo» (si veda su questo Cantillon, 2011; Bonoli e al., 2017) dal passo del vangelo secondo Matteo in cui è scritto: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha».

Come ha scritto di recente Crouch (2020), l'Is è un approccio di policy utile a evitare la trappola della competizione basata solo sui prezzi – ovvero sul basso costo del lavoro – che porta con sé specializzazioni produttive in attività a basso valore aggiunto. E tuttavia, la via alta alla competitività, se da una parte favorisce la qualificazione e la produttività del lavoro, dall'altro non risolve i problemi di chi è esposto alla insicurezza e precarietà del lavoro. Questa è una delle principali sfide per i sistemi di welfare europei, con il problema però, almeno fino agli anni più recenti, delle risorse scarse che non consentivano manovre espansive sulla spesa, soprattutto per i Paesi con minore spazio fiscale a causa

dei vincoli dell'austerità. Si è assistito così spesso al tentativo di riallocare voci di spesa tra aree di policy, alla ricerca di equilibri di difficile quadratura che hanno finito però con l'incidere sull'allargamento delle disuguaglianze tra chi riesce a collocarsi sulle fasce alte del mercato del lavoro e chi, invece, rimane intrappolato in condizioni di lavoro povero.

Di fronte al rischio di una crescente spaccatura tra «vincitori» e «vinti» di questa transizione, emerge certamente la necessità di un potenziamento degli strumenti di protezione del reddito per i nuovi «esclusi», come peraltro è stato riconosciuto nella più recenti riformulazioni delle basi istituzionali dell'Is. Il riferimento va qui ai lavori di Hemerijck (2017; vedi anche Hemerijck e Ronchi, 2020), in cui il precedente *trade-off* tra spese passive e attive è stato rivisto e superato nella triangolazione (vedi fig. 1), tra: 1) *Stock* – ovvero investimenti sulla formazione e il capitale umano per tutto l'arco della vita; 2) *Flow* – politiche attive del lavoro e servizi di conciliazione tra lavoro e compiti di cura; 3) *Buffer* – reti inclusive di protezione del reddito e ammortizzatori sociali. Rispetto alle prime tematizzazioni sull'Is, c'è in questa nuova tematizzazione il riconoscimento della necessaria integrazione tra azioni a sostegno della transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto e misure di protezione del reddito sotto forma di reddito minimo garantito e ammortizzatori sociali. Restano nelle politiche passive la spesa per le pensioni e le misure di ritiro anticipato dal mercato del lavoro.

Figura 1 - Le basi istituzionali dell'Investimento sociale



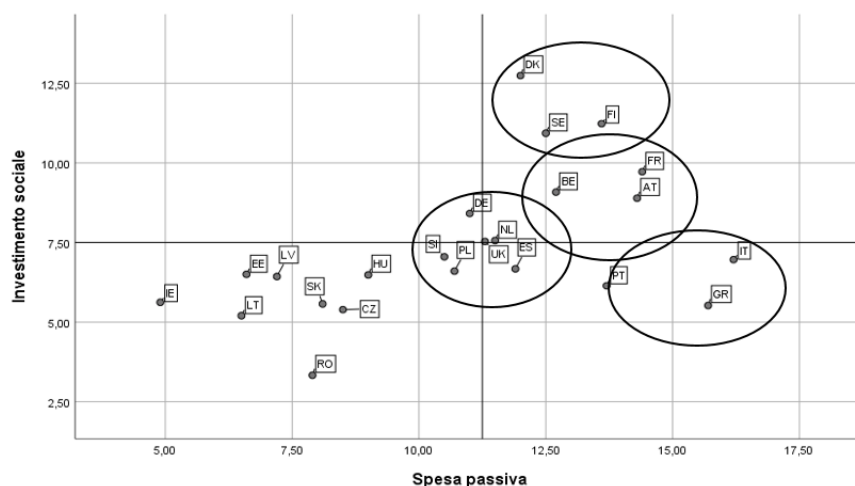
Fonte: Nostro adattamento da Hemerijck, 2017.

3. Le nuove basi istituzionali dell'Investimento sociale e il suo contributo alla crescita economica e coesione sociale.

L'Italia in prospettiva comparata

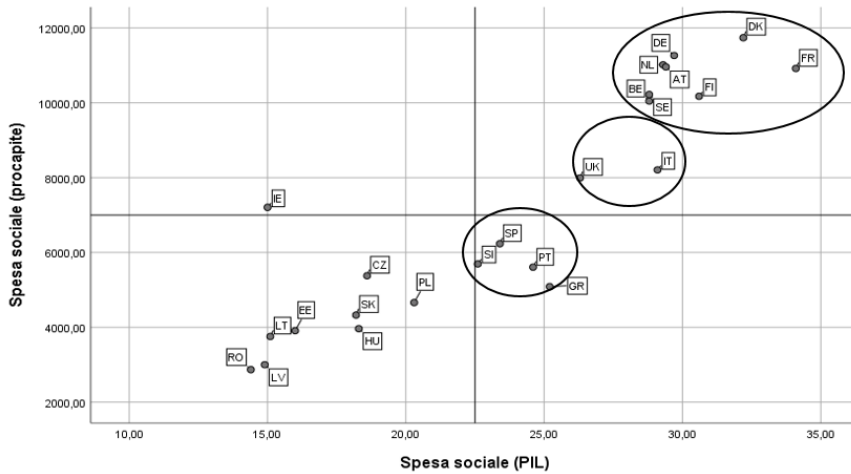
Seguendo questa tripartizione possiamo valutare più da vicino il contributo che queste politiche danno alla crescita economica e alla coesione sociale e insieme a questo anche le differenze tra i Paesi europei nel perseguimento di una tale strategia. Come si può notare dal grafico seguente (vedi fig. 2) in cui sono riportati i dati aggregati tra spesa passiva (pensioni e misure di uscita anticipata dal lavoro) e attiva (politiche attive del lavoro, ammortizzatori sociali e contrasto della povertà, formazione, ricerca e sviluppo, politiche per l'infanzia e la famiglia) a fronte di Paesi come la Danimarca, la Finlandia, la Svezia che dedicano all'Is una quota ampia di spesa sul Pil (superiore al 10%), ve ne sono altri che invece hanno una bassa incidenza, mostrando di contro uno sbilanciamento verso la spesa passiva. Tra questi, figura l'Italia. Si tratta di Paesi che non necessariamente spendono poco per la protezione sociale. Su questo si veda la successiva figura 3, in cui sono incrociate la spesa sociale sul Pil e quella pro capite. A tutti gli effetti la spesa sociale italiana è in linea con la media europea (e superiore ai Paesi con i quali è tradizionalmente accomunata, cioè tutto il fronte mediterraneo: Spagna, Portogallo, Grecia).

Figura 2 - Investimento sociale e spesa passiva, val. % sul Pil, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 3 - La spesa sociale nei regimi di welfare europei, val. pro capite e % sul Pil, anno 2017

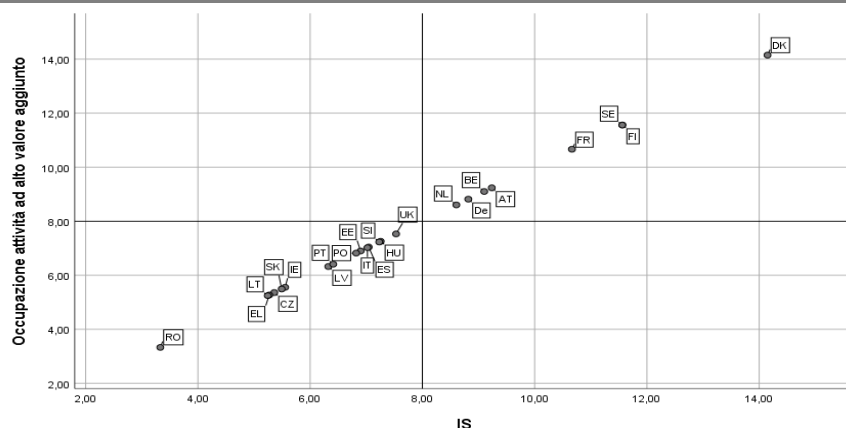


Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

L'esperienza dei Paesi nordici evidenzia come si possa perseguire un percorso di specializzazione produttiva verso settori a più alto valore aggiunto (vedi fig. 4), coniugando alti livelli di occupazione (soprattutto femminile), investimenti in formazione, ricerca, capitale umano (*stock*), politiche di sostegno alle transizioni nel mercato del lavoro, compreso un sistema strutturato di sostegno del reddito (*buffer*) e un basso grado di disuguaglianze sociali, come si vede dalla figura 5 in cui la spesa per l'Is è incrociata con il coefficiente Gini. Questa via alta alla competitività, che possiamo associare a una agenda di Is, si regge su processi di ricalibratura che negli anni hanno previsto un impegno costante dello stato nel finanziamento di politiche di welfare universaliste e orientate a sostenere un mercato del lavoro a elevata partecipazione, con politiche sociali, servizi di cura e conciliazione e politiche del lavoro volte a coniugare attivazione e sostegni passivi sotto forma di ammortizzatori sociali generosi e misure di sostegno del reddito universaliste (Burrone, 2016; Hemerijck, 2017; Hemerijck e Ronchi, 2020).

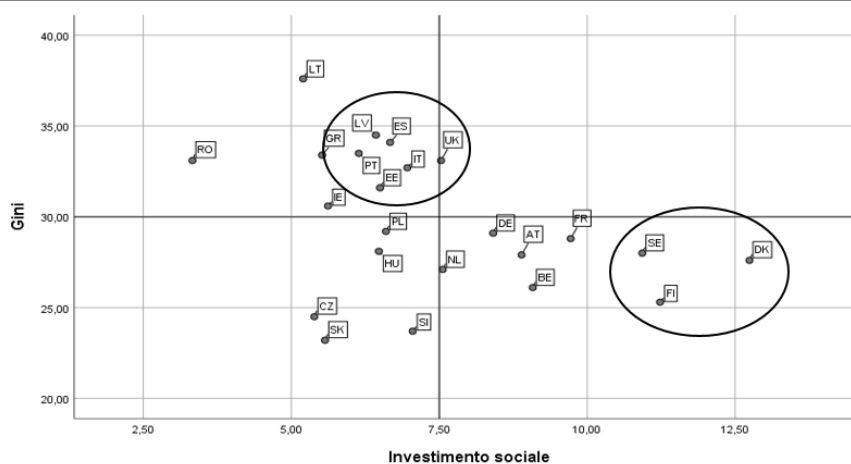
Rispetto all'opzione della pura deregolamentazione del mercato del lavoro, della privatizzazione e dei tagli alla spesa pubblica, l'Is dei Paesi nordici mostra come si possa investire su aree di policy che non solo rispondono ai bisogni sociali emergenti, ma consentono anche di assorbire meglio gli shock economici.

Figura 4 - L'investimento sociale e la specializzazione produttiva in settori ad alto valore aggiunto, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Figura 5 - L'Investimento sociale e le disuguaglianze, anno 2017



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Naturalmente vi sono anche alternative a questa opzione «nordica». Detto in altri termini si può anche scegliere di far crescere l'occupazione più semplicemente sostenendo l'occupazione «purché sia», al prezzo tuttavia di alte disuguaglianze sociali e una ampia espansione del

lavoro «povero» alla periferia del mercato del lavoro. Vi sono ad esempio Paesi come il Regno Unito che pur presentando alti tassi di occupazione (inclusa quella femminile), non evidenziano una alta spesa per l'Is, specialmente sul fronte delle politiche attive del lavoro, caratterizzate tradizionalmente da approcci *work-first*, tesi a favorire a qualunque costo l'inserimento lavorativo, anche al prezzo di lavori precari e poco qualificati (Ciarini, 2016; Burrioni, 2016; Crouch, 2020). Il risvolto è come detto una disuguaglianza più alta (vedi ancora fig. 5), su cui le politiche di welfare hanno una più bassa incidenza. Il *trade-off* che qui emerge è quello tra lavoro e povertà associata al lavoro, con il fenomeno dei *working poor*, ovvero dei lavoratori a basso reddito che vivono in nuclei familiari a rischio povertà (Barbieri e al., 2018) che è andato crescendo di incidenza, anche per questo impianto di politiche attive meno generose.

All'estremo opposto si trovano i Paesi mediterranei. Nel primo caso siamo di fronte a contesti caratterizzati da uno sbilanciamento passivo (previdenziale soprattutto) speculare a una minore dotazione di politiche attive del lavoro (*flow*) e un minore investimento in formazione e ricerca (Burrioni, 2016). Per questi Paesi (tra cui l'Italia) non vale il rapporto di funzionalità tra politiche di Is e via alta alla competitività. Vale piuttosto il contrario. La bassa spesa in Is è speculare a un sistema produttivo condizionato in negativo da una bassa specializzazione in settori innovativi. In Italia, una struttura della domanda di lavoro di questo tipo fa più fatica (rispetto ad altri contesti) ad assorbire lavoro qualificato e anche a richiedere interventi in formazione e ricerca. A questo si aggiunge una disuguaglianza alta, data dalla mancanza, almeno fino agli anni più recenti, di politiche di contrasto alla povertà (su questo torneremo meglio nel prossimo paragrafo).

Rispetto alle traiettorie di ricalibratura, l'Italia soffre dunque di un doppio condizionamento negativo. Il primo riguarda la bassa dotazione di spesa per il capitale umano e servizi di cura e conciliazione di sostegno alla più ampia partecipazione al mercato del lavoro. Il tutto accentuato da un abbattimento degli investimenti pubblici, compresi quelli sulle infrastrutture sociali (Ciarini e Reviglio, 2020). Su questi nodi critici disponiamo di analisi che hanno bene messo in evidenza i problemi innescati dall'austerità a livello regionale, dove si è concentrato il grosso dei tagli alla spesa pubblica e dove oggi si scaricano tensioni crescenti alla divaricazione interna, in una sorta di «effetto Matteo» su base territoriale.

Tra persistenza degli assetti istituzionali ereditati dal passato e mancata

ricalibratura il welfare italiano è arrivato alla grande recessione già gravato da criticità evidenti, su tutte una differenziazione interna che non ha uguali nel panorama europeo (Pavolini e al., 2015) e una riduzione quasi senza precedenti dei fondi destinati agli enti locali (Del Pino e Pavolini, 2015). Ma lo stesso possiamo dire degli investimenti sulle infrastrutture sociali. A fronte di un vero e proprio tracollo degli investimenti pubblici – tra i 10 e i 12 miliardi in meno tra il 2007 e il 2017 secondo i dati riportati da Prodi e Reviglio (2019) – sono stati i livelli territoriali a fare registrare le contrazioni di spesa più forti, come risultato del taglio dei trasferimenti agli enti locali dovuto al pareggio di bilancio. In termini generali i dati della Corte dei Conti (2015) sono ancora più espliciti: tra il 2007 e il 2015 il governo nazionale ha imposto a regioni e enti locali tagli per circa 40 miliardi di euro, pari 2,4 punti percentuali di Pil (*in*).

Un altro elemento non meno problematico della transizione italiana riguarda il rapporto con una struttura produttiva attardata su produzioni a basso valore aggiunto che limita il pieno sviluppo di una domanda sociale più complessa, in linea con bisogni nuovi e lo sforzo di crescita delle produzioni ad alto valore aggiunto, sostenute anche dalle politiche di Is (Maestripietri e Ranci, 2016; Kazepov e Ranci, 2017). L'Italia è ad oggi un Paese a forte vocazione manifatturiera. Detto questo, c'è un problema di qualità di queste produzioni, con un persistente basso valore aggiunto che scarica i suoi effetti più negativi sulla qualità del lavoro che si crea e sulla sua bassa produttività, in settori peraltro più esposti alla concorrenza sui prezzi e costo del lavoro (Reyneri e Pintaldi, 2013).

Per molti aspetti l'Italia sembrerebbe un Paese refrattario a una agenda di Is. Dobbiamo dunque concludere che queste politiche sociali non sono una opzione percorribile per l'Italia, perché sostanzialmente inadatte ad agire sui caratteri di fondo della struttura produttiva italiana? In realtà, se si assume l'obiettivo di contribuire a qualificare verso l'alto la struttura produttiva (l'idea di perseguire una via alta alla competitività), oltre che rispondere ai nuovi rischi sociali, la prospettiva dell'Is presenta ancora vantaggi per un Paese come l'Italia. In primo luogo, per il rapporto diretto con la crescita dell'occupazione qualificata. Le politiche sociali non possono certo sostituire le politiche industriali o gli investimenti per qualificare il tessuto produttivo. Possono però contribuire a creare un ambiente favorevole alla transizione verso produzioni a più alto valore aggiunto, favorendo la crescita della produttività e la qualificazione del lavoro verso i settori più qualificati (Hemerijck e

Ronchi, 2020). Ma se è così, a maggior ragione l'Is non può fare a meno di interventi in grado di rilanciare gli investimenti sulle infrastrutture sociali e sui servizi di welfare. Questo significa che abbiamo bisogno di politiche economiche che incorporano finalità sociali e di politiche sociali che siano in grado di produrre impatti economici, diretti e indiretti. Si tratta di capire se vogliamo governare questi processi con politiche e investimenti, oppure lasciare che siano le famiglie o, peggio, il mercato sommerso a fornire le risposte.

RPS

Andrea Carini ed Elisa Mariano

4. Il Pnrr italiano in una prospettiva di Investimento sociale

Il Pnrr italiano approvato a gennaio 2021 (ma suscettibile di future modifiche) contiene gli obiettivi strategici delle misure da adottare per l'utilizzo del programma Next Generation Eu. Le risorse stanziare (tra prestiti e contributi a fondo perduto) ammontano a oltre 200 miliardi di euro, a cui vanno ad aggiungersi parte dei fondi di coesione all'interno del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027. Si tratta di risorse senza precedenti che in ottemperanza alle linee guida europee sono destinate a tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale.

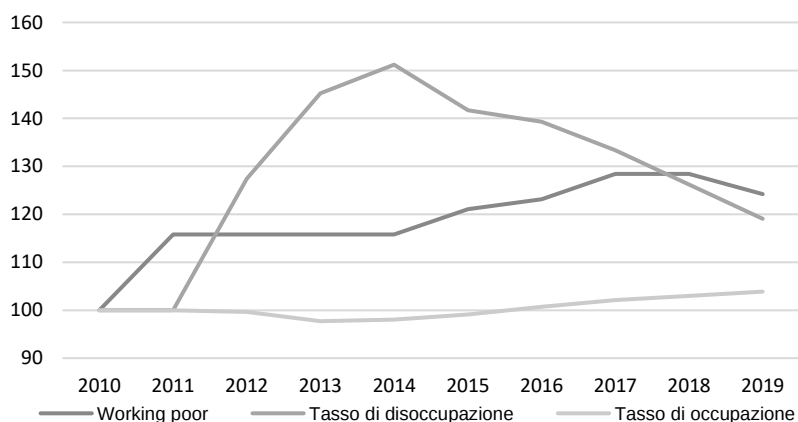
L'Italia è arrivata allo scoppio della pandemia in una situazione di grave deterioramento del mercato del lavoro, stretto al ribasso in un circuito di bassa e cattiva occupazione (soprattutto femminile), e sostegni pubblici inadeguati o assenti, in particolare nei confronti delle fasce di popolazione più vulnerabili: giovani precari, donne, lavoratori non coperti dagli ammortizzatori sociali ordinari (Ferrera, 2019). A fronte della diminuzione del tasso di disoccupazione, almeno dal 2014, e di un andamento piatto, sia pure tendenzialmente positivo, dell'occupazione (vedi fig. 6), era d'altra parte la forte crescita del lavoro povero e dei *working poor*¹ a destare forti preoccupazioni.

Dallo scoppio della pandemia a oggi lo scenario è cambiato in negativo, ma non tanto (almeno per il momento) per l'aumento della disoccupazione (grazie al blocco dei licenziamenti e agli ammortizzatori sociali in deroga), quando per il calo drammatico dell'occupazione. I più recenti dati diffusi dall'Istat segnalano un impatto significativo in questo senso:

¹ Persone di età compresa fra i 18 e i 64 anni che vivono in una famiglia in condizioni di povertà relativa, cioè con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale.

rispetto al mese di novembre 2019, a dicembre 2020 si osserva una diminuzione dell'occupazione pari a 101 mila unità, un aumento di 34 mila unità delle persone in cerca di lavoro, i disoccupati, e un contestuale aumento degli inattivi, cioè delle persone che non risultano occupate o in cerca di occupazione, di 42 mila unità. Particolarmente preoccupante la dinamica per le donne: la diminuzione delle occupate (99 mila in meno) e il contestuale aumento delle inattive (62 mila in più) rappresentano segnali di una congiuntura particolarmente sfavorevole nei confronti di questo segmento di popolazione, che appare oggi più che mai vulnerabile ed esposto agli shock del mercato del lavoro. A livello tendenziale, rispetto a dicembre 2019 si osserva nello stesso mese del 2020 una perdita complessiva di 444 mila lavoratori (312 mila dei quali donne), una diminuzione delle persone in cerca di occupazione pari a 222 mila unità (126 mila le donne) e un aumento degli inattivi complessivamente di 482 mila unità (338 mila sono donne).

Figura 6 - *Working poor, occupati e disoccupati in Italia, anni 2010-2019, val. 2010 = 100*



Fonte: Nostra elaborazione su dati Eurostat.

Con la fine del blocco dei licenziamenti la situazione potrebbe ulteriormente peggiorare e in questo caso portare a un aumento drammatico anche della disoccupazione, soprattutto nei settori produttivi più colpiti della crisi. Questi cambiamenti sono destinati a modificare e estendere il quadro della vulnerabilità sociale. Ai *working poor* e ai lavoratori a bassi

salari² si aggiungono nuovi gruppi di soggetti vulnerabili, con problemi di cronicizzazione che possono scivolare nella mancanza prolungata di occasioni di lavoro. Che cosa proporre dunque per un piano di interventi in grado di incidere sui problemi vecchi e nuovi che si sono aperti con la pandemia? Quanto e in che misura una strategia di Is è adeguata a fare fronte ai molteplici fronti di crisi cui dovrà fare i conti il Pnrr italiano nella parte riguardante l'inclusione sociale e il contrasto alle disuguaglianze?

Una strategia di Is – per come è stata riformulata di recente, ovvero a partire dalla triangolazione tra Stock, Flow e Buffer (vedi di nuovo fig. 1) – presenta indubbi vantaggi, tanto più considerando lo spazio fiscale che il Next Generation Eu garantisce senza per forza (come è stato in passato) dover ricorrere a tagli in alcuni aree di intervento, per garantirsi risorse aggiuntive su altre. Il problema del *trade-off* tra spese passive, da tagliare, e spese attive, da incentivare, non è la questione principale da affrontare. Lo è molto di più come e in quale direzione si orientano gli investimenti sociali, ben sapendo che una strategia di questo tipo (se ben coordinata) può garantire ritorni in termini di competitività e qualità del lavoro nei settori a più alto valore aggiunto (grazie agli investimenti in formazione e capitale umano), preservando però anche i buffer, ovvero le misure di sostegno del reddito, da non vedere come puro assistenzialismo, bensì come rete di salvaguardia che ha la funzione, tra le altre cose, anche di assorbire gli shock economici. Detto questo, la questione è come si rafforza il legame tra sostegno del reddito e inserimento lavorativo in uno scenario di forte peggioramento del mercato del lavoro, quale quello che ci troveremo a fronteggiare in futuro.

Per evitare che si torni al punto di partenza è quanto mai opportuno intervenire sul Rdc per mettere ordine laddove sono emerse criticità, a cominciare da una scala di equivalenza che di fatto favorisce i single a discapito dei nuclei familiari più numerosi, dove si concentra gran parte del rischio povertà. Stesso discorso vale per il requisito dei dieci anni di residenza, un vincolo che esclude ingiustamente molti immigrati nel nostro Paese. Altro aspetto da sottolineare è la mancanza di una stretta sinergia tra trasferimenti e servizi sociali legati alla salute, alla cura e

² Diversamente da cui *working poor*, il cui rischio di povertà è funzione della struttura familiare di appartenenza e della collocazione nel mercato del lavoro di tutti i suoi membri, nel caso dei lavoratori a basso reddito si fa riferimento alla condizione reddituale del singolo lavoratore che per convenzione è fissata al di sotto della soglia dei due terzi del salario orario mediano.

conciliazione, alla scuola per i minori, tutti elementi che generalmente entrano a pieno titolo nelle misure di reddito minimo nella maggior parte dei Paesi europei. Investire di più su questi servizi, oltre a rafforzare le dotazioni di welfare nei territori, con un miglioramento più complessivo della qualità della vita, consentirebbe una presa in carico socio-assistenziale più completa, fatta non solo di erogazioni monetarie ma anche di servizi utili a favore un percorso di reinserimento sociale. Per fare questo andrebbero però rafforzate le dotazioni di risorse umane su cui possono contare gli enti locali, a partire dagli assistenti sociali, caricati di crescenti responsabilità ma ancora molto limitati nel numero.

Sempre in questa direzione, anche guardando ad altre esperienze europee, si potrebbe pensare a un ripristino e anzi rafforzamento di quei meccanismi di cumulo (i cosiddetti *in-work benefits*) tra sussidio e altri redditi che erano presenti nel Rei e che invece nel Rdc sono stati di fatto eliminati. Si tratta di meccanismi presenti nella gran parte dei Paesi europei (vedi Ciarini e al., 2020), pensati per rendere più attrattivo il lavoro regolare rispetto alla sola fruizione passiva dei sussidi o la combinazione tra sussidi e lavoro nero.

In ultimo ma non meno importante, occorre un intervento sulle politiche attive del lavoro (il più marcato tasto dolente della riforma). Dalla sua entrata a regime è indubbio che abbia avuto un impatto positivo sul contrasto all'esclusione sociale, come del resto è stato ricordato anche dall'Istat che ha stimato in 148 mila le famiglie in meno in povertà assoluta per un totale di 447 mila persone. Si tratta di una riduzione importante che ha avuto effetti positivi anche sulla riduzione dell'intensità della povertà come messo in evidenza più di recente dall'Inps (2020). Di contro è rimasto molto deficitario l'impianto delle politiche attive del lavoro, sostanzialmente inattuate in un primo momento e poi venute meno con la sospensione delle condizionalità ad opera dei decreti anticrisi. Da luglio 2020 le condizionalità sono state riattivate, in un quadro tuttavia segnato da una crisi strutturale della domanda di lavoro per effetto della recessione innescata dalla crisi sanitaria. È difficile immaginare un ritorno alla normalità in tempi brevi. Soprattutto è difficile ipotizzare che le condizionalità, da sole, possano agevolare il reinserimento lavorativo, considerando le molteplici difficoltà che già in partenza scontano i percettori di sussidi nella ricerca di un lavoro: bassa qualificazione, assenza prolungata di una occupazione, più svariate forme di fragilità sociale e familiare.

Su questo il Pnrr italiano prevede una revisione degli strumenti di inserimento, a partire dall'assegno di ricollocazione, e investimenti per co-

struire un sistema unico di presa in carico dei disoccupati, attraverso un investimento sulla profilazione dei beneficiari e il rafforzamento dei centri per l'impiego, da integrare con il sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati. Viene inoltre istituito un nuovo programma Gol (Garanzia di occupabilità dei lavoratori) con fondi pari a 232 milioni di euro per il 2021 (su 500 milioni stanziati dalla legge di bilancio attraverso il programma europeo React Eu) per gli adulti disoccupati in cerca di un lavoro o per i lavoratori che un lavoro rischiano di perderlo. Si tratta di una misura che in parte replica lo schema di garanzia giovani per i Neet, ma che allo stato attuale è ancora molto generica. Riforme di questo tipo possono aumentare il potenziale di occupabilità di chi è uscito dal mercato del lavoro e ha chance di rientrarvi attraverso meccanismi di accompagnamento al reinserimento nel mercato del lavoro. Date le dimensioni dell'emergenza occupazionale serve tuttavia uno scatto in avanti anche sul fronte della creazione diretta di nuova occupazione, con un ruolo più forte delle istituzioni, come anche in passato in situazioni analoghe si è fatto (si pensi al *New Deal di Roosevelt*), e non meno importante anche della società civile e del terzo settore.

In una fase come quella che stiamo attraversando, la riorganizzazione delle politiche attive del lavoro potrebbe giovare molto di alleanze sui territori tra soggetti pubblici e privati che vadano in questa direzione, sostenendo la creazione diretta d'occupazione in settori nei quali c'è una domanda potenziale di lavoro da sostenere. Dalla salvaguardia e tutela del territorio, ai beni sociali e culturali ci sono settori che, indipendentemente dalla crisi, continuano a domandare lavoro. Pensiamo alla cura e ai servizi alle persone, in Italia sottodimensionati rispetto agli standard europei (soprattutto quelli dei Paesi scandinavi), con gravi penalizzazioni sulle donne, sia per la minore disponibilità di servizi di conciliazione, sia perché ne rappresentano la gran parte degli occupati. L'occupazione nei servizi di welfare cresce in tutta Europa a ritmi sostenuti da anni. Tra il 2008 e il 2018 nei servizi di welfare sono stati creati 2,3 milioni di lavoro (+37,6% nell'assistenza residenziale; +19,9% nell'assistenza domiciliare). Per molti di questi servizi i problemi riguardano semmai la pressione al ribasso nel costo del lavoro e il fatto che non sono accessibili a tutti, soprattutto in alcuni Paesi (e tra questi l'Italia occupa una posizione di particolare svantaggio).

Qui gli obiettivi di investimento dovrebbero andare ben oltre il semplice sostegno alla regolarizzazione o emersione del lavoro sommerso nelle attività di assistenza «leggera» in famiglia. Implicati in questi processi vi

RPS

Andrea Carini ed Elisa Mariano

sono professionalità, anche qualificate, da promuovere in un raccordo più forte tra enti locali, centri per l'impiego e sistema formativo, ben lontano dall'alternativa dall'obbligo del lavoro gratuito nei servizi di comunità per i beneficiari di Rdc. È vero che il Rdc ha istituzionalizzato un doppio canale di presa in carico, tra le componenti più marginali tenute a sottoscrivere un patto di inclusione sociale con i servizi sociali territoriali (senza obblighi al reinserimento lavorativo) e chi invece, attivabile, deve sottoscrivere un patto per il lavoro con i centri per l'impiego. In questo caso tuttavia accanto a condizionalità molto severe, se non punitive, si aggiunge il vincolo del lavoro gratuito (fino a 16 ore settimanali) nei servizi di comunità. A differenza di altri Paesi dove questa fattispecie è stata prevista, ma all'interno di programmi rivolti espressamente ai gruppi più marginali o difficilmente ricollocabili, in Italia è una attività da assolvere per tutti i beneficiari di programmi di reinserimento lavorativo. In secondo luogo va anche detto che così facendo si può favorire, anche se non esplicitamente, un effetto dumping sul salario di chi in questi servizi è occupato come operatore pubblico o di un'impresa sociale. Al fine di evitare questi pericoli, è piuttosto alla creazione diretta di nuovo lavoro (pagato, non gratuito ancorché sovvenzionato dal reddito minimo) che andrebbero orientate le riforme.

In ultimo, merita qualche riflessione la sezione del Pnrr sulle infrastrutture sociali, una parte qualificante del piano e anche di una strategia orientata all'Is. Le dotazioni infrastrutturali del Paese risentono a tutti i livelli di un gap di investimenti assolutamente da colmare. Questo vale per ponti, strade e ferrovie, ma non di meno vale per le infrastrutture sociali: scuole, ospedali, strutture ad alta integrazione socio-sanitaria, asili, università. A causa dei vincoli imposti dalle misure di contenimento fiscale, la quota di investimenti fissi sulle infrastrutture sociali è rimasto stagnante in questi anni, con ripercussioni negative sulla capillarità dei servizi, specie nelle regioni del Mezzogiorno, dove alla perdurante stagnazione economica si è aggiunto il peso di una crescente desertificazione sociale. La forte ripresa dell'emigrazione da queste regioni, soprattutto quella altamente scolarizzata, non dipende solo dalla mancanza di adeguate occasioni di lavoro. È un problema anche di qualità della vita, di servizi e infrastrutture sociali scadenti o disperse sul territorio, di diritti di cittadinanza e livelli essenziali delle prestazioni negati, soprattutto nelle aree interne. In questo senso, l'obiettivo di arrivare a una copertura dei servizi all'infanzia dell'83% (dall'attuale 25,5%), con la creazione di circa 622.500 nuovi posti entro il 2026 è ambizioso, portando a un incremento della copertura senza precedenti.

Le questioni relative all'infrastrutturazione sociale sono tuttavia più complesse. Accanto agli investimenti sulle infrastrutture materiali occorre infatti prevedere anche misure per l'accessibilità dei servizi, per il sostegno della domanda e per la sostenibilità gestionale dei servizi, soprattutto quelli gestiti in esterno, per l'innovazione sociale e l'incubazione di nuove filiere di imprese collegate alla cura e conciliazione e ai servizi alle persone. Di tutto ciò nel Piano c'è poca traccia, evidenziando un approccio calato dall'alto centrato sulla sola dimensione di investimento. Ma il welfare locale è molto di più che un canale di finanziamento su infrastrutture sociali che pure rappresentano una priorità per il Paese. Il rischio che qui si intravede è quello di una strategia che farà fatica a raccordarsi con i bisogni delle famiglie e dei territori, con possibili effetti controproducenti, come l'attivazione di infrastrutture che incontrano solo parzialmente le specifiche esigenze delle famiglie o che non attiveranno un circuito di offerta per l'assenza di meccanismi di sostegno della domanda.

Lo stesso vale per i servizi sociali e socio-sanitari. Anche qui manca una visione organica, in grado di intervenire sui veri nodi irrisolti e drammaticamente attuali nel pieno della pandemia (servizi di continuità assistenziali, servizi sociali territoriali per la non autosufficienza). Prima ancora che di risorse economiche o di singoli progetti da finanziare questo è un problema di governance e di programmazione territoriale. Le scelte di investimento necessitano di una attenta analisi dei fabbisogni territoriali. Data l'estrema frammentazione interna e la grande varietà degli approcci di governance sul territorio, andrebbe prevista una specifica linea di missione per una piena integrazione tra investimenti strategici e piani sociali territoriali, con una forte spinta al rilancio dei processi partecipativi sul territorio. La cornice ideale per fare tutto questo rimane la legge quadro 328/2000, mai citata nel Pnrr e pur tuttavia ancora di grande attualità, proprio sul piano della governance e della programmazione partecipata. Nonostante le molteplici difficoltà che hanno indebolito l'implementazione, la 328/2000 rimane ancora la cornice di riferimento per la programmazione zonale, una cornice che al proprio interno contiene ancora gli assi di riferimento per la piena attuazione dei Livelli essenziali di assistenza (Liveas), la cui attuazione dovrebbe entrare negli obiettivi strategici del Pnrr italiano. Parliamo di servizi sociali e socio-sanitari di grande rilevanza, soprattutto nel campo dell'assistenza in favore di persone fragili anziani, minori, non autosufficienti, la cui attuazione non può essere limitata a singoli progetti o a bonus e trasferimenti verso le famiglie così come investimenti sulla te-

le medicine che pure sono importanti ma che non possono sostituire la cura domiciliare e residenziale.

L'investimento nel welfare può essere un fattore di crescita e creazione di nuova occupazione, oltre che di risposta a bisogni sociali complessi che necessariamente richiedono un potenziamento degli interventi *in-kind*. Occorre però avere ben chiare quali priorità perseguire, non solo con risorse economiche ma anche con scelte di governo del sistema sociale in tutte le sue articolazioni, ben oltre enunciazioni di principio o schede progetto.

Riferimenti bibliografici

- Ascoli U., Ranci C. e Sgritta G. B. (a cura di), 2016, *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- Barbieri P., Cutuli G. e Scherer S., 2018, *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disegualianza sociale?*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 419-460.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), q.v., pp. 66-76.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- Ciarini A., 2016, *Policies to Boost Services and Employment in the Long-Term Care Sector. A Downward Convergence towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 119-151.
- Ciarini A., Pulignano V. e Girardi S., 2020, *Reddito minimo e politiche attive del lavoro. La trappola dell'attivazione work-first e i mutamenti delle politiche sociali*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 59-90.
- Ciarini A. e Reviglio E., 2020, *Rilanciare gli investimenti pubblici e privati in favore delle infrastrutture sociali e delle reti di welfare territoriale*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 139-166.
- Corte dei Conti, 2015 *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*, Esercizio 2015, volume I, Risultati della gestione finanziaria, Corte dei conti – Sezione delle autonomie, Roma.
- Crouch C., 2020, *Welfare state come investimento sociale*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 39-58.

- Del Pino E. e Pavolini E., 2015, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 246-270.
- Esping-Andersen G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 2019, *La società del Quinto Stato*, Laterza, Bari-Roma.
- Hemerijck A., 2013, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- Hemerijck A. e Ronchi S., 2020, *Aprire la strada all'investimento sociale in una eurozona fragile*, in Ciarini A. (a cura di), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, il Mulino, Bologna, pp. 117-138.
- Kazepov Y. e Ranci C., 2017, *Is Every Country Fit for Social Investment? Italy as an Adverse Case*, «Journal of European Social Policy», vol. 27, n. 1, 90-104.
- Maestripieri L. e Ranci C., 2016, *Non è un Paese per laureati. La sovra-qualificazione occupazionale dei lavoratori italiani*, «Stato e Mercato», n. 3 pp. 425-450.
- Matsaganis M., 2013, *The Crisis and the Welfare State in Greece: A Complex Relationship*, in Triandafyllidou A., Gropas R. e Kouki H. (a cura di), *The Greek Crisis and European Modernity. Identities and Modernities in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra.
- Palier B., 2013, *Social Policy Paradigms, Welfare State Reforms and the Crisis*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 37-66.
- Pavolini E., León M., Guillén A.M. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Petmesidou M. e Guillén A.M., 2014, *Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery*, «South European Society and Politics», vol. 19, n. 3, pp. 295-307.
- Prodi R. e Reviglio E., 2019, *A New Fund for Europe. The Creation of a New European Social Bond Would Help Eu Member States Meet their Infrastructure Needs without Exacerbating Public Debt*, «OMFIF Global Public Investor», Londra-Singapore.
- Reyneri E. e Pintaldi F., 2013, *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- Saraceno C., 2013, *Three Concurrent Crises in Welfare States in an Increasingly Asymmetrical European Union*, «Stato e Mercato», n. 3, pp. 339-335.
- Saraceno F., 2017, *Regole di bilancio e investimento pubblico: per una politica industriale europea*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, pp. 135-147.

RUBRICA
Nuove tecnologie e welfare
a cura di Fiorenza Deriu

Verso un welfare state digitale? L'intelligenza artificiale tra politiche sociali e apparati di controllo

Paolo Parra Saiani

RPS

Il contributo ha l'obiettivo di analizzare i vantaggi e i possibili rischi associati all'uso di algoritmi per poter accedere a sempre più servizi in campo sociale. Da un lato si sostiene che gli algoritmi siano sempre più incomprensibili, anche agli stessi progettisti, perché l'algoritmo iniziale diventa altro da sé in seguito ai processi di machine learning. Alcuni autori sostengono che stiamo assistendo alla nascita di un nuovo ordine capitalista basato sulla sorveglianza digitale e che siamo passati a una condizione di cultura della sorveglianza. Alston (2019) parla di «welfare state digitale» per riferirsi ai tentativi di rendere più efficienti e mirati i servizi

prestati, mentre da più parti si richiama il rischio di minare ulteriormente i diritti dei già emarginati, esacerbando la disuguaglianza e la discriminazione, anziché attenuarle – come spesso è suggerito dai fautori dell'estensione dell'automazione anche alle politiche di welfare. Basti pensare al caso PredPol, un software nato con il proposito di prevenire la criminalità perché – si sostiene – in grado di prevedere il comportamento criminale, mentre non fa altro che procedere per inferenza a partire dai dati già in possesso della polizia locale (con tutti i problemi legati alla sovra- o sotto-rappresentazione di alcune categorie sociali nelle statistiche sulla criminalità).

«Il rapporto politico, cioè il rapporto fra governante e governato, può essere raffigurato come un rapporto di scambio, un sinallagma, direbbe un giurista, in cui il governante presta protezione in cambio di obbedienza. Ora chi protegge ha bisogno di avere mille occhi come quelli di Argo, chi obbedisce non ha bisogno di vedere alcunché. Tanto è oculata la protezione altrettanto cieca l'obbedienza» (Bobbio, 1980, p. 85).

1. Introduzione

La pandemia globale causata dalla rapida diffusione del Covid-19 ha rafforzato – nello stesso tempo, almeno per ora – lo Stato e le Big Tech: da un lato ha riportato in cima all'agenda il dibattito sul ruolo dello

Stato nella regolazione delle politiche sociali e sanitarie, rinnovando le richieste (non senza resistenze) di assistenza e di sostegno economico, anche sottoforma di reddito di base. Dall'altro le Big Tech si sono rapidamente affermate come una infrastruttura indispensabile per ogni settore di intervento, dalla salute all'istruzione al lavoro, grazie alla disponibilità di un'ampia raccolta di dati e al tracciamento dei contatti (Dencik e Kaun, 2020, p. 1), e le ultime misure adottate per promuovere la «socializzazione al digitale» (es., l'app per il *cashback* che obbliga il cittadino a chiedere l'identità digitale, la c.d. «dotteria degli scontrini», ecc.) potrebbero aiutare l'Italia a migliorare la propria posizione relativa nelle classifiche in tema di digitalizzazione¹. Dietro la digitalizzazione troviamo accezioni che vanno dalla banale trasformazione di un documento cartaceo in una sua copia digitale fino alle *blockchain*, passando per processi di automazione robotica, intelligenza artificiale, *machine learning*, big data, *cloud computing*, *internet of things*, lavoro agile. Il presente contributo ha l'obiettivo di analizzare i vantaggi e i possibili rischi associati all'uso di algoritmi per poter accedere a sempre più servizi in campo sociale. Da un lato si sostiene che gli algoritmi siano sempre più incomprensibili, anche agli stessi progettisti, perché l'algoritmo iniziale diventa altro da sé in seguito ai processi di *machine learning* (Tenner, 2018). Alcuni autori sostengono che stiamo assistendo alla nascita di un nuovo ordine capitalista basato sulla sorveglianza digitale e che siamo passati a una condizione di cultura della sorveglianza (Zuboff, 2019; Couldry e Mejias, 2019). Alston (2019) parla di «welfare state di-

¹ Mi riferisco in particolare all'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (Digital Economy and Society Index, Desi) usato dalla Commissione europea per monitorare il «progresso digitale» degli Stati membri. L'indice rispecchia la complessità del fenomeno che si propone di studiare, prevedendo cinque dimensioni e 37 indicatori (European Commission, 2020). L'indice Desi per il 2020 colloca l'Italia al venticinquesimo posto fra i 28 membri dell'Ue, con carenze significative soprattutto per il capitale umano, registrando – rispetto alla media Ue – livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. La nota dolente non riguarda tanto l'amministrazione pubblica in sé, giacché il punteggio ottenuto dall'Italia su livello di completezza dei servizi online e sui servizi pubblici digitali per le imprese supera quello della media Ue; quanto lo scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e il pubblico in generale. Solo il 32% degli utenti italiani online usufruisce attivamente dei servizi di e-government (rispetto alla media Ue del 67%), problema che si è manifestato in tutta la sua gravità nel momento in cui si è dovuta decidere la strategia per combattere la pandemia: difficile pensare che la app Immuni, ad esempio, potesse avere successo in un contesto simile.

gitale» per riferirsi ai tentativi di rendere più efficienti e mirati i servizi prestati, mentre da più parti si richiama il rischio di minare ulteriormente i diritti dei già emarginati, esacerbando la disuguaglianza e la discriminazione (Eubanks, 2018; Alston, 2019; Benjamin, 2019), anziché attenuarle – come spesso è suggerito dai fautori dell'estensione dell'automazione anche alle politiche di welfare.

RPS

Paolo Para Sani

2. L'intelligenza artificiale come sistema socio-tecnico

L'intelligenza artificiale (IA) si riferisce alle tecniche che consentono a una macchina di simulare l'intelligenza umana, soprattutto per apprendere, prevedere, prendere decisioni e percepire il mondo circostante. Nel caso di un sistema informatico, l'intelligenza artificiale è applicata a dati digitali (Déclaration de Montréal IA responsable, 2018, p. 19). I sistemi IA sono sistemi basati su macchine che, dato un insieme di obiettivi, possono fare previsioni, raccomandazioni o decisioni che influenzano ambienti reali o virtuali. Non sono solo degli algoritmi, quindi, e non è solo *machine learning*: non esistono nel vuoto, ma sono dei veri e propri sistemi socio-tecnici (Gallino, 1978, pp. 612-613). La tecnologia non si limita a sostituire le attività umane, ma richiede alle organizzazioni di riconfigurare la propria struttura, le proprie operazioni ed estendere le proprie attività. Inoltre, gli algoritmi possono riconfigurare e minare i principi della politica e dell'amministrazione codificando nuovi processi organizzativi che non sono immediatamente visibili (Henman, 2018). È pertanto piuttosto ingenuo analizzare i processi di digitalizzazione limitandosi ad aspetti quali la maggiore produttività o i risparmi ottenuti, seppure parametri sicuramente importanti – se accertati. Come ricorda Barbera (2020, p. 137), «l'innovazione sociale viene intesa come un tipo di cambiamento capace di rispondere magicamente alle “esigenze” sistemiche di un capitalismo produttore di disuguaglianze economiche, degrado ambientale e conflittualità sociale». Analizzare l'IA come sistema socio-tecnico comporta andare al di là di una visione prettamente determinista degli artefatti tecnologici e studiarne gli usi situati (Bruni, 2020, p. 225). E tuttavia, è ancora diffusa l'abitudine di trattarla come una *tecnologia in sé*, «che funziona ed è efficace indipendentemente dai suoi utilizzatori e ambienti d'uso pratico» (*ivi*, p. 226), omettendo completamente la *tecnologia in uso*, «il lavoro invi-

² Si veda altresì Bruni e Gherardi (2007).

sibile a cui gli utilizzatori sono chiamati affinché una tecnologia diventi “usabile” entro una ecologia di pratiche e relazioni organizzative» (*ivi*, p. 227). Imparare dalle lezioni dei processi di automazione passati fornisce un modo per valutare criticamente i presunti risultati del progresso digitale (Henman, 2018, p. 14).

Da tempo gli algoritmi aiutano i funzionari governativi a prendere decisioni e sempre più queste vengono prese senza alcun coinvolgimento umano, ma l'uso dell'IA nell'ambito decisionale del governo è ancora limitato (Sousa e al., 2019; Sun e Medaglia, 2019), sebbene sistemi simili basati su sofisticate analisi statistiche siano ampiamente utilizzati. A titolo di esempio, modelli di IA sono usati o proposti nell'analisi predittiva del rischio nei servizi di protezione dei bambini (Cuccaro-Alamin e al., 2017; Schwartz e al., 2017); nelle attività di polizia (Chandler e al., 2011; Ferguson, 2017; Goldsmith e Crawford, 2014; Lum e Isaac, 2016) e in quelle giudiziarie, ad esempio per valutare il rischio di recidiva (Završnik, 2019); all'interno degli ospedali per ridurre i focolai di norovirus (Mitchell e al., 2016) o nelle cure contro il cancro (Coccia, 2020); in Svezia il modello Trelleborg è usato per prendere decisioni automatizzate riguardanti le richieste di prestazioni sociali (Velkova e Kaun, 2019) e più in generale i diversi sistemi di «citizen scoring» (Dencik e al., 2018); l'algoritmo sviluppato dai servizi per l'impiego austriaci (Ams) che classifica automaticamente i candidati a seconda delle prospettive di occupabilità (Allhutter e al., 2020). Molto spesso si cita con enfasi l'affermarsi dell'IA anche in molti altri settori, ma – altrettanto spesso – diventa difficile distinguere la retorica dalla realtà, come ci ricordano Smith e al. (2019).

Il cosiddetto processo di datificazione così come quello di automazione algoritmica sono parte della trasformazione del welfare state, di uno slittamento verso un nuovo regime di servizi pubblici e di welfare intrinsecamente legati alle infrastrutture digitali che producono nuove forme di controllo e di sostegno (Dencik e Kaun, 2020, p. 2). Yeung vede questa crescente dipendenza dai sistemi basati sui dati e dall'elaborazione algoritmica come un cambio di paradigma nella pubblica amministrazione, dal «new public management» a ciò che definisce «new public analytics» (2018). Le nuove tecnologie trasformerebbero il governo stesso in una piattaforma: i cittadini, attraverso un'unica identità digitale, interagiranno con (quello che all'utente apparirà come) un unico portale governativo. Il governo come piattaforma, ovviamente, trasferisce anche il lavoro amministrativo ai cittadini (James e Whelan, 2021). Nel suo studio sui servizi pubblici per l'impiego svedesi e le loro

pratiche di automazione algoritmica, Anne Kaun (2020) afferma che l'apprendimento automatico e le forme implementate di processo decisionale automatizzato trasformano l'organizzazione stessa, viene reinventata nel suo insieme in connessione con la maggiore delega di compiti e decisioni ai sistemi algoritmici, portando a una perdita di autonomia e di discrezionalità nel processo decisionale dei funzionari pubblici. Il welfare state digitale, la società algoritmica, sono tutte etichette atte a identificare una ulteriore fase della modernizzazione: una specie di estensione e rinnovamento della «gabbia d'acciaio» preconizzata (e temuta, ma considerata inevitabile) da Weber. Un modo sempre più asettico e razionale di governare il mondo, che cerca di velocizzare i processi e di minimizzare l'influenza degli operatori umani: la pubblica amministrazione prende decisioni autonome e amministra in modo più efficace ed efficiente grazie ai dati e agli algoritmi, in modo più equo senza interferenze e difetti umani. Ma se è vero che la minore (o nulla) discrezionalità può suonare come un elemento a favore, dall'altro pare di assistere alla istituzionalizzazione del formalismo burocratico: ciò che è sempre stato considerato uno dei limiti della burocrazia (il concentrarsi sul rispetto delle norme a discapito degli obiettivi da raggiungere, loro ragion d'essere) viene addirittura perseguito scientemente e acclamato come un punto di forza. Sembra inoltre di assistere a un'ulteriore trasformazione del welfare state, che si focalizzerebbe più sul controllo che sul supporto, prefigurando il nascere di un nuovo modello: dal new public management ai servizi pubblici algoritmici, con un'estesa esternalizzazione di servizi prima svolti dal personale dell'amministrazione pubblica, successivamente a carico del cittadino stesso. Non si possono poi trascurare i rischi insiti nell'adozione indiscriminata delle nuove tecnologie, «primo tra tutti la progressiva smaterializzazione e disumanizzazione della relazione tra beneficiario del servizio e operatore/trice» (Deriu, 2020, p. 256). Si arriverà al punto in cui i servizi sociali non saranno in grado di capire perché una famiglia viene individuata per un intervento preventivo, né perché un contributo è stato negato o revocato, ecc.

3. Rischi sociali e preoccupazioni politiche

Algoritmi e IA in generale sono connotati da due ordini di problemi. Da un lato la letteratura si sofferma sulle critiche al welfare state algoritmico centrate più sui suoi difetti contingenti che ai suoi principi ispi-

ratori: se ne sottolineano gli errori, gli abusi, le distorsioni per contestarne la validità *tout court*. Uno degli esempi più recenti riguarda l'Australia³: il più spettacolare (se non altro per l'entità economica del danno causato) è stato l'Online Compliance Intervention, noto come «Robo-debt» (Whelan, 2020): nel luglio 2016 il Department of Human Services (Dhs) per ridurre le spese ed eliminare i pagamenti non dovuti appronta un sistema che oltre a confrontare dati provenienti da diversi database, compresi quelli dell'ufficio delle imposte (pratica in uso già da diversi anni), riduce al minimo il controllo umano sulle eventuali discrepanze; si ribalta inoltre l'onere della prova, spostando la responsabilità delle informazioni fornite sugli individui. Viene così individuato un gran numero di cittadini che dovrà restituire le somme percepite – si ritiene – indebitamente. Il numero di interventi correttivi aumenta vertiginosamente, da 20.000 all'anno a 20.000 a settimana, secondo l'entusiastico commento dell'allora Minister for Human Services, Alan Tudge (Senate Community Affairs Committee Secretariat, 2017, p. 18). Si scoprirà, dopo innumerevoli denunce, che il sistema era stato progettato male, esponendo l'ente a un'azione collettiva: la proposta di accordo tra i legali dei ricorrenti e il Commonwealth⁴ prevede costi per un totale di circa 770 milioni di euro, comprendente rimborsi per più di 460 milioni a 373 mila persone, 71 milioni di risarcimento a circa 400.000 persone e 254 milioni di debiti cancellati (Gordon Legal, 2021).

È in corso – e non solo in Australia – una serrata caccia agli abusi da welfare, come si può desumere dalle parole dello stesso ministro Tudge riportate da Guardian e Bbc: «We'll find you, we'll track you down and you will have to repay those debts and you may end up in prison» (Knaus, 2016; Mao, 2020), una battaglia nei confronti dei percettori di assistenza che in Australia si è affermata tra il 1996 e il 2018 sotto la guida del Labor Party, proseguita dal Liberal-National Party (Mendes, 2019, pp. 1, 5). «From poorhouses to database» è il titolo di un capitolo del già citato libro di Eubanks (2018): come alla fine dell'Ottocento, la povertà è nuovamente rappresentata – consapevolmente o meno – come un vizio individuale, e lo stato sociale come una spesa da tagliare. È poi paradossale constatare che la massificazione degli individui, la loro estrema trasformazione in peta-byte di dati, porti a una nuova in-

³ Altri casi famosi, che hanno attirato l'attenzione dei media generalisti: la Danimarca (Grossi, 2020) e i Paesi Bassi (Vervloesem, 2020).

⁴ Soggetto però all'autorizzazione della Corte, probabilmente nella seduta del 6-7 maggio 2021.

dividualizzazione della povertà, tornando a identificare nel singolo il «colpevole» del suo stato di deprivazione. L'eredità delle *poorhouses* nelle quali rinchiudere gli «undeserving poors» è ben viva nei sistemi di decisione automatica che imprigionano e intrappolano i poveri di oggi (*ivi*, p. 16), prospettiva alla quale la politica italiana, purtroppo, non è aliena (Anselmo e al., 2020; Morlicchio, 2012).

Un secondo ordine di problemi è ben più importante, e riguarda la struttura stessa dell'IA e le perplessità legate ai pregiudizi impliciti riguardo a genere, sesso, etnia, che un'applicazione cieca del *machine learning* corre il rischio di amplificare, come più e più volte documentato (Abdurrahim e al., 2018; Allen, 2019; Benjamin, 2019; Bolukbasi e al., 2016). Perché questo tipo di distorsioni sarebbe «ben più importante»? Come ricorda Henman, tutto dipende dalle informazioni usate per «addestrare» l'IA: «se i dati sono incompleti, inaccurati o riflettono disuguaglianze storiche e strutturali, questo viene appreso dall'IA e ne informa i risultati» (2020, p. 214). Un sistema operante su dati provenienti dal comportamento delle persone soffrirà degli stessi pregiudizi e discriminazioni delle persone in questione. Come ammonisce uno dei più noti *computer scientists*, un sistema di IA non sarà *mai* «politicamente corretto» solo perché è un sistema di IA: la società è discriminatoria e questi sistemi perpetuano o potrebbero addirittura aumentare tali discriminazioni (Bengio, 2018). Se l'algoritmo non funziona perché progettato *male*⁵ o perché lo si piega a esigenze di lotta politica, si potrà correggere, ma se non funziona correttamente perché le persone «trasmettono» i propri pregiudizi agli algoritmi (Broussard, 2018, p. 156), allora sarà una strada senza ritorno. Lungi dal neutralizzarli, l'IA li incorporerà stabilmente nel proprio funzionamento, istituzionalizzandoli, grazie anche ai cosiddetti effetti feedback: ad esempio, si identificano i quartieri o le aree più a rischio grazie agli algoritmi, si aumenterà la sorveglianza, si troveranno più crimini rispetto ad altre aree, semplicemente perché meno pattugliate. I dati rafforzeranno i pregiudizi del sistema perché quando i dati del passato vengono inseriti nell'attuale sistema apparentemente neutro e algoritmico, si finisce per riciclare i pregiudizi in una valutazione fintamente oggettiva. Come mostrano O'Neil (2016) e Ferguson (2017), ai dati del passato viene assegnata un'importanza tale che l'unico risultato possibile è la profezia che si auto-avvera.

⁵ Si veda ad es. il caso della riforma «Buona scuola» ben riassunto da Aragona (2020, pp. 216-217).

Nel 2019 Philip Alston⁶ nel suo Rapporto all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite – documento che ha riscontrato una notevole considerazione – si concentra sul «welfare state digitale», nel quale «i dati digitali e le tecnologie sono usate per automatizzare, predire, identificare, sorvegliare, scoprire, perseguire e punire» (Alston, 2019, p. 3, mia traduzione). Delineando una serie di rischi, dalla violazione della privacy al rafforzamento delle disuguaglianze esistenti – Alston mette in guardia sui pericoli molto ravvicinati di «inciampare come uno zombie in un welfare digitale distopico», nel quale si puniscono le più piccole irregolarità dei beneficiari del welfare (risparmiando tali azioni ai benestanti) e si impongono ai destinatari – direttamente o meno, consapevolmente o meno – condizioni che minano l'autonomia e le scelte dell'individuo (*ivi*, p. 19). Aspetti particolarmente problematici – ancora Alston – considerando che il settore privato sta assumendo un ruolo guida nella progettazione, costruzione e persino nella gestione di parti significative del welfare state digitale (*ivi*, p. 18). Le aziende private stanno infatti giocando un ruolo sempre più rilevante nel plasmare i sistemi di welfare europei. La nozione di «trasformazione digitale» è usata pressoché sempre in un'accezione positiva o per lo meno neutrale, senza però valutare in come ciò possa riconfigurare forme di cittadinanza, statualità e welfare. Le infrastrutture basate sui dati per la pubblica amministrazione stanno plasmando non solo l'offerta di welfare, ma anche le relazioni Stato-cittadino e pongono questioni di etica e responsabilità, di pregiudizi e disuguaglianze.

La speranza – ingenua e deterministica – che ai processi di digitalizzazione e, più in generale, alla diffusione dell'IA consegua necessariamente progresso sociale deve fare i conti con la *tecnologia in uso*: nelle mani sbagliate, l'IA potrebbe diventare un'arma di dominio di massa grazie a un perverso controllo della privacy e l'affermarsi di nuove discriminazioni. Alcuni autori sostengono che stiamo assistendo alla nascita di un nuovo ordine capitalista basato sulla *cultura della sorveglianza* (Zuboff, 2019) che – anziché rendere più efficienti e mirati i servizi prestati – mina ulteriormente i diritti dei già emarginati, esacerbando disuguaglianza e discriminazioni (Alston, 2019; Eubanks, 2018). La previsione – per definizione – si basa sul passato, sullo status quo, e quindi sulla disuguaglianza già presente nella società, che rischia quindi di essere implementata nei modelli predittivi (Lopez, 2020; Madden e al.,

⁶ Special Rapporteur on extreme poverty and human rights per le Nazioni Unite dal 2014 al 2020.

2017; Mann, 2020) per generarne di nuove. L'intelligenza artificiale non prolifera nel vuoto, si diceva. Per spiegare perché in certi casi non fa che esasperare le discriminazioni già in atto, O'Neil (2016) presenta un esempio ben noto agli studiosi della devianza, e in particolare le differenti probabilità di essere fermati dalla polizia a seconda del colore della pelle (*driving while Black*): poiché i bianchi residenti in un quartiere ricco sono molto meno soggetti a posti di blocco rispetto agli afroamericani residenti in un quartiere povero, questi ultimi saranno molto più colpiti da sanzioni e arresti, che andranno a influenzare la loro possibilità di trovare successivamente un'occupazione. È noto, infatti, che i conducenti appartenenti a minoranze sono soggetti in modo sproporzionato a controlli e a perquisizioni rispetto a conducenti bianchi⁷: con l'avvento dei sistemi algoritmici le conseguenze del controllo sociale selettivo delle forze di polizia vengono amplificate, giacché al loro interno vengono inseriti dati relativi al vissuto degli indagati (parenti e amici arrestati, tipo di famiglia nella quale sono stati cresciuti, ecc.) che in un normale processo verrebbero contestati, ma che nei sistemi usati dalle Corti statunitensi vengono camuffati dalla tecnologia. Se al controllo sociale selettivo aggiungiamo le scelte operative delle forze di polizia e della magistratura e la diversa propensione alla denuncia da parte delle vittime e della popolazione in generale, ecco spiegato perché l'IA potrebbe aumentare le disuguaglianze sociali. I diversi software in uso in tante città statunitensi⁸, nati per prevenire la criminalità perché – si sostiene – in grado di prevedere il comportamento criminale, altro non fanno che procedere per inferenza a partire dai dati già in possesso della polizia locale, con tutti i problemi legati alla sovra- o sotto-rappresentazione di alcune categorie sociali nelle statistiche sulla criminalità.

4. *Dall'e-government al governo degli algoritmi*

Analizzando le trasformazioni delle società che sono passate da un'economia familiare ad un'economia di mercato, e da questa a un'economia protetta, regolata e pianificata, Norberto Bobbio (1984, p. 21) affermava che aumentano i problemi politici che richiedono competenze tecniche

⁷ Per una rassegna bibliografica, si veda Johnson e al. (2017, pp. 5-6).

⁸ I più famosi: Predpol, CompStat, HunchLab; in Italia KeyCrime a Milano e Xlaw a Livorno, Modena, Napoli, Prato, Salerno, Trento, Trieste e Venezia (Chiusi, 2020, p. 153).

e «i problemi tecnici richiedono esperti, uno stuolo sempre più ampio di personale specializzato [...]. Col progresso degli strumenti di calcolo [...] che solo esperti sono capaci di usare, l'esigenza del cosiddetto governo dei tecnici è smisuratamente aumentata». Ancora secondo Bobbio, «Tecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l'esperto non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sulla ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se intendano» (Bobbio, 1984, p. 22). Con l'irrompere dell'IA, la tecnocrazia perde l'ultimo appiglio di attribuzione diretta di responsabilità: «se una determinata razionalità tecnocratica, strumentale e sostanziale a un tempo, espressa da esseri umani in carne e ossa, è sempre suscettibile di attribuzione diretta di responsabilità, quando diventa il prodotto impersonale e addirittura disumanizzato di un algoritmo, si deresponsabilizza completamente» (Antonelli, 2019, p. 104).

Si sostiene che gli algoritmi siano sempre più incomprensibili, anche agli stessi progettisti, perché l'algoritmo iniziale diventa altro da sé in seguito ai processi di *machine learning* (Tenner, 2018). L'opacità dell'IA è stata variamente descritta come la creazione di una «black box society» (Pasquale, 2015). La limitata consapevolezza del pubblico del funzionamento di queste pratiche favorisce inoltre un paradosso: da un lato una generica indifferenza verso il valore delle proprie informazioni che si lasciano dietro di sé (Grimaldi e al., 2016), dall'altro un'altrettanto generica diffidenza nei confronti di ogni piattaforma che possa essere vista come propaggine del governo orientata al controllo (da qui il fallimento dell'app Immuni?). Ciò ha rinnovato le preoccupazioni circa l'impatto di tali asimmetrie informative sulle popolazioni a basso reddito e il modo in cui queste dinamiche possono contribuire all'aumento delle disuguaglianze. Come ricorda Aragona (2020, p. 215), quando «si incrociano svantaggi sociali, insufficiente alfabetizzazione digitale, scarse conoscenze dei codici e un accesso limitato alla tecnologia e ad internet, gli individui possono essere maggiormente propensi, da un lato, a sottovalutare i rischi dei sistemi di decisione automatizzata e, dall'altro, ad avere poca fiducia nelle tecnologie algoritmiche».

Sheila Jasanoff afferma che il significato stesso di 'democrazia' dipende sempre più dal negoziare i limiti del potere dell'esperto in relazione a quello del pubblico servito dalla tecnologia (2006, p. 759); il suo sviluppo è significativo perché implica il potere di definire e modellare le politiche e il significato stesso di benessere sociale (Dencik e Kaun, 2020, p. 5): attribuendo fattori di rischio a comportamenti e caratteri-

stiche individuali, si sposta la responsabilità dei mali sociali sugli individui, privilegiando risposte e responsabilità individualizzate rispetto a quelle collettive, re-individualizzando i problemi sociali e spostando l'attenzione lontano dalle cause strutturali (Keddell, 2014; Kemshall, 2010; Wilson, 2011). Gli individui sono allora visti come «cittadini prudenti» se capaci di reagire razionalmente alle sfide della vita moderna: la persona è resa responsabile delle sue scelte di rischio, e solo quelle prudenti saranno ricompensate con l'inclusione nella società; chi compie scelte rischiose verrà escluso (Kemshall, 2010).

Richiedere la trasparenza algoritmica è però fuorviante. I motivi spesso citati rimandano al rischio di violare la privacy rendendo pubblici i dati sui quali gli algoritmi lavorano o perché gli stessi sono di proprietà di società private (Aragona, 2020, p. 221) i cui modelli di business dipendono dal mantenere segreta la tecnologia proprietaria: rivelare il codice sorgente significa rivelare il vantaggio competitivo dell'azienda (Nelson, 2016, p. 76). Ma l'ostacolo principale rimanda alla struttura stessa dell'IA, progettata per apprendere dalla modellazione precedente e, quindi, non ripetere mai gli stessi calcoli. Nell'intelligenza artificiale, nei modelli di apprendimento automatico, l'analisi sarà ogni volta diversa perché la macchina avrà imparato rispetto all'ultima volta che ha elaborato le informazioni; fare calcoli milioni e milioni di volte significa che l'ultimo calcolo sarà diverso dal precedente perché elaborato su una base dati diversa. Una tecnologia in così continua evoluzione comporta che non si può – pur disponendo delle capacità tecniche – vedere la formula sottostante perché il sistema non è statico. Né si può controllare il modello nel modo tradizionale perché questo sarà sempre un bersaglio in movimento (Ferguson, 2017, p. 139). Eppure, l'IA viene percepita dai tecnosciovinisti⁹ (Broussard, 2018) come neutrale, *quindi* oggettiva *quindi* vera nei suoi risultati. Di più: si usa la probabilità di commettere un reato come base giuridica per agire nei confronti di una persona che – fino a prova contraria – è innocente (Harcourt, 2007; Schauer, 2003).

5. Conclusioni

La lunga carrellata di problemi legati alla digitalizzazione (nelle sue varie accezioni) potrebbe suggerire l'idea di trovarsi di fronte a un articolo

⁹ Secondo l'Autrice, il tecnosciovinismo è la convinzione che la tecnologia sia sempre la soluzione a qualunque problema (Broussard, 2018, pp. 7-8).

scritto da un dinosauro particolarmente affezionato a carta e a processi analogici vari. Tutt'altro. Non si vuole certo sostenere che non vi siano aspetti positivi collegati all'intelligenza artificiale e alla digitalizzazione, ma questi sono ampiamente enfatizzati – talvolta ingenuamente¹⁰ – dalla letteratura *mainstream*, pratica che Broussard (2018) definisce «tecnosciovinismo». Chi scrive è anzi convinto che la digitalizzazione non solo sia ineluttabile (una nuova gabbia d'acciaio?) ma che avrà dei risvolti positivi. È però importante non cedere alla tentazione di adorare un nuovo totem: la digitalizzazione consentirà di risparmiare – ad esempio – carta, ma d'altra parte «la digitalizzazione [...] non è gratis energeticamente: si stima produca circa il 4% della CO₂ totale, gli aerei fanno il 2%, il trasporto leggero fa l'8%, quindi il digitale ha un peso specifico consistente» (Cingolani, 2021); la digitalizzazione può essere un bene per l'industria, ma potrebbe penalizzare le piccole e medie imprese (Beltrametti, 2021). L'Italia, per i suoi ritardi, troverà sicuramente giovamento dal maggior uso di IA nei processi di governo, ma è bene ricordare che la digitalizzazione deve essere un mezzo, non un fine: l'espressione «il governo degli algoritmi» rimanda a una duplice accezione: da un lato «essere governati dagli algoritmi», ma dall'altro «governare gli algoritmi». L'IA è solo uno strumento per rendere più efficiente il lavoro, non un fine in sé: decisioni rapide, ma sbagliate o controproducenti, non renderanno di certo migliore la pubblica amministrazione o più trasparente il governo in genere. Certo, in Europa vige il Gdpr¹¹ a tutela del cittadino e dei suoi dati, citato da molti studiosi statunitensi come un punto di riferimento al quale gli Usa dovrebbero ispirarsi (Gilman, 2020). Ma le norme sono aggirabili, come dimostra il caso danese, al cui governo è stato concesso di usare i dati raccolti per finalità diverse rispetto a quelle originarie (Grossi, 2020). Individuare soluzioni è al di là degli obiettivi di questo articolo e dallo spazio consentitomi, ma la via non potrà che essere quella di investire sulle *digital*

¹⁰ Con delle eccezioni: si vedano, ad es., Aragona (2020), Deriu (2020) e Longo e Scorza (2020).

¹¹ Il Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, noto come Gdpr (General Data Protection Regulation). Il regolamento è entrato in vigore il 24 maggio 2016 e si applica dal 25 maggio 2018; in Italia il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101 (entrato in vigore il 19 settembre 2018) ha introdotto disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale italiana (d.lgs. 196/2003) alle disposizioni del Regolamento Ue, introducendo alcune novità, tra cui la previsione di alcune fattispecie di illeciti penali.

literacies (Pangrazio e Sefton-Green, 2021), anche perché la tecnologia digitale avrà sempre più importanza nella vita democratica di ogni Paese: basti pensare al modo in cui le persone si informano e alla difficoltà di contrastare notizie false o artefatte, al c.d. *deepfake*¹². Ma non si potrà scaricare l'intero peso e responsabilità sull'individuo: il problema va gestito nel suo insieme, tenendo conto dei divari esistenti, economico-sociali, educativi, territoriali. Benissimo le politiche di incentivazione alla socializzazione digitale (il *cashback* di Stato per incentivare l'adozione di una identità digitale e contemporaneamente promuovere i pagamenti elettronici) ma non si possono dimenticare le scuole prive di un adeguato collegamento internet, i tanti rami dell'amministrazione pubblica (spesso i diversi servizi all'interno dello stesso ente) che – seppur in rete – non riescono a comunicare tra loro perché viaggiano su piattaforme diverse e incompatibili. L'Italia è in ritardo rispetto agli altri Paesi? Sì. Ma non è necessariamente una cattiva notizia, se si avrà l'umiltà (e l'intelligenza) di imparare dagli errori altrui. Ne saremo capaci?

Riferimenti bibliografici

- Abdurrahim S.H., Samad S.A. e Huddin A.B., 2018, *Review on the Effects of Age, Gender, and Race Demographics on Automatic Face Recognition*, «The Visual Computer», vol. 34, pp. 1617-1630.
- Allen J.A., 2019, *The Color of Algorithms*, «Fordham Urban Law Journal», vol. 46, n. 2, pp. 219-270.
- Allhutter D., Cech F., Fischer F., Grill G. e Mager A., 2020, *Algorithmic Profiling of Job Seekers in Austria: How Austerity Politics Are Made Effective*, «Frontiers in Big Data», vol. 3, n. 5.
- Alston P., 2019, *Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, United Nations General Assembly A/74/493.
- Anselmo M., Morlicchio E. e Pugliese E., 2020, «*Poveri e imbroglioni*». *Dentro il Reddito di cittadinanza*, «il Mulino», n. 1, p. 53-63.
- Antonelli F., 2019, *Tecnocrazia e democrazia. L'egemonia al tempo della società digitale*, L'Asino d'oro, Roma.

¹² «I deepfake sono foto, video e audio creati grazie a software di intelligenza artificiale (AI) che, partendo da contenuti reali (immagini e audio), riescono a modificare o ricreare, in modo estremamente realistico, le caratteristiche e i movimenti di un volto o di un corpo e a imitare fedelmente una determinata voce» (Gpdp, 2020, p. 1).

- Aragona B., 2020, *Sistemi di decisione algoritmica e disuguaglianze sociali: le evidenze della ricerca, il ruolo della politica*, «la Rivista delle Politiche sociali», n. 2, pp. 213-226.
- Barbera F., 2020, *L'innovazione sociale: aspetti concettuali, problematiche metodologiche e implicazioni per l'agenda della ricerca*, «Polis», vol. 34, n. 1, pp. 131-148.
- Beltrametti L., 2021, *Altro che democratica: una politica di digitalizzazione «a ogni costo» può svantaggiare le Pmi*, «Industria italiana», disponibile all'indirizzo internet: <https://www.industriaitaliana.it/manifattura-digitalizzazione-next-generation-eu-iper-ammortamento-incentivi/> (ultimo accesso il 3/3/2021).
- Bengio Y., 2018, *L'LA pour le meilleur, sans le pire*, disponibile all'indirizzo internet: <http://theconversation.com/lia-pour-le-meilleur-sans-le-pire-107552> (ultimo accesso il 29/1/2021).
- Benjamin R., 2019, *Race after Technology*, John Wiley & Sons, Cambridge.
- Bobbio N., 1980, *La democrazia e il potere invisibile*, «Rivista italiana di scienza politica», vol. 10, pp. 181-203; cit. da *idem*, 2014, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, pp. 75-100.
- Bobbio N., 1984, *Il futuro della democrazia*, «Nuova civiltà delle macchine», vol. 2, pp. 11-20; cit. da *idem*, 2014, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, pp. 3-28.
- Bolukbasi T., Chang K.-W., Zou J.Y., Saligrama V. e Kalai A.T., 2016, *Man is to Computer Programmer as Woman is to Homemaker? Debiasing Word Embeddings*, in Lee D., Sugiyama M., Luxburg U., Guyon I. e Garnett R. (a cura di), *Advances in Neural Information Processing Systems*, Curran Associates, Inc., pp. 4349-4357.
- Broussard M., 2018, *Artificial Unintelligence. How Computers Misunderstand the World*, The Mit Press, Cambridge.
- Bruni A., 2020, *Organizzazione e lavoro*, in Magaudo P. e Neresini F. (a cura di), *Gli studi sociali sulla scienza e la tecnologia*, il Mulino, Bologna, pp. 223-236.
- Bruni A. e Gherardi S., 2007, *Studiare le pratiche lavorative*, il Mulino, Bologna.
- Chandler D., Levitt S.D. e List J.A., 2011, *Predicting and Preventing Shootings among At-Risk Youth*, «American Economic Review», vol. 101, n. 3, pp. 288-292.
- Chiusi F., 2020, *Italy. Research*, in Chiusi F., Fischer S., Kayser-Bril N. e Spielkamp M. (a cura di), *Automating Society Report 2020*, AlgorithmWatch gGmbH, Berlino, pp. 148-157.
- Cingolani R., 2021, *L'obiettivo dell'ecotransizione è avere il Paese sano e una giusta società*, intervento alla Conferenza preparatoria della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, 3/3/2021, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.minambiente.it/comunicati/ambiente-cingolani-l-obiettivo-dell-ecotransizione-e-avere-il-paese-sano-e-una-giusta> (ultimo accesso il 4/3/2021).

- Coccia M., 2020, *Deep Learning Technology for Improving Cancer Care in Society: New Directions in Cancer Imaging Driven by Artificial Intelligence*, «Technology in Society», vol. 60, n. 101198, pp. 1-11.
- Couldry N. e Mejias U.A., 2018, *Data Colonialism: Rethinking Big Data's Relation to the Contemporary Subject*, «Television & New Media», Doi: <https://doi.org/10.1177/1527476418796632>.
- Cuccaro-Alamin S., Foust R., Vaithianathan R. e Putnam-Hornstein E., 2017, *Risk Assessment and Decision Making in Child Protective Services: Predictive Risk Modeling in Context*, «Children and Youth Services Review», vol. 79, pp. 291-298.
- Déclaration de Montréal IA responsable, 2018, *Rapport de la Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'intelligence artificielle 2018*.
- Dencik L., Hintz A., Redden J. e Warne H., 2018, *Data Scores as Governance: Investigating Uses of Citizen Scoring in Public Services*, Project Report, Cardiff University, disponibile all'indirizzo internet: <https://datajustice.files.wordpress.com/2018/12/data-scores-as-governance-project-report2.pdf>.
- Dencik L. e Kaun A., 2020, *Datafication and the Welfare State*, «Global Perspectives», vol. 1, n. 1, pp. 1-8.
- Deriu F., 2020, *Luci e ombre dell'innovazione digitale nel welfare dei servizi alla persona in Italia*, «la Rivista delle Politiche sociali», n. 3, pp. 255-271.
- Eubanks V., 2018, *Automating Inequality: How High Tools Profile, Police, and Punish the Poor*, St. Martin's Press, New York.
- European Commission, 2020, *Digital Economy and Society Index (Desi) 2020. Methodological Note*, disponibile all'indirizzo internet: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> (ultimo accesso il 19/1/2021).
- Ferguson A.G., 2017, *The Rise of Big Data Policing. Surveillance, Race, and the Future of Law Enforcement*, New York University Press, New York.
- Gallino L., 1978, *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino.
- Gdpd – Garante per la protezione dei dati personali, 2020, *Deepfake. Il falso che ti «ruba» la faccia (e la privacy)*, disponibile all'indirizzo internet: www.gdpd.it (ultimo accesso il 4/3/2021).
- Gilman M., 2020, *Five Privacy Principles (from the Gdpr) the United States Should Adopt to Advance Economic Justice*, «Arizona State Law Journal», vol. 52, pp. 368-444.
- Goldsmith S. e Crawford S., 2014, *The Responsive City. Engaging Communities Through Data-Smart Governance*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gordon Legal, 2021, *Robodebt Class Action Settlement*, disponibile all'indirizzo internet: <https://gordonlegal.com.au/robodebt-class-action/> (ultimo accesso il 27/1/2021).

- Grimaldi R., Cavagnero S.M. e Gallina M.A., 2016, *Uso della rete e consapevolezza delle tracce digitali. Una ricerca tra studenti universitari*, «Sociologia e ricerca sociale», n. 109, pp. 204-218.
- Grossi T., 2020, *Big Data e algoritmi, lo stato sociale digitale è una realtà*, «il manifesto», 18/2.
- Harcourt B.E., 2007, *Against Prediction. Profiling, Policing, and Punishing in an Actuarial Age*, University of Chicago Press, Chicago.
- Henman P., 2018, *Of Algorithms, Apps and Advice: Digital Social Policy and Service Delivery*, «Journal of Asian Public Policy», vol. 12, n. 1, pp. 71-89.
- Henman P., 2020, *Improving Public Services Using Artificial Intelligence: Possibilities, Pitfalls, Governance*, «Asia Pacific Journal of Public Administration», vol. 42, n. 4, pp. 209-221.
- James A. e Whelan A., 2021, «Ethical» *Artificial Intelligence in the Welfare State: Discourse and Discrepancy in Australian Social Services*, «Critical Social Policy», first published 11/1/2021, Doi: <https://doi.org/10.1177/0261018320985463>.
- Jasanoff S., 2006, *Technology as a Site and Object of Politics*, in Goodin R.E. e Tilly C. (a cura di), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, Oxford University Press, Oxford, pp. 745-763.
- Johnson D., Wilson D.B., Maguire E.R. e Lowrey-Kinberg B.V., 2017, *Race and Perceptions of Police: Experimental Results on the Impact of Procedural (In)Justice*, «Justice Quarterly», vol. 34, n. 7, pp. 1184-1212.
- Kaun A., 2020, *Automating Welfare: Consequences of Automated Decisionmaking for Democratic Values*, relazione tenuta al convegno Easst-4S virPrague 2020, Praga.
- Keddell E., 2014, *The Ethics of Predictive Risk Modelling in the Aotearoa/New Zealand Child Welfare Context: Child Abuse Prevention or Neo-Liberal Tool?*, «Critical Social Policy», vol. 35, n. 1, pp. 69-88.
- Kemshall H., 2010, *Risk Rationalities in Contemporary Social Work Policy and Practice*, «The British Journal of Social Work», vol. 40, n. 4, pp. 1247-1262.
- Knaus C., 2016, *Across Criticises Government's «Appalling» Jail Threats to Welfare Recipients*, «the Guardian», 6/12.
- Longo A. e Scorza G., 2020, *Intelligenza artificiale. L'impatto sulle nostre vite, diritti e libertà*, Mondadori Università, Milano.
- Lopez P., 2020, *The AMS-Algorithm in Austria: Questions of Discrimination and Democratic Legitimacy*, relazione tenuta al convegno Easst-4S virPrague 2020, Praga.
- Lum K. e Isaac W., 2016, *To Predict and Serve?*, «Significance», vol. 13, n. 5, pp. 14-19.
- Madden M., Gilman M., Levy K. e Marwick A., 2017, *Privacy, Poverty, and Big Data: A Matrix of Vulnerabilities for Poor Americans*, «Washington University Law Review», vol. 95, n. 1, pp. 53-125.

- Mann M., 2020, *Technological Politics of Automated Welfare Surveillance: Social (and Data) Justice through Critical Qualitative Inquiry*, «Global Perspectives», vol. 1, n. 1.
- Mao F., 2020, *The Human Cost of Australia's Illegal «Robo» Hunt for Welfare Cheats*, BBC News, 18/11, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.bbc.com/news/world-australia-54970253>.
- Mendes P., 2019, *Empowerment and Control in the Australian Welfare State: A Critical Analysis of Australian Social Policy Since 1972*, Routledge, New York.
- Mitchell C., Meredith P., Richardson M., Greengross P. e Smith G.B., 2016, *Reducing the Number and Impact of Outbreaks of Nosocomial Viral Gastroenteritis: Time-Series Analysis of a Multidimensional Quality Improvement Initiative*, «BMJ Quality Safety», vol. 25, n. 6, pp. 466-474.
- Morlicchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Nelson A., 2016, *The Social Life of DNA. Race, Reparations, and Reconciliation after the Genome*, Beacon Press, Boston.
- O'Neil C., 2016, *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*, Crown Publishers, New York.
- Pangrazio L. e Sefton-Green J., 2021, *Digital Rights, Digital Citizenship and Digital Literacy: What's the Difference?*, «Journal of New Approaches in Educational Research», vol. 10, n. 1, pp. 15-27.
- Pasquale F., 2015, *The Black Box Society. The Secret Algorithms That Control Money and Information*, Harvard University Press, Cambridge.
- Schauer F., 2003, *Profiles, Probabilities and Stereotypes*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- Schwartz I.M., York P., Nowakowski-Sims E. e Ramos-Hernandez A., 2017, *Predictive and Prescriptive Analytics, Machine Learning and Child Welfare Risk Assessment: The Broward County Experience*, «Children and Youth Services Review», vol. 81, pp. 309-320.
- Senate Community Affairs Committee Secretariat, 2017, *Design, Scope, Cost-Benefit Analysis, Contracts Awarded and Implementation Associated with the Better Management of the Social Welfare System Initiative*, Canberra.
- Smith T., Stiller B., Guszczka J. e Davenport T., 2019, *Analytics and AI-Driven Enterprises Thrive in the Age of With. The Culture Catalyst*, Deloitte Insights.
- Sousa W.G. de, Pereira de Melo E.R., Bermejo de Souza P.H., Sousa Farias R.A. e Gomes A.O., 2019, *How and Where Is Artificial Intelligence in the Public Sector Going? A Literature Review and Research Agenda*, «Government Information Quarterly», vol. 36, n. 4, p. 1-14.
- Sun T.Q. e Medaglia R., 2019, *Mapping the Challenges of Artificial Intelligence in the Public Sector: Evidence from Public Healthcare*, «Government Information Quarterly», vol. 36, n. 2, pp. 368-383.

- Tenner E., 2018, *The Efficiency Paradox. What Big Data Can't Do*, Vintage Books, New York.
- Velkova J. e Kaun, A., 2019, *Algorithmic Resistance: Media Practices and the Politics of Repair*, «Information, Communication & Society», ahead-of-print, pp. 1-18.
- Vervloesem K., 2020, *How Dutch Activists Got an Invasive Fraud Detection Algorithm Banned*, in Chiusi F., Fischer S., Kayser-Bril N. e Spielkamp M. (a cura di), *Automating Society Report 2020*, AlgorithmWatch gGmbH, Berlino, pp. 160-163.
- Whelan A., 2020, «Ask for More Time»: *Big Data Chronopolitics in the Australian Welfare Bureaucracy*, «Critical Sociology», vol. 46, n. 6, pp. 867-880.
- Wilson T.E., 2011, *Embodied Liability: The Usefulness of «At-Risk Youth»*, «Canadian Social Work Review/Revue canadienne de service social», vol. 28, n. 1, pp. 49-68.
- Yeung K., 2018, *Big Data-driven Government: Towards a New Public Analytics in Public Administration?*, relazione presentata a *Identity, Security, Democracy: Challenges for Public Law*, Hong Kong, 27/6/2018.
- Završnik A., 2019, *Algorithmic Justice: Algorithms and Big Data in Criminal Justice Settings*, «European Journal of Criminology», pp. 1-20.
- Zuboff S., 2019, *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Public Affairs, New York.

APPROFONDIMENTO

Le aliquote Irpef medie su figure-tipo: analisi per classi di reddito nel periodo 1974-2020

Cristian Perniciano

RPS

L'evoluzione dell'imposizione Irpef in Italia non ha avuto le stesse conseguenze per tutte le classi di reddito.

Si può individuare una traiettoria in riduzione per i redditi bassi come per quelli molto alti.

Per i redditi medi da lavoro, invece, l'imposizione diretta sul reddito è cresciuta dal 7,2% del 1974 fino

all'attuale aliquota attorno al 20%.

Se si considerano anche i redditi esenti Irpef e tassati separatamente, per i top incomers si arriva ad aliquote paragonabili a quelle che si applicano a redditi da lavoro medio-alti. Alcuni interventi da porre in atto nella prossima riforma fiscale non sono rinviabili, specie in relazione alla base imponibile.

1. Introduzione

In questo lavoro vogliamo mostrare l'evoluzione del prelievo Irpef sui redditi da lavoro, provando, tra le altre cose, a dimostrare l'ipotesi che l'evoluzione delle politiche tributarie in Italia rifletta quella tendenza internazionale qualificabile come il passaggio dal paradigma socialdemocratico dominante nei *Trenta gloriosi* del dopoguerra verso il paradigma liberista (che, condito con una attenzione – elettorale e/o filantropica – per i più poveri è meglio definibile come liberista-populista) che ha cominciato ad affermarsi a partire dalla prima metà degli anni '70 con la fine di Bretton Woods per poi dispiegare pienamente i suoi effetti dagli anni '80 del '900. Tale ipotesi è stata formulata da Visco, dal 2002 in poi, prima trattando della proposta di Irpef a due aliquote inserita nel 2001 da Berlusconi nel suo «Contratto con gli italiani» e successivamente in merito alle ipotesi di *Flat rate tax* proposte da alcuni ministri del Governo Conte I nel 2018/2019. In questo lavoro vorremmo invece individuare un trend ravvisabile anche in precedenza, analizzando la dinamica del prelievo a partire dal 1974.

Visco descrive questi paradigmi in funzione delle alleanze sociali degli interessi che rappresentavano. Li definisce quindi come «un'alleanza tra ricchi e poveri (inconsapevoli e manipolabili) invece della tradizionale alleanza socialdemocratica tra poveri e classi medie prevalente nei

trent'anni anni successivi alla seconda guerra mondiale. Siamo quindi nel cuore della contrapposizione ideologica tra liberisti e keynesian-socialisti. E ognuno si schiererà a seconda della propria visione del mondo e della società» (Visco, 2017).

Tale visione, alla luce dei calcoli che andremo a svolgere sull'imposizione fiscale dal 1974 ad oggi, è in buona parte verificata, tuttavia sono presenti anche ulteriori elementi di riflessione relativi ai diversi periodi in cui le imposte sono cresciute o diminuite in capo alle diverse classi di reddito che analizzeremo.

Prenderemo in considerazione il progetto della riforma fiscale proposto dalla Commissione Cossicani nel 1964 che porterà alla nascita dell'Irpef nel 1973 considerandola come frutto della sensibilità politica dei *Trenta gloriosi* del dopoguerra, se non altro per il periodo in cui esso è stato redatto e per la sensibilità politica del Cossicani stesso¹, per esaminare quanto le sue successive modifiche, a partire dalla sua (tardiva) traduzione in legge, possano essere state tappe di questo passaggio.

A questo scopo calcoleremo in che modo sia stato ingegnerizzato il sistema di prelievo fiscale in relazione a tre figure tipo. Ovvero in che modo la combinazione di scaglioni, aliquote e detrazioni sia stata progettata in funzione della tassazione di tali figure. Per fare questo saranno calcolate le imposte cui negli anni sono stati assoggettati quelli che possiamo definire *redditi bassi* (precari e discontinui, saltuari, stagionali, operai di basso livello, *working poor*), *redditi medi* (operai specializzati, impiegati, quadri), e ultra *ricchi* (redditi che nell'idea del legislatore si ponevano oltre la soglia dell'ultimo scaglione e che possano rientrare nella definizione di *top income*, o addirittura in quella di *over the top*).

In questa analisi ci si è concentrati esclusivamente sul prelievo Irpef per il lavoro dipendente, per di più su contribuenti singoli, con la consapevolezza che questo punto di vista limita (specie per quanto riguarda trattamenti e detrazioni di famiglia ed oneri detraibili/deducibili) la descrizione del trattamento fiscale nel suo complesso. Tuttavia l'obiettivo del lavoro è determinare se le evoluzioni normative dell'Irpef in termini di scaglioni, aliquote e detrazioni abbiano causato effetti diseguali (e quali) sul trattamento fiscale nelle tre tipologie di contribuenti. Si vogliono individuare trend storici e generali in merito all'utilizzo del prelievo diretto sui redditi nei diversi *tipi* individuati.

¹ Bises (2014), Pedone (2014) e Petretto (2014), il quale segnala anche l'importanza di quella *Tradizione italiana di Scienza delle Finanze* per la formazione di Cossicani, Forte, Scotto e Steve, gli economisti presenti in commissione.

Si proveranno anche ad individuare gli effetti che la presenza di ulteriori redditi non imponibili Irpef causano all'aliquota media cui sono sottoposti i diversi redditi complessivi.

Sull'argomento esistono analisi delle variazioni nel tempo sia degli elementi d'imposta² che del prelievo³. In merito a queste ultime, pur essendo esse assai precise, l'elemento analizzato risulta essere la platea dei contribuenti suddivisa per decili. Questo studio si propone invece di prendere in considerazione contribuenti da una parte «tipici» (redditi bassi e redditi medi) ma anche «estremi», ovvero quei (pochi) contribuenti *over the top* che nell'attuale Irpef sono destinatari di un trattamento molto simile a quello di percettori di redditi medio-alti (l'aliquota del 43% inizia a 75.000 euro annui, il X decile Irpef include tutti i contribuenti con reddito superiore a 37.971 euro lordi annui⁴), anche per fornire elementi che possano contribuire ad indirizzare le policy in materia.

2. Elementi di analisi

2.1. L'evoluzione del prelievo in Irpef

Nel progetto della Commissione per la Riforma tributaria presieduta (in pectore) dal vicepresidente Cosciani l'Irpef avrebbe dovuto essere una imposta onnicomprensiva sul reddito-entrata⁵, depurato delle sole entrate a costituzione pluriennale come successioni, donazioni, trattamenti fine rapporto, plusvalenze nette. In questo modo, e con il rinforzo di una patrimoniale proporzionale (Petretto, 2014), si sarebbe perseguito l'obiettivo dell'equità, orizzontale come verticale. Questa visione rispecchiava le caratteristiche di una imposta progettata in aderenza al paradigma socialdemocratico, dominante nei trenta anni successivi al secondo conflitto mondiale. È perciò importante avere a mente la tempistica del disegno teorico dell'Irpef e della sua traduzione in legge. Ricordiamo infatti che la Commissione fu istituita nel 1961 e

² Tra gli altri, De Vincenti e Paladini (2008), Pellegrino e Panteghini (2020).

³ Baldini (2020).

⁴ Dati Dipartimento delle Finanze, anno 2019.

⁵ Il concetto di reddito entrata, chiamato generalmente S-H-S perché la sua elaborazione è dovuta ai lavori degli economisti Schanz, Haig e Simons, corrisponde all'ammontare delle risorse, comunque acquisite, consumabili senza intaccare il patrimonio iniziale; è quindi considerato reddito tutto il consumo potenziale.

produsse le sue prime conclusioni nel 1964. La legge delega in materia di riforma fiscale sarà dell'ottobre 1971, e il d.p.r. 597, istitutivo dell'Irpef, è del 29 settembre del 1973. Molte cose nel frattempo erano mutate, compresa la sensibilità politica del Paese (ed internazionale), e infatti l'imposta venuta alla luce è figlia di un compromesso, successivo al dibattito in Commissione, tra il pensiero del socialdemocratico Cesare Cossicani e del liberale Bruno Visentini. Da subito infatti i due decreti 600 e 601⁶ determinano un cambiamento sostanziale rispetto al progetto originario, sottraendo dalla base imponibile «gli interessi e i redditi di capitale»⁷ e i rendimenti dei titoli di stato. Tale esclusione non è più rientrata e si è anzi rafforzata con il diffondersi del modello della *Dual Income Tax* importato in maniera organica in Italia dalla riforma 662/1996.

In merito alla patrimoniale, infine, essa non verrà prevista neanche nella legge delega, e rimarrà nel tempo una ondivaga volontà di imposizione del patrimonio immobiliare (spesso escludendo la casa d'abitazione), prediligendo le imposte di bollo e sui trasferimenti di ricchezza.

Proprio in concomitanza con la nascita dell'Irpef, del resto, assistiamo ad una rilevante mutazione del contesto internazionale e di politica monetaria. Parliamo della fine dell'equilibrio di Bretton Woods, sostituito da un nuovo accordo in merito alla politica monetaria detto «Smithsonian Agreement» (1971) che pur svalutando il dollaro rispetto all'oro – e alle altre monete – non riuscì ad assicurare il ritorno alla convertibilità della valuta americana in oro e ripristinò un sistema di cambi oscillanti. A ciò si aggiunga la crisi petrolifera derivante dalla reazione dei Paesi Opec alla guerra dello Yom Kippur (1973) che ebbe in Italia (ma non solo) conseguenze sensibili.

La combinazione di questi eventi ebbe come conseguenza un importante incremento dell'inflazione nel 1973, che si protrasse fin tutti i primi anni 80, come da tabella 1, che sviluppa i risultati di cui al grafico 1.

⁶ Sia il primo, «Disposizioni comuni in materia di accertamento dei redditi», che il secondo, detto «Agevolazioni», furono emanati lo stesso giorno dell'emanazione del decreto Irpef.

⁷ Articolo 26.

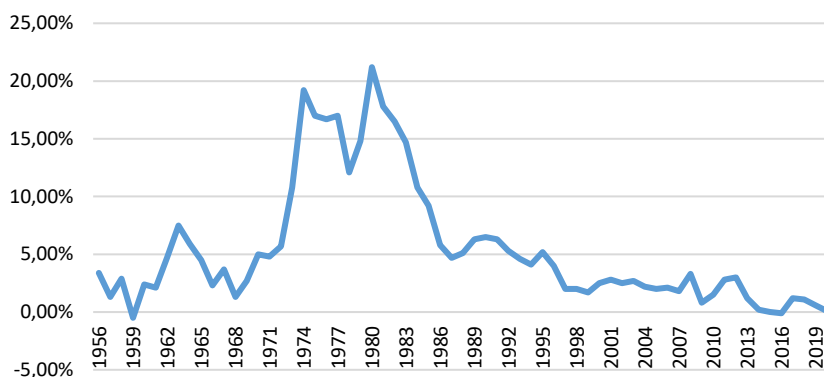
Tabella 1 - Variazioni percentuali indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (Istat)

Anno	Media annua	Anno	Media annua	Anno	Media annua	Anno	Media annua	Anno	Media annua
1956	3.4%	1969	2.7%	1982	16.5%	1995	5.2%	2008	3.3%
1957	1.3%	1970	5%	1983	14.7%	1996	4%	2009	0.8%
1958	2.9%	1971	4.8%	1984	10.8%	1997	2%	2010	1.5%
1959	-0.5%	1972	5.7%	1985	9.2%	1998	2%	2011	2.8%
1960	2.4%	1973	10.8%	1986	5.8%	1999	1.7%	2012	3%
1961	2.1%	1974	19.2%	1987	4.7%	2000	2.5%	2013	1.2%
1962	4.7%	1975	17%	1988	5.1%	2001	2.8%	2014	0.2%
1963	7.5%	1976	16.7%	1989	6.3%	2002	2.5%	2015	0%
1964	5.9%	1977	17%	1990	6.5%	2003	2.7%	2016	-0.1%
1965	4.5%	1978	12.1%	1991	6.3%	2004	2.2%	2017	1.2%
1966	2.3%	1979	14.8%	1992	5.3%	2005	2%	2018	1.1%
1967	3.7%	1980	21.2%	1993	4.6%	2006	2.1%	2019	0.6%
1968	1.3%	1981	17.8%	1994	4.1%	2007	1.8%	2020	0.1%

RPS

Cristian Perniciano

Grafico 1 - Evoluzione del tasso di inflazione dal 1956 al 2020



Fonte: Dati Istat, variazioni percentuali indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività.

Meccanismi automatici di adeguamento dei salari⁸ e la contrattazione collettiva portarono ad un repentino incremento delle retribuzioni per adeguarle al sempre crescente costo della vita. Questo provocò il fenomeno del *fiscal drag*, ovvero l'incremento dell'aliquota di prelievo a salari reali immutati⁹.

Per fornire un esempio delle conseguenze dell'inflazione di quegli anni e degli effetti del *fiscal drag* ad essa connesso si consideri che un operaio che nel 1973 avesse avuto uno stipendio annuo di 2.916.000 lire, destinatario secondo le tabelle Irpef del 1973 di una aliquota marginale nominale del 13%, nell'arco di 10 anni, a reddito reale invariato e che quindi seguisse solo l'inflazione, si sarebbe trovato a guadagnare 13.268.000 lire, e sarebbe stato quindi destinatario di una aliquota marginale nominale del 33%. Un incremento dell'aliquota di due volte e mezzo a fronte di un salario dal potere d'acquisto invariato!

Oltre all'inflazione fuori controllo che spingeva verso l'alto i redditi nominali e le relative aliquote Irpef, intervennero ad aggravare il *fiscal drag* alcune diffuse pratiche di contrattazione, in particolare la *contrattazione dei salari netti*¹⁰ che, se da un lato difese il potere d'acquisto dei salari sottoposti al *fiscal drag*, provocò una spinta ulteriore all'incremento dell'aliquota fiscale applicata sui redditi da lavoro. Tale incremento dell'aliquota applicata ai salari fu poi totalmente «normalizzato» nella riforma del 1982 (d.l. 953 a firma del ministro Visentini¹¹) la quale stabilì una minor progressività per i redditi bassi, smorzando i futuri effetti del *fiscal drag*, ma consegnando alle future evoluzioni dell'imposta un prelievo sui redditi da lavoro molto più elevato rispetto a quello originariamente previsto nel 1974. Contemporaneamente prevede la riduzione dell'aliquota massima dal 72% al 65%.

⁸ Il cosiddetto «Punto unico di contingenza» derivante dall'accordo Agnelli-Lama, 1975, che estendeva a tutti i lavoratori la stessa modalità di calcolo dell'incremento della voce stipendiale della «contingenza», detta anche scala mobile, che si adeguava automaticamente per ogni incremento di inflazione.

⁹ Longobardi definisce il *fiscal drag* come «incremento automatico della pressione fiscale in aggregato e su singoli redditi, che si verifica quando il sistema fiscale è progressivo» e sostiene che l'effetto sui salari sia stato il più facilmente rilevabile nell'Italia della seconda metà degli anni '70. Il *fiscal drag* è, più in generale, «l'incremento automatico del saldo attivo o il decremento del disavanzo» (Longobardi, 1982).

¹⁰ Ovvero l'internalizzazione degli effetti fiscali della progressività nelle vertenze salariali, che finiva per rinforzare il ciclo inflazione-salari-prezzi.

¹¹ Tale riforma era sulla falsariga dell'omologa e poco antecedente posta in essere dal primo ministro britannico Thatcher.

Così le successive riforme (1989, 1997, 2003, 2006, per citare le più importanti) rimodularono o modificarono una struttura che, da un originario 7,2% di aliquota media per i redditi da lavoro, vedeva ormai tale aliquota stabilmente accettata come naturalmente poco inferiore al 20%¹².

Tale aliquota maggiore era solo in parte figlia di aumenti diffusi di salario reale¹³. In parte essa diventerà uno strumento di maggior prelievo sui redditi medi e in generale dei lavoratori, proprio in concomitanza con il decremento delle imposte sui redditi più alti e, nell'ultimo ventennio, anche di quelle dei redditi più bassi, ormai finiti per essere esenti da imposizione. È questo quello che si cercherà di dimostrare nel paragrafo 2.2.

2.2. *Calcolo delle aliquote medie nel periodo*

2.2.1. *Definizione delle tipologie prese in considerazione*

Abbiamo analizzato il prelievo Irpef dal 1974 al 2020 su tre *categorie-tipo* di contribuenti:

1. Per la prima, che abbiamo denominato «Ultra ricchi», abbiamo utilizzato un reddito pari a 50 volte il reddito individuato per la classe media. Questo produce, nella simulazione, il prelievo fiscale su un reddito che va ben oltre la soglia del 99° percentile¹⁴, e in questo modo si rende ancora più elitaria la categoria analizzata. Nei fatti il grafico misura l'aliquota media applicata ad un contribuente che potremmo definire *over the top*. Per i calcoli effettuati fino all'anno 1979 si è invece preferito utilizzare come parametro il reddito posto come soglia massima dell'ultimo scaglione Irpef per singolo anno, in quanto il metodo del 50x avrebbe prodotto redditi al di sotto dell'ultimo scaglione, falsando la dinamica del prelievo applicato a questa tipologia. Questa scelta (arbitraria) è utile nella misura in cui questo lavoro vuole ora considerare il modo in cui il legislatore ha voluto

¹² Riducendo nel contempo, quasi in ogni riforma, anche scaglione e aliquota massimi per i redditi più alti.

¹³ Per completezza è bene ricordare che nel biennio 1977-1978, gli incrementi reali di salario arrivarono all'11%, nonostante un tasso di inflazione pari rispettivamente al 12,1% e al 14,8% (Longobardi, 1982).

¹⁴ Non è possibile utilizzare a questo scopo i dati forniti dal Dipartimento delle Finanze. Utilizzeremo, più avanti, i dati del rapporto INPS. Del resto in questa parte si vuole ragionare della tassazione degli *over the top* ed analizzare il trattamento ad essi riservato dalle normative fiscali.

normare il prelievo (molto) oltre l'ultimo scaglione. Non sarebbe stato corretto, tuttavia, limitarsi ad analizzare la sola aliquota massima in quanto nel tempo lo scaglione più elevato ha subito modifiche tali da ridurre di oltre un ordine di grandezza il reddito ad essa assoggettabile. Questa scelta – ne siamo consci – ci consegna una analisi che potrebbe aderire alla realtà di poche decine di contribuenti, per i quali, comunque, il legislatore ha messo in atto delle scelte di politica fiscale che vogliamo analizzare in questa sede.

2. La seconda categoria, che definiamo «Redditi medi», ha un reddito individuato con la media delle retribuzioni di fatto, calcolate a partire dal dato aggregato delle retribuzioni lorde al netto dei contributi previdenziali prelevate dai dati sui Conti nazionali dell'Istat, diviso per il numero degli occupati dipendenti. Tale reddito, sia per la sua nozione che per le norme fiscali applicate, è da intendersi come il reddito medio da lavoro dipendente. Questa scelta si giustifica innanzitutto con una maggiore aderenza tra tali redditi calcolati sui conti nazionali e quelli denunciati¹⁵, in secondo luogo con una maggiore linearità nella definizione di reddito da lavoro dipendente rispetto all'autonomo nel corso del tempo¹⁶. Al fine di riconoscere un trend di riduzione del peso fiscale sul lavoro dipendente effettivamente presente nell'ultimo quinquennio, pur se i singoli redditi non lo permetterebbero, ad essi è stato applicato il «Bonus d.l. 66/14» (80 euro) al 50%. Per quanto riguarda il bonus/detrazione ex d.l. 3/2020 (100 euro, che ha sostituito il vecchio bonus a partire dal luglio 2020), i redditi su cui sono stati effettuati i calcoli rientrano ampiamente nella fascia tutelata da tale intervento, per cui esso è stato applicato così come spettante.
3. Per la definizione di «Redditi bassi» è stata utilizzata la soglia di povertà Istat per un single 18-59 anni residente in periferie metropolitane o comuni con più di 50.000 abitanti del centro Italia. Tale soglia è calcolabile dal 2005. Per gli anni precedenti si è provveduto a devalutare il valore 2005 alla luce dei coefficienti Istat.

¹⁵ Si veda il diverso tasso di evasione come calcolato, ad esempio, dalla Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva allegata alla NadeF 2020.

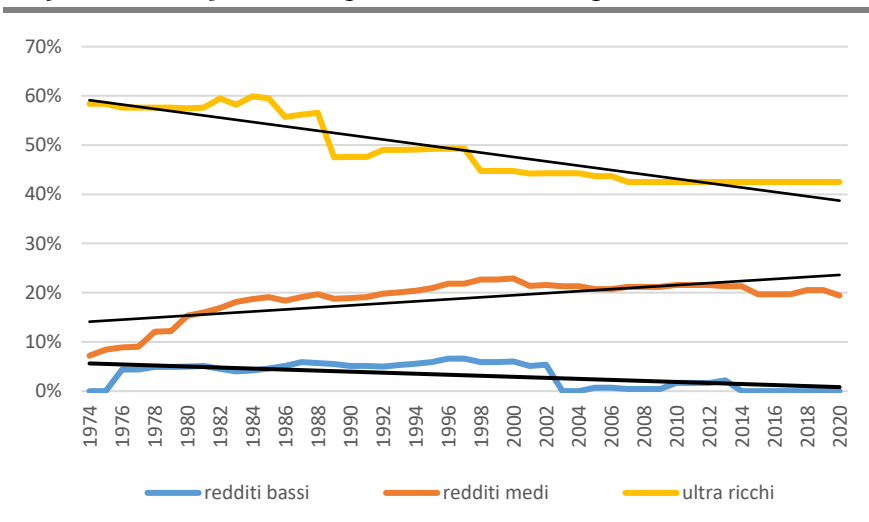
¹⁶ Si considerino le variazioni negli anni di quote deducibili delle diverse spese, la serie di forfait più volte introdotti. Di contro le quote di reddito non assoggettabile Irpef per i dipendenti è una quota molto ridotta. Ad esempio su un totale di redditi da lavoro dipendente al netto dei contributi previdenziali di 487 miliardi nel 2016 (Istat) la legge 208/15 stimava che tassati al 10% per accordi di produttività sarebbero stati 3.062,2 milioni.

Nella tabella 2 è possibile consultare i redditi considerati, anno per anno.

2.2.2. Calcolo dell'aliquota media

A tali importi individuati secondo i criteri stabiliti del paragrafo precedente sono state poi applicate le normative Irpef applicabili dal 1974 ad oggi, come desunte dal Libro Bianco, «L'imposta sui redditi delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie», De Vincenti, Paladini, 2008. Il risultato di questi calcoli, descritti in tabella 3, ovvero l'aliquota media calcolata per ogni reddito e per ogni singolo anno dal 1974 al 2020, è illustrato nel grafico 2.

Grafico 2 - Evoluzione delle aliquote medie su redditi-tipo



L'andamento delle linee di tendenza sembrerebbe confermare quel «mutamento di paradigma» da quello socialdemocratico verso quello liberista (e populista in relazione alle alleanze individuate da Visco) iniziato alla metà degli anni '70, ma i tracciati suggeriscono anche altre riflessioni.

1. Per quanto riguarda i redditi molto elevati è evidente che il prelievo su questi si è ridotto nel tempo. I primi incrementi tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli '80 derivano dall'indicizzazione all'inflazione dei salari,

da cui il reddito del *tipo* ricco deriva. Praticamente vi è una crescita rilevante del parametro che finisce per «spostare» una quota di reddito sempre maggiore oltre l'ultimo scaglione; nonostante questa crescita del reddito si può notare come, in corrispondenza delle riforme che riducono l'aliquota dell'ultimo scaglione, il prelievo medio subisca delle riduzioni rilevanti. Ad esempio tra il 1988 e il 1989 il reddito per il calcolo si incrementa di 83 milioni di lire (dai 1.127 milioni ai 1.210 milioni di lire), e contestualmente, per lo stesso contribuente, l'imposta netta si riduce di 63 milioni di lire (da 638 milioni a 575 milioni di lire).

2. Sui redditi medi dei lavoratori dipendenti si rileva in effetti una crescita importante dal 7,2% del 1974 al 19,40% del 2020 passando per il quasi 23% della fine degli anni '90. Si deve tuttavia notare che la crescita più rilevante del prelievo è stata subita da questi redditi tra la fine degli anni '70 a gli anni '80, ovvero negli anni dell'inflazione a due cifre.

Questo significa che probabilmente sia la crescita del costo della vita che la gestione delle vertenze salariali (contrattazione dei salari netti), oltre al prelievo fortemente progressivo (e nonostante le *restituzioni del fiscal drag*) hanno contribuito a questa dinamica. Ciò non toglie che rispetto alle altre due categorie che vedono invece una sensibile riduzione del prelievo, nella categoria «redditi medi» si manifesta un prelievo che dopo l'incremento 1976-1985 rimane sostanzialmente stabile.

3. La terza categoria, i redditi bassi, inizia con un prelievo prossimo allo zero che rapidamente si eleva in coincidenza con gli anni del *fiscal drag*, raggiunge il suo picco nei primi anni duemila per poi tornare ad azzerarsi stabilmente. Il percorso verso l'azzeramento inizia con l'introduzione della *no tax area* esplicita a 7.500 euro nei moduli Tremonti e continua riforma dopo riforma. A partire dalla legge di bilancio per il 2014 (Governo Letta) e successivamente con il meccanismo del «Bonus 80 euro» (Governo Renzi) e oggi 100 euro (Governo Conte II) risulta sempre più elevata la soglia della *no tax area* di fatto (quella esplicita è stata abrogata dalla legge 296/06), che ora si è assestata, per i dipendenti, attorno ai 12.500 euro all'anno per l'Irpef nazionale.

Anche in questo caso appare interessante notare gli effetti della «tassa-inflazione» sui redditi bassi, ovvero individuare gli effetti di incremento dell'aliquota media all'aumentare del reddito anche solo quando esso si fosse limitato a seguire le dinamiche inflattive lasciando invariato il potere d'acquisto (come da metodo di calcolo dei redditi utilizzato).

Tabella 2 - Redditi individuati per anno per reddito tipo

Anno	Reddito basso	Reddito medio	Reddito alto
1974	£ 1.438.214	£ 2.916.132	£ 145.806.604
1975	£ 1.685.130	£ 3.497.179	£ 174.858.964
1976	£ 1.963.526	£ 4.207.416	£ 210.370.779
1977	£ 2.318.924	£ 5.298.890	£ 264.944.510
1978	£ 2.607.563	£ 6.125.807	£ 306.290.362
1979	£ 3.017.940	£ 7.317.102	£ 365.855.101
1980	£ 3.656.086	£ 8.892.523	£ 444.626.173
1981	£ 4.339.774	£ 11.022.474	£ 551.123.725
1982	£ 5.049.055	£ 12.711.778	£ 635.588.884
1983	£ 5.805.864	£ 14.616.371	£ 730.818.569
1984	£ 6.420.087	£ 16.395.108	£ 819.755.393
1985	£ 6.972.156	£ 18.017.205	£ 900.860.248
1986	£ 7.397.457	£ 19.168.213	£ 958.410.662
1987	£ 7.739.093	£ 20.820.625	£ 1.041.031.273
1988	£ 8.122.561	£ 22.540.197	£ 1.127.009.833
1989	£ 8.659.417	£ 24.205.165	£ 1.210.258.268
1990	£ 9.187.642	£ 26.645.154	£ 1.332.257.694
1991	£ 9.776.482	£ 29.112.474	£ 1.455.623.684
1992	£ 10.296.047	£ 30.538.423	£ 1.526.921.173
1993	£ 10.728.481	£ 31.788.035	£ 1.589.401.774
1994	£ 11.150.619	£ 32.742.013	£ 1.637.100.652
1995	£ 11.747.790	£ 34.064.724	£ 1.703.236.206
1996	£ 12.205.954	£ 35.882.754	£ 1.794.137.678
1997	£ 12.417.414	£ 37.180.150	£ 1.859.007.522
1998	£ 12.640.622	£ 38.099.172	£ 1.904.958.614
1999	£ 12.840.334	£ 39.229.659	£ 1.961.482.966
2000	£ 13.169.273	£ 40.393.612	£ 2.019.680.594
2001	£ 13.521.706	£ 41.807.994	£ 2.090.399.710
2002	7.153,26 €	22.147,43 €	£ 1.107.371
2003	7.329,21 €	22.856,77 €	£ 1.142.839
2004	7.474,82 €	23.642,64 €	£ 1.182.132
2005	7.602,24 €	24.451,99 €	£ 1.222.599
2006	7.753,92 €	25.224,95 €	£ 1.261.248
2007	7.887,40 €	25.820,94 €	£ 1.291.047
2008	8.142,22 €	26.779,02 €	£ 1.338.951
2009	8.202,89 €	27.221,98 €	£ 1.361.099
2010	8.330,30 €	28.466,84 €	£ 1.423.342
2011	8.555,22 €	28.074,69 €	£ 1.403.734
2012	8.813,46 €	27.682,00 €	£ 1.384.100
2013	8.913,42 €	27.854,68 €	£ 1.392.734
2014	8.930,08 €	27.771,01 €	£ 1.388.550
2015	8.921,75 €	28.000,17 €	£ 1.400.009
2016	8.912,83 €	28.137,47 €	£ 1.406.874
2017	9.010,97 €	28.242,76 €	£ 1.412.138
2018	9.109,11 €	28.820,85 €	£ 1.441.043
2019	9.153,72 €	29.771,94 €	£ 1.488.597
2020	9.100,19 €	29.800,00 €	£ 1.490.000

RPS

Cristian Perniciano

Tabella 3 - Aliquote medie calcolate per anno e per reddito tipo

Anno	Redditi bassi	Redditi medi	Ultra ricchi
1974	0,00%	7,20%	58,40%
1975	0,00%	8,40%	58,40%
1976	4,40%	8,90%	57,60%
1977	4,40%	9,00%	57,60%
1978	4,90%	12,10%	57,60%
1979	4,90%	12,20%	57,60%
1980	5,00%	15,32%	57,50%
1981	5,10%	16,00%	57,60%
1982	4,50%	16,90%	59,50%
1983	4,00%	18,10%	58,20%
1984	4,20%	18,70%	59,90%
1985	4,60%	19,10%	59,50%
1986	5,10%	18,40%	55,70%
1987	5,90%	19,10%	56,20%
1988	5,70%	19,70%	56,60%
1989	5,50%	18,80%	47,50%
1990	5,10%	18,90%	47,60%
1991	5,10%	19,10%	47,60%
1992	5,00%	19,80%	49,00%
1993	5,30%	20,10%	49,00%
1994	5,60%	20,40%	49,10%
1995	5,90%	20,90%	49,20%
1996	6,60%	21,80%	49,30%
1997	6,60%	21,80%	49,30%
1998	5,90%	22,70%	44,70%
1999	5,90%	22,70%	44,70%
2000	6,00%	22,90%	44,70%
2001	5,10%	21,40%	44,20%
2002	5,40%	21,60%	44,30%
2003	0,00%	21,30%	44,30%
2004	0,00%	21,30%	44,30%
2005	0,70%	20,70%	43,70%
2006	0,70%	20,70%	43,70%
2007	0,40%	21,20%	42,50%
2008	0,40%	21,20%	42,50%
2009	0,40%	21,20%	42,50%
2010	1,70%	21,60%	42,50%
2011	1,70%	21,60%	42,50%
2012	1,70%	21,60%	42,50%
2013	2,20%	21,30%	42,50%
2014	0,00%	21,30%	42,50%
2015	0,00%	19,70%	42,50%
2016	0,00%	19,70%	42,50%
2017	0,00%	19,70%	42,50%
2018	0,00%	20,50%	42,50%
2019	0,00%	20,50%	42,50%
2020	0,00%	19,40%	42,50%

2.3. Quantificazione dei redditi esenti Irpef appannaggio delle tre classi di reddito

Per analizzare più complessivamente la tendenza della tassazione tentiamo ora di inserire anche una quota di redditi sottoposti a tassazione separata, nelle quote indicate dalla tabella 4.

Dovendo ora lavorare su redditi effettivi per analizzare le variazioni delle aliquote medie su contribuenti reali e non, come nel paragrafo precedente, su redditi teorici per analizzare le scelte del legislatore, per la categoria degli «ultra ricchi» si utilizzerà il reddito da lavoro soglia dello 0,1% come individuato dal XVIII Rapporto Inps 2019¹⁷, pari a 533.000 euro annui.

Tabella 4 - Valore medio attività reali e finanziarie nei diversi percentili di ricchezza

Percentile di ricchezza netta	Valore medio delle attività reali	Valore medio delle attività finanziarie
20%	1,5	1,5
30%	19,0	9,5
40%	69,9	8,5
50%	110,8	9,9
60%	143,0	13,8
70%	182,7	17,0
80%	240,4	24,8
85%	295,4	35,3
90%	362,0	54,5
95%	502,0	68,9
100%	1090,7	223,8

Fonte: Dati Banca d'Italia, 2018.

Quindi ascriveremo ai «redditi bassi» la quota di patrimonio finanziario segnalata nella ricerca di Banca d'Italia (2018) per il terzo decile (9.500 euro), per i «redditi medi» il sesto decile (13.800 euro) mentre al reddito imponibile Irpef degli ultra ricchi aggiungeremo la rendita derivante dalla ricchezza media dell'ultimo percentile¹⁸, considerando un rendi-

¹⁷ https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Rapporti_annuali/INPS_RA_XVIII_2019.PDF.

¹⁸ Si è quindi ascrivito allo 0,1% più ricco in reddito il patrimonio che Banca d'Italia assegna al 100° percentile di patrimonio. Per le prime due categorie si è invece fatta coincidere la distribuzione di redditi e patrimoni. Questo non è corretto, ma le proporzioni di reddito aggiuntivo derivanti da tali attività per redditi bassi e medi sono abbastanza scarse da non pregiudicare i risultati dello studio.

mento lordo, per le attività mobiliari, pari al 3%¹⁹. Ipotizzeremo una imposta del 20% intendendola come media tra il 12,5% destinato ai titoli di Stato ed il 26%. Lo stesso faremo per il patrimonio immobiliare, ipotizzando una franchigia di 200.000 euro per l'abitazione principale²⁰ ed una rendita del 5%²¹ sottoposta a cedolare secca ordinaria.

Dopo queste aggiunte, confrontiamo nella tabella 5 l'aliquota media per il 2020 prima e dopo gli incrementi di reddito esente Irpef.

Tabella 5 - Aliquote medie prima e dopo avere aggiunto i frutti del patrimonio assoggettati a tassazione separata

	Aliquota media Irpef	Aliquota con tassazione separata	Differenza	Effetto netto rispetto a incremento Irpef
Bassi	0,00%	0,63%	0,63%	0,63%
Medi	19,37%	19,38%	0,01%	-0,29%
Alti	41,70%	39,89%	-1,81%	-1,94%

Abbiamo quindi un incremento dell'aliquota media trascurabile per i redditi medi (0,01%), comunque inferiore allo 0,29% di incremento che avrebbero sofferto se l'incremento di reddito fosse stato assoggettabile Irpef. Si riscontra un incremento per i redditi bassi che sulla rendita (minima, visto il patrimonio ipotizzato) comunque non fruiscono di quelle detrazioni che permettono loro di collocarsi nella c.d. *no tax area*. L'aliquota media dei ricchi, addirittura, all'aumentare del reddito, diminuisce. Nel caso in cui il reddito aggiuntivo fosse stato soggetto ad Irpef essa avrebbe invece subito una spinta di 0,11% verso l'alto, per cui il risparmio netto rispetto ad un incremento in Irpef raggiunge 1,94%.

¹⁹ Tale aliquota, in realtà, è elevata per piccoli patrimoni ma molto prudentiale per dividendi, rendimenti e plusvalenze ottenibili da patrimoni maggiori. Per comodità si soprasiede sull'eterogeneità degli impieghi di capitale nelle diverse classi, anche perché la percentuale di tali rendimenti non è dirimente nella dimostrazione di quanto una diversa composizione di redditi, a somma invariata, avvicini la tassazione effettiva dei *top* a quella di un lavoratore a reddito medio o medio alto.

²⁰ Il valore medio delle abitazioni principali in Italia è di 185.000 euro (Gli immobili in Italia, 2019, AdE). Nei fatti si assegna alle famiglie ricche una abitazione principale poco più pregiata e si considera come non produttrice di redditi. Per le altre due categorie tale franchigia azzerà del tutto il patrimonio immobiliare.

²¹ Anche questo rendimento è prudentiale.

Come si può notare, quindi, i dati sul patrimonio finanziario medio prelevati dalla ricerca di Banca d'Italia non determinano una variazione troppo rilevante dell'aliquota media neanche in capo ai redditi *top*, quantomeno così come li abbiamo definiti. Ovvero i 223.800 euro di ricchezza finanziaria media e gli 890.000 euro di ricchezza immobiliare media²² ascritti all'ultimo percentile fruttano rendite che, pur se tassate separatamente, non riescono ad incidere significativamente sull'aliquota media, vista l'entità del reddito imponibile Irpef preso in considerazione. La differenza tra il 20% e 21% e la marginale effettiva del 43% pagata dai redditi elevati, tuttavia, è assai rilevante. Nonostante il forte calo dell'aliquota massima delle imposte dirette dal 1974 ad oggi, laddove sia possibile l'opzione, la rendita resta preferibile. È possibile sostenere, ed è in fondo una ovvietà, che un operatore razionale *top income* avrà interesse a che la maggior quantità possibile dei suoi redditi sia assoggettata a tassazione separata; ed è ragionevole che, laddove ve ne sia la possibilità, ciò accada nella realtà. Del resto, già nel 1975 alla pubblicazione delle liste dei contribuenti da parte dei comuni, i media si stupirono di non trovare, ad esempio, l'avvocato Agnelli in testa alla lista del comune di Torino o Leopoldo Pirelli in quella di Milano. In testa alla classifica figuravano, invece, notai, proprietari di farmacia ed in genere professionisti di grido. Lo stesso Gianni Agnelli scrisse una lettera ad un importante quotidiano nazionale nella quale rassicurava i suoi concittadini in merito al fatto che egli avesse denunciato correttamente tutti i suoi redditi nella dichiarazione Irpef, sia i compensi percepiti da Fiat che le rendite catastali dei suoi immobili; certo, concludeva, buona parte dei suoi redditi erano interessi, dividendi o plusvalenze e anche su quelli aveva pagato le imposte, semplicemente non in Irpef.

Possiamo però calcolare l'aliquota sul reddito complessivo preso in esame per i *top*, che ammonta a 584.214 euro e che, nella precedente simulazione, era composto da 533.000 euro imponibili Irpef, 6.714 euro da rendita finanziaria e 44.500 euro da rendita immobiliare, secondo l'ipotesi che esso sia invece composto in proporzione maggiore da redditi sottoposti a tassazione separata.

Ad esempio, a parità di reddito complessivo, possiamo imputare ipoteticamente il 25%, il 50% o il 90% come derivante da rendita finanziaria

²² Il dato è 1.090.000 euro ma, come detto, abbiamo ipotizzato una «franchigia prima casa».

ed immobiliare, derivando, sempre nelle ipotesi di rendimento già utilizzate, i valori di patrimonio indicati in tabella 6²³,

Tabella 6 - Entità dei patrimoni finanziario e immobiliare nelle ipotesi di diversa composizione di reddito

	Con patrimonio da dati Bdl*	HP 90-10	HP 50-50	HP 75-25
Finanziario	223.800,00 €	2.278.434,60 €	1.265.797,00 €	632.898,50 €
Immobiliare	890.000,00 €	9.148.791,24 €	5.082.661,80 €	2.541.330,90 €

* La proporzione reddituale implicita, a rendimenti ipotizzati, da studio di Banca d'Italia è 91,2% (reddito) - 8,8% (rendita).

che daranno luogo, alle ipotesi descritte, a questi redditi, così composti e con le descritte aliquote medie.

Tabella 7 - Entità dei redditi e dell'imposizione fiscale nelle ipotesi di diversa composizione di reddito

	Con patrimonio da dati Bdl	HP 10-90	HP 50-50	HP 75-25
Reddito complessivo	584.214,00 €	584.214,00 €	584.214,00 €	584.214,00 €
Soggetto Irpef	533.000,00 €	58.421,40 €	292.107,00 €	438.160,50 €
Rendita finanziaria	6.714,00 €	68.353,04 €	37.973,91 €	18.986,96 €
Rendita immobiliare	44.500,00 €	457.439,56 €	254.133,09 €	127.066,55 €
	Imposte	Imposte	Imposte	Imposte
Irpef	222.360,00 €	18.622,77 €	118.776,01 €	181.579,02 €
Tassazione 20% (media)	1.342,80 €	13.670,61 €	7.594,78 €	3.797,39 €
Cedolare 21%	9.345,00 €	96.062,31 €	53.367,95 €	26.683,97 €
Imposte totali	233.047,80 €	128.355,69 €	179.738,74 €	212.060,38 €
Aliquota media	39,89%	21,97%	30,77%	36,30%

L'aliquota media applicata ad un contribuente come quello della seconda colonna (21,97%), per onestà detentore di un patrimonio di en-

²³ Nel calcolo del patrimonio necessario ad ottenere le proporzioni reddituali del 25%, 50% e 90% abbiamo comunque mantenuto intatte le proporzioni presenti nell'ultimo percentile, nella ricerca di Banca d'Italia, tra patrimonio immobiliare e patrimonio finanziario, il cui rapporto è pari a 4:1. Con i rendimenti ipotizzati il rapporto tra le relative rendite è 6,7:1.

tità tale da non poter essere considerato rappresentativo, è pari grosso-modo a quella che si applica ad un reddito da lavoro dipendente di 29.000 euro annui. Il 30,77% di prelievo applicato al contribuente della terza colonna equivale al prelievo su un reddito da lavoro dipendente pari a circa 51.000 euro. Il 36,30% applicato al contribuente sull'ultima colonna si applica ad un reddito da lavoro dipendente che ammonti a 108.000 euro. In quest'ultimo caso non parliamo certo di un reddito basso, ma comunque molto inferiore rispetto al reddito complessivo preso in considerazione. Si tenga tuttavia presente che l'ammontare del patrimonio attribuito, in questo caso, è inferiore al patrimonio medio dell'1% più ricco desumibile dalla ricerca Oxfam per l'Italia (Oxfam, 2021), che ammonta a circa 3,6 milioni di euro.

Si tenga a mente, inoltre, che tutti e tre i calcoli sono stati effettuati al netto delle addizionali locali, che si applicano ai redditi imponibili Irpef ma non sulle tassazioni separate o cedolari. Parliamo circa di un ulteriore 1,9%²⁴.

3. Conclusioni

Sono state considerate delle classi di reddito valutate come idonee a rappresentare tre *tipi*. Il contribuente con reddito pari alla soglia di povertà, quindi con lavoro precario, discontinuo e/o in settori a basso valore aggiunto, ma comunque produttore di un reddito che possa qualificarlo come contribuente quantomeno potenziale. Il lavoratore con reddito medio secondo i dati di contabilità nazionale. Il contribuente *over the top*, con un reddito pari a 50 volte il reddito del lavoratore medio. Calcolando i redditi di questi *tipi* come totalmente assoggettabili ad Irpef secondo le regole del lavoro dipendente si è giunti alla conclusione che, nel susseguirsi delle norme su scaglioni, aliquote e detrazioni dal 1974 ad oggi, il prelievo del primo e del terzo siano diminuiti, arrivando addirittura ad azzerarsi per il contribuente a reddito basso, mentre il prelievo sul lavoratore medio è cresciuto, assestandosi attorno al 20%. Abbiamo visto che questa crescita è avvenuta soprattutto a causa dell'incremento dei redditi provocato dai meccanismi di adeguamento dei salari all'inflazione, ma che tale aumento (di 2,7 volte in poco meno

²⁴ Cifra ottenuta dalle proporzioni del gettito delle addizionali locali 2018, fonte Bollettino delle Entrate gennaio-dicembre 2018, sul reddito complessivo 2018 come da statistiche del Dipartimento delle Finanze.

di 10 anni) non è mai stato riconosciuto come un problema per questa classe di reddito, mentre, evidentemente, in fasi diverse, è stato rilevato come insostenibile il peso assunto dall'imposizione diretta sugli altri *tipi*. Questa evidenza ci porta a sostenere che sia corretto leggere l'evoluzione del prelievo Irpef come seguente un percorso che dal paradigma e l'alleanza socialdemocratici si sia spostato verso quel diverso paradigma, sottostante ad una diversa alleanza sociale che abbiamo convenuto di chiamare liberista-populista.

Inserendo nel reddito complessivo anche le quote di rendita derivanti dai patrimoni mediamente posseduti, le aliquote medie sono variate moderatamente, comunque favorendo i redditi più elevati. Ipotizzando invece, a parità di reddito complessivo, che per i contribuenti *ricchi* una quota maggiore di esso derivasse da rendite non imponibili Irpef, abbiamo dimostrato che le aliquote medie così determinate possono diminuire notevolmente, fino ad un livello pari a redditi da lavoro medi o medio alti.

Non è nei propositi di questo lavoro analizzare gli effetti sul gettito, né sulle conseguenze dell'incentivo fiscale alla rendita rispetto al reddito da lavoro dipendente.

In vista di una riforma del fisco, in riferimento al trattamento dei redditi elevati, questi risultati suggeriscono che sia certamente importante rimodulare aliquote e scaglioni per superare le attuali distorsioni, sia certamente utile incrementare le aliquote massime elevandole per redditi superiori all'attuale soglia massima di 75.000 euro (che è un reddito che permette una vita anche agiata ma non certo un reddito altissimo), ma che sia ancor più urgente estendere la base imponibile al fine di eliminare o quantomeno ridurre le possibili fughe dalla progressività.

In relazione ai redditi medi da lavoro dipendente, il prelievo, come abbiamo visto, è assai cresciuto dal 1974 ad oggi, ma data la sua stabilità quasi quarantennale è ormai assunto come fisiologico un livello di imposizione attorno al 20%. Infatti dal 1983, in cui l'aliquota media era al 18,10% il picco massimo è stato raggiunto nel 2000 con 22,90% per tornare oggi (a seguito dell'intervento sul «cuneo fiscale» ex d.l. 5/2020) al 19,40%, con una media, nel periodo 1983-2020 pari al 20,54%.

Con riferimento ai redditi bassi, il dato che emerge è che negli ultimi venti anni, salvo una breve parentesi, la ricerca del consenso dell'elettorato ascrivibile a questa classe di contribuenti (o la volontà di politiche salariali per via fiscale) ha portato ad incrementare sempre più la *no tax area* di fatto. Non sembra politicamente sostenibile un ritorno

alla tassazione per questi redditi²⁵, e tuttavia urge quantomeno una riorganizzazione di tutta una serie di politiche sociali e di incentivi ancora imperniati su detrazioni e deduzioni, in quanto non pagare Irpef significa anche essere incapienti, quindi impossibilitati a fruire, ad esempio, della detrazione per parenti a carico, per interessi passivi sui mutui per prima casa o per spese mediche. Il tutto al netto di una evasione fiscale che, nel nostro Paese, ha dimensioni non paragonabili ai Paesi nostri *competitor*²⁶ e che provoca, tra i tanti effetti nefasti, quello di ascrivere allo stesso trattamento fiscale (e sociale) famiglie in difficoltà come evasori.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M., 2020, *Redistribution and Progressivity of the Italian Personal Income Tax, 40 Years Later*, «Fiscal Studies», pp. 1-25.
- Banca d'Italia, 2018, *Indagine sui bilanci delle famiglie*, Roma.
- Bises B. (a cura di), 2014, *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Cosciani C. (a cura di), 1964, *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della Riforma tributaria*, Giuffrè, Milano.
- De Vincenti C. e Paladini R. (a cura di), 2008, *Libro bianco*, Commissione di studio sull'imposta sui redditi delle persone fisiche e sul sostegno alle famiglie, Scuola superiore dell'Economia e delle Finanze Ezio Vanoni, Mef, Roma.
- Longobardi E., 1982, *Note in margine al dibattito sul fiscal drag*, «Economia & Lavoro», n. 4, Marsilio Editori, Venezia.
- Oxfam, 2021, *Diseguitalia 2021*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2021/01/FINAL_DisuguItalia_2021.pdf.
- Pedone A., 2014, *Origini, disegno, attuazione e limiti del progetto di riforma Cosciani*, in Bises (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Pellegrino S. e Panteghini P.M., *Le riforma dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia*, Siep, Working paper 751, gennaio 2020.

²⁵ Per quanto, se considerassimo valido il legame tra *taxation* e *representation*, diventerebbe sostenibile che il sostegno ai redditi bassi possa essere posto in atto con politiche sociali anziché attraverso l'esenzione fiscale.

²⁶ Si veda, tra gli altri, *The European Tax Gap*, Tax Research LLP, 2019.

- Petretto A., 2014, *Sui presupposti teorici della riforma Cossignani in Bises* (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cossignani cinquant'anni dopo*, il Mulino, Bologna.
- Visco V., 2002, *Alcune considerazioni in tema di riforma fiscale e neutralità della tassazione*, «Politica Economica», vol. 18, n. 3.
- Visco V., 2017, *Lotta di classe fiscale: poveri e ricchi contro tutta la classe media*, Nens, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.nens.it/archivio/interventi/lotta-di-classe-fiscale-poveri-e-ricchi-contro-tutta-la-classe-media>.

Tra il dire e il fare: la cultura delle cure palliative nella pratica quotidiana degli assistenti sociali

Mara Sanfelici

RPS

Questo articolo presenta i risultati di una ricerca qualitativa che ha inteso esplorare il ruolo e le funzioni di fatto attivate dagli assistenti sociali nell'ambito delle cure palliative in Italia, osservando come il mandato professionale e quello organizzativo interagiscono in setting differenti. I dati raccolti attraverso interviste semi-strutturate evidenziano la complessità dell'esercizio del ruolo, all'interno di contesti organizzativi orientati

da assunti più vicini ad una cultura della medicina tradizionale e influenzati da una logica economica, in cui l'orientamento al contenimento dei costi rischia di oscurare il valore della relazione e della cura. La discussione dei risultati è utile a riflettere sul posizionamento del servizio sociale nei servizi per la salute, e consente di evidenziare criticità e nuove possibilità per le attuali politiche sociali e sanitarie.

1. Introduzione

L'indagine presentata in questo contributo ha inteso esplorare quali sono le funzioni e le competenze attivate dagli assistenti sociali nel lavoro con persone in cure palliative e le sfide connesse all'esercizio della professione in diversi setting. L'obiettivo è quello di contribuire a fare luce su alcuni dei fattori che costruiscono e influenzano la pratica quotidiana delle cure palliative dalla prospettiva di professionisti che, per il loro mandato professionale e il particolare posizionamento nelle intersezioni tra i servizi e le famiglie, interagiscono con i diversi attori coinvolti nel processo di cura.

Le cure palliative sono riconosciute come il modello di riferimento per l'assistenza delle persone che si avviano alla fine della loro vita, nella cornice di un approccio multidisciplinare. Oltre alla cura del corpo fisico, viene restituita attenzione agli aspetti legati alla comunicazione, alla personalizzazione degli interventi, alla tematizzazione delle componenti spirituali e dell'autodeterminazione dell'individuo.

L'importanza di mettere a sistema i saperi di diverse discipline si ritrova

nella storia delle cure palliative. Simbolicamente si fa risalire il suo inizio al 1967, quando Cicely Saunders, infermiera, assistente sociale e medico, fondò il St. Christopher Hospice a Londra (Saunders, 1993; Small, 2001). I principi alla base del movimento degli hospice (Saunders, 2001; Clark, 1998), di cui Saunders è considerata pioniera, hanno veicolato una riflessione culturale e, secondo alcuni, un cambiamento paradigmatico (Walter, 2011) che interroga l'approccio biomedico tradizionale, indicando un nuovo modo di assistere le persone malate e le loro famiglie (Gordon e Peruselli, 2001). Il cambiamento culturale dovrebbe orientare lo sguardo oltre l'individuazione delle cause delle patologie, per considerare un concetto più ampio di cura (Colombo, 2004).

Nel modello biomedico tradizionale il focus è sugli aspetti biologici della malattia e il ruolo del medico è formulare una diagnosi, indicare l'opportuna terapia e eseguirla, senza bisogno di ottenere un consenso, se non quello implicito nell'affidamento fiduciario (Spinsanti, 2004). In questa prospettiva, la posizione del medico e della persona che richiede cure sono asimmetriche: il sapere e il potere sono riservati al terapeuta (Spinsanti, 2004). Il concetto di «dominanza medica» è stato introdotto da Freidson (2002) per descrivere processi che generano asimmetrie anche tra i professionisti che, a diverso titolo, collaborano alla cura sulla base del medesimo rapporto *one up/one down*, con il medico in posizione dominante.

La modernizzazione della medicina ha messo in crisi tale modello tradizionale (Willis, 2006). La filosofia promossa dall'Organizzazione mondiale della sanità si basa sul concetto di empowerment, che ha come presupposto il potere condiviso e la definizione comune della direzione della cura. Questa trasformazione culturale dovrebbe aver influenzato anche i rapporti tra le professioni, con una ridistribuzione del potere, la messa in discussione dei «confini lavorativi» (Fournier, 2000) e delle gerarchie tra diversi professionisti, intendendo la cura come uno sforzo congiunto. Essa implica inoltre la riorganizzazione dell'intero sistema di assistenza sociale e sanitaria, coinvolgendo sia le strutture ospedaliere e residenziali, sia i servizi territoriali, organizzazioni essenziali per offrire cure vicine ai contesti di vita delle persone.

Tali sfide si inseriscono tuttavia all'interno di differenti contesti nazionali e regionali, caratterizzati da diverse culture politiche e forme di welfare (Esping-Andersen, 1990). Lo sviluppo dei servizi per le cure palliative in Italia ha seguito un percorso piuttosto differente rispetto a quello anglosassone. Mentre il ruolo dei movimenti e delle organizzazioni no profit è stato marginale, è in ambito sanitario che il problema

ha trovato definizione e in cui sono state costruite le risposte. Anche il ruolo innovativo riconosciuto alle figure professionali non sanitarie è stato fin dall'inizio residuale. Negli anni novanta l'ambito delle cure palliative era ancora caratterizzato da realtà poco consolidate e scarsamente in grado di garantire una assistenza globale alla persona malata (Ranci Ortigosa e Rotondo, 1996). Negli stessi anni sono intervenuti cambiamenti profondi nel sistema sanitario, con la «riforma della riforma» e l'introduzione dei principi del managerialismo. Un più recente studio di Vaccaro (2010), realizzato attraverso interviste in profondità, rivela la sostanza di diversi problemi che affliggono le realtà delle cure palliative in Italia: la dicotomia amministrativa ospedale-territorio, la mancata realizzazione del principio della continuità assistenziale, lo scarso finanziamento dei servizi territoriali, le difficoltà di integrazione di figure professionali diverse da quelle sanitarie. La costruzione di reti di cure tra hospice e territorio si è inserita all'interno di un sistema di welfare familistico, caratterizzato da uno scarso investimento sui servizi socio-assistenziali a sostegno delle famiglie (Vaccaro, 2010).

La partecipazione dell'assistente sociale alle attività delle équipes di cure palliative è una caratteristica consolidata nel panorama organizzativo internazionale, e le specifiche funzioni e competenze del servizio sociale in cure palliative sono declinate in numerosi documenti (ad esempio, Ryan e al., 2014; Nasw, 2004). In Italia la presenza dell'assistente sociale nell'équipe è legittimata dalla legge 38/2010, ma la definizione di un ruolo specifico associato a questa figura è fortemente disomogenea a livello regionale. La Rete nazionale degli assistenti sociali in cure palliative, in collaborazione con la Società italiana di cure palliative (Sicp), ha elaborato il *core curriculum* dell'assistente sociale (Sicp, 2013), distinguendo le competenze dei professionisti specialisti in cure palliative e degli assistenti sociali che, pur lavorando in setting diversi, entrano a contatto con persone in cure palliative. In questi documenti le funzioni dell'assistente sociale sono riconosciute centrali nell'offrire ascolto e accompagnamento della persona e della rete familiare, valutarne bisogni e risorse in ottica interdisciplinare, dar voce ai loro diritti, garantire che le cure siano coordinate, fornire analisi utili alla programmazione dei servizi. Non sono tuttavia ancora disponibili ricerche che indagano come e se tali modelli e raccomandazioni si traducono in pratica. Questo studio, realizzato in collaborazione con la Rete nazionale degli assistenti sociali in cure palliative, si focalizza sulle variabili che influenzano l'esercizio professionale in diversi contesti organizzativi.

RPS

Mara Sanfelici

2. Metodo

Lo studio, realizzato nel 2019, ha coinvolto un campione a scelta ragionata di venti assistenti sociali, impiegati in differenti regioni italiane e in diversi setting. Otto intervistati lavoravano in strutture residenziali o associazioni specificamente dedicate alle cure palliative; dodici assistenti sociali sono stati individuati in diversi ambiti dei servizi del pubblico e del Terzo settore, dedicati a differenti target di utenza. Tutti i professionisti intervistati avevano un'esperienza di lavoro diretto con persone in cure palliative di almeno tre anni. L'età degli intervistati, di cui 2 uomini e 18 donne, varia dai 27 ai 61 anni.

Per la raccolta dei dati è stata somministrata un'intervista semi-strutturata. La prima parte dell'intervista ha chiesto di esplicitare quali sono le principali funzioni e competenze messe in campo, in riferimento a esperienze recenti in cui l'assistente sociale ha attivato interventi a sostegno di persone in cure palliative. La seconda parte ha esplorato il punto di vista dei professionisti rispetto alle principali sfide incontrate nell'esercizio delle proprie funzioni.

Tutte le interviste sono state registrate e trascritte. L'analisi tematica ha guidato il processo di *coding* e l'aggregazione dei codici in macro aree tematiche. Trattandosi di un ambito scarsamente esplorato in altre ricerche, è stato scelto un approccio induttivo (Braun e Clarke, 2006): non sono state utilizzate specifiche categorie analitiche derivate dalla teoria o dalla letteratura, facendo emergere nel corso della ricerca le dimensioni di senso e le argomentazioni associate ai temi indagati. Non si ha dunque alcuna pretesa di disegnare un quadro pienamente rappresentativo ed esaustivo, ma di delineare profili interpretativi attraverso quanto emerso dalle interviste raccolte, utili per ulteriori indagini su un ambito ancora poco esplorato in Italia.

3. Risultati

3.1. Ruolo, funzioni e competenze del servizio sociale in cure palliative

La quasi totalità degli intervistati individua in modo chiaro alcuni degli elementi che, anche nella letteratura di settore (Gardner e Werner-Lin, 2012; Fargion e al., 2017), sono identificati come caratterizzanti il ruolo e le funzioni dell'assistente sociale, attivate a livello micro. L'insorgere di una malattia improvvisa, cronica e invalidante, o la morte di persone

molto vicine nella rete familiare può costituire uno degli eventi critici che sconvolgono l'ordinario, sommandosi talvolta a difficoltà già presenti nel nucleo familiare. Dalle interviste emerge come l'assistente sociale interagisce in tali situazioni in quanto esperto di una «relazione che cura», delle reti e delle connessioni nelle reti.

3.1.1. *La qualità di una relazione che cura*

Un tema ricorrente nei discorsi degli intervistati fa riferimento alla capacità dell'assistente sociale di tessere un ambiente relazionale, in cui offrire spazio e tempo alle persone per dare senso a vissuti legati alla diagnosi e alla prognosi, a situazioni talvolta nuove e improvvise, a volte troppo dolorose. Saper ascoltare e stare in una relazione con una persona che soffre significa far sentire «di esserci» e garantire la presenza di punti di riferimento su cui contare. Allo stesso tempo implica la capacità di costruire una relazione che consente all'altro la scelta di cosa affidare al professionista, entrando nella relazione «in punta di piedi», rispettando i tempi dell'altro.

A volte le persone hanno solo bisogno di essere... di non essere sole e di essere sé stesse e manifestare tutte le istanze che portano dentro [...]. In questo senso quindi l'approccio è stato proprio quello di entrare in punta di piedi, in una dimensione di novità sia per l'operatore, ma anche per la persona [...]. E a volte ci viene chiesto solo questo, più che adoperarci sostituendoci a familiari o caregiver, attivando servizi. [...] L'apporto psicologico, come quello medico e quello sociale devono assolutamente tener conto dei tempi di ingresso, di presentazione, di presenza e delle capacità della persona di poter... come dire... condividere e ritenere necessaria quella presenza, in quel preciso momento della propria vita.

A24

Si tratta di accompagnare nel dare significato a ciò che sta accadendo (Werner-Lin e Gardner, 2009), provare a trovare un ordine alle cose, a «rimettere insieme i pezzi» (A7), a «tenere le fila» (A15) e ripensare a possibili cambiamenti in situazioni di incertezza, dove si alternano disperazione e speranza.

Alcuni degli intervistati sottolineano in particolare come la capacità di costruire in modo dialogico possibili risposte ai cambiamenti, nel quotidiano e nel futuro, sia influenzata dall'approccio che l'assistente sociale assume, da come interpreta il suo mandato, e dal grado di auto-consapevolezza rispetto a ciò che il professionista porta nella relazione

RPS

Mara Sanfelici

di aiuto. Uno dei rischi è quello di provare a colmare dei vuoti attraverso «il fare», come una sorta di difesa o di autodifesa dalla sofferenza.

A volte il rischio di andare verso l'accanimento, di superare anche le volontà della persona, pur di sostenere un peso per lui a volte insostenibile, che è quello della sofferenza. E quindi a volte si cerca di sollevare, sollevarsi, attraverso l'utilizzo importante di persone e di strumenti, pensando di alleviare in questo modo le ferite, i dolori dell'altro e in realtà stiamo sollevando i nostri. [...] Questo rimanda prima di tutto all'operatore, cosa lui, come lui vede questa condizione, come vive l'evento infausto, e questo avvicinarsi a una dimensione che senz'altro non è più in termini di produttività, di consumo di cose, prestazionale [...] Per questo chiama direttamente l'operatore a considerare per sé eventi di questo genere, quanto scatenano in lui, perché prima ancora del fare, c'è da stare lì e condividere quella condizione.

A12

Una delle assistenti sociali, impiegata in un contesto residenziale, assume invece una prospettiva complementare rispetto al resto degli intervistati, intendendo per accompagnamento una guida utile a far accettare cambiamenti legati all'organizzazione del servizio. Non di rado, vivere in contesti residenziali implica l'adattamento a risposte standardizzate (Koren e Doron, 2005), che la professionista descrive come necessarie a consentire la convivenza e la condivisione degli spazi.

3.1.2. *Attivare reti (e connessioni nelle reti) per la cura*

La quasi totalità del campione evidenzia il ruolo dell'assistente sociale come esperto delle reti, intese come un veicolo di servizi e risorse per sostenere le persone. Il riferimento è all'attivazione oppure al coordinamento di reti formali e informali, che consentono di accedere a sostegno informativo, emotivo, assistenziale e materiale. Lavorare in rete, coordinare gli attori della rete, essere esperti nel fare connessioni tra servizi e risorse costruisce un intervento integrato, in grado di tradurre in pratica il concetto di approccio olistico (Fargion e al., 2017). Lo sguardo dell'assistente sociale, «una visione a 360 gradi» (A5), consente di operare continuamente connessioni tra le diverse dimensioni implicate nel processo di cura (Dotti, 2015), considerando «la qualità di vita», non solo «la qualità dell'assistenza» (A16).

Guardare la persona e non soltanto l'organo, ti dà quella qualità e quella

possibilità di umanizzare le cure [...]. Leggere i bisogni non solo clinici del paziente e della sua famiglia, allora questo ti porta a considerare la qualità dell'assistenza, ma anche la qualità di vita, ma non solo nel fine vita, ma in tutto l'arco di una malattia cronica.

A16

Un terzo degli intervistati fa riferimento allo specifico ruolo di «facilitatore», «ponte», «mediatore», un professionista che, orientando il focus sulle intersezioni, ha anche la capacità di leggere e dunque di mediare i linguaggi che appartengono ad ambiti diversi, e come obiettivo quello di tradurli in modo comprensibile alle persone che si rivolgono ai servizi.

Penso che l'assistente sociale, con la sua capacità di lavorare in rete, mediando tra il sanitario ed il paziente, e ponendosi da ponte tra il paziente e gli altri servizi del territorio, abbia le competenze giuste per dare il suo importante contributo alla realtà delle cure palliative.

A7

Per la maggior parte dei rispondenti, l'attivazione di reti, risorse e prestazioni avviene a partire da una valutazione che ha come premessa la capacità di comprendere il punto di vista della persona, la sua storia e esperienza, quale fondamento di una relazione che consente la condivisione di un progetto. Solo uno degli intervistati (A18), riferendosi in particolare al suo ruolo nei servizi sociali territoriali, identifica come funzione peculiare quella di attivare prestazioni del servizio, attribuendo invece la competenza di costruire una relazione di fiducia ai colleghi impiegati in setting residenziali, «più vicini al quotidiano della persona».

3.2. Culture dominanti e posizionamento del servizio sociale

Garantire accompagnamento nel restituire nuovi significati al quotidiano implica la capacità di assumere una prospettiva che orienta a pensare in termini di relazioni e connessioni, più che di opposizioni e classificazioni, una sorta di «pensiero della relazione». Tuttavia, similmente a quanto emerso in altre ricerche (Fargion e al., 2017), dai discorsi degli intervistati sembra emergere come nei contesti organizzativi, non di rado, un pensiero che pone il focus sulle relazioni sia non compreso, non valorizzato, oppure oscurato in quanto scomodo. Questi processi

RPS

Mara Sanfelici

sembrano verificarsi in relazione al prevalere di differenti linguaggi e assunti culturali, che a loro volta danno forma ad assetti organizzativi e pratiche lavorative, ostacolando di fatto l'esercizio delle funzioni dell'assistente sociale (Auslander, 2001). Il riferimento è in particolare agli assunti di una cultura medica tradizionale e a logiche economiche, entrambe accomunate da un pensiero che scinde, piuttosto che connettere.

3.2.1. La «dominanza» sanitaria

Molti intervistati sottolineano la difficoltà a far riconoscere dimensioni che vanno oltre la cura della malattia fisica e la divergenza rispetto agli assunti che ispirano la cosiddetta «cultura delle cure palliative», ovvero un approccio interdisciplinare e olistico, che richiede l'interazione di prospettive differenti e un lavoro integrato che dovrebbe connettere professionisti e istituzioni.

Come assistente sociale, io ho incontrato e incontro delle grosse difficoltà a camminare insieme agli operatori dell'équipe rispetto a questo problema, cioè affrontare anche preventivamente il momento del fine vita. [...]. E quindi sicuramente bisogna promuovere innanzitutto una sensibilizzazione e una formazione ad hoc [...]. Se parli con i colleghi, ne siamo tutti capaci, lavoriamo in rete, ma lavorare in rete, in équipe, non vuol dire mettere insieme tante persone accanto, ognuno parla delle proprie competenze, del proprio territorio, senza condividere obiettivi, senza condividere anche il linguaggio.

A16

Attivare servizi, prestazioni e aiutare a gestire aspetti pratici è una delle funzioni che consente di sostenere le persone nelle difficoltà, in un quotidiano in cui la malattia ha un impatto drammatico. Si tratta di interventi collocati in un più ampio processo di aiuto, in cui le competenze relazionali costituiscono la base su cui costruire l'*assessment* e un progetto insieme alle persone (Sanfelici, 2017). Tuttavia, come evidenziato in altre ricerche (Beddoe, 2011; Fargion e al., 2017; Barrucci, 2015), dalle interviste emerge che, non di rado, gli assistenti sociali si confrontano con visioni semplificate del lavoro sociale o una implicita svalutazione delle loro competenze. Alcuni intervistati sottolineano di essere più spesso coinvolti in relazione alla necessità di attivare prestazioni e scarsamente riconosciuti come professionisti che interagiscono nella valutazione integrata. Altri intervistati criticano un assunto, retaggio di

una cultura della «dominanza medica» (Freidson, 2002), secondo cui è il medico ad avere il potere di definire quando è necessario attivare l'intervento dell'assistente sociale, considerato di fatto residuale rispetto al processo di cura, governato dal sanitario.

Non c'è raccordo, dovrebbe esserci in teoria, è quel lavoro di rete che dovrebbe realizzarsi, ma non sempre accade. Io vengo messa a conoscenza quando la situazione scoppia, quindi parliamo di situazioni veramente gravi, che in qualche modo il servizio sanitario ha bisogno di inviare e delegare. «Io ho fatto il mio» e passano la complessità al servizio di base... oppure puoi essere contattato quando non si trova la disponibilità per Rsa...

A14

Una delle intervistate si riferisce invece alla figura di un medico palliativista all'interno di un ospedale pediatrico come a un professionista che è stato in grado di costruire pratiche lavorative e organizzative che traducono in pratica i concetti di integrazione socio-sanitaria e un approccio olistico alla cura, riconoscendo spazio e valore alla dimensione sociale.

3.2.2. *La «dominanza economica» e il welfare residuale*

In molti discorsi degli assistenti sociali si ritrovano evidenze di ciò che è ampiamente discusso in letteratura (Tousijn e Dellavalle, 2017; Dellavalle e Cellini, 2017), ovvero il prevalere di una logica economica che ha introdotto una crescente attenzione a criteri di efficienza, e la tendenza generale a ridurre la spesa dedicata al settore sociale (Barrucci, 2015). Quanto emerge dalle interviste è che, nella competizione per l'assegnazione di risorse sempre più scarse, il settore sociale e gli interventi che «portano la qualità, ma non i soldi» (A16) sono più facilmente destinatari di tagli. Questo aspetto sembra accomunare l'esperienza di chi lavora in strutture sanitarie e chi è impiegato in servizi sociali territoriali e, per alcuni intervistati, si traduce nell'esperienza di un *gap* tra il mandato professionale e quello che di fatto è possibile realizzare nel contesto istituzionale ed organizzativo.

Ci hanno insegnato il rispetto, il valore dell'autodeterminazione delle persone, l'importanza di lavorare per progetti. Poi, ti cali in una realtà lavorativa quotidianamente, e tutto quello che ti hanno insegnato e che vorresti mettere in pratica non sai dove infilarlo. Perché è vero che noi

RPS

Mara Sanfelici

abbiamo una formazione specifica molto importante, ma è anche vero che se non puoi dividerla, o tradurla fattivamente, crei davanti a te il deserto, sei frustrato. [...] Per fare non basta la sola volontà, devi avere alle spalle un sistema organizzativo che ti supporti. In sanità per il servizio sociale è un po' più difficile, una bella sfida. [...] Ogni giorno è una battaglia [...] Io devo dire la verità, in sanità ho sempre avuto l'impressione [...] che come servizio sociale siamo vuoti a perdere. Le amministrazioni ci tengono perché ci hanno trovato lì [...]. Noi portiamo qualità, ma le aziende vogliono soldi.

A16

Il fatto che le risorse assegnate al settore sociale siano scarse finisce per essere un dato per scontato che si traduce nell'assenza di analisi, prevenzione e programmazione e nella erogazione di interventi emergenziali, in un'ottica di welfare residuale, anche correndo il rischio di attivare risorse ritenute improprie, come nel brano che segue.

Ultimamente mi sto ritrovando a gestire soltanto casi di persone sole, che magari sono a casa, che non hanno una rete familiare [...]. L'ultimo della settimana scorsa: questo signore, in ospedale non poteva rimanere; in hospice c'era una lista lunga d'attesa e di conseguenza l'altra possibilità era solo quella di un ricovero in Rsa, che purtroppo ha dovuto accettare, perché non gli ho dato altre possibilità... non c'erano altre possibilità! Questo sta capitando molto spesso... questo è il problema più grosso... non lo so poi come potremmo ovviare al problema.

A13

3.2.3. *Il posizionamento degli assistenti sociali tra adattamento e resistenza*

Nei discorsi di circa la metà degli intervistati ricorrono i termini «sfida», «lotta», «battaglia», in riferimento ad assunti culturali che sembrano dominare le organizzazioni in cui esercitano la professione, percepiti come in contrasto sia con il mandato professionale, sia con la «cultura delle cure palliative». Alcuni professionisti individuano possibili strategie per far fronte a tali sfide: difendere il punto di vista che chiede di restituire spazio alla dimensione sociale, «fare cultura» nelle équipe e nelle organizzazioni, «sensibilizzare», formare competenze che consentano un lavoro interdisciplinare. Altri descrivono il tentativo di connettersi, mediare e provare a costruire un'alleanza con culture e pratiche rappresentanti di diversi interessi, comunque legittimi, ma che in as-

senza di interazione deprimono di fatto le capacità della professione sociale.

Non di rado tuttavia gli stessi discorsi che descrivono tentativi di resistenza e di azione per il cambiamento nelle organizzazioni si associano a narrazioni che ne evidenziano lo scarso impatto, riferendosi a una «lotta contro i mulini a vento» (A 16). Il rischio è quello di svolgere il proprio lavoro in condizioni di costante «fatica», con conseguenze sulla qualità degli interventi. Alcuni sono in cerca di una diversa chiave di lettura, che consente di individuare strategie più efficaci («la molla necessaria»); altri sembrano invece riconoscere come il prevalere di culture dominanti imponga di fatto una direzione al sistema, con scarse possibilità per il cambiamento.

Il più delle volte non viene apprezzata la nostra professione, non viene collocata nella misura giusta. [...] Io ci lavoro con loro [si riferisce al personale sanitario], faccio capire qual è stato il risultato del mio impegno su quel determinato processo di aiuto [...] e quindi analizzo il problema con loro; loro si rendono conto, però pur di riuscire a gestire in maniera semplice e veloce il caso... più volte il servizio sociale viene un pochetto messo da parte, papale, papale. Sono stata un pochetto dura, però io mi sento di doverlo affermare, perché questa è la realtà.

A12

Altri ancora sembrano invece dare per scontate le condizioni di contesto, pur sfavorevoli, e immaginano strategie per adattarsi e fare adattare le persone che afferiscono ai servizi.

4. Servizio sociale e cure palliative: paradigmi e sfide in comune

I risultati della ricerca evidenziano come molti degli aspetti individuati in letteratura come caratterizzanti il profilo dell'assistente sociale in cure palliative si ritrovano nei discorsi dei professionisti (Sicp, 2013; Ryan e al., 2014; Nasw, 2004; Gardner e Werner-Lin, 2012). In particolare, dalle interviste emerge come, nel lavoro con le persone, l'assistente sociale si percepisca quale esperto nei percorsi di accompagnamento nel dare significato a un ordinario spesso sconvolto dalla malattia, condividere tentativi per trovare un nuovo ordine agli aspetti del quotidiano, supportare i processi attraverso cui le persone e le loro reti fronteggiano la crisi e ristabiliscono nuovi equilibri. Gli intervistati sottolineano l'importanza della prospettiva olistica che orienta la cono-

scenza e l'esercizio della professione, in grado di favorire la connessione tra le diverse dimensioni della cura.

In una ricerca italiana sul servizio sociale in contesti ospedalieri (Fargion e al., 2017) è emerso come le funzioni di orientamento, *counselling*, guida e accompagnamento, attivate dal servizio sociale in contesti sanitari, siano percepite come parte della cura anche dalle persone che accedono ai servizi. La qualità dell'ascolto, la possibilità di spazi e tempi adeguati ad essere riconosciuti e compresi, di poter affidare a qualcuno dubbi, incertezze, ma anche condividere problemi pratici della vita quotidiana, emergono come centrali nell'esperienza delle persone in cura. Si tratta di dimensioni considerate fondamentali sia dal servizio sociale contemporaneo (Fargion e al., 2017), sia nella branca della medicina dedicata alle cure palliative: nella medicina della cronicità, la relazione è meno sbilanciata sugli aspetti tecnici, «nella medicina della terminalità è, invece, più probabile, anche se purtroppo non garantito, che gli aspetti di relazione prevalgano su quelli tecnici» (Orsi, 2019b, p. 144). Similmente a quanto evidenziato in altre indagini italiane sugli assistenti sociali (Trivellato e Lorenz, 2010), la quasi totalità del campione sottolinea l'importanza della qualità della relazione con le persone, come base e strumento su cui costruire il ruolo di accompagnamento e sostegno, non solo attraverso il counselling, ma anche nel supporto per l'attivazione di risorse che sostengono le persone e le reti nel fronteggiamento delle sfide legate alla malattia. L'essere «esperto di relazioni» significa anche saper tradurre questa capacità nell'attivare connessioni con gli altri servizi e le reti del territorio (Gardner e Werner-Lin, 2012), ponendosi come «ponte» e facilitatore.

In questo studio è inoltre emerso come, rispetto al lavoro con le organizzazioni, i punti di forza del ruolo dell'assistente sociale vengono identificati nella capacità di azioni di mediazione tra diversi setting, contaminando linguaggi e culture professionali. Numerosi rispondenti sottolineano tuttavia come l'impegno su questo fronte abbia di fatto uno scarso impatto all'interno delle organizzazioni. Pur corrispondendo a un mandato istituzionale formalmente riconosciuto nelle leggi quadro che governano i servizi sociali e sanitari, «fare integrazione» e promuovere letture complesse e non riduzionistiche sembrano non trovare sempre gli adeguati spazi, competenze o volontà. Il focus prevalente sull'aspetto biologico della malattia, l'attenzione prioritaria al contenimento dei costi, l'assegnazione di scarse risorse umane e materiali al settore sociale e il suo coinvolgimento in modo residuale sono temi ricorrenti, spesso associati a conseguenze negative sull'impatto del la-

voro sociale. Solo alcuni degli intervistati, impiegati in contesti organizzativi specializzati in cure palliative, descrivono esperienze dove è di fatto possibile la pianificazione condivisa delle cure, che supera una visione centrata esclusivamente sulla malattia del corpo fisico, e include l'attenzione alla persona e al suo contesto di vita. Questi risultati confermano quanto emerso in altri studi nazionali (Fargion e al., 2017) e internazionali (Mizrahi e Abramson, 2000; Craig e Muskat, 2013), in cui emerge un panorama complesso rispetto al lavoro sociale in contesti sanitari e, non di rado, un riconoscimento del ruolo parziale o strumentale, talvolta squalificante. In alcuni casi, l'intervento sociale sembra essere vissuto dal personale sanitario come «un peso che distoglie dal vero compito dell'ospedale» (Fargion e al., 2017, p. 306), quando la *mission* è più centrata sulla cura della malattia fisica o sulla necessità di attenersi al mandato di contenimento dei costi, che porta a gestire l'assistenza talvolta in modo frenetico, per accorciare i tempi della dimissione. In questi setting, l'assistente sociale non viene visto come un professionista che contribuisce al processo di cura e alla promozione della qualità di vita, «ma come qualcuno che “ripulisce il campo” per le figure sanitarie» (Fargion e al., 2017, p. 306).

Come emerso in altre ricerche (Fargion e al., 2017; Barrucci, 2015), ciò che cambia sono i diversi modi in cui gli intervistati si posizionano rispetto a queste sfide: alcuni professionisti si adattano, altri «resistono» o cercano strategie per mediare con il sistema. In generale, sembra assente il coinvolgimento in azioni collettive per il cambiamento organizzativo e sociale, e l'idea di una dimensione politica del lavoro sociale che diversi autori invitano a rilanciare, come una delle possibilità per uscire dal «welfare della crisi» (Barrucci, 2015).

Alcuni contributi riferiti al contesto italiano (Fazzi, 2019) sottolineano come gli assistenti sociali avrebbero in parte rinunciato ad agire il mandato professionale, che chiama ad intervenire non solo nel lavoro con gli individui, ma anche a livello macro. Il processo di aiuto del servizio sociale dovrebbe guardare contemporaneamente alle capacità di fronteggiamento degli individui e delle loro reti e a ciò che nel contesto sostiene o deprime tali capacità.

I dati emersi da questo studio, interpretati in relazione ad alcuni dei concetti utilizzati in letteratura per analizzare il posizionamento degli assistenti sociali nei servizi del welfare, aiutano a comprendere le ragioni per cui agire e saper incidere sulle organizzazioni e il contesto sociale non può limitarsi a dichiarazioni di valori e di intenti, ma ri-

chiede un'azione sinergica, che non può essere lasciata ai soli professionisti sul campo.

Trivellato e Lorenz (2010), interpretando i dati di una ricerca italiana, si riferiscono agli assistenti sociali come *managed professionals*, lavoratori con competenze professionali spese prevalentemente all'interno di organizzazioni, rispondendo a dirigenti o capiservizio, condizione che influenza i modi e i risultati del loro lavoro. In tale posizione, la possibilità degli assistenti sociali di definire gli obiettivi e i modelli di intervento dei servizi sarebbe limitata dalle indicazioni e dall'approccio di professionisti collocati in ordini gerarchici superiori e spesso appartenenti ad un'altra categoria professionale. Questo punto di vista trascura il fatto che gli assistenti sociali ricoprono anche ruoli di coordinamento o direzione, ma aiuta a spiegare la condizione di chi, come gli intervistati in questa ricerca, risponde a coordinatori o dirigenti.

Diversi contributi che analizzano l'esercizio in pratica del ruolo dell'assistente sociale fanno riferimento al concetto di *street-level bureaucrats (S/b)* di Lipsky (1980). L'autore definisce *S/b* i lavoratori del pubblico impiego che, nel fornire servizi al cittadino, interagiscono con esso. Lipsky evidenzia come limitazioni della struttura organizzativa nella quale sono impiegati ostacolano l'esercizio del loro ruolo secondo le concezioni ideali legate al mandato professionale. Tuttavia, gli *S/b* sarebbero sufficientemente lontani dal centro per conservare una certa discrezionalità, esercitare autonomia nella valutazione e influenzare l'implementazione di indirizzi che vengono dai livelli gerarchicamente sovraordinati. Tali concetti aiutano a spiegare quel che emerge anche dalle interviste oggetto di questa analisi: nonostante le forze in direzione contraria, di fatto gli assistenti sociali descrivono il loro intervento come applicazione, seppur difficile e non sostenuta dall'organizzazione, delle loro competenze in quanto «esperti della relazione», dimostrando dunque l'esistenza di spazi di autonomia e discrezionalità nel lavoro con le persone.

Hupe e Hill (2007) rimarkano l'importanza di considerare come gli *S/b* non agiscano isolatamente in un'organizzazione, ma a fianco di altri professionisti, con differenti poteri discrezionali. Il grado e il tipo di discrezionalità che può essere esercitata a livello «locale» (nel servizio) non è l'unico aspetto determinante. Waring (2014), riprendendo il concetto di ri-stratificazione di Freidson, mette in evidenza come all'interno delle organizzazioni interagiscano differenti identità e culture professionali e come diverse professioni, collocate in posizioni di potere più o meno dominanti, possano essere influenzate da discorsi rela-

tivi a più ampie cornici culturali, ad esempio quella del managerialismo. Tousijn (2012) spiega come l'implementazione della collaborazione multiprofessionale si scontri con ostacoli che l'autore identifica nelle relazioni di potere, nella propensione di ogni professione a difendere la sua giurisdizione e nella presenza di diverse culture e valori professionali. Le interviste analizzate fanno emergere una sorta di gerarchia tra due «culture della cura» e l'individuazione di variabili che portano a collocare lo status e il ruolo del servizio sociale in posizione subordinata o marginale, rispetto a pratiche o discorsi dominanti.

Tali prospettive sembrano essere accomunate da un pensiero che tende a classificare e a scindere, piuttosto che mettere in relazione, e sembrano corrispondere a diversi orientamenti valoriali e attribuzioni di valore e prestigio. A questo proposito è particolarmente interessante notare come all'interno della medicina stessa si confrontino diversi valori e assunti culturali. Lo studio di Vaccaro (2010) ha evidenziato come la medicina nel territorio e le cure palliative siano considerate una «medicina di serie B», a causa di resistenze culturali in sanità e nel sentire comune. Molte delle sfide descritte dagli intervistati in questa ricerca coincidono con una serie di aspetti identificati da Orsi, medico palliativista e vicepresidente della Sicp, quali ostacoli che limitano la diffusione della filosofia delle cure palliative. Orsi (2019a; 2019b) spiega come le resistenze connesse alla tradizionale visione riduzionista della malattia di fatto ostacolano l'apertura ad una prospettiva olistica, come è quella incarnata dalle cure palliative. Parallelamente, Orsi indica il rischio di implementare modelli organizzativi e reti di servizi in un'ottica di risparmio economico, in ossequio a miopi logiche professionali, che può portare nella direzione contraria all'offerta di servizi di qualità per i cittadini.

Promuovere una visione integrata e olistica è dunque una sfida culturale che il servizio sociale condivide con i pionieri e i contemporanei promotori delle cure palliative, che mette in discussione strutture di pensiero, assunti e valori tradizionali ampiamente radicati. Il contributo peculiare che il servizio sociale può portare in questa battaglia culturale è legato alla posizione in cui si collocano gli assistenti sociali. I dati emersi dalle interviste evidenziano come la prossimità al quotidiano delle persone offra la possibilità di tradurre in pratica ciò che spesso rimane come raccomandazione, ovvero l'ascolto delle soggettività, l'attivazione della partecipazione, la capacità di rendere visibili i luoghi e le situazioni che più facilmente la società relega ai margini (Ruggeri, 2010).

Le cure palliative offrono un ambito privilegiato in cui sperimentare la costruzione di alleanze, sinergie e scambio dialettico, utile a consolidare

soluzioni concrete. È tuttavia necessario riconoscere che si tratta di una sfida complessa, che chiama alla responsabilità non solo il servizio sociale, ma anche le altre discipline e professioni che interagiscono con esso. È una sfida che assume la disponibilità a un dialogo interculturale tra saperi differenti e la capacità di guardare oltre le dicotomie (marginale vs. normale; relazione vs. prestazione; mandato professionale vs. mandato istituzionale; professionisti vs. manager).

Si tratta inoltre, sia per i professionisti che per chi studia il welfare e le professioni del welfare, di contribuire a svelare processi funzionali al mantenimento di posizioni di potere, sia nella società che nelle organizzazioni. Se si dà per scontato che ciò che ha valore e dà prestigio sono le prestazioni misurabili e remunerabili è probabile che venga oscurato il valore della cura (Colombo, 2004), delle persone e dei professionisti che se ne occupano. Contribuire a fare della cura una preoccupazione politica è rilevante, ma contemporaneamente occorre analizzare e saper incidere su culture e pratiche necessarie a scardinare la sua svalutazione. Occorre parallelamente interrogarsi a livello collettivo, in accademia come sul campo, e con alleanze tra diverse discipline, su quali misure sia possibile adottare per restituire visibilità a diversi tipi di valore associati a prodotti immateriali e materiali e modificare rapporti di potere su scala più ampia, orientando al superamento di relazioni gerarchiche e conflittuali, in direzione di relazioni cooperative e di governo condiviso.

Riferimenti bibliografici

- Auslander G., 2001, *Social Work in Health Care: What Have We Achieved?*, «Journal of Social Work», vol. 1, n. 2, pp. 201-222.
- Barrucci P., 2015, *Il servizio sociale tra dimensione individuale e dimensione collettiva*, in Ruggeri F., *Stato sociale, assistenza, cittadinanza. Sulla centralità del servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano.
- Beddoe L., 2011, *Health Social Work: Professional Identity and Knowledge*, «Qualitative Social Work», vol. 12, n. 1, pp. 24-40.
- Braun V. e Clarke V., 2006, *Using Thematic Analysis in Psychology*, «Qualitative Research in Psychology», vol. 3, n. 2, pp. 77-101.
- Clark D., 1998, *Originating a Movement: Cicely Saunders and the Development of St Christopher's Hospice*, 1957-67, «Mortality», vol. 3, n. 1, pp. 43-63.
- Colombo G., 2004, *Cura, lavoro di cura, relazione: parole, immagini e concetti in evoluzione*, in Colombo G., Coccever E. e Bianchi L., *Il lavoro di cura. Come si impara. Come si insegna*, Carocci, Roma, pp. 17-34.

- Craig S.L. e Muskat B., 2013, *Bouncers, Brokers, and Glue: The Self-Described Roles of Social Workers*, «Urban Hospitals, Health & Social Work», vol. 38, n. 1, pp. 7-16.
- Dellavalle M. e Cellini G., 2017, *Il servizio sociale di fronte al managerialismo e alle politiche neoliberiste*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 55-66.
- Dotti M., 2015, *Il servizio sociale ospedaliero*, Carocci, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Fargion S., Wielander W. e Pintarelli D., 2017, *Il servizio sociale in ambito ospedaliero: riflessioni sull'interprofessionalità in un contesto di squilibrio di potere*, «Autonomie Locali e Servizi Sociali», n. 2, pp. 299-314.
- Fazzi L., 2019, *Social Workers' Views on Community Involvement in Child Protection Work in Italy*, «Child & Family Social Work», n. 24, pp. 1-8.
- Fournier V., 2000, *Boundary Work and the (Un)making of the Professions*, in Malin N. (a cura di), *Professionalism, Boundaries and the Workplace*, Routledge, Londra, pp. 67-86.
- Freidson E., 2002, *La dominanza medica. Le basi sociali della malattia e delle istituzioni sanitarie*, FrancoAngeli, Milano.
- Gardner D.S. e Werner-Lin A., 2012, *Oncology Social Work*, in Gehlert S. e Browne T.A., *Handbook of Health Social Work*, Wiley & Sons, San Francisco, CA, pp. 498-525.
- Gordon D.R. e Peruselli C., 2001, *Narrazioni e fine della vita. Nuove possibilità per valutare la qualità della vita e della morte*, FrancoAngeli, Milano.
- Hupe P. e Hill M., 2007, *Street-Level Bureaucracy and Public Accountability*, «Public Administration Review», vol. 85, n. 2, pp. 279-299.
- Koren C. e Doron I., 2005, *Being a Social Worker in Homes for the Aged*, «Journal of Gerontological Social Work», vol. 44, n. 3-4, pp. 95-114.
- Lipsky M., 1980, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Service*, Russell Sage, New York.
- Mizrahi T. e Abramson J.S., 2000, *Collaboration between Social Workers and Physicians*, «Social Work in Health Care», vol. 31, n. 3, pp. 1-24.
- National Association of Social Workers, 2004, *Nasw Standards for Palliative & End of Life Care*, Nasw Press, Washington DC.
- Orsi, 2019a, *Le sfide che le cure palliative e la Sicp hanno di fronte*, «Rivista Italiana di Cure Palliative», n. 21, pp. 1-5.
- Orsi, 2019b, *I confini tra etica e medicina (2ª parte)*, «Rivista Italiana di Cure Palliative», n. 21, pp. 143-148.
- Ranci Ortigosa E. e Rotondo A. (a cura di), 1996, *Assistenza ai malati terminali in ospedale e a domicilio: aspetti relazionali, organizzativi, formativi*, FrancoAngeli, Milano.

- Ryan K., Connolly M., Charnley K., Ainscough A., Crinion J., Hayden C., Keegan O., Larkin P., Lynch M., McEvoy D., McQuillan R., O'Donoghue L., O'Hanlon M., Reaper-Reynolds S., Regan J., Rowe D. e Wynne M., 2014, *Palliative Care Competence Framework Steering Group. (2014). Palliative Care Competence Framework*, Health Service Executive, Dublino.
- Ruggeri F., 2010, *Le tensioni del sistema delle politiche sociali e quelle del lavoro sociale*, in Facchini C. (a cura di), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna, pp. 313-335.
- Saunders C., 1993, *Foreword*, in Doyle D., Hanks G. e Macdonald N. (a cura di), *Oxford Textbook of Palliative Medicine*, Oxford Medical Publications, Oxford, pp. v-viii.
- Saunders C., 2001, *Social Work and Palliative Care – The Early History*, «British Journal of Social Work», n. 31, pp. 791-799.
- Sanfelici M., 2017, *I modelli del servizio sociale. Dalla teoria all'intervento*, Carocci, Milano.
- Sicp, 2013, *Il core curriculum dell'assistente sociale in cure palliative.*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.sicp.it/wp-content/uploads/2018/12/2_CCAssSociale.pdf.
- Small N., 2001, *Social Work and Palliative Care*, «British Journal of Social Work», n. 31, pp. 961-971.
- Spinsanti S., 2004, *Chi decide in medicina?*, Zadig Editore, Milano.
- Tousijn W., 2012, *Integrating Health and Social Care: Interprofessional Relations of Multidisciplinary Teams in Italy*, «Current Sociology», vol. 60, n. 4, pp. 522-537.
- Tousijn W. e Dellavalle M., 2017, *Logica professionale e logica manageriale. Una ricerca sulle professioni sociali*, il Mulino, Bologna.
- Trivellato P. e Lorenz W., 2010, *Una professione in movimento*, in Facchini C. (a cura di), *Tra impegno e professione. Gli assistenti sociali come soggetti del welfare*, il Mulino, Bologna, pp. 249-279.
- Vaccaro E.L., 2010, *L'accesso alle cure palliative*, «Sociologia e Ricerca Sociale», n. 93, pp. 29-89.
- Walter T., 2011, *La rinascita della morte*, Utet, Torino.
- Waring J., 2014, *Restratification, Hybridity and Professional Elites: Questions of Power, Identity and Relational Contingency at the Points of Professional-Organisational Intersection*, «Sociology Compass», vol. 8, n. 5, pp. 688-704.
- Werner-Lin A. e Gardner D.S., 2009, *Family Illness Narratives of Inherited Cancer Risk: Continuity and Transformation*, «Families, Systems, & Health», vol. 27, n. 3, pp. 201-212.
- Willis E., 2006, *Introduction: Taking Stock of Medical Dominance*, «Health Sociology Review», vol. 15, n. 5, pp. 421-431.

English Abstracts

Dynamics of the North-South cleavage. The enduring territorial asymmetry as a democratic issue

Sandro Staiano

The essay faces Italy's «Southern question» through the lens of the Rokkanian concept of «cleavage». The author analyzes a pivotal theme inner to the Italian democratization process, which the Constitution attributes to political parties and local autonomies. During the work of the Constituent Assembly, the issue emerged precisely in the debate over the establishment of the Regions. However, in the immediate post-constitutional phase and, later on, by the implementation of the Regions themselves, the question of the North-South divide has remained unanswered, giving rise to a narrative that sets the «Southern question» against a «Northern question». This conceptual frame feeds the most recent demands of «differentiated regionalism», which consider the differentiation pursuant to Article 116 (3) of the Constitution as an instrument to «give back» to the Northern regions what has been taken away from them for the benefit of the Southern regions. This theory is not only far from the Constitutional model, but also inadequate to cope with the further widening of the territorial divide caused by the pandemic.

A note on the urban systems of the Mezzogiorno

Gianfranco Viesti

The note describes the economic and demographic evolution of the urban systems of the South of Italy in the XXI century. It documents their relative weakness due, *inter alia*, to the lack of mobility infrastructures and services.

The Mezzogiorno between dualisms, depopulation, and «indecent work»

Francesco Carchedi and Enrico Pugliese

This article comments on some phenomena concerning the Italian Mezzogiorno: a) the economic dualism within the European Union, the

historical North-South dualism in Italy and the accentuation of dualism within the South; b) the demographic transformations and their connections with the economic situation; c) the contradictory processes occurring in agriculture with the concentration of the more exploited labor force in the richest agricultural areas.

These phenomena are the result of different drives and processes but have common and in some ways intertwined dynamics. There are two main elements linking them: internationalization and further segmentation of the labor market. A clear expression of this second aspect is the simultaneous presence of immigration and unemployment in the regions of Southern Italy.

The resumption of emigration from the South is the result of the slow economic development of those regions and consequently of the poor labor demand in terms of dynamics and quality. In the meantime, immigration provides a growing supply of labor that is willing to accept low wages and indecent working conditions.

Peripheral regions of Europe between institutions and policies

Luigi Burroni and Emmanuele Pavolini

The essay analyzes the structural characteristics of Mediterranean capitalisms from a comparative point of view. In particular, it compares the growth models of their regional economies, distinguishing between different types of clusters. The differences between the sectoral architectures of the Mediterranean countries and also their relevant internal differences are highlighted. Furthermore, it focuses on which model of innovation support is associated with these sectoral characteristics at the regional level and offers some answers to the reasons why the four Southern European countries have not invested sufficiently in support for innovation and more efficient public administration.

Institutions and social regulation in the Italian Mezzogiorno

Piero Fantozzi and Maria Mirabelli

One of the most relevant and debated problems concerning the South of Italy, since the constitution of the unitary State, has been the functioning of its institutions. In this article we tried to analyse the main factors that have influenced the processes of institutionalization as well

as the ways of social regulation in the South of Italy useful, in certain ways, to interpret some of social and political phenomena that affect the rest of the Country. For this purpose, we paid attention to reconstruct how «clientelism» has been one of the main forms of social regulation and how it has significantly influenced the construction of social, political and economic institutions in Southern Italy. These dynamics have contributed to determining the crisis of regulation producers and the spread of some particular forms of «economization» of social and political-institutional life, such as neo-patrimonialism and corruption. These aspects seem to be closely related with the modes of functioning of the institutions that become key-concepts in order to understand the processes of economic and social development of the territories.

Inner areas in Italy between contractions and signs of a renaissance

Domenico Cersosimo and Rosanna Nisticò

The economic and social consequences of the pandemic demand alternatives in the way of looking at and describing the country. Above all, what is questioned is the idea of human agglomeration and the metropolis as the only appropriate view to ensuring economic development, social well-being, and adequate essential services.

The crisis of metropolis hegemony reflects, more generally, the breaking of the linearity of last century prevailing development model, i.e. the idea that the spread of economic and social progress takes place along unidirectional trajectories from North to South, from city to countryside, from large to small sizes enterprises, from industry to agriculture. This theoretical representation, although dominant in literature so far, underestimates the complementarities between parties: that is, that safety conditions of plains depend on human presence both in the hills and mountains, as well as the quality of the forests affects health levels of the towns located in the valley. They are different but interconnected worlds. However, observing the Country from the peripheries at the margin does not mean ignoring the importance of big cities and metropolitan areas, of their creative and innovative vitality in social, productive, and civil fields. On the contrary, agglomeration factors, which favor highly populated places, are still important in contemporary society and economy. Nevertheless, it is essential and appropriate to look at the connections and complementarities between cities and countrysides, between plains and mountains, between «full» and «empty» places.

RPS

English Abstracts

The integration of housing and assistance services for the stay of the elderly in their home

Claudio Falasca

The positive influence that a family environment has on autonomy, self-esteem, safety and psycho-physical well-being explains the willingness of the elderly to want to live in their own home. The protection of this positive relationship, on which the value of home care is based, requires an action to adapt the living environment of the elderly, in particular the dependant and the lonely ones, to the new quality standards which are today available. This means embracing the elderly by a «friendly» environment capable of providing him with a proximity services' network that allows him to stay at home, adapting it to his needs.

A social class virus: the elderly, disabled and other forgotten

Benedetto Saraceno

The elderly guests of the nursing homes were the population group most affected by the pandemic. To date, content institutions represent the prevalent response to the needs of non-self-sufficient populations or those with mental and intellectual disabilities. This institutional response represents the prevailing offer of «long term care» for the elderly and disabled in our country. The Coronavirus has shown the failure of the residential model and has questioned the hospital and the biomedical model: we need innovation, that is, a set of interventions that take place in community health centers or even at the patient's home. The virus is not democratic and affects those who are worse off: indeed, it is not the virus that must become more democratic but the responses of the health and welfare systems that must re-establish democracy.

The Welfare We Want: prioritizing community-based health care, opportunities and risks of the Recovery Plan

Nerina Dirindin and Stefano Cecconi

The dramatic emergency triggered by the Covid-19 pandemic has revealed the strength and weakness of our National Health Service. On the one hand, the importance of the presence of a public and universal health service in stemming the damage potentially caused by the pandemic was evident. On the other hand, however, it has been revealed all the fragility of a system which, over the last ten years, has suffered re-

peated decreases in economic resources, has been weakened and has been unable to produce the needed innovations. Thanks to the substantial resources made available by the European agreement for the National Recovery and Resilience Plan (Pnrr), there is a unique opportunity to rebuild and innovate our social and health welfare system. The article echoes both several appeals produced by civil society and the Recommendations of the World Health Organization, and suggests a main objective: to use the majority of resources to strengthen prevention and the network of social and sociomedical services, both those concentrated on the territory and those provided at home. In this way, our country will be able to develop the most appropriate response to the demand for health and care from the chronically ill and dependant persons: these are the same problems normally dealing with the population ageing and, in this period, with the exposure to the Covid-19 risks.

Social Investment and Next Generation Eu in Italy

Andrea Ciarini and Elisa Mariano

This article focuses on the Italian national resilience and recovery plan in the light of the Social investment approach, the welfare recalibration perspective at the centre of the main processes of reforms promoted by European institutions in the more recent years. The proposed analysis aims at examining whether and to what extent Social investment approach is equipped to respond to the new social needs that have arisen as a result of the pandemic and the new economic recession. Against this background the article evaluates the options that can be taken to intervene on the critical nodes of the Italian welfare system, both those of a long-term nature (i.e. social infrastructures and the lack of welfare services) and those that have emerged more recently with the latest round of reforms that have concerned in particular anti-poverty and active labour market policies.

Towards a digital welfare state? Artificial intelligence between social policies and control apparatuses

Paolo Parra Saiani

The contribution aims to analyze the advantages and possible risks associated with the use of algorithms in order to access to social services. On the one hand, it is argued that algorithms are increasingly incomprehensible, even to the designers themselves, because the initial algorithm becomes other than itself following the *machine learning* processes.

Some authors argue that we are witnessing the birth of a new capitalist order based on digital surveillance and that we have moved into a condition of surveillance culture. Alston (2019) speaks of a «digital welfare state» to refer to attempts to make the services provided more efficient and targeted, whilst other scholars point at the risk of further undermining the rights of the already marginalized, exacerbating inequality and discrimination, instead of attenuating them – as it is often suggested by the proponents of the extension of automation also to welfare policies. Just think of the PredPol case, a software created with the purpose of preventing crime being able – it is argued – to predict criminal behavior, while it does nothing but proceeding by inference starting from the data already in the possession of the local police (with all the problems related to the over- or under-representation of some social categories in crime statistics).

Tax rate on taxpayers types: Income classes analysis between 1974-2020

Cristian Perniciano

The evolution of Irpef (Italian personal income tax) hasn't had the same consequences for all income classes. We can find a downward trajectory applied to low income as well as to very-high ones. For workers' average earnings, on the other hand, income taxation grew from 7.2% in 1974 to the current rate of about 20%. If we also consider the tax exempt and the incomes taxed separately, top income tax rate is comparable to medium-high income workers. A tax reform is necessary, and first of all it has to redefine the tax base.

Between saying and doing: the philosophy of palliative care in the daily practice of social workers

Mara Sanfelici

This study discusses the result of a qualitative research, designed to explore the role and functions of social work in palliative care in Italy. Gathered through semi-structured interviews, the data highlight the complexity of translating into practice the professional mandate, within organizational contexts close to a traditional bio-medical approach and an economic perspective, that risks to focus on cost reduction, obscuring the value of care. These results are useful to reflect about the positioning of social work in the health services, and highlight challenges and new opportunities for the social and health policies.

Le autrici e gli autori

Luigi Burroni insegna Sociologia economica presso l'Università di Firenze. I suoi temi di ricerca riguardano lo studio della varietà dei capitalismo, lo sviluppo locale e regionale, la *political economy* comparata.

Francesco Carchedi è docente a contratto presso il Dipartimento di Scienze economiche e sociali (Corso di laurea Stess) della Sapienza Università di Roma. Studioso dei processi migratori e della tratta di esseri umani a scopo di grave sfruttamento sessuale e lavorativo, collabora con l'Osservatorio Placido Rizzotto-Flai Cgil coordinando la redazione dei Rapporti Agromafie e caporalato.

Stefano Cecconi, sindacalista, lavora presso l'Area Welfare della Cgil nazionale. È stato segretario generale della Camera del Lavoro di Padova e segretario confederale della Cgil Veneto. È direttore di Rps La Rivista delle Politiche Sociali.

Domenico Cersosimo insegna Economia applicata all'Università della Calabria. Si occupa di temi di ricerca relativi all'economia e alle politiche di sviluppo dei sistemi socio-produttivi locali. È tra i fondatori dell'associazione «Riabitare l'Italia».

Andrea Ciarini è professore associato di Sociologia dei processi economici, organizzativi e del lavoro presso il Dipartimento di Scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma. Nello stesso Dipartimento è presidente del consiglio del corso di laurea magistrale in Progettazione, gestione e valutazione dei servizi sociali e coordinatore del Laboratorio di ricerca Semper (Seminario permanente sulle politiche sociali e l'*empowerment* del cittadino).

Nerina Dirindin è docente di Scienza delle finanze ed Economia e organizzazione dei sistemi di welfare all'Università di Torino. Oltre a esperienze di rilievo al servizio delle istituzioni pubbliche è fra i promotori del progetto nazionale «Illuminiamo la salute» e dell'associazione «Salute diritto fondamentale» ed è membro del comitato scientifico di Rps La Rivista delle Politiche Sociali.

Claudio Falasca, architetto, è direttore dell'associazione «Abitare e Anziani» e collaboratore dell'Auser. Precedentemente libero professionista e docente, è stato coordinatore dipartimento in Cgil nazionale e consigliere del Cnel.

Pietro Fantozzi è professore emerito di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università della Calabria. Si occupa principalmente di legalità e legittimazione, regolazione sociale, sistema politico meridionale, relazioni tra politica ed economia e politica e istituzioni.

Vincenzo Fortunato è professore associato in Sociologia economica presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria dove insegna Sociologia del lavoro e Organizzazione, qualità e risorse umane. L'attività di ricerca riguarda prevalentemente i temi delle relazioni industriali, la gestione delle risorse umane, le politiche di sviluppo e il Mezzogiorno, l'organizzazione del lavoro, i sistemi di welfare e le politiche sociali.

Dora Gambardella, professore ordinario di Sociologia generale presso il Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Napoli Federico II, è membro del Presidio di qualità dell'Ateneo e *co-chair* della rete nazionale di studiosi di politiche sociali Espanet. Si occupa di disuguaglianze sociali e valutazione, specie declinata nell'ambito delle politiche sociali e dell'*higher education*.

Elisa Mariano è coordinatrice della ricerca per la Fondazione «Rita Maierotti» Puglia e cultrice della materia presso la cattedra di Sociologia del welfare della Sapienza Università di Roma, dove ha conseguito il dottorato di ricerca in Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche e svolto attività come assegnista nel campo della sociologia del lavoro. Ha collaborato con numerosi centri studi, tra cui Ires Cgil e Cespe, e ha fondato e diretto l'Ires Puglia coordinando numerosi progetti di ricerca anche europei. Si occupa principalmente di welfare, con particolare attenzione ai temi della sanità e delle politiche per l'infanzia, di disuguaglianze di genere e di politiche attive del lavoro.

Maria Mirabelli è professore ordinario di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università della Calabria. I suoi principali interessi di ricerca riguardano la regolazione sociale, lo sviluppo locale, le istituzioni e i processi di innovazione nella pubblica amministrazione.

Rosanna Nisticò insegna Microeconomia ed Economia degli incentivi e dell'impresa all'Università della Calabria. Si occupa di temi di ricerca relativi alle disparità territoriali, al benessere multidimensionale, all'economia dell'impresa e delle istituzioni. È membro dell'associazione «Riabitare l'Italia» e del comitato direttivo dell'Associazione italiana di scienze regionali.

Paolo Parra Saiani è professore associato presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Genova, dove insegna materie metodologiche e sociologiche e coordina il Curriculum in Scienze politiche del Dottorato in Scienze sociali.

Emmanuele Pavolini è professore ordinario di Sociologia economica, del lavoro e dell'organizzazione presso l'Università di Macerata. Si occupa prevalentemente di tematiche legate ai sistemi di welfare in ottica comparata.

Cristian Perniciano, laureato in Sociologia indirizzo economico, organizzativo e del lavoro, con tesi in Scienza delle finanze, ha iniziato a lavorare nel sindacato nel 2000, come operatore al pubblico del patronato Inca Cgil. Ora è il responsabile Politiche fiscali ed Economia e finanza pubblica per la Cgil nazionale.

Enrico Pugliese è professore emerito di Sociologia del lavoro presso il Dipartimento Disse della Sapienza Università di Roma. Collabora con l'Irpps-Cnr (Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali) del quale è stato direttore dal 2002 al 2009. Ha insegnato per molti anni presso l'Università di Napoli Federico II.

Mara Sanfelici è assegnista di ricerca e docente di Metodi e tecniche del servizio sociale presso l'Università degli Studi di Trieste.

Benedetto Saraceno dal 1999 al 2010 è stato il direttore del Dipartimento di Salute mentale e abuso di sostanze dell'Organizzazione mondiale della salute a Ginevra. Attualmente è il segretario generale del «Lisbon Institute of Global Mental Health». Fino al 2018 è stato professore ordinario di Global Health all'Università di Lisbona. Ha lavorato a Trieste sotto la direzione di Franco Basaglia e Franco Rotelli. Nel 1990 è diventato direttore del Laboratorio di epidemiologia e psichiatria sociale presso l'Istituto Mario Negri. È stato uno dei promotori della Confe-

renza di Caracas, che ha diffuso in tutta l'America latina modelli comunitari di assistenza psichiatrica ispirati alla difesa dei diritti umani dei pazienti psichiatrici. Membro onorario del Royal College of Psychiatry, ha ricevuto la laurea honoris causa dalle Università di Birmingham e di Lisbona.

Sandro Staiano è professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II, di cui è direttore. È stato componente della Commissione con compiti di studio, supporto, consulenza e analisi sui temi dell'Autonomia differenziata, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione (cd. Commissione Boccia), istituita con d.m. del 3 dicembre 2019; è coordinatore dell'Osservatorio sul regionalismo differenziato, istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II.

Gianfranco Viesti è professore ordinario di economia applicata presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Bari. I suoi temi di ricerca coprono l'economia internazionale, regionale e industriale e le relative politiche, in Italia e in Europa.