



CONSIDERAZIONI GENERALI

di *Gian Maria Fara*
Presidente dell'Eurispes

L'ITALIA TRA ARISTOTELE, CASSANO E MASTRO DON GESUALDO



[Considerazioni generali]

*Un lungo viaggio di mille miglia
si comincia col muovere un piede.*
Lao-tzu

UN PAESE CHE NON RIESCE A TRASFORMARE LA PROPRIA POTENZA IN ENERGIA

L'Italia è un Paese che non riesce a trasformare la propria potenza in energia. Un Paese dalle grandi risorse e dalle grandi potenzialità che non riesce ad esprimere e ad affermare un progetto di crescita e di sviluppo. Che non riesce ad individuare un percorso originale al quale affidare il proprio futuro.

Per descrivere alcuni dei tratti e dei caratteri che sembrano contraddistinguere l'Italia del 2006, abbiamo chiesto aiuto ad alcune figure della storia, della letteratura, dell'attualità.

Aristotele, tra i primi, aveva affrontato il tema della potenza e del passaggio all'atto, aprendo la strada ad una riflessione che da allora ad oggi ha impegnato schiere di filosofi, di economisti, di politologi, di sociologi e di esponenti di ogni altra disciplina accademica.

Per quanto l'Italia di oggi possa essere criticata o sottovalutata, non vi è dubbio che si tratti di una nazione potente, una tra le prime dieci economie mondiali. Un Paese fortunato che ha ricevuto dalla storia un'incredibile dote, un patrimonio ineguagliabile di arte e di cultura e dalla natura una concentrazione irripetibile di bellezze e di tesori.

Un Paese che si è modernizzato e fatto grande in anni recenti grazie all'impegno, al sacrificio, alla creatività, alla caparbietà dei suoi cittadini.

Se tutti i paesi del mondo si misurano oggi, in piena era della globalizzazione e di fronte al tema della sostenibilità dello sviluppo, con una sfida epocale, l'Italia deve sostenere, ancor prima, un'altra sfida: quella di risorgere dal declino nel quale è rapidamente scivolata, nell'incuria della sua classe dirigente.

Altri paesi europei, che pure hanno sofferto della difficile congiuntura, hanno mostrato una maggiore capacità di reazione sul piano politico ed economico-sociale.

Anche se l'Italia ha sinora perso alcune posizioni nelle diverse gare che la sfida globale impone, si può ragionevolmente affermare che il suo patrimonio, la sua potenza rimangono di fatto inalterati e aspettano solo di essere riconosciuti, messi a frutto ed investiti.

Si tratta quindi, fatto l'inventario di questo patrimonio, di passare dalla potenza all'atto, cioè a quella fase di costruzione e di creazione senza la quale, come ben ci insegna Aristotele, la potenza rimane fine a se stessa, inutilizzabile, senza scopo né direzione, incapace di produrre azione e quindi futuro.

Mastro don Gesualdo, raccontato dalla penna di Giovanni Verga, come si ricorderà, aveva fatto grandi sacrifici, spinto dalla voglia di arricchirsi e di salire nella gerarchia sociale e da semplice muratore era riuscito a diventare un ricco possidente, così come l'Italia agricola e arretrata del Dopoguerra era riuscita a trasformarsi in una delle prime cinque potenze economiche del pianeta.

Mastro don Gesualdo, ossessionato dal mito della "robba" accumulata, non riesce a dare un senso al suo patrimonio, non riesce a cogliere e a capire le trasformazioni che il suo mondo sta vivendo e quindi non investe, non mette a frutto una ricchezza che finirà per essere dilapidata da una famiglia che mal lo sopporta e da un genero incapace e dissipatore, antesignani dei più recenti Cragnotti, Tanzi e Fiorani.

Un'altra rappresentazione esemplare di come si possano disperdere contemporaneamente potenza ed energia ci viene fornita da una recente vicenda che ha interessato il sistema calcistico nazionale e non solo: il passaggio del calciatore ventitreenne Antonio Cassano dalla Roma al Real Madrid.

Cassano simboleggia efficacemente la deriva italica che conduce allo sciupio del talento, allo spreco delle risorse individuali e del tratto geniale. Barese di Bari vecchia, cresciuto calcisticamente nella squadra della sua città, Cassano approda nel 2001 nella Capitale per una cifra impressionante per un giovane di quell'età (30 milioni di euro), che la Roma spende per strapparla alla concorrenza.

Si tratta comunque di una valutazione sovrastimata, eccessiva ma in linea con le follie del calcio di quel periodo: quante analogie con le bolle speculative e i valori azionari gonfiati di alcuni titoli in Borsa, i prezzi



degli immobili fatti lievitare ad arte, gli stipendi esagerati di manager pubblici e privati che operano in settori protetti e monopolistici e che non rendono per quanto sono pagati.

A Roma iniziano subito i primi problemi: il giovane Cassano non lega con l'ambiente e i compagni, è indisciplinato. L'unico che sembra in grado di gestirlo e di imporgli delle regole è Fabio Capello.

Ma dopo la partenza di quest'ultimo, nel 2004, verso lidi juventini, il calciatore si perde. La società romanista non riesce più a valorizzarne il talento (come succede spesso alla società italiana con i suoi cervelli migliori) e nel giro di poco tempo, anche perché le valutazioni dei calciatori tornano a livelli più accettabili, si riduce il suo valore di mercato. I rapporti con la società si deteriorano sino al punto che la Roma decide di liberarsi del calciatore.

Il resto è storia recente.

Che interpretazione dare alla intera vicenda Cassano?

Il parallelo con tanti talenti che emigrano altrove in cerca di fortuna è evidente. L'Italia non sa riconoscere e valorizzare i suoi giovani più dotati che sono costretti a scegliere altre destinazioni.

La destinazione di Cassano, poi – la Spagna – evoca altre suggestioni: si tratta di un paese che ha saputo, affrontando alcuni nodi strutturali della propria società e della propria economia, superare l'Italia in diversi settori con una ricetta i cui ingredienti principali sono progettualità, modernizzazione e giovanilismo.

Il contrario di quello che è avvenuto in Italia in questo periodo.

Cassano inoltre rappresenta l'estro individuale, la giocata di classe che, in campo e fuori dal campo, non riesce a fare sistema (con i compagni di squadra, con la società, con i giornalisti, con i tifosi...), così come accade in diverse aree di attività del nostro Paese dove diverse realtà imprenditoriali, culturali e professionali raggiungono picchi di eccellenza, ma non riescono a fare massa, a promuovere un benessere diffuso, generalizzato, nonostante inviti ed appelli istituzionali destinati a cadere nel vuoto.

Ma si può tentare anche un'altra interpretazione della vicenda. Il fatto che nessuno degli allenatori subentrati a Capello alla guida della squadra sia riuscito ad orientare il giocatore, a uniformarlo ad un codice di disciplina, non dimostra forse che in Italia ci sono pochi maestri dotati di carisma e forza morale?

Il mondo del calcio, come l'Italia in genere, scarseggia di formatori, di modelli, di maestri esemplari, nei quali un giovane si possa riconoscere, accettandone la guida ferma, autorevole e sicura.

Quante similitudini con la situazione di una generazione di giovani italiani privati della possibilità di emergere e di crescere a dispetto del proprio talento nei rispettivi ambiti di appartenenza!

Certo, bisogna considerare anche la responsabilità individuale, le "cassanate", le sbruffonate. Come se non bastasse, Cassano non riesce o non vuole accettare di farsi omologare e questo porta il sistema a non riconoscerne il talento, a rifiutarlo, come accade per altri talenti italiani quali Muti o la scrittrice Goliarda Sapienza, apprezzata solo post mortem e grazie allo strepitoso successo di un suo romanzo pubblicato in Francia.

La vicenda di Cassano incarna dunque un tratto nazionalpopolare e può a ragione simboleggiare il periodo di crisi identitaria e motivazionale, ed insieme la caduta di progetto e di stile dell'Italia odierna.

SE ROMA PIANGE, BRUXELLES NON RIDE

Aristotele definisce il principio fondamentale di potenza come la possibilità di realizzare un mutamento qualsiasi e ne ha individuato diversi significati specifici tra i quali: la capacità di effettuare un mutamento in un altro o in se stesso (potenza attiva); la capacità di subire un mutamento da un altro o da se stesso (potenza passiva); la capacità di resistere a qualsiasi mutamento.

Rispetto alle suggestioni proposteci da Aristotele l'Italia non sembra avere scelta. Dovremo nei prossimi mesi contare solo ed esclusivamente sulle nostre forze per uscire dall'impasse in cui ci troviamo, e quindi dovremo avere la capacità di mettere in atto, come dice Aristotele, la potenza attiva.

Infatti, abbiamo già vissuto l'esperienza della "capacità di resistere a qualsiasi mutamento", attraverso i veti incrociati di un Paese spaccato a metà e diviso dagli interessi contrastanti delle tante corporazioni.

Non è neppure ragionevole attendersi un qualsiasi mutamento negli stessi termini di quella che Aristotele definisce potenza passiva, ossia un mutamento indotto dall'esterno, perché di fronte alla sfida epocale della globalizzazione e della sostenibilità che incalza oggi soprattutto l'Occidente, l'Unione europea, il nostro ambito di riferimento esterno più importante, non sembra in grado di indicare la strada né a noi né a se stessa.



L'Unione europea continua a non avere un progetto politico degno di questo nome, che consenta di andare oltre l'integrazione economica con politiche culturali adeguate, di promuovere una lungimirante politica sociale europea, di costruire un diritto comune, di svolgere una funzione attiva sullo scacchiere internazionale, presentandosi con un'unica politica estera e di difesa.

Il percorso democratico, con un Parlamento europeo che è un Parlamento a metà, è tuttora caratterizzato da quel deficit di democrazia che tutti continuano a denunciare senza indicare valide vie di uscita.

Non vi è dubbio che su tutto lo scenario europeo pesi, come un macigno, la mancata approvazione del Trattato costituzionale.

Ciò che davvero preoccupa è l'incapacità attuale, che tutti coinvolge, di individuare proposte alternative per ridisegnare il percorso di integrazione, minacciato da processi di involuzione e di disgregazione.

Nei passaggi decisivi della vicenda comunitaria sono mancati il coraggio politico, la saggezza, la lungimiranza che erano propri dei padri fondatori e che avrebbero dovuto indurre le autorità comunitarie ed i responsabili dei governi a proporre un diverso progetto di integrazione e di unione.

Così l'Europa continua ad essere soltanto un grande e sempre più vasto mercato, ispirato ai più stretti principi del liberismo economico, un liberismo spinto che cerca di estendersi fino ai servizi legati ai diritti essenziali della tutela sociale, un liberismo che presenta al tempo stesso vantaggi ma anche numerosi limiti, a cominciare dalla mancanza di quegli elementi riequilibrativi e correttivi necessari a garantire una combinazione efficace di sviluppo economico e di giustizia sociale.

Non esistono, ad esempio, a livello europeo, né una comune politica economica che sia degna di questo nome, né comuni politiche fiscali o di costruzione omogenea dei modelli di stato sociale.

Ogni Stato continua a procedere per proprio conto con politiche di aggiustamento ed i vertici periodici si rivelano sempre più come le sedi di difficili compromessi che non soddisfano nessuno.

È un'Europa che, al di là della retorica di facciata, non è in grado di fare sistema, di assumere una propria identità chiara e definita.

Mai come in questo periodo di profonde trasformazioni internazionali questa esigenza è apparsa più forte e, per converso, mai la risposta europea è risultata più incerta.

Così mentre nella società europea crescono le disparità sociali, la disoccupazione, l'impoverimento, la disaffezione politica e la protesta, e nel pianeta emergono gli appuntamenti perentori della sostenibilità ambientale e i guasti di una globalizzazione senza regole, anche l'Unione nei fatti non riesce, come l'Italia, a trasformare la potenza in energia.

Una difficoltà che nasce da una malintesa visione dello sviluppo, che mette al centro della propria prospettiva una misura quantitativa della crescita trascurando la qualità.

Era quello che Pasolini profeticamente definiva «uno sviluppo senza progresso».

MA L'ITALIA È GIÀ "DECLINATA"

Chi ha seguito il *Rapporto Italia* e l'attività del nostro Istituto negli ultimi anni sa quanto la polemica che anima il dibattito politico ed eccita la stampa nel nostro Paese sia per certi versi in ritardo se non addirittura superata.

Si discute oggi di quel declino che l'Eurispes aveva ampiamente segnalato a partire dal 2002 con lo stesso approccio con il quale si è affrontata l'introduzione dell'euro, quando destra e sinistra – ciascuna con le proprie letture – hanno impiegato tre anni per capire realmente che cosa fosse accaduto e quali fossero stati i danni provocati da un cambio lira-euro insoddisfacente e dai mancati controlli al momento della sostituzione della moneta.

Oggi attorno al capezzale del "malato Italia" si aggirano insigni studiosi, autorevoli testate internazionali e anche qualche praticone nostrano – a metà strada tra il medico di Menfi, di volterriana memoria, e il don Abbondio che dicendo di sì a tutti finisce con il non accontentare nessuno – che, dividendosi in due scuole di pensiero, danno vita ad una discussione, inutile quanto sterile, sul tema: l'Italia è in declino oppure no?

Non si accorgono costoro che l'Italia è già "declinata", almeno quella alla quale eravamo abituati, e ne sta nascendo un'altra che gli osservatori italiani e stranieri ancora non vedono e non considerano.

È un'Italia che l'Eurispes, anche attraverso le sue sedi sul territorio, incontra quotidianamente: un'Italia rappresentata da aziende e istituzioni le cui attività e successi sono poco noti al grande pubblico. Il vero



problema è che questa Italia, ancora fragile e timorosa, che vorrebbe affermarsi ha grandi difficoltà a rompere definitivamente il guscio che l'avvolge.

Un guscio fatto anche di analisi a scoppio ritardato e di ricette politiche bipartisan ancora legate ai modelli della tradizione economica, che hanno mostrato il loro sostanziale fallimento nel corso degli ultimi cinquant'anni.

Soprattutto perché questi modelli assumono spesso come guida, in modo generico e contraddittorio, l'andamento di indicatori (occupazione, innovazione) relativi a paesi diversi e spesso non omogenei, senza essere in grado di prendere atto degli aspetti di una crisi strutturale profonda che aggredisce tutto l'Occidente industrializzato e che si è venuta profilando già dall'inizio degli anni Novanta. E, in particolare, tali modelli non prendono in considerazione la contraddizione che l'innovazione tecnologica accelerata, intesa prevalentemente come strumento di competizione indipendente da una razionalità collettiva, introduce inevitabilmente nella struttura di produzione capitalistica.

La cultura economica dominante è ancorata al mito della crescita ad ogni costo e questo mito pervade l'animo di tutti gli aspiranti governanti, di ambedue gli schieramenti, i quali si accapigliano per convincere gli italiani che ciascuno di loro sarà in grado di garantire meglio dell'altro quella crescita necessaria a far uscire il Paese dalle sue difficoltà.

Siamo di fronte ad un Paese che non si conosce e di conseguenza non è in grado nemmeno di rappresentarsi in tutta la sua complessità, complice un sistema della comunicazione che non sa farsi carico né della complessità sociale né dell'interesse generale.

Nessuno cerca di rappresentare e descrivere il vero Paese: le televisioni di Berlusconi descrivono il Paese dei consumi e del latte e del miele; la Rai descrive il Paese della politica e delle istituzioni; il *Sole-24 Ore*, il Paese sognato dagli industriali; l'*Avvenire*, quello immaginato dalla Cei.

Siamo ancora il Paese delle corporazioni, dove ognuno degli attori non riesce ad immaginare qualcosa che vada oltre il proprio interesse e non vuole capire che in un sistema complesso gli interessi di ognuno si saldano con gli interessi del vicino e nell'interesse generale guadagnano e vengono valorizzate anche le singole parti.

Questa opacità nella visione del Paese fa sì che la classe politica non riesca ad elaborare un progetto o, come dicono gli aziendalisti, una missione per il Paese e si nasconde dietro al dito della crescita percentuale del Pil la quale, oltre che illusoria, resta anche priva di significato per mancanza di un progetto che la sostenga.

Per fortuna perdono ormai colpi le teorie della crescita e dello sviluppo ad ogni costo e comincia a farsi strada l'idea che creare sempre nuova ricchezza non necessariamente favorisce l'interesse della collettività.

Che senso ha, infatti, riuscire ad incrementare di uno o due punti percentuali il Pil rispetto all'anno precedente quando questo aumento resta nelle mani del sistema finanziario e non viene ridistribuito?

PORRE FINE ALLA DITTATURA DEGLI ECONOMISTI

Il dibattito economico europeo e quello italiano sono costantemente incentrati sul problema della crescita del Prodotto interno lordo, sul binomio declino/ripresa e sul rispetto dei parametri di Maastricht.

Questa impostazione rappresenta un modo dicotomico, superato e inefficace di trattare il problema dello sviluppo economico europeo, soprattutto se rapportiamo il problema della crescita alla crisi fiscale degli Stati nazionali, alla necessità di una ridefinizione dei modelli di welfare, alle modificazioni strutturali del mercato del lavoro, previdenziale e assicurativo, alla trasformazione delle aspettative di vita individuali, all'invecchiamento della popolazione continentale.

Il declino dell'economia europea è già avvenuto e l'applicazione di soluzioni e ricette, appartenenti al passato, che avrebbero dovuto garantire sviluppo a tassi superiori al 3% e piena occupazione, non aiuta a quadrare il cerchio della crescita economica e della coesione sociale nella vecchia Europa.

Ci si è, con scarsi risultati, aggrappati per un lunghissimo periodo alla pretesa neoclassica di una supposta razionalità dell'homo oeconomicus, con una prospettiva volta a rappresentare l'economia in termini di sola efficienza, ossia come migliore allocazione di risorse scarse: prospettiva che ha generato l'orientamento di contrabbandare l'efficienza come sinonimo di razionalità, costruendo un mondo ideale in cui i soggetti economici si comportano come se fossero sempre razionali.



Ha assunto una eccessiva centralità l'economicismo, per il quale il principale oggetto di studio dell'economia è l'efficienza individuale e collettiva.

A livello del singolo individuo, secondo questa impostazione, ogni soggetto è un agente economico razionale ed egoista in ogni ambito decisionale così che il suo comportamento è di per sé efficiente, mentre a livello sociale si è riposta la fiducia nella *mano invisibile del mercato*, ossia nella certezza che il libero interagire delle transazioni, coordinate dal mercato, conduca naturalmente a risultati efficienti.

Una visione eccessivamente semplicistica e fuori dalla realtà, che è ben più complessa. In questa realtà, infatti, entrano con un ruolo dirompente, da un lato, la questione energetica e, dall'altro, come abbiamo già osservato, la contraddizione indotta dalla innovazione tecnologica assunta a fattore di competizione esasperata, che rende insicuro il profitto degli investimenti produttivi e spinge, in America come in Europa o in Italia, inevitabilmente alla finanziarizzazione delle imprese.

In un'epoca di globalizzazione degli scambi, di internazionalizzazione dei mercati finanziari, di ampliamento del ruolo e della dimensione delle imprese multinazionali, di scandali e corruzioni, il mercato non è più il regolatore sovrano al quale possa essere affidato lo sviluppo delle società e delle nazioni.

Questa perdita di ruolo della razionalità capitalistica spiega il fallimento dei piani di sviluppo economico, l'allontanamento dalla piena occupazione soprattutto nelle società europee, la impossibilità di regolare mercati borsistici e azionari nonostante la messa a punto di sempre più complessi strumenti normativi, la incapacità di assicurare una perfetta informazione agli operatori economici.

Le ambiguità del mercato e delle organizzazioni, la insufficiente definizione delle regole, la proliferazione di relazioni aziendali e interaziendali ambigue e opportunistiche, l'interazione personale diretta, le asimmetrie informative ed il fatto che gli operatori nelle loro decisioni valutino poche alternative, sono i principali fattori che spiegano i fallimenti dei quali siamo stati testimoni.

Il rimanere pervicacemente ancorati a modelli teorici formalmente perfetti, ma superati, il ricercare interpretazioni sul funzionamento dell'economia all'interno di paradigmi classici e neoclassici possono servire soltanto a salvaguardare le cittadelle mummificate dei soloni dell'economia ufficiale e a tutelare il diritto dinastico all'interno di corporazioni alla deriva in un mondo che non solo esse non riescono a interpretare, ma neanche a comprendere nelle sue strutture più elementari.

La ricerca di un nuovo modello di sviluppo dovrebbe essere il compito, oggi, della scienza economica: un modello che non sia rigidamente ancorato alla misurazione di indici quantitativi spesso inesatti (forse perché sono inadeguate le procedure di rilevazione di fenomeni come l'inflazione, il sommerso e così via) o a indicatori esclusivamente quantitativi come il Prodotto interno lordo, la produttività pro capite, il numero di ore lavorate e così via.

Essi devono essere affiancati da altri indicatori ai quali conferire centralità e rilevanza, come la qualità degli spostamenti nelle città, il degrado urbano e ambientale, il livello di soddisfazione rispetto al proprio lavoro e alle proprie competenze e ruoli professionali, la consistenza e la conservazione del patrimonio artistico e culturale, il grado di ospitalità delle strutture turistiche, la qualità dell'istruzione, gli indicatori relativi alla sicurezza, la qualità delle prestazioni di welfare e dei servizi pubblici, le disuguaglianze del reddito, la crescente incidenza delle vecchie e nuove povertà, il grado di solidarietà e di integrazione sociale.

In diversi settori (dal turismo all'arte, dalla qualità dell'accoglienza alla tradizione eno-gastronomica, dalla bellezza del paesaggio al piacere del vivere in Italia) i nuovi indicatori spingerebbero il nostro Paese verso importanti primati rispetto ad altri paesi europei ed extra-europei e potrebbero fungere da guida per le future scelte strategiche del sistema economico nazionale.

ENERGIA, AMBIENTE E PRODUZIONE: UNO SCENARIO GLOBALE

Nel secolo appena iniziato, le trasformazioni economiche, organizzative e tecnologiche a livello planetario, rappresentano sfide di grande rilevanza per i decisori politici e per l'opinione pubblica internazionale.

I più preoccupati scenari dei futurologi sulla offerta di energia sono sostituiti oggi dalla conta sanguinosa dei morti nella guerra per il controllo dell'energia: gli esperti discutono se il picco della "curva di Hubbert" sulla produzione di petrolio si raggiungerà tra quindici anni o più in là, ma intanto Bush e Blair più esplicitamente, altri più discretamente, annunciano che la salvaguardia delle economie e degli stili di vita dei propri cittadini richiederanno strategie "robuste" di geopolitica.



Ma potrà mai essere governabile un mondo in cui seicento milioni di abitanti consumano tanta energia quanto gli altri sei miliardi?

E come fronteggiare l'apparire sulla scena di nuovi protagonisti – cinesi, indiani – decisamente avviati all'espansione e alla crescita?

Da qui l'urgenza di riconsiderare un modello produttivo la cui generalizzazione a tutti gli abitanti del mondo appare evidentemente impossibile.

Il conto del petrolio in esaurimento si lega al conto del gas e del più generoso carbone quando, dal problema dell'energia, si passa a considerare lo sconvolgimento climatico. Per alcuni decenni si è andati avanti con le descrizioni del Panel sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite, tutte proiettate nel futuro: aumenta la concentrazione di CO₂ in atmosfera, allora aumenterà l'effetto serra e, poi, la temperatura al suolo del pianeta e varierà il clima e si scioglieranno le calotte polari e si innalzerà il livello degli oceani (povera Venezia!).

Queste previsioni di un futuro lontano non hanno turbato i sonni di nessuno e l'Accademia si è impegnata in estenuanti ed improduttive discussioni – sotto l'occhio benevolo della politica – per stabilire se l'aumento di temperatura fosse o no significativo.

Nel 2002, la National Academy of Sciences pubblica il Rapporto *Abrupt Climate Change* e svela quello che già, minacciosamente, era sotto gli occhi di tutti: ossia che quando un sistema fisico subisce una variazione strutturale significativa – ed è sicuramente tale una variazione di concentrazione di CO₂ del 30% in appena 150 anni! – è a rischio, anche da subito, la stabilità degli equilibri e dei fenomeni periodici, quali sono i cicli climatici.

Alle due questioni citate – energia e salvaguardia del clima – occorre aggiungerne una terza che ha mostrato la sua importanza soprattutto nelle società occidentali: la struttura del modello produttivo.

Negli anni Ottanta appare in modo sempre più significativo il ruolo specifico che si viene assegnando all'innovazione tecnologica nella competizione di mercato, sia dal punto di vista dei processi produttivi che dei prodotti stessi: nei processi vi è la crescita incessante di produttività del lavoro, mentre nei prodotti la competizione è affidata ad innovazioni continue ed ai meccanismi dei “bisogni indotti”.

Per cogliere l'essenza di questo fenomeno bisogna avere in mente la dimensione quantitativa della sua accelerazione.

È ciò che fa dire a Delors, nella introduzione del Libro Bianco della Comunità Europea del 1993 che, di fronte a tale aumento di produttività, appare illusorio pensare di poter rilanciare sviluppo e occupazione nei settori tradizionali: nuovo sviluppo si potrà avere solo investendo in un nuovo settore, quello dove si produce “ben vivere”, per esempio risanando i guasti prodotti nel corso degli anni dalla società tecnologica.

Oggi la situazione appare ancora più grave: l'aumento di produttività procede ad una velocità maggiore di quella con cui aumenta la dimensione del mercato e, per di più, a questo fenomeno si aggiunge l'ingresso sulla scena di protagonisti, quali la Cina e l'India, assolutamente competitivi.

I contraccolpi sono drammatici per tutti i sistemi produttivi occidentali e, mentre si accentua la finanziarizzazione delle imprese, la flessibilità dell'occupazione diviene la formula usata per descrivere la perdita di posti di lavoro.

L'Italia soffre questi processi, esposta a maggiori rischi per la specificità del suo impianto produttivo, caratterizzato da una presenza dominante (95%) di Piccole e Medie Imprese. Mentre nel passato queste imprese potevano presentarsi favorevolmente sul mercato internazionale, forti di qualche innovazione geniale apportata a innovazioni tecnologiche altrui, la cosiddetta innovazione incrementale, cioè è sempre meno praticabile in uno scenario in cui la competizione esasperata richiede un forte supporto di ricerca scientifica.

Ma quale può essere la struttura di ricerca che possono mettere in campo imprese medio-piccole, per lo più non abituate al rapporto anche con la ricerca pubblica e soprattutto avvezze all'uso di licenze e brevetti altrui, piuttosto che al rischio di impresa alimentato da propri percorsi di ricerca? Appare dunque generico ed insufficiente lo slogan che affida ad un ruolo maggiore della ricerca scientifica – e perciò ad una maggiore innovazione tecnologica – il fine di rilanciare l'economia italiana.

Dunque tre problemi – la questione energetica, lo sconvolgimento climatico, la struttura del sistema produttivo – hanno in comune una richiesta forte e urgente di mutazione di rotta e per ciò necessitano di capacità di governo ed insieme consapevolezza e cultura del cambiamento.



L'Unesco ha lanciato nel 2005 il Decennio per l'Educazione allo Sviluppo Sostenibile, proposto all'attenzione di classi politiche impreparate e scarsamente interessate.

È sconcertante il confronto tra l'oggettiva gravità e urgenza di questi problemi e la percezione che di essi mostrano la politica e l'economia.

Gli economisti ai quali, ad esempio, viene richiesto dalle coalizioni politiche italiane di fornire programmi di politica economica per le prossime elezioni, dichiarano tranquillamente di non avere approfondito le implicazioni legate alla questione energetica, mentre l'incremento dell'innovazione tecnologica volta alla competitività appare un imperativo per qualsiasi schieramento.

Vano sarebbe, infine, cercare nel testo di costituzione per l'Unione europea un consapevole riferimento ad un ruolo di governo delle risorse equo e misurato sulla sostenibilità.

LA RICONVERSIONE DEL MODELLO PRODUTTIVO E LA FABBRICA DEL "BEN VIVERE"

E tuttavia, a ben guardare, proprio queste problematiche, con la richiesta drammatica e urgente di cambiamento che le caratterizza, aprono una prospettiva che ha in sé una straordinaria concretezza solo che si consideri il passaggio da un sistema produttivo orientato alla produzione di beni di consumo individuali, materiali o immateriali, verso la produzione di "ben vivere collettivo" in termini di riqualificazione urbana; energie pulite e rinnovabili; salvaguardia del territorio, dell'acqua e dell'aria; salute e prevenzione sanitaria; agricoltura e sicurezza alimentare; ristrutturazione della mobilità dei passeggeri e delle merci; ristrutturazione disinquinante dei processi produttivi e uso più efficiente delle risorse.

Su queste basi non si può forse fare impresa? Che cosa impedisce a queste attività di essere "economia di mercato"?

Non si tratta di una domanda retorica: sappiamo bene quanto le economie mirate a produzioni di ben vivere collettivo, piuttosto che a soddisfare bisogni individuali, siano tutt'altro che neutrali e implicino diversi ruoli dell'iniziativa privata o delle regole di mercato.

Ma questo problema dovrà pur essere affrontato, perché le emergenze citate richiedono un cambiamento urgente di impianto produttivo.

Questa è la sfida che il 2006 ci propone.

Se poi ci volgiamo alla struttura produttiva italiana, la prospettiva di dare sostegno crescente a produzioni di "ben vivere" appare particolarmente appropriata. Accanto ai settori del territorio, dell'energia o dell'agricoltura, il campo dei beni artistici e culturali, la riqualificazione delle città appaiono attività che bene rappresentano il passaggio dalla rincorsa della quantità alla cultura della qualità.

Questi settori richiedono innovazione tecnologica e competizione ma, a differenza dei settori di produzione di beni di consumo individuali, materiali o immateriali, presentano alcuni aspetti peculiari favorevoli.

Innanzitutto il bene che viene offerto al consumatore è ubicato localmente (non può essere prodotto in Romania o in Cina!); per di più il mercato è lontano da segni di saturazione e la concorrenza internazionale, seppur presente, non ha il carattere esasperato che contraddistingue il mercato dei beni che rispondono a bisogni individuali.

Peraltro vale la pena sottolineare che il restauro e la conservazione di strutture storico-culturali richiedono ricerca tecnologica avanzata ed esportabile, mentre il decollo di politiche energetiche idonee a fronteggiare nel tempo la necessaria sostituzione dei combustibili fossili o politiche appropriate di riqualificazione urbana o di mobilità richiedono lo sviluppo di nuove industrie manifatturiere.

Questa sottolineatura ci appare necessaria per contrastare i nuovi dogmi della superficialità di chi si chiede che cosa esporteremo e paventa il ritorno al Medioevo e al lume di candela o straparla di fine dell'impresa manifatturiera e di trionfo dell'epoca dell'economia della conoscenza.

Tuttavia il decollo di questa prospettiva richiede il supporto di indirizzi mirati di ricerca scientifica e tecnologica; politiche fiscali incentivanti; politiche pubbliche di investimenti, aperte anche ai privati.

La messa a punto di condizioni di convenienza per l'investitore privato è uno degli aspetti essenziali, in una società di mercato, per attuare una progressiva riconversione di settori importanti dell'economia verso le produzioni del "ben vivere".



Nelle pagine di questo Rapporto, abbiamo cercato di individuare nelle tendenze della società gli elementi del cambiamento: per esempio a partire da un settore quasi simbolico della qualità della vita, come quello della salute.

Per concludere, ci permettiamo un'ultima osservazione.

Molti di noi si saranno chiesti – in momenti diversi della vita – che cosa volesse dire precisamente la frase evangelica “beati i poveri” e quale fosse la misura della povertà. Oggi il metro della sostenibilità – misurare la propria vita perché le risorse del pianeta siano sufficienti per tutti – ci pare che suggerisca una risposta concreta alla domanda.

MITI E REALTÀ DEL DECLINO ITALIANO: TRA IMPRENDITORI CHE SI AUTOASSOLVONO E SOCIOLOGI ECUMENICI

Nell'ultimo quinquennio illustri analisti, autorevoli commentatori, esperti economisti si sono soffermati, con particolare enfasi, sulle cause e sulle politiche di contrasto del declino del sistema produttivo italiano, soprattutto manifatturiero.

Decisori politici e istituzionali, imprenditori e sindacati, di volta in volta, hanno individuato in modo professorale le cause di questo declino (prima la Cina, poi l'India e il Brasile, l'introduzione dell'euro, l'insopportabile peso del welfare previdenziale e sanitario, la rigidità del mercato del lavoro, l'ipertrofia burocratica del pubblico), proponendo provvedimenti e soluzioni risolutivi (misure antidumping contro la concorrenza sleale, superbonus previdenziale, legge Biagi per rendere più flessibile il mercato del lavoro, misure per far emergere le imprese in nero, sconti e concordati fiscali, riduzione delle imposte alle imprese).

Questo gran dispiegarsi di cervelli, di analisi e di ricerca di soluzioni non ha prodotto, a tutt'oggi, alcun risultato. Infatti proprio nel periodo 2000-2005, si è registrato in Italia un clima generale di stagnazione e di decremento dei valori dell'apparato industriale, con particolare riferimento ai settori del cuoio e pelle (-31% rispetto al 2000), della produzione di macchine elettriche (-28,7%) e quello dei mezzi di trasporto (-21,3%).

Di fronte alla crudeltà del dato, questi illustri opinionisti e analisti, non paghi della magrezza dei risultati ottenuti, hanno anche trovato il tempo di dare vita al consueto tiro al bersaglio nei confronti del settore amministrativo pubblico con i suoi costi, i suoi sprechi, le sue inefficienze.

Beninteso, anche l'Eurispes si è sempre associato a quanti contestano prebende, taglieggiamenti e sprechi della Pubblica amministrazione, a quanti scontano inefficienze del sistema pubblico, a quanti lamentano ritardi procedurali e burocratizzazione eccessiva negli apparati statali e degli Enti locali.

L'Istituto ha una lunga tradizione in materia, e già nel *Rapporto Italia* del 1999 aveva parlato di un Paese bloccato dalla burocrazia statale, un Gulliver imbrigliato e costretto all'impotenza da lacci e laccioli, impedimenti burocratici e normativi, regimi autorizzatori e inefficienze della Pubblica amministrazione.

In questa sede si vuole semplicemente sottolineare che sparare a zero sul pubblico (soprattutto quando a farlo sono illustri personaggi della classe imprenditoriale o qualche noto esponente della sociologia ecumenica) è un modo facile di oscurare responsabilità che stanno anche altrove.

Ben più difficile è indicare le precise responsabilità dell'attuale stato delle cose, responsabilità che investono gran parte della classe imprenditoriale che si guarda sempre bene dal fare autocritica o dal sottolineare i limiti della propria azione.

Una classe imprenditoriale, soprattutto quella dei settori produttivi tradizionali, che si era illusa di sostituire i vantaggi assicurati all'export da tassi di cambio favorevoli (epoca pre-euro) con i benefici effetti derivanti dalle mani libere garantite da una legge Biagi, che è stata devastante sul piano dell'impatto sociale ed economico.

Una classe imprenditoriale che, grazie a quella legge, non forma più le proprie risorse umane, non valorizza competenze professionali, non trasferisce saperi, non innova né sul piano organizzativo né su quello tecnologico, se non grazie ad investimenti del pubblico.

Una classe imprenditoriale che scarica sui consumatori le proprie inefficienze organizzative, produttive e distributive, e che non è più in grado di alimentare il passaggio dei saperi artigianali e industriali tra maestranze appartenenti a generazioni diverse.

Una classe imprenditoriale beatamente assente, come già osservato, dal palcoscenico della ricerca, incapace di sostenere un ruolo da protagonista: infatti, se si confrontano i dati italiani con quelli di altri paesi



europei (Irlanda, Portogallo, Grecia, ecc.), emerge un ruolo della ricerca pubblica sostanzialmente in linea e la disastrosa assenza dei privati.

Una classe imprenditoriale che si lascia dunque sfuggire i propri talenti, che non intercetta le professionalità migliori prima che queste vadano all'estero, che non ha saputo affrontare il nodo del passaggio generazionale o della piccola dimensione di impresa.

A proposito di passaggio generazionale, ricordiamo che lo stesso Berlusconi lamentava che i figli degli imprenditori non mettono in azienda lo stesso impegno dei genitori, preferendo il mar dei Caraibi o le Seychelles nei fine settimana, invece di lavorare sodo come i vecchi capitani d'impresa. Noi sospettiamo che siano gli stessi imprenditori, comunque colpevoli di non selezionare manager capaci e guide sicure per il futuro della propria attività, a "indirizzare" amabilmente gli eredi verso mete esotiche, nelle quali potranno fare meno danni che in azienda.

Se questa analisi è corretta, è chiaro che il sistema industriale italiano potrà compiere un salto di qualità non sulla base di generiche e abusate formule linguistiche (fare sistema, un nuovo rinascimento, ecc.), ma soltanto se saprà guardare al proprio interno operando una rivoluzione culturale e antropologica.

Altrimenti continuerà il ristagno produttivo e l'Italia dovrà rassegnarsi ad un ruolo di secondo piano per chissà quanto tempo.

DIVERSITUDINE

Vi è una strana attitudine degli imprenditori italiani a considerarsi migliori e "altro" rispetto al sistema Paese (altro dalla burocrazia amministrativa, altro dalla Pubblica amministrazione, altro dalla politica e dalle istituzioni finanziarie di garanzia), autoassolvendosi dalle responsabilità del declino in economia e attribuendosi una patente di infallibilità previsionale (puntualmente smentita dai fatti) e di interpretazione dei fatti economici.

Non è la sola pretesa di diversità presente nel nostro Paese.

Infatti pure altri settori hanno questa alta considerazione di sé, del proprio ruolo, della propria immagine.

Anche il più importante partito del centro-sinistra, dal passato più che glorioso, ha pensato sinora di essere diverso rispetto ad altre culture politiche ed esperienze partitiche ad esso affini e rispetto ai potenziali alleati di governo.

Anche in nome di questa presunta diversità dei suoi capi e dei suoi quadri, la politica della sinistra continua ad essere basata su ripicche, incongruenze, rivoluzioni culturali incomplete, ambiguità, improbabili tentativi di inciucio e assenza di direzione e di programma.

La diversità è un atteggiamento presente anche nell'ambito della cultura, dell'arte, dello spettacolo, dell'università e del giornalismo, dove esistono enclavi inespugnabili, cittadelle fortificate, impenetrabili a chi non ne fa parte, in cui letterati, scultori, pittori, professori universitari, giornalisti non fanno entrare nessuno in nome di una superiorità di genere costruita con barriere all'entrata, diktat di espulsione dalle rispettive comunità, metodi spicci di esclusione in caso di dissenso (o con me o contro di me!).

Questo sentimento di diversità sul piano etico e comportamentale è uno dei fattori principali di freno del sistema Paese, un fattore penalizzante che non sembra avere prodotto, a memoria nostra, particolari successi e vette nell'ultima fase della storia patria.

Occorre rimuoverlo al più presto, non per sostituirlo con una tendenza all'omologazione culturale, al conformismo di genere, al qualunquismo più becero di certe posizioni politiche, bensì per fare chiarezza, stornare le ambiguità e soprattutto per restituire qualità alla produzione di cultura, di senso e di informazione nel nostro Paese.

OLTRE IL DISTRETTO PER UNA VERA POLITICA DEL TERRITORIO

Assistiamo con modalità più o meno regolari ad un fenomeno interessante.

Diversi studiosi, privi di un progetto globale e di indicazioni originali per il sistema Paese, tendono ancora ad esaltare la logica del piccolo è bello, una rappresentazione figurativa di un'Italia che è stata e che è difficilmente riproponibile nell'attuale contesto di mondializzazione economica.

Ricordiamo che all'interno di questa deriva teorica, si è sviluppata in Italia negli anni tra il 1970 e il 2000, la categoria concettuale del distretto industriale che per lungo tempo, nel dibattito scientifico, ha ben



interpretato la storia evolutiva dei sistemi territoriali d'impresa (sistemi produttivi locali, aree-sistema, caratterizzati generalmente dalla presenza di un mono-settore di attività o da una mono-produzione), imperniati su un reticolo complesso di piccole e medie imprese e soprattutto sulla loro presenza in contesti territoriali spazialmente delimitati, socialmente omogenei e caratterizzati da cooperazione e fiducia reciproca.

Nel trentennio considerato, fondamentale per la nostra storia economica, vigeva la possibilità di svalutare la lira in rapporto alle altre valute e ciò, indubbiamente, favoriva le esportazioni dei settori manifatturieri tradizionali e dei distretti industriali. Non si erano ancora verificati l'ingresso imperioso e dirompente sul palcoscenico mondiale delle "tigri asiatiche", il protagonismo di Cina e India, la finanziarizzazione dell'economia, la internazionalizzazione spinta delle imprese multinazionali.

All'interno di questi contesti geograficamente definiti e individuati – per lo più emiliani (ricordiamo Sassuolo per le piastrelle), toscani (il tessile di Prato, l'artigianato del cuoio e delle pelli di Firenze), marchigiani (il calzaturiero di Civitanova Marche e di Fermo), veneti e friulani (il distretto della sedia di Manzano), ma non mancano esempi di configurazione meta-distrettuale in Sicilia (le ceramiche di Santo Stefano di Camastra e di Caltagirone), in Campania (il calzaturiero di Napoli e l'agro-alimentare di Caserta-Salerno), in Puglia e Basilicata (salottifici e mobilifici, calzaturiero, ecc.) – si sono progettati ed organizzati consorzi, società di servizi, tavoli e comitati di concertazione intorno ai quali si sono seduti, secondo logiche spartitorie e finanziati da denaro pubblico, sindacati, industriali, politici e amministratori locali.

Questi luoghi di concertazione e di progettazione dello sviluppo locale avrebbero dovuto costituire osservatori e centri di ricerca e di monitoraggio dei mercati locali ed esteri e realizzare strutture in grado di favorire la ricerca di altri mercati e l'export, promuovere attività formative e di orientamento giovanile sul mercato del lavoro.

Il risultato di questo moto organizzativo e concertativo a livello territoriale, dopo una prima fase di reale sostegno all'economia locale, è stato quello, nel lungo periodo, di promuovere sostegni invisibili all'export sotto forma di fiere ed esposizioni in luoghi di improbabile destinazione delle merci, consulenze milionarie ed ingiustificate per pochi e superpagati consulenti, strozzature burocratiche e decisionali, impedimenti e caos normativo e regolamentare, provvedimenti errati di internazionalizzazione i cui effetti oggi sono sotto gli occhi di tutti.

Quell'epoca è finita. Se il sistema industriale vuole ripartire, occorre in primo luogo sfrattare i falsi profeti dello sviluppo locale, analisti e ricercatori, le agenzie e le multinazionali che colonizzano stabilmente i territori, fornendo ricette miracolistiche e ipotesi di sviluppo mirabolanti quanto irrealizzabili.

Questi modelli sono il retaggio del passato e risalgono ad un'epoca in cui il sistema poteva ancora reggere uno sviluppo all'interno di un contesto territoriale sbilanciato a favore di questa o quella produzione, di questa o quella industria, di questo o quel settore. Questi modelli squilibrati hanno generato uno sviluppo economico a individualizzazione progressiva, dove singole parti crescevano più del tutto e a danno di altre attività manifatturiere e di altri servizi, soprattutto perché attraevano su di sé e soltanto su di sé finanziamenti a pioggia, risorse umane e capitali finanziari, sostegni politici ingiustificati. In un sistema produttivo locale così organizzato è assente un progetto complessivo di sviluppo, i soggetti principali crescono più del tutto, più del sistema, e tendono a fagocitare gradualmente gli altri elementi e le risorse del sistema stesso.

Un sistema siffatto ha prodotto indubbiamente benefici e crescita, ma per un dato periodo e soltanto per determinati protagonisti della scena economica.

Oggi c'è bisogno di qualcosa di innovativo, di diverso, di più qualificante e incisivo che sappia valorizzare, e non a parole, i molti territori di cui l'Italia dispone, territori ricchi di creatività, di cultura, di arte, che ne fanno una fonte inesauribile di materie prime.

L'unica reale prospettiva è quella di riuscire a "fare gioco di squadra" in maniera seria, leale ed efficace, puntando sulle espressioni a più alto valore aggiunto della nostra arte, della nostra cultura, delle nostre produzioni e del nostro ambiente.

Diventa pertanto sempre più necessario qualificare l'offerta del prodotto italiano, attraverso la costituzione di sistemi di imprese e di marchi, in grado di realizzare pacchetti integrati di offerta territoriale (una sapiente combinazione di cultura, arte, ambiente, turismo e artigianato locale, produzione agro-alimentare).

La valorizzazione del territorio, delle sue peculiarità e delle sue vocazioni, si realizza anche, o forse soprattutto nel caso dell'Italia, elaborando una seria e lungimirante politica del turismo e dell'accoglienza.



Troppo spesso, infatti, dimentichiamo che il turismo nelle sue varie proiezioni e articolazioni contribuisce in modo determinante alla produzione della ricchezza complessiva.

Eppure, nonostante la sua valenza economica, il numero degli addetti impegnati, il ruolo di traino esercitato nei confronti di altri settori economici (come l'agricoltura e la stessa industria) il turismo continua ad essere considerato la cenerentola del nostro Paese.

Un Paese che, al contrario, dovrebbe considerare questo settore come centrale e strategico viste le sue potenzialità ed il suo inestimabile patrimonio di arte, di cultura e di bellezze naturali e che, invece, chiude il Ministero del Turismo (è come se un paese arabo chiudesse il proprio ministero per il petrolio!), relegando la gestione della materia ad un neonato Consiglio per il turismo che avrebbe il compito di raccordarsi con le venti regioni italiane, ognuna delle quali esprime una diversa e autonoma politica dell'offerta, della promozione e dell'accoglienza.

Il risultato finale è che una politica del turismo italiano di fatto non esiste e l'immagine del Paese all'estero è affidata alla proiezione inutilmente pretenziosa e velleitaria di ciascuna regione.

Oggi un italiano che si recasse in visita in una delle capitali straniere potrà trovarvi sedi di rappresentanza più o meno sfarzose, più o meno deserte, più o meno inutili delle diverse regioni italiane, che sembrano avere l'unica funzione di esaltare lo spreco e la dissipazione in un periodo di grandi difficoltà economiche per la maggior parte degli italiani.

Ben altro è l'atteggiamento degli altri paesi europei – consapevoli della importanza di questo settore per la bilancia dei pagamenti – che si presentano con una immagine unitaria, concentrando gli investimenti nella comunicazione e nella promozione e proponendo una complessiva, articolata e riconoscibile offerta.

Il livello di consapevolezza e di conoscenza del problema a livello politico e di governo è testimoniato dal recente decreto del Ministro Tremonti (del 18 marzo del 2004, pubblicato sul Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 31 marzo 2004, che riprendeva a sua volta un analogo decreto del Ministro Visco del 26 febbraio 2000), che aveva come scopo quello della «individuazione di nuove aree territoriali omogenee ed aggiornamento delle territorialità delle attività turistico-alberghiere» e quello di «differenziare le modalità di applicazione degli studi di settore».

Il criterio di classificazione utilizzato, che definisce le “aree prive di vocazione e/o funzione turistica”, fornisce un elenco di città che lascia del tutto allibiti. Fra queste località prive di vocazione turistica figurano infatti il Parco nazionale delle Cinque Terre, dichiarato patrimonio dell'umanità dall'Unesco, Pisa, Siena, Parma, Ferrara, Caserta, Bari, Bergamo, Vicenza, Treviso, Trento, Alberobello, Procida, Matera, Tropea, Orvieto, Spoleto, San Gimignano, Todi, Urbino, Arezzo, Noto e centinaia di altre località medie e piccole di tutte le regioni italiane.

A fronte di queste esclusioni, segnaliamo, dulcis in fundo, l'inserimento a sorpresa, nell'elenco delle località a forte vocazione turistica, del simpatico quanto sconosciuto paesino di Padru nella costa orientale sarda.

IL BLOCCO DELLA DECISIONE POLITICO-AMMINISTRATIVA

Nel Rapporto Eurispes di quest'anno sono raccontate quattro storie differenti che riguardano il tema dell'ambiente e della tecnologia. Si è deciso che le storie non considerassero tanto gli aspetti ambientali o il rischio, ma le decisioni politiche che dovrebbero essere prese su questi argomenti.

Le storie raccontate sono relative alla dismissione della Centrale nucleare del Garigliano ormai ferma dal 1978, alla storia della chimica a Porto Torres, morente fin dalla fine degli anni Ottanta, al sito unico di Scanzano e alla storia della cosiddetta TAV in Val di Susa. Le ultime due non sono state risolte e l'esperienza ci farebbe dire che l'epilogo non è a portata di mano.

Ma che cosa hanno in comune queste vicende che, anche geograficamente, si svolgono in luoghi distanti?

Tutte hanno a che fare con il tema della decisione politica o, se vogliamo essere più precisi, della capacità di non prendere una decisione politica o, quando questa è stata presa, la capacità di rimandarla o di rimetterla in discussione.

Hanno anche un altro tratto in comune: in tutti questi episodi si assiste a quello che potremmo definire “l'esproprio del territorio da parte dello Stato rispetto alle popolazioni locali”. E contemporaneamente si registra la incapacità di restituire questo territorio alle sue naturali vocazioni anche quando le attività industriali sono



praticamente chiuse, come nei casi di Porto Torres e del Garigliano, dove l'esproprio del territorio è una conseguenza della scelta di non decidere.

Il problema principale è la difficoltà per i nostri politici, nonostante le varie devolution, di capire che non è più tempo delle decisioni prese dall'alto e non condivise a livello locale. Viene sistematicamente ignorata la necessità di discutere le scelte con le popolazioni e spesso, come nel caso di Scanzano, la decisione viene presa all'insaputa anche delle Autorità locali, creando conflitti che spesso attraversano trasversalmente gli stessi schieramenti politici.

Il dubbio è che la smania decisionista del Governo ottenga risultati opposti a quelli prefissi: il blocco della decisione politica, ma non solo. Non è ancora chiaro ai nostri governanti il rapporto tra interessi globali e interessi locali, al punto che le proteste locali vengono etichettate come manifestazioni di gretto provincialismo. Tutto ciò aumenta la distanza tra il cittadino e lo Stato ma questa sembra essere, anzi è, l'ultima preoccupazione dei governanti di oggi.

Di fronte ai fatti di Scanzano e a quelli della Val di Susa è stata invocata la sindrome Nimby, giustificando il rifiuto delle popolazioni locali con questa antiquata e banale teoria per cui tutti sono d'accordo sui progetti, ma tutti vogliono che si realizzino fuori del proprio giardino. Di fatto non abbiamo prove dell'esistenza di tale sindrome: abbiamo, invece, la prova provata del rifiuto da parte del Governo di discutere le scelte di sviluppo con le popolazioni locali e l'abitudine, estintasi in gran parte del mondo industrializzato, di far calare le decisioni dall'alto, trattando i cittadini da sudditi.

Un tentativo di decisione politica condivisa ci sembra non più eludibile, in caso contrario nel nostro Paese si affermerà un clima di sfiducia e di diffidenza, che non permetterà la realizzazione di nessuna opera.

CIAMPI-SAN SEBASTIANO: DA SOLO NON CE LA FA PIÙ

Il monitoraggio costante del rapporto tra opinione pubblica e fiducia nelle Istituzioni, condotto dall'Eurispes, ha riservato qualche sorpresa.

Dei partiti si sapeva già che non godessero di grande stima e affetto tra la popolazione tant'è che soltanto l'8%, una percentuale ormai stabile da qualche anno, dichiara di avere fiducia nei partiti politici.

La novità vera è rappresentata dal calo di consensi (è la prima volta da quando il capo dello Stato si è insediato al Quirinale) riscossi dal Presidente della Repubblica al quale riservano la propria fiducia il 65,6% dei cittadini, un valore nettamente distante da quello del 2005 (80%) e del 2004 (79%).

A che cosa attribuire questo calo?

Alla disaffezione, alla stanchezza perché ormai siamo all'ultimo anno del mandato presidenziale?

La questione è più complessa, a nostro avviso.

Probabilmente è fallito il tentativo romanticamente razionale incarnato da Ciampi, per tutta la durata del suo mandato, di restituire coesione, unità e fiducia ad un Paese (vedi appelli all'unità, al fare sistema in economia, a stringersi attorno a simboli come la bandiera o l'inno nazionale) profondamente lacerato.

Troppi gli interessi in conflitto, troppe le fazioni, troppi gli inquinamenti prodotti dalla compenetrazione politica-affari, troppe le divisioni tra aree territoriali e livelli di governo.

Soprattutto nell'ultimo anno, la classe dirigente del Paese ha toccato il suo livello più basso di credibilità e probabilmente la disaffezione dell'opinione pubblica si è riflessa sullo stesso Presidente.

Ciampi-San Sebastiano si è ovunque speso, impegnando la propria credibilità e la propria autorevolezza, in una missione praticamente impossibile: quella di salvaguardare l'immagine della nazione e delle Istituzioni, devastata quotidianamente dalle scorriere e dai danni prodotti dalla politica e dalla finanza italiana.

Non poteva immaginare che i protagonisti della vita pubblica avrebbero fatto a gara per regalare all'opinione pubblica italiana ed estera l'immagine di un Paese senza regole, in preda a fenomeni di corruzione e di violazione sistematica della legge, prigioniero di conflitti di interesse.

Il *cittadino-risparmiatore* è stato vittima degli scandali Cirio, Parmalat, bond argentini, le scalate Antonveneta, Bnl e Rizzoli-Corriere della Sera, la perdita di credibilità della Banca d'Italia; il *cittadino-consumatore* ha visto erodere la propria capacità di acquisto a causa di «un'inflazione bestiale» secondo la stessa ammissione dell'attuale Ministro dell'Economia, inducendo una contrazione dei consumi sia sul piano quantitativo che qualitativo; il *cittadino-elettore* ha subito la frammentazione del quadro politico, la litigiosità all'interno delle stesse coalizioni, le leggi ad personam.



Diciamo che si è ampliato ancora di più lo iato esistente tra l'offerta politica (debole, frammentata, inadeguata) e la domanda politica proveniente dai cittadini (forte, complessa, accorata) a cui una classe politica, ispirata da sentimenti autoconservativi, non riesce a rispondere perché non si accorge di quanto succede nel Paese, avendo perso ogni rapporto con l'esperienza del vissuto quotidiano.

LA PRODUZIONE DI SENSO RIPARTE DAL BASSO

È una situazione senza speranza, dunque? Se non è riuscito Ciampi a restituire fiducia e consenso alle Istituzioni che cosa altro rimane da fare?

Tuttavia, di fronte alla perdita di credibilità delle Istituzioni e dei vertici politici i cittadini non hanno rinunciato ad elaborare una propria strategia di risposta.

Infatti, essi stanno attualmente tentando di ricostruire dal basso (grazie ad una struttura del potere italiano diffusa capillarmente a livello territoriale ed anche alla dimensione associativa) la legittimità della classe politica e delle Istituzioni. Si tratta di un processo scarsamente visibile (sfugge ai media inconsciamente o meno), ma comunque è in corso.

Il trasferimento di poteri dal centro alla periferia e l'applicazione di modelli elettorali che rendono immediatamente visibili e comprensibili le scelte degli elettori, la possibilità di esercitare a livello locale un controllo effettivo e continuo della qualità della politica e dell'azione amministrativa restituiscono ai cittadini quella "responsabilità" che il sistema della delega aveva loro sottratto nei decenni passati.

Si va affermando una nuova consapevolezza di poter finalmente incidere sui percorsi politici e amministrativi, attraverso un nuovo processo di partecipazione e di controllo sulla gestione della cosa pubblica.

Siamo di fronte ad una pur faticosa dinamica di riavvicinamento tra la politica e i problemi della vita quotidiana, la cui separatezza aveva profondamente inciso sulla qualità dei rapporti tra rappresentanti e rappresentati.

Se questo processo di ri-legittimazione dal basso, che si è appena messo in moto, sarà realizzato compiutamente, allora i protagonisti del futuro non saranno le attuali élite partitiche centrali – che si sono accorte del processo di erosione della propria fiducia ed hanno dovuto fare ricorso a stratagemmi come la riforma elettorale, sulla quale stranamente non si sono registrati grandi dissensi – impegnate unicamente a riproporsi sulla scena politica ora in veste di maggioranza ora in quella di opposizione.

Ancora una volta la variegata realtà dei Comuni e dei territori italiani sembra chiamata a ricostruire una rete di produzione di senso e di identità basate sul reale riconoscimento dei bisogni di tutti e sull'affermazione di una politica che sappia farsi carico del bene collettivo.

D'altronde, la vitalità dell'Italia è sempre stata legata alla spinta proveniente dalle città e non solo nel Medioevo e nel Rinascimento, come tutti sappiamo, ma anche in secoli più bui, come seppero dimostrare con la loro prosperità e ricchezza città come Genova, Livorno, Messina, Ancona; e poi ancora nell'Ottocento, come testimoniato dai primi sviluppi dell'industria che ebbe carattere assolutamente locale, o in epoca più recente anche dal fiorire di una rete di municipalità grandi e piccole, che ha garantito i servizi di base connettivi necessari per lo sviluppo economico e produttivo dei distretti.

La dimostrazione al contrario ci viene dal soffocamento che ha subito il nostro Paese quando l'autorità centrale ha mortificato le energie civili municipali, come è avvenuto innanzitutto nel nostro Sud a seguito del feudalesimo reintrodotta dagli Angioini e fatto proprio dagli Spagnoli, che lo estesero a gran parte dell'Italia nei secoli successivi.

Se il tentativo di ricostituire la politica dal basso dovesse avere ragione della vecchia politica, allora sì che le prospettive potrebbero farsi rassicuranti e si potrebbero aprire scenari rivitalizzanti del sistema persino nei segmenti più fragili e meno garantiti della popolazione.



CAPITOLO 1

SALUTE E BENESSERE

PER UN WELFARE SOSTENIBILE E SOLIDALE
NELLA SOCIETÀ DEL BEN-ESSERE E DEL BEN VIVERE

Riflessioni sul tema. In un recente articolo intitolato “Religione e scienza: tramonta il secolo lungo” lo storico dei partiti Ernesto Galli della Loggia scrive che dal tramonto delle ideologie sociali ottocentesche sono nate due visioni nuove del mondo, le uniche al momento capaci di interpretare il senso dell’epoca che stiamo vivendo. Epoca di inizio millennio che appare sempre più dominata dalla riconquistata centralità dell’individuo e dall’impeto straordinario della ricerca scientifica. Nel risalire alla genesi del duplice fenomeno, Galli della Loggia individua nel complesso delle “ideologie sociali” la connotazione saliente del secolo che ci siamo lasciati alle spalle. La caduta del muro di Berlino e la fine dell’esperienza sovietica hanno segnato il tramonto definitivo delle ideologie di tipo social-collettivista. Contestualmente, come epifenomeno della parabola della crescita e delle trasformazioni delle industrie manifatturiere, si è venuta consolidando una seconda visione del mondo centrata sul progresso tecnologico, spinto irresistibilmente in avanti dall’impeto della ricerca scientifica. Con riferimento alla sanità, le due istanze citate da Galli della Loggia, ossia l’attenzione alla persona (ammalata) e l’innovazione della scienza (medica), hanno radici antiche e si sono vicendevolmente influenzate nel corso dei secoli, a partire quanto meno dall’anno Mille. Agli albori del nuovo millennio, infatti, sono sorti i primi “hotel de Dieu”, come luoghi di accoglienza benefica degli infermi. Da parte sua, la medicina, non ancora scienza e legata alla tradizione risalente a Galeno, è diventata materia d’insegnamento universitario tra il 1200 e il 1300. Il retaggio del medievalesimo galenico, durato fino a tutto il Cinquecento, viene travolto dal rinascimento scientifico che, da Galilei in poi, attraverso l’osservazione empirica resa possibile dal microscopio e la ripetitività degli esperimenti, porta alla medicina moderna. Da questo punto in avanti il progresso scientifico e l’innovazione tecnologica e farmaceutica diventano inarrestabili: la medicina curativa diventa anche medicina preventiva, attualmente sta innovando sotto forma di medicina predittiva, di medicina cioè che, avvalendosi dei progressi nell’esame del Dna delle persone, è in grado di individuare precocemente i soggetti a rischio di patologie gravi e quindi di intervenire su di essi con tempestività. Grazie ai progressi compiuti le malattie infettive sono state totalmente eradiccate, malattie un tempo mortali sono state debellate o curate con esiti prognostici meno gravi, organi malati vengono trapiantati e, con l’ingegneria genetica e le cellule staminali, ci si avvia a combattere le malattie nei più remoti recessi dei geni e dei cromosomi. L’ospedale a padiglioni ha ceduto il passo ai monoblocchi ad alta intensità tecnologica e nuovi tipi di strutture, le residenze sanitarie assistenziali, sono state ideate per far fronte ai bisogni crescenti degli anziani non autosufficienti, dei disabili fisici e di quelli psichici.

Se questa interazione tra attenzione alle persone e spinta innovativa della scienza medica e delle tecnologie che ne sono derivate si è risolta, tutto sommato, positivamente per quanto riguarda le tecniche del sistema sanitario, la situazione appare meno positiva in linea generale per gli altri aspetti del vivere sociale. Nella vulgata riduttiva e un po’ superficiale di molta pubblicistica di consumo, la ricerca di un sistema di valori per dare significato all’individuo, ricollocato al centro della scena sociale, è divenuta sinonimo di discesa in campo della Chiesa, una chiesa combattente che si fa “instrumentum regni” e rivendica l’ancoraggio dei valori della persona ad un principio trascendente assoluto, trascurando – quando



non anche contrastando – il valore laico della legge positiva. Parimenti, i successi della ricerca scientifica e la pervasività delle innovazioni tecnologiche vengono giudicati come manifestazioni di uno scientismo autoreferenziale e a-valoriale, che non arretra davanti a nulla in nome della ragione, che esaspera lo sfruttamento delle risorse del pianeta sino alla soglia del disastro ecologico e che pretende, con la manipolazione genetica, di intervenire nei più delicati meccanismi di formazione della vita umana.

Il ben vivere è l'ambito specifico delle persone, considerate nella loro individualità e libertà, con gusti, esigenze e attese diversificate e personalizzate. Non è certo più l'ambito delle soluzioni uniformate, di tipo social-collettivista, dove la quantità fa aggio sulla qualità. Connotazione questa densa di implicazioni per quanto riguarda la tutela della salute.

È doveroso prendere atto che l'aumento di produttività industriale, tecnologicamente supportato, procede più velocemente della capacità di assorbimento da parte del mercato. Al fenomeno, già di per sé preoccupante ai fini della competizione interna alla Comunità europea per la presenza di forti gruppi multinazionali, si aggiunge l'aggravante della comparsa di protagonisti nuovi, come la Cina e l'India, assolutamente competitivi. L'Italia, che aveva il suo punto di forza nelle piccole e medie imprese e nella valenza dei distretti industriali, oltre che nella qualità ideativa dei suoi creatori di moda e di disegno industriale, si trova svantaggiata in uno scenario in cui competono colossi multinazionali, agguerriti ed attrezzati alle nuove dimensioni dello scontro, e nuovi competitori con le capacità di quelli sopra citati.

Formule come "più ricerca scientifica", "più innovazione tecnologica" e "più competitività", che vengono ripetute come un mantra propiziatario, possono andare bene per il nostro Paese solo se vengono riferite a settori particolari in cui: il bene che viene offerto ai consumatori è ubicato localmente e non può quindi essere importato dalla Cina o dai Paesi dell'Est; il mercato presenta ampi margini di crescita ed è ancora lontano dalla saturazione; la concorrenza internazionale non si presenta invadente come nel mercato dei beni di consumo.

Lungo tutto l'arco di operatività dei servizi preposti alla tutela della salute, in una prospettiva meno massificante ed uniformante e più attenta ai bisogni e alle attese differenziate dei singoli, sono individuabili esigenze e richieste di tipo qualitativo solo parzialmente soddisfatte, per recuperare condizioni di vita migliori e meno defatiganti per le persone, per le famiglie, per le collettività. Sono ambiti a volte collaterali al contrasto delle patologie, ma che integrano e sovente sostituiscono i trattamenti tradizionali. Si tratta, in altre parole, di un settore potenziale di innovazione, di ricerca applicata, di specializzazione produttiva e di occupazione lavorativa, che può contribuire a configurare un nuovo tipo di welfare e concorrere concretamente, in misura non trascurabile, a realizzare il nuovo modello di sviluppo del sistema Italia. Sotto quest'ultimo aspetto appare superficiale considerare la sanità solo un capitolo di spesa e un fattore potenziale di rischio per le finanze pubbliche. Per una sorta di scotomizzazione catastrofista non si tiene presente che **il Servizio Sanitario Nazionale è l'equivalente di una delle maggiori – forse la maggiore – holding aziendale del Paese.** Con il vertice centrale e le 21 capofila regionali, la holding della sanità pubblica comprende 197 Aziende sanitarie locali, al cui interno operano presidi ospedalieri e residenze sanitarie assistenziali, 102 Aziende ospedaliere autonome, 31 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, 12 Istituti di ricerca (Iss, Ispesl e 10 Istituti zooprofilattici sperimentali), 1 Agenzia nazionale dei servizi sanitari regionali, 21 Agenzie regionali dei servizi sanitari locali e 1 Agenzia italiana del farmaco.

La holding, le capofila regionali e le aziende, Istituti e Agenzie che ne fanno parte:

- dispongono, nelle sole strutture operative, complessivamente di 659.179 dipendenti, così suddivisi per tipo di attività lavorativa: (448.754 nel ruolo sanitario; 1.598 nel ruolo professionale; 133.705 nel ruolo tecnico; 74.792 nel ruolo amministrativo);
- erogano retribuzioni per 87,509 miliardi di euro;
- acquistano beni e servizi sul mercato per le esigenze dei presidi pubblici per 21,071 miliardi di euro, cui vanno aggiunti 4,993 miliardi di euro per le prestazioni rese dai medici e pediatri di famiglia; 2,968 miliardi di euro per le prestazioni rese dagli specialisti convenzionati; 2,064 miliardi di euro per le prestazioni di assistenza riabilitativa; 1,247 miliardi di euro per prestazioni di assistenza integrativa e acquisto di protesi; 4,073 miliardi di euro per la fornitura di altre prestazioni assistenziali e 8,920 miliardi di euro per assistenza ospedaliera resa da istituzioni private accreditate, con un totale pari a 45,339 miliardi di euro per acquisto di beni e servizi resi da terzi;
- acquistano farmaci a favore dei cittadini assistiti, a casa o ricoverati in ospedale, per 12,082 miliardi di euro;



- investono in ricerca sanitaria finalizzata, ad opera delle proprie istituzioni di ricerca, 206,809 milioni di euro.

Alla dimensione operativa, finanziaria, di ricerca e di formazione della holding “Servizio Sanitario Nazionale”, va sommato tutto l’indotto dell’ampio settore delle attività professionali e dell’imprenditoria sanitaria privata, accreditata e convenzionata o operante sul libero mercato. Vanno sommate, altresì, le spese sanitarie direttamente sostenute dai cittadini e le coperture assicurative integrative, volontariamente sottoscritte dagli assistiti, e quelle contro i rischi professionali, sottoscritte dai presidi sanitari o direttamente dai professionisti che vi operano. Una posta rilevante è rappresentata dagli investimenti di ricerca del settore privato, tra i quali bisogna ricordare per l’importanza delle cifre il comparto dell’imprenditoria farmaceutica e delle tecnologie diagnostico-curative. Infine è necessario menzionare l’impegno del settore universitario per la formazione delle professioni sanitarie e affini. Varrebbe la pena di attivare un osservatorio per monitorare i flussi finanziari in questione, completandone la ricognizione, anche per seguirne l’evoluzione durante il processo di rimodulazione in senso maggiormente qualitativo del nuovo welfare sostenibile e solidale, e nella realizzazione della società del ben-essere e del ben vivere. In quest’ottica, occorre tenere conto anche di quanto i cittadini spendono per l’informazione sulla salute, per il fitness e la cura del corpo, per le diete e i regimi alimentari, per forme di medicina alternativa, per l’assistenza e il sostegno ai malati cronici, agli anziani non autosufficienti, alle persone altrimenti abili (badanti, personale infermieristico, operatori d’assistenza), per accompagnare in modo dignitoso i malati terminali verso l’evento finale e per altre destinazioni consimili.

Crisi economica e modelli di sviluppo al crocevia tra vicende del passato e profezie di un futuro possibile. La crisi economica e produttiva in atto in Italia impone di ripensare i modelli di sviluppo da adottare per fronteggiare la crisi. Essa impone, altresì, di riconsiderare l’allocazione interna delle risorse disponibili, con riferimento al sistema del “welfare” in generale e, in particolare, al settore della tutela della salute. Occorre individuare un sistema di tutela della salute sostenibile da parte dell’economia nazionale e verificare se e in qual modo anche tale sistema possa contribuire al rilancio dell’economia nazionale.

Il nodo di fondo, rispetto al quale non è più consentito tergiversare, è decidere come rendere compatibili i bisogni dei cittadini, solennemente affermati dalla riforma sanitaria del 1978, con il cambio della variabile indipendente (dai bisogni alle risorse disponibili), imposto dalle quattro riforme di struttura del 1992-93 in cambio del maxiprestito chiesto ai partner internazionali dal governo Amato per evitare la bancarotta del Paese. Cambio di variabile confermato, poi, dagli accordi di Maastricht e dal Patto di stabilità. L’originaria impostazione della legge 833/78 è certamente nobile e carica di valore sociale. Tuttavia finisce per diventare controproducente e mistificatoria se poi non vi sono risorse sufficienti per darle un seguito effettivo e se i diritti, solennemente proclamati, non vengono realmente rispettati perché le risorse non bastano o sono male utilizzate per l’inadeguatezza dei controlli economici. La crisi del sistema mutualistico è divenuta irreversibile, ed è sfociata nella riforma sanitaria del 1978, quando i debiti degli Enti non sono stati più sopportabili dalle gestioni mutualistiche, alimentate dai contributi di malattia, e sono stati addossati allo Stato, ossia scaricati sulla fiscalità generale centralizzata. La confluenza nell’unitario Servizio sanitario nazionale degli oltre 12.000 Enti nazionali e casse locali, che erogavano aspetti parziali di assistenza sanitaria a gruppi circoscritti di popolazione, è stata considerata una soluzione strutturale vantaggiosa, tanto per assicurare uniformità assistenziale a tutti i cittadini e globalità di copertura – dalla prevenzione al recupero degli esiti invalidanti – (aspetto sociale), quanto per assicurare economie di scala, semplificazione strutturale, programmabilità d’interventi e controllo più attento della gestione (aspetto squisitamente economico). Proprio sotto l’aspetto economico la riforma del 1978 ha compiuto un grave errore di sistema. Aver centralizzato, sulla fiscalità generale, la provvista delle risorse e contemporaneamente aver decentrato a Regioni e Unità sanitarie locali il potere di spesa, senza alcuna effettiva e diretta responsabilità per ripianare gli eventuali disavanzi, si è rivelato disastroso in termini economici. Le molte migliaia di miliardi di lire di disavanzi, che annualmente Regioni e Usl hanno addossato allo Stato, hanno determinato in pochi anni il dissesto economico del settore.

Si è reso necessario, allora, riformare tale riforma. Alla non facile impresa, considerate le resistenze corporative e la conflittualità tra Regioni e Stato centrale, si sono dedicati dapprima il Ministro Donat Cattin, che ha lanciato l’idea di aziendalizzare le Usl e di rimuovere i garantismi del pubblico impiego, e successivamente il liberale De Lorenzo che ha portato a compimento la riforma, con una forte caratterizzazione di apertura voluta dal Presidente del Consiglio Amato.



Nelle intenzioni dei tre responsabili politici che vi hanno posto mano, la riforma del 1992 doveva: **a) sul versante dei “diritti” dei cittadini:** affermare la centralità dei cittadini, considerati come clienti da servire, ad opera di un servizio sanitario che si riorganizzava in rapporto alla domanda da soddisfare; accrescere l’area di libertà di scelta dei cittadini mediante una più ampia offerta di mercato, aperta alla libera collaborazione dell’imprenditoria privata accreditata; avviare una competizione emulativa tra strutture e servizi, pubblici e privati, mirata all’accrescimento della qualità assistenziale, premiata dal favore espresso dai cittadini-clienti, e al conseguente contenimento dei costi; introdurre i livelli di assistenza sanitaria, concepiti come un complesso di garanzie per i cittadini, verificabile e sanzionabile in caso di disapplicazione; consentire, in via sperimentale, l’attuazione di forme alternative di tutela assistenziale. **b) sul versante dell’“efficienza” del Ssn:** riaffermare in modo più categorico il principio che le Regioni rispondono dei disavanzi delle Usl; trasformare le Usl e gli ospedali in aziende sanitarie, gestite da direttori generali-manager investiti, a loro volta, della responsabilità di rispondere dei risultati raggiunti; imporre l’adozione di tecniche gestionali mutate dal settore privato; promuovere la separazione della contabilità delle Usl da quella dei presidi e dei servizi e stabilire il loro finanziamento non più secondo i fattori di produzione ma in base alle prestazioni fornite, con la possibilità, quindi, per le Usl di acquistare le prestazioni, a favore dei cittadini, dove esse venivano rese a condizioni più favorevoli, a parità di qualità; attivare nelle Usl il controllo di gestione sui risultati; realizzare il superamento dei garantismi del contratto del pubblico impiego e introdurre, per la dirigenza, il contratto a termine, rinnovabile. **c) sul versante dell’“efficacia” delle prestazioni rese:** promuovere l’adozione del sistema di qualità e l’introduzione di indicatori per la misurazione del gradiente di qualità raggiunto nell’erogazione di servizi e prestazioni; riconoscere alle espressioni organizzate della società civile l’esercizio del “controllo sociale” sull’attività delle Usl, mediante annuali pubbliche conferenze di servizio, l’utilizzazione degli indicatori di qualità come mezzi di monitoraggio, la partecipazione all’elaborazione degli indirizzi programmatici e successivamente alla valutazione dei risultati conseguiti; destinare alla ricerca sanitaria finalizzata fondi specifici per realizzare il trasferimento, nella pratica operativa del Ssn, di innovazioni appositamente realizzate dalle istituzioni di ricerca del Ssn; promuovere sperimentazioni gestionali ad opera delle Usl, anche in compartecipazione con i privati.

L’attuazione della riforma è stata caratterizzata da due tendenze ambivalenti. La parte riguardante la componente istituzionale del servizio pubblico è stata attuata con interventi decisi delle Regioni, attuando l’aziendalizzazione delle Usl e degli ospedali, il trasferimento di tutti i poteri gestionali alla tecnostuttura e l’adozione di tecniche gestionali più efficienti. La parte riguardante le novità volute dal Presidente del Consiglio Amato, quali la centralità dei cittadini e l’ampliamento dell’offerta mediante l’apertura all’imprenditoria privata accreditata, la sperimentazione di forme alternative d’assistenza, la separazione delle contabilità di Usl e presidi per consentire alla Usl di acquistare le prestazioni dove venivano erogate a condizioni più favorevoli, la competizione emulativa tra presidi e servizi, pubblici e privati, per accrescere la qualità e ridurre i prezzi, l’immissione delle formazioni sociali nel controllo sociale sull’attività delle Usl, ebbene questa parte è rimasta negletta e scarsamente attuata. Nel 1999, ad opera del Ministro della Sanità Bindi vi è stato un ritorno all’impostazione ideologica del 1978 con il rigetto di tutto ciò che poteva costituire fattore di liberalizzazione del settore sanitario e con il rafforzamento di due aspetti: la rivendicazione della gestione pubblica dei servizi e il ricorso a tecniche di programmazione affinché le Regioni decidessero, ex cathedra, non solo quali soggetti ammettere all’erogazione dei servizi e delle prestazioni, ma anche i limiti di prestazioni consentiti all’uno o all’altro soggetto.

È tempo, altresì, di riaffermare che se si hanno a cuore i bisogni e i diritti dei cittadini, il primo segnale da dare è quello di rispettare il diritto di questi ultimi a scegliere dove e come curarsi.

La manovra finanziaria del 2006 contiene in sé la conferma delle difficoltà che il Paese attraversa, espressa dai dati del disavanzo complessivo del Paese e dal rapporto tra debito pubblico e Pil. In essa è presente anche la previsione di 2 miliardi di euro da destinare alle Regioni per rimborsarle dei debiti accumulati nel triennio 2002-2004. Questo è sintomatico di un comportamento oscillante e contraddittorio che, come ha giustamente osservato Francesco Giavazzi, getta ombre di preoccupazione sull’efficacia e sulla realizzabilità di fissare tetti di spesa, in diminuzione rispetto all’esercizio precedente, per Ministeri, Anas, Ferrovie dello Stato, Regioni e Comuni. L’esempio della sanità, che da trent’anni sfonda regolarmente i tetti di spesa annualmente fissati, non rende credibile il conseguimento dei risultati indicati nella Finanziaria.



Di fronte all'esigenza di definire un nuovo modello di sviluppo, nel quale abbia posto un sistema di tutela della salute compatibile e solidale si tratterà di scegliere tra il modello blairiano, propugnato dal presidente di turno dell'Unione europea, di tipo liberistico e di apertura alle novità di un'epoca che sta velocemente cambiando per effetto della globalizzazione e il modello scandinavo, basato su un elevato livello di tassazione per sostenere un welfare di derivazione socialdemocratica, forte e redistributivo.

Illusioni infrante, tabù che resistono e la metafora del pendolo gestionale. Il ripensamento del sistema del welfare deve riguardare anche l'aspetto istituzionale del problema. La riforma del 1978, nel clima politico dell'epoca, ha creduto di trovare la soluzione del problema affidando la gestione delle Usl ad un organismo politico: il Comitato di gestione, formato da esponenti politici locali indicati dai partiti. I risultati si sono presto rivelati negativi. Non solo per gli ingenti disavanzi accumulati, ma anche sotto il profilo della funzionalità, per gli effetti del clientelismo che le gestioni politiche hanno introdotto nel sistema, per la mortificazione del personale tecnico e professionale, per le sanatorie e le promozioni accordate con larghezza per benemeritenze di schieramento a danno dei meriti di lavoro, per il rigetto dei controlli, osteggiati in quanto ritenuti retaggio di autoritarismo e di inaccettabile fiscalismo centralistico. La situazione è divenuta in breve tempo insostenibile, tanto che nel 1991 sono stati sciolti i Comitati di gestione di natura politica e le competenze gestionali delle Usl sono state trasferite ad Amministratori straordinari tecnici, prima, e definitivamente a Direttori generali-manager, poi. Soluzione, questa, tipica dell'emotività con cui vengono, in genere, risolti i problemi scottanti in Italia: ossia per rimediare ad un eccesso si sceglie di passare all'eccesso opposto. Cade a proposito, a questo riguardo, la metafora del pendolo. Per ovviare all'eccesso di potere gestionale affidato ad organismi politici, si è scelto di affidare tutto il potere di gestione a personale tecnico, eliminando la componente politica a livello locale. Ma il pendolo ha seguito ad oscillare in senso opposto.

Con la riforma del 1999 la politica si è impossessata di nuovo della gestione delle Usl, non più attraverso la gestione diretta delle medesime – resa impossibile dalla riforma della Pubblica amministrazione – ma attraverso il condizionamento dei Direttori generali ad opera delle Regioni. Abolito l'albo nazionale che rappresentava, comunque, un fattore di garanzia, gli albi degli aspiranti direttori generali sono stati costituiti dalle Regioni, a loro discrezione, e le scelte e le revoche dei manager aziendali hanno preso a modello lo “spoils system”, con la prevalenza delle ragioni politiche sul merito personale e sulle risultanze gestionali.

L'Italia del 1992 è stata sconvolta da una triplice gravissima crisi: *economica, morale, istituzionale*. Il 1992 è stato l'anno in cui, a causa del proprio imponente disavanzo e dopo una disperata ma inutile difesa della moneta nazionale, sottoposta a pressioni speculative sul mercato internazionale delle valute, l'Italia è uscita dal sistema monetario europeo (SME) ed ha svalutato la lira in misura ragguardevole. È anche l'anno in cui il Governo Amato ha posto mano alla manovra finanziaria «lacrime e sangue» per oltre 90.000 miliardi di lire (di cui 5.000 risparmiati nella sanità). L'entità del debito pubblico e la ricorrente e inarrestabile formazione di disavanzi nel bilancio statale hanno costretto il Presidente Amato a chiedere agli organismi internazionali un ingente prestito per evitare la bancarotta del Paese. Il prestito è stato concesso, ma alla condizione che con misure straordinarie il Governo realizzasse in tempi brevissimi profonde riforme strutturali nei quattro settori d'attività, ritenuti causa principale del dissesto economico: *la previdenza, la sanità, la Pubblica amministrazione e la finanza locale*. Di qui la delega concessa dal Parlamento al Governo Amato e le quattro riforme realizzate con decreti legislativi tra il 1992 e il 1993 e basate sul principio fondamentale che sono le risorse disponibili il riferimento insuperabile per le attività di settore.

La seconda emergenza che ha squassato il Paese nel 1992 è stata la crisi morale, messa in luce inizialmente dall'inchiesta milanese “Mani pulite” e sfociata, poi, nel più ampio fenomeno di Tangentopoli.

Il 1992 è stato, altresì, l'anno in cui, con l'affermazione elettorale della Lega, è cominciata la contestazione politica dello Stato centrale ed ha preso il via la parabola federalista che si è conclusa nel 2005 con la riforma costituzionale comprendente, tra l'altro, la “devoluzione” totale della sanità alle Regioni. Devoluzione che la riforma sanitaria del 1992 aveva già anticipato, trasferendo tutte le competenze normative, organizzative e gestionali alle Regioni e conservando allo Stato unicamente tre competenze: l'elaborazione di indirizzi strategici in materia di tutela della salute attraverso il Piano sanitario nazionale; la determinazione della quota di finanziamento del servizio sanitario pubblico; l'indicazione dei livelli minimi d'assistenza sanitaria da realizzare ovunque con tale finanziamento. L'attuale devoluzione aggiunge ben poco alle Regioni e ancor meno sottrae competenze allo Stato.



Il riferimento alle quattro riforme di struttura consente di focalizzare l'attenzione su un altro aspetto, che si tende spesso a trascurare. Non va dimenticato, infatti, che le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere autonome sono "anche" pubbliche amministrazioni. Esse, pertanto, sono tenute ad attuare non solo la riforma sanitaria del 1992 e i successivi aggiornamenti, ma anche la riforma della P.A. del 1993 e i successivi aggiornamenti. Proprio il modello istituzionale di quest'ultima riforma può consentire, nella sanità, di riportare al centro il pendolo gestionale, con due vantaggi: creare un equilibrato sistema di contrappesi al livello di Asl, ed evitare il rischio di un neo-centralismo regionale. L'anomalia nel settore sanitario è rappresentata concretamente dal fatto che l'organo politico di riferimento locale delle Usl, individuato dalla riforma del 1992 nel Sindaco o nella conferenza dei Sindaci del territorio di riferimento, è stato nullificato e il solo, effettivo organo politico cui esse fanno capo è divenuto la Regione. La quale, come si è detto, possiede un grande potere di condizionamento in materia, in forza dello "spoils system" e del potere di nomina e di revoca dei direttori generali. Il rischio di un nuovo centralismo regionale è, dunque, effettivo, ed è destinato a diventare sempre più invadente con l'approvazione della "devoluzione".

Nel commentare le conclusioni del gruppo di lavoro, incaricato dalla rivista *Italianieuropei* di preparare alcune schede programmatiche in tema di sanità, in vista della definizione del programma elettorale dell'Unione, il *Riformista* annota che solo su un punto tale gruppo si è spaccato in due: proprio riguardo al tema della nomina dei direttori generali-manager delle Asl. Ebbene, entrambe le opzioni previste dal "think tank" del centrosinistra danno per scontato l'esclusivo potere di influenza delle Regioni sulle vicende delle Asl territoriali (dalla nomina dei direttori generali, alla fissazione degli indirizzi, al finanziamento delle attività). Questa soluzione, però, contrasta con le indicazioni della riforma della P.A., secondo la quale le Regioni sono soprattutto organo di elaborazione di linee programmatiche strategiche e di produzione legislativa. Il modello di istituzioni previsto dalla riforma della P.A., dalla legge Bassanini in poi, formalizza a livello degli Enti locali territoriali il momento delle decisioni operative, suddividendone gli ambiti tra gli organi politici, che forniscono gli indirizzi per l'attuazione delle strategie regionali mediante l'esplicitazione degli obiettivi concreti perseguibili da parte delle strutture operative, e le strutture operative incaricate di darvi concreta attuazione, in piena autonomia gestionale. Il rischio di una eccessiva concentrazione di potere, di tipo neocentralista, nelle Regioni, per quanto concerne la sanità, può essere evitato rinforzando – conformemente alle indicazioni della riforma della P.A. – gli accenni già contenuti nel decreto legislativo di riforma della sanità del 1992, che sono stati disapplicati o depotenziati nella applicazione. L'organo politico locale, cui demandare il compito di fissare gli indirizzi alle Asl e di indicare gli obiettivi da raggiungere nel quadro delle indicazioni strategiche del Piano sanitario regionale, può diventare, di fatto e di diritto, la Conferenza dei Sindaci prevista dalla suddetta riforma del settore sanitario. Quindi non più un organismo evanescente, poco o nulla incidente sull'attività della Asl di riferimento territoriale: infatti attraverso gli Enti locali, riuniti in Conferenza dei Sindaci, la politica tornerebbe a svolgere un ruolo attivo, fisiologico, non gestionale, ma di indirizzo e di verifica rispetto alle Asl, sulla base del titolo istituzionale di rappresentanza, elettoralmente legittimata, dei cittadini amministrati.

I direttori generali-manager non sarebbero più lasciati a se stessi, con il rischio di atteggiarsi ad autocrati onnipotenti o di seguire ad essere Regione-dipendenti. Gli indirizzi ricevuti dall'organo politico locale (la Conferenza dei Sindaci) e la specificazione degli obiettivi, attesi sulla base delle disponibilità budgetarie di bilancio, fornirebbero agli stessi tutti quegli elementi di riferimento utili per il controllo di gestione e per le eventuali correzioni di rotta in itinere in caso di applicazione difforme.

Altrettanto utile, per migliorare la qualità tecnica dei servizi e per esercitare una positiva integrazione al potere gestionale assoluto dei direttori generali, può essere la riattivazione dell'organo collegiale del governo clinico delle aziende sanitarie.

Il gradimento dei cittadini e l'utilizzazione degli indicatori di qualità da parte delle associazioni rappresentative della società civile possono diventare altrettanti segnali utili per una corretta realizzazione degli impegni concordati, dando così effettiva attuazione a quanto previsto dall'art. 14 della riforma del 1992. La reimmersione degli Enti locali quali organi politici di mediazione tra i bisogni dei cittadini, le Aziende sanitarie locali e ospedaliere e gli Assessorati regionali alla sanità appare soluzione fisiologica a livello territoriale, favorendo oltre tutto le sinergie con le attività socio-assistenziali, ambientali, di prevenzione primaria, di protezione civile, che fanno istituzionalmente capo ai Comuni.

Così come va paventato e scongiurato il neocentralismo regionale, è da temere ed evitare quello che il Presidente di Confindustria Montezemolo, riprendendo l'espressione coniata dal giudice costituzionale



Sabino Cassese, ha chiamato il «neosocialismo municipale». Ossia, il ritorno invadente, e antistorico, della mano pubblica nelle attività economiche. La gestione diretta di aziende, la proprietà di pacchetti azionari, l'irizzazione strisciante delle municipalizzate, la partecipazione ad attività finanziarie, il veto alle privatizzazioni, la conservazione della golden share nelle aziende miste partecipate, sono manifestazioni che contraddicono il principio di sussidiarietà e pongono limiti al libero andamento di mercato e, dunque, in sostanza ostacolano la crescita del Paese.

Di tutt'altra natura è il ruolo sopra disegnato per le Conferenze dei Sindaci in sanità. La politica si riaffaccia nella sanità di livello territoriale, ma per indirizzarla, per renderla più coerente con i bisogni reali della popolazione, per verificarne i risultati sotto l'aspetto sociale e dell'utilità apportata ai cittadini. Senza condizionamenti gestionali, senza invadere il campo della tecnostruttura e, quindi, senza i rischi dell'iniziale esperienza dei Comitati di gestione.

Riprendendo la metafora iniziale, la soluzione sopra prospettata, che viene fornita come argomento di riflessione all'interno del ripensamento del welfare, ha il pregio di riportare al centro il pendolo gestionale nel settore sanitario. Ciò si ottiene valorizzando entrambe le istanze motrici dei due eccessi recriminati: ridando, cioè, un ruolo positivo agli Enti locali a livello di Asl, un ruolo di indirizzo che è esattamente il contrario del neosocialismo municipale lamentato da Montezemolo e, nel contempo, utilizzando al meglio la competenza tecnica delle strutture operative nella gestione delle risorse, affiancando alla loro autonomia gestionale, che resta integra, una forma positiva di monitoraggio sull'attività in itinere e sui risultati finali, ad opera di un soggetto neutrale, come i Nuclei di valutazione e controllo strategico, sottratti alla innaturale dipendenza funzionale dai direttori generali.

Tutela della salute e rilancio economico: riflessioni per un welfare sostenibile e solidale. Il principale nodo da sciogliere, però, resta quello di accordarsi, in via preliminare, su un punto fermo: come rendere compatibili con le disponibilità finanziarie, strutturali, strumentali e di risorse umane il soddisfacimento dei bisogni e i diritti alla tutela della salute dei cittadini. Sulla soluzione di questo problema si gioca la partita del tipo di welfare sostenibile e solidale che si intende dare al Paese. Entrambe le impostazioni sottese alle riforme del 1978 e del 1999, da una parte, con il primato riservato ai bisogni prescindendo dagli effetti economici, e quella del 1992, dall'altra, con il primato riservato alle disponibilità economiche tout court, peccano di estremismo. L'affermazione che sono i bisogni a determinare la quantità di risorse necessarie a farvi fronte è troppo generica e indefinita, poiché i bisogni non altrimenti puntualizzati sono dilatabili oltre misura. Inoltre, nell'indeterminatezza finiscono per nascondere al proprio interno sprechi, inefficienze, politiche demagogiche di spesa, pressioni commerciali e induzione di pseudobisogni.

Pur esprimendo un'istanza etica, socialmente apprezzabile e, quindi, da tenere presente, i bisogni effettivi debbono essere specificati in modo non equivoco e debbono essere resi compatibili con le risorse che l'economia generale del Paese consente di dedicare al settore. Ma anche quest'ultima condizione (le disponibilità finanziarie) deve essere correttamente e responsabilmente determinata e resa compatibile con le esigenze effettive dei cittadini. Considerando che le risorse finanziarie disponibili costituiscono, dall'approvazione della Finanziaria in poi, la variabile indipendente da rispettare, si dimostra intelligente puntare sulla crescita economica del Paese per poter aumentare di riflesso anche le risorse da destinare alla tutela della salute. Viceversa, si dimostra perdente la rivendicazione aprioristica di sottrarre risorse ai presupposti della crescita economica per conservare un assetto di tutela della salute non più sostenibile economicamente, comunque ingiusto con i più deboli. A sostegno di questa petizione di principio, però, vengono citati i *livelli essenziali di assistenza sanitaria* come espressione formalizzata dell'area dei diritti spettanti a tutti i cittadini e come fattore di salvaguardia dell'uniformità assistenziale del Paese. È tempo di verificare se le cose stanno proprio così. Alcune delle schede che corredano il presente Rapporto sono dedicate proprio a questa verifica. Anzitutto, l'uniformità assistenziale non è mai stata realizzata nelle realtà locali perché le risorse disponibili non l'hanno mai consentito. Le differenze organizzative, di dotazioni strutturali e strumentali, di funzionamento, esistenti nelle diverse realtà regionali, configurano coperture assistenziali differenti in qualità e quantità, come mostrano il fenomeno inarrestabile della mobilità sanitaria e la differente lunghezza dei tempi d'attesa per le medesime prestazioni nelle diverse realtà regionali. È il concetto stesso di "uniformità assistenziale" che va ripensato. Se le realtà regionali differiscono tra loro per condizioni epidemiologiche, composizione della popolazione, livelli di organizzazione, dotazioni di strutture e di tecnologie, stili di vita, consuetudini e orientamenti culturali, clima e ambiente, centri di formazione professionale, livelli occupazionali, sviluppo economico, la corretta risposta non è quella di perseguire una



ideologica uniformità assistenziale, ma di realizzare condizioni di tutela calibrate tipologicamente sui bisogni locali. L'uniformità va pretesa, invece, per gli "aspetti qualitativi" della tutela sanitaria: dalla priorità assistenziale gratuita garantita ai soggetti più deboli e più bisognosi alla possibilità di accesso ai servizi e alle prestazioni senza barriere burocratiche o fisiche; dalla permanenza dei requisiti di accreditamento sia nelle strutture private che in quelle pubbliche all'eliminazione, o quanto meno alla riduzione drastica, delle liste d'attesa; dalla qualità certificata delle prestazioni alla personalizzazione e umanizzazione dei trattamenti; dalla sicurezza nei presidi e nei servizi alla libertà di scelta del luogo di cura, specie quando sono in gioco patologie gravi; dall'informazione esauriente sui servizi e tutele disponibili alla trasparenza dei fatti gestionali, per consentire le verifiche del controllo sociale. In termini di tipologie di servizi e strutture e loro dimensionamento, viceversa, è preferibile che la definizione sia diversificata e coerente con le situazioni locali di bisogno da soddisfare. Di sicuro vi sono esigenze fondamentali di base che hanno valenza generale e che possono, anzi devono, essere garantite ovunque: l'assistenza primaria, i farmaci salvavita, le urgenze e il pronto intervento, con alle spalle un sistema ospedaliero a dimensione delle patologie acute prevalenti. Questo "essenziale" che ha una valenza generale deve, però, essere limitato a quanto è indispensabile e doveroso assicurare, a prescindere dalla economicità intrinseca delle attività, in un'ottica di sussidiarietà reale, in cui è l'istituzione pubblica che se ne deve fare carico perché l'intervento privato potrebbe non avere convenienza a farlo. Per tutto il resto è tempo di adottare un approccio più liberale, lasciando i poteri locali liberi di commisurare e di organizzare i servizi localmente utili, compatibilmente con le risorse a disposizione, a prescindere da modelli uniformi che, se validi in alcune realtà avanzate, accrescono le difficoltà delle Regioni meno attrezzate e, viceversa, se configurati sulle situazioni meno avanzate, frenano inessenzialmente le Regioni più capaci. Inoltre, ciò che va bene per i centri urbani, mal si adatta alle realtà di campagna, alle zone montane, alle isole minori. In altri termini, si avverte l'esigenza di passare da irrealizzati "livelli essenziali di assistenza sanitaria", fissati in sede nazionale, a più realistici "*livelli compatibili di tutela della salute*", localmente determinati, espressamente selezionati e motivatamente formalizzati, rispetto ai quali le Regioni, attraverso le Asl siano in grado di mantenere l'impegno, sotto l'occhio vigile del "controllo sociale" e il "redde rationem" delle elezioni.

Verso la società del ben-essere e del ben vivere. Tra le ricadute della crescita impetuosa dell'innovazione tecnologica va annoverata, anche, la tendenza ad una medicina sempre più iperspecialistica. Senza nulla togliere ai successi così ottenuti nel campo delle patologie gravi, un tempo mortali, sono da prendere in considerazione anche gli effetti negativi indotti dal fenomeno: l'insostenibilità economica, da parte del sistema sanitario pubblico, di dotarsi delle novità di alta tecnologia che si susseguono a ritmo incalzante e che le aziende produttrici suggestivamente propongono nelle assise e nei convegni medici; lo svantaggio, in termini di rapporto costi/benefici, dei cambiamenti tecnologici che vengono effettuati prima di un sufficiente ammortamento delle novità precedentemente adottate (mentre, invece, a livello delle singole persone che hanno la fortuna di potersene avvalere, il vantaggio è ovviamente massimo); ma soprattutto a livello antropologico e culturale la medicina iperspecialistica a forte caratterizzazione tecnologica fa perdere di vista la persona umana come totalità. Questo discorso vale soprattutto oggi, in un'epoca in cui gran parte delle patologie e dei danni alla salute non dipendono più da agenti patogeni, fattori genetici e traumatismi, come in passato, ma da condizioni che riguardano le persone sotto l'aspetto comportamentale, oppure fattori relazionali o da fattori ambientali. Vi è, quindi, un sentito bisogno di cambiamento in direzione della medicina olistica, una medicina dei livelli compatibili di tutela della salute che contemperi l'utilità delle innovazioni tecnologiche con l'attenzione per le persone, una medicina ad approccio globale, multidimensionale, che sappia rendere sinergiche le proprie misure assistenziali con le altre forme di impegno pubblico e privato delle altre componenti del sistema Italia che operano in direzione di un progetto di società del ben-essere e del ben vivere. Il campo delle produzioni «per porre mano – secondo l'espressione di Delors – ai guasti della crescita accelerata della società tecnologica» è davvero vasto e promettente. Peraltro, l'Italia si caratterizza come realtà a vocazione agricola-naturalistica-turistica-culturale in forza della sua collocazione geografica, della sua orografia e del suo clima, nonché della sua illustre storia e produzione artistica. Si tratta di condizioni locali speciali che ben si attagliano ad una politica di rilancio e di sviluppo originale, molto meno insidiabile di altri settori produttivi ad opera della competizione globalizzata, come ha più volte ricordato il Presidente della Repubblica Ciampi, memore del suo passato di economista e di analizzatore, da un osservatorio privilegiato come la Banca d'Italia, delle vicende economiche italiane. Queste specificità costituiscono un fondamento prezioso per il reindirizzo del welfare e, all'interno di esso,



per il ripensamento del settore della tutela della salute. Queste potenzialità di sviluppo, riferite all'aspetto economico, sono consone ad una cultura di tutela centrata sulle persone, sulle attese e sui gusti individuali, sui valori dell'individualità non disgiunti da espressioni solidaristiche, sotto forma di volontariato liberamente assunto come modello di partecipazione alla protezione dei più deboli, laicamente inteso come categoria etica sulla strada di una migliore giustizia sociale o vissuto come testimonianza concreta dell'esperienza religiosa. Nelle espressioni istituzionalizzate dei livelli compatibili di tutela della salute, questi valori costituiscono la base della selezione delle prestazioni concedibili e delle priorità assistenziali. Progressivamente, però, possono influire anche sulla composizione qualitativa delle componenti dell'offerta, trasformando il retaggio di contenuti in prevalenza di tipo quantitativo standardizzato (prontuari, nomenclatori e simili), di derivazione collettivista, in un più ampio ambito di occasioni di scelta come sopra ipotizzato, da realizzare integrando sinergicamente l'azione di una pluralità di istituzioni, pubbliche e private. La prospettiva è quella di un circuito virtuoso in cui, man mano che procede il risanamento economico, divenga possibile mobilitare tutto il potenziale economico, istituzionale e sociale disponibile. Di esso potranno far parte anche più consistenti quote dell'eventuale maggiore ricchezza prodotta. Il tutto servirà a reindirizzare il welfare e le altre attività complementari del sistema Italia nella direzione auspicata di un modello di società orientata al ben-essere e al ben vivere.



[Scheda 1]

RICERCA, SPERIMENTAZIONI E SUGGERZIONI DI CAMBIAMENTO:

MODELLI E STRUMENTI PER LA REALIZZAZIONE DELLA SOCIETÀ DEL BEN-ESSERE E DEL BEN VIVERE

Le suggestioni di cambiamento. Il numero dei brevetti che la ricerca registra è un indicatore oggettivo che funziona da sensore di quanto un paese è attento e interessato al cambiamento e ai segnali del nuovo che avanza e, allo stesso tempo, misura il livello di competitività nel settore.

In questo campo il nostro Paese occupa una posizione poco lusinghiera: nel 2004 il numero di brevetti registrati è stato di 7.615 contro i 98.297 degli Usa, i 55.958 della Germania, i 52.244 del Giappone, i 17.08 della Francia e i 16.656 della Gran Bretagna.

Il trasferimento dei risultati delle ricerche. Le esortazioni a incrementare gli investimenti in ricerca non trovano impreparato o inadempiente il Servizio sanitario nazionale, che già destina a questo scopo una quantità non disprezzabile di risorse. D'altra parte, esse non sono mai sufficienti soprattutto per quanto riguarda alcuni settori specifici come l'oncologia, le distrofie muscolari, l'Aids.

Lo scopo della ricerca in sanità, soprattutto della ricerca corrente e finalizzata, nonché di quella tecnologica e degli ausili protesici, è di pervenire a risultati prototipali suscettibili di essere ingegnerizzati, replicati e introdotti nell'assistenza sanitaria a vantaggio dei cittadini ammalati e/o del personale che deve assisterli. Quando il risultato prototipale si dimostra sufficientemente interessante per essere prodotto e commercializzato secondo una scala adeguata a garantire un ritorno economico, si trova sempre un produttore disposto a metterlo sul mercato.

Vi sono però moltissime ricerche correnti o finalizzate che si concludono positivamente, con un prototipo o con un altro tipo di risultato che potrebbe essere utile a gruppi ristretti di persone, come i portatori di patologie rare o piccoli gruppi di disabili con handicap particolari o anziani con problemi specifici e simili. In questi ultimi casi ottime ricerche, anche se sono approdate a risultati convincenti e alla definizione di un prodotto, di un ausilio, di un prototipo di apparecchio, restano al livello di documentazione cartacea, di articolo su una rivista, di titolo in un catalogo di biblioteca, per non parlare di quando sono ridotti ad essere solo un file elettronico su un pc o una presentazione multimediale da proiettare in un convegno o in un'aula di lezione. In altri casi la ricerca è fine a se stessa, senza che il suo risultato positivo possa giovare a quanti potrebbero beneficiarne.

La questione del "trasferimento dei risultati delle ricerche" è insomma un problema interno a quello della carenza di finanziamenti.

Il finanziamento alla ricerca in Italia. Il Snn destina ogni anno risorse per il finanziamento delle attività di ricerca delle sue istituzioni scientifiche, l'Istituto superiore di sanità, l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, l'Agenzia per i servizi sanitari regionali, e l'Agenzia italiana del farmaco, a livello centrale; gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, sia pubblici che privati, e gli Istituti zooprofilattici sperimentali, a livello territoriale.

Finanziamento del Ssn, ricerca e sperimentazioni

Anni 2001-2004

Valori in milioni di euro

Enti beneficiari	2001		2002		2003		2004	
	Corrente	C/Capitale	Corrente	C/Capitale	Corrente	C/Capitale	Corrente	C/Capitale
Ricerca Finalizzata	60,529		73,054		61,305		23,500	
IRRCs	183,342	24,790	185,377	15,494	179,038	3,629	161,609	
IZS	14,461	1,033	14,461		10,430		10,200	
ISS	6,714		6,714		6,000		5,000	
ISPESL	6,197		6,197		6,000		5,000	
ASSR	6,611		1,000		0,600		0,400	
Bollettino ricerche	0,103		0,052		0,052			
Ricerche donatori midollo			0,775		0,775			
Totale	277,957	25,823	287,630	15,494	264,199	3,629	205,709	0,000

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.



Finanziamento agli IRCCS per la ricerca corrente, per settore di riconoscimento
Anni 2000-2005

IRCCS oncologici							
Istituti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totali
Tum MI	15.591	15.649	15.636	15.132	13.553	12.350	167.544
I.E.O. (3)	6.478	7.774	8.163	7.884	7.174	6.480	55.552
C.R.O. (1)	6.910	7.286	7.281	7.047	6.306	5.690	72.532
Tum GE	14.754	14.812	14.802	14.355	12.827	11.550	181.538
R. Elena (2)	7.163	7.186	7.181	6.924	6.188	5.590	95.201
Pascale	4.822	4.581	4.579	4.423	4.025	3.630	71.180
Oncologico	1.065	1.012	1.063	1.026	934	880	15.494
I.O.V.	0	0	0	0	0	1.500	1.500
Totale	56.783	58.300	58.706	56.792	51.007	49.675	660.541
IRCCS neuroscienze							
Besta	6.103	6.121	6.427	6.207	5.648	5.100	73.522
Mondino	2.748	2.756	2.894	2.795	2.544	2.290	32.686
S. Maria N.	1.677	1.682	1.766	1.660	1.510	1.360	19.332
Medea	1.568	1.570	1.648	1.549	1.410	1.270	18.229
Stella Maris	1.511	1.591	1.670	1.570	1.429	1.290	16.796
S. Lucia	5.110	5.127	5.125	4.950	4.505	4.070	45.379
Neuromed	3.529	3.539	3.538	3.417	3.076	2.770	36.990
Oasi	1.507	1.808	1.898	1.784	1.601	1.440	17.949
San Camillo	0	0	0	0	0	400	400
Totale	23.753	24.192	24.966	23.932	21.723	21.995	261.283
IRCCS pediatria							
Gaslini	7.631	7.652	7.649	7.435	6.766	6.110	86.327
Burlo	2.793	2.801	2.941	2.764	2.515	2.270	28.962
B. Gesù	4.891	4.906	4.904	4.766	4.279	3.860	49.654
Totale	15.315	15.359	15.494	14.965	13.560	12.240	164.943
IRCCS dermatologia							
I.D.I. (3)	3.382	3.731	3.918	3.784	3.443	3.110	32.389
S. Gallic. (2)	2.108	2.002	2.002	1.933	1.723	1.550	15.957
Totale	5.490	5.734	5.920	5.717	5.166	4.660	48.346
IRCCS tecnologie biomediche – biotecnologie - trapianti							
Maggiore	11.382	11.417	11.415	11.097	10.098	9.120	118.583
S. Matteo	13.944	13.944	13.936	13.454	12.050	10.880	138.512
S. Raffaele	13.748	16.498	16.497	16.167	14.712	13.290	112.016
Totale	39.074	41.859	41.848	40.717	36.860	33.290	369.111
IRCCS altri settori							
Rizzoli	9.324	8.858	8.853	8.550	7.666	6.920	121.970
I.N.R.C.A.	4.121	3.915	3.913	3.779	3.392	3.060	57.623
Maugeri	6.743	6.766	6.766	6.534	5.877	5.310	66.746
Monzino (3)	2.347	2.230	2.342	2.201	2.003	1.810	23.711
Auxologico	4.207	4.219	4.430	4.278	3.893	3.510	40.807
C. Sollievo (3)	4.491	5.389	5.385	5.174	4.617	3.920	46.850
De Bellis	1.813	1.817	1.816	1.754	1.578	1.420	24.588
Fatebenefr. (3)	1.789	1.971	2.070	1.946	1.771	1.600	15.135
Spallanz. (3)	2.877	2.733	2.870	2.698	2.455	2.200	24.692
Bietti	0	0	0	0	0	650	650
Humanitas	0	0	0	0	0	900	900
S. Raf. Pisana	0	0	0	0	0	850	850
Totale	37.711	37.898	38.444	36.915	33.252	34.155	424.522

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.



Finanziamento agli IRCCS per la ricerca finalizzata, per settore di riconoscimento
Anni 1998-2004

IRCCS oncologici								
Istituti	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totali
Tum MI	961	1.100	788	1.333	1.666	1.098	598	12.109
I.E.O. (3)	898	775	1.402	1.559	1.568	1.147	439	8.923
C.R.O. (1)	501	749	646	705	559	380	184	7.144
Tum GE	679	780	839	1.057	1.176	731	322	10.692
R. Elena (2)	909	868	770	1.258	1.646	992	460	9.848
Pascale	717	604	509	704	833	563	414	9.059
Oncologico	243	155	292	604	872	592	390	5.429
Totale	4.907	5.030	5.245	7.219	8.320	5.503	2.807	63.205
IRCCS neuroscienze								
Besta	491	671	726	1.207	1.225	815	471	8.917
Mondino	343	155	245	503	539	859	390	6.428
S. Maria N. (1)	65	697	281	504	1.205	855	385	6.473
Medea	227	362	475	503	686	434	230	5.186
Stella Maris	290	258	274	352	490	319	138	4.187
S. Lucia	997	568	981	1.107	1.127	930	488	9.116
Neuromed	835	439	658	855	980	646	138	8.472
Oasi	394	248	372	352	343	217	138	4.326
Totale	3.641	3.398	4.013	5.383	6.595	5.075	2.378	53.104
IRCCS pediatria								
Gaslini	181	620	604	804	931	460	276	9.850
Burlo	532	568	297	806	833	491	184	5.675
B. Gesù	1.023	1.291	1.030	1.509	1.470	994	405	11.119
Totale	1.736	2.479	1.932	3.119	3.234	1.945	865	26.644
IRCCS dermatologici								
I.D.I.	705	1.601	1.064	1.258	899	655	195	8.762
S. Gallic.	581	516	594	604	980	554	333	5.833
Totale	1.286	2.117	1.658	1.861	1.879	1.209	528	14.595
IRCCS tecnologie biomediche – biotecnologie – trapianti								
Maggiore	387	594	573	1.308	2.911	1.381	667	13.801
S. Matteo	1.025	1.239	904	1.157	1.176	696	662	13.994
S. Raffaele	1.201	826	1.294	1.509	2.058	1.112	781	13.974
Totale	2.613	2.660	2.771	3.974	6.145	3.189	2.110	41.769
IRCCS altri settori								
Rizzoli	612	1.214	953	1.107	1.323	836	354	12.204
I.N.R.C.A.	1.028	1.291	857	1.308	1.225	177	184	8.025
Maugeri	406	439	2.474	1.509	1.705	1.386	579	14.771
Monzino (1)	417	439	2.179	1.157	1.078	715	244	7.748
Auxologico	598	671	847	909	980	655	287	6.826
C. Sollevo (1)	1.539	620	728	1.207	1.372	993	333	9.886
De Bellis	103	336	413	503	637	708	244	4.313
Fatebenefrat.	455	775	483	654	686	390	184	4.039
Spallanzani	1.317	1.162	764	1.106	1.254	717	414	7.458
Totale	6.475	6.946	9.699	9.460	10.261	6.577	2.823	75.271

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.

I finanziamenti di ricerca agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico testimoniano che l'attenzione del Ssn alle attività di ricerca non è frutto di un interesse recente o di una moda estemporanea, ma un elemento connaturato al concetto stesso di tutela della salute che il Servizio sanitario nazionale ha fatto proprio fin dalla sua istituzione.

Una parte del finanziamento statale è riservato alle “sperimentazioni gestionali”. Queste sono state introdotte dalla riforma sanitaria del 1992 per consentire alle Asl, anche in collaborazione con soggetti privati, di testare in via prototipale nuove e più efficienti modalità di erogazione delle prestazioni, forme nuove e alternative di remunerazione dei servizi. A tale fine le Regioni sono state autorizzate a dare vita a società miste, a capitale pubblico e privato. Un primo rapporto sulle sperimentazioni, redatto dall'Assr, riferisce di 146 sperimentazioni gestionali esaminate.

Per un panorama più esauriente sull'impegno di ricerca riguardante la sanità bisogna tenere conto anche delle risorse impegnate a questo scopo dalle Università, dal Consiglio nazionale delle ricerche (Cnr) e, soprattutto, dall'industria farmaceutica e da quella delle tecnologie biomediche e di diagnostica strumentale.



[Scheda 2]

LA MOBILITÀ SANITARIA

La situazione italiana per quanto riguarda la sanitaria è disomogenea. Il problema principale è rappresentato dalle enormi disparità da regione a regione. Si passa da casi di autentica eccellenza, in cui l'assistenza fornita è superiore a quella di molti altri paesi occidentali, a regioni in cui anche un intervento di rimozione di un piccolo tumore maligno della mammella non è garantita. In Italia esistono quindi due realtà sanitarie diverse, causa di quel terribile fenomeno che è la migrazione sanitaria dal Sud al Nord.

L'indicatore per comprovare questa diversità è il fenomeno della mobilità. In questo senso, il dato complessivo degli ultimi quattro anni segnala una sostanziale invarianza del fenomeno, con modesti segni di ulteriore incremento attrattivo da parte di regioni già caratterizzate da un elevato tasso di mobilità attiva e con segnali di peggioramento da parte di regioni già tradizionalmente esportatrici di ricoverati in altre parti d'Italia. Il fenomeno è stato analizzato regione per regione, sulla base della "mobilità attiva" – vale a dire il numero di cittadini che si ricoverano in una regione provenienti da altre regioni – e della "mobilità" passiva – cioè del numero di cittadini della regione considerata che si ricoverano in ospedali di altre regioni –, con riferimento alle cinque principali tipologie di ricoveri (per patologie acute, in regime ordinario; per patologie acute, in day hospital; per riabilitazione, in regime ordinario; per riabilitazione, in day hospital; per lungodegenza).

Prospetto della mobilità attiva e passiva, per regione

Anno 2003

Regione di ricovero	Mobilità attiva	Mobilità passiva	Saldo mobilità
Piemonte	47.868	63.310	-15.442
Valle d'Aosta	1.632	5.099	-3.467
Lombardia	173.603	76.733	96.870
P. A. di Bolzano	8.120	4.766	3.354
P. A. di Trento	10.496	15.708	-5.212
Veneto	71.016	41.870	29.146
Friuli-Venezia Giulia	17.962	15.531	2.431
Liguria	42.521	39.831	2.690
Emilia-Romagna	99.805	48.794	51.011
Toscana	64.850	38.173	26.677
Umbria	29.319	17.972	11.347
Marche	23.256	31.965	-8.709
Lazio	101.206	71.865	29.341
Abruzzo	40.725	32.347	8.378
Molise	16.541	17.510	-969
Campania	26.047	93.472	-67.425
Puglia	33.486	64.986	-31.500
Basilicata	12.553	29.240	-16.687
Calabria	12.914	65.943	-53.029
Sicilia	18.185	67.271	-49.086
Sardegna	6.116	14.792	-8.676

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.

La lettura dei dati relativi al saldo sulla mobilità può essere fuorviante in quanto offre un'immagine negativa di alcune regioni (ad esempio, il Piemonte) che, invece, sono dotate di eccellenti servizi ospedalieri e che risultano esportatrici di ricoverati per ragioni prevalentemente legate a contiguità spaziali e a comodità di spostamento verso regioni contermini, dotate anch'esse di ottimi servizi ospedalieri. Viceversa, specie nelle regioni meridionali, la consistenza del fenomeno migratorio verso le regioni centro-settentrionali è mitigata da movimenti interni all'area meridionale. Questi movimenti in regioni circostanti attenuano la dimensione del saldo migratorio, dal Sud verso il Nord.

Si è provveduto, quindi, a rappresentare i dati di mobilità attiva e passiva, distinguendoli per zona di provenienza e di destinazione.



Mobilità attiva e passiva per zone di provenienza e di destinazione

Anno 2003

Regione di ricovero	Mobilità attiva - Zone di provenienza (1)				Mobilità passiva - Zone di destinazione (2)			
	Nord	Centro	Sud	Isole	Nord	Centro	Sud	Isole
Piemonte	32.678	2.780	7.824	4.586	55.128	3.262	3.062	1.858
Valle d'Aosta	1.339	106	111	76	4.813	130	104	52
Lombardia	87.344	20.150	39.996	26.113	58.534	7.802	6.607	3.790
P. A. di Bolzano	6.800	707	389	224	4.297	247	157	65
P. A. di Trento	8.890	671	556	379	15.042	411	168	87
Veneto	46.796	6.517	9.666	8.037	36.847	2.785	1.353	885
Friuli Venezia Giulia	13.955	1.189	1.597	1.221	13.883	850	548	250
Liguria	21.958	7.879	7.155	5.529	27.571	11.098	638	524
Emilia Romagna	32.527	32.384	25.603	9.291	36.172	8.369	1.628	1.201
Toscana	20.380	16.883	20.000	7.587	24.387	10.753	2.057	976
Umbria	1.168	23.400	4.074	677	4.133	13.147	494	198
Marche	4.610	14.467	3.522	657	19.413	11.381	944	227
Lazio	5.862	27.895	56.369	11.080	15.004	45.201	9.381	2.279
Abruzzo	2.467	29.489	8.223	546	7.290	23.621	1.288	148
Molise	467	4.510	11.449	115	2.156	12.541	2.775	38
Campania	5.607	9.521	9.528	1.391	28.123	50.983	13.385	981
Puglia	5.255	5.070	21.864	1.297	31.304	25.751	7.368	563
Basilicata	709	449	11.320	75	5.210	5.934	17.909	187
Calabria	4.118	1.899	4.106	2.791	28.260	20.969	8.156	8.558
Sicilia	5.737	2.442	9.855	151	45.795	16.148	5.088	240
Sardegna	2.975	1.424	434	240	9.661	4.514	466	151

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.

La mobilità passiva di regioni come il Piemonte e la Valle d'Aosta (che presentano un saldo migratorio passivo) in realtà dipende da ricoveri in regioni vicine, della medesima zona. La vera mobilità verso ospedali del Centro, del Sud e delle Isole è di appena il 13% dei ricoveri fuori regione ed è da attribuire, probabilmente, a ricoveri occasionali durante i soggiorni estivi per ferie. Il fenomeno ha un andamento più marcato nelle regioni centrali, dove la mobilità passiva extra zona oscilla attorno al 30% dei ricoveri fuori regione, mentre è rilevante nelle regioni meridionali e insulari. Nelle regioni del Sud i ricoveri passivi extra zona si avvicinano al 90% dei ricoveri fuori regione, mentre sono pressochè del 100% nelle regioni insulari. Per quel che riguarda la mobilità attiva è possibile individuare le aree di attrazione dei presidi ospedalieri delle varie regioni. La Lombardia, con 86.259 ricoveri provenienti dalle zone centro-meridionali e insulari, l'Emilia Romagna con 67.278 e il Lazio con 73.311, provenienti sia dal Meridione e dalle Isole che dal Settentrione, sono le regioni con la maggiore attrattività extrazonale. Ciò è dovuto al fatto che nelle tre regioni esiste la maggiore concentrazione delle istituzioni ospedaliere, pubbliche e private, di elevata qualificazione (Policlinici universitari, Istituti di cura e ricovero a carattere scientifico, Centri di eccellenza).

21 tipi di sanità? Oltre alla devoluzione della sanità alle regioni, sancita dalla modifica del Titolo V della Costituzione, la Finanziaria 2006 impone alle Regioni di stabilire un tetto massimo di rimborsabilità entro il quale erogare le prestazioni nelle strutture pubbliche e nei centri convenzionati, privilegiando i cittadini locali ed escludendo quelli che vengono da fuori regione, fatta eccezione per i pazienti oncologici e quelli bisognosi di trapianto. Questo ha rafforzato in molti il timore che con la devoluzione si avranno in Italia 21 tipi diversi di sanità. La preoccupazione appare eccessiva, nella pratica non cambierà nulla e tutto procederà come prima. Inoltre, la norma della Finanziaria non sembra esente da vizi di costituzionalità. Infatti, anche con la devoluzione il sistema sanitario pubblico resta "nazionale" e quindi a disposizione dell'intera popolazione. Il cittadino che si reca in una regione diversa dalla propria dovrà rispettare le regole organizzative vigenti nella regione di destinazione, ma a parte questo nessuno potrà impedire la sua libertà di movimento sul territorio nazionale, né potrà ledere il principio di libertà di scelta di cura.. La norma della Finanziaria e l'approvazione della devoluzione hanno, comunque, diviso il campo tra quanti paventano le difformità assistenziali future e quanti, convenendo che le diversità già esistono, interpretano l'evoluzione normativa in senso positivo per l'incentivo che può venirne alle Regioni a elevata mobilità passiva a colmare il divario rispetto alle altre. La mobilità attiva, valutata con criteri di sano liberalismo, peraltro, è indice di successo per la Regione ricevente ed è occasione di maggiori entrate. In termini di mercato essa rappresenta (un successo, un fatto positivo; caso mai la preoccupazione dovrebbe riguardare la Regione in cui i cittadini si rivolgono altrove: l'indicatore della mobilità passiva dovrebbe suscitare interrogativi e approfondimenti sulla qualità dei servizi offerti e, soprattutto, stimolare iniziative per ribaltare la situazione.



[Scheda 3]

I TEMPI DI ATTESA NELLE RILEVAZIONI DEL CONTROLLO SOCIALE, NELLA IMPOSTAZIONE TECNICA DEL SSN E NELLA CONCEZIONE MODELLISTICA DEL FENOMENO

Il fenomeno delle liste d'attesa. Nel quadro interpretativo dei dati di realtà che testimoniano il mancato conseguimento dell'uniformità assistenziale e l'ipotesicità dei livelli essenziali di assistenza come fattore di garanzia per tutti i cittadini, l'elemento "durata dei tempi di attesa" per ottenere determinate prestazioni rappresenta un indicatore quanto mai significativo.

La significatività del dato scaturisce da una pluralità di elementi che esso sottende. Nella sua composizione, infatti, sono presenti tre ordini di fattori: le determinanti soggettive, relative alle persone che debbono ricevere le prestazioni; le determinanti organizzative, relative alle istituzioni che mettono in relazione le richieste con le strutture e/o i professionisti deputati a fornire le prestazioni; la determinante strutturale, relativa alla consistenza e alla funzionalità dei presidi e/o dei professionisti che in concreto forniscono le prestazioni richieste.

Il Servizio sanitario nazionale non ha istituito rilevazioni sistematiche sul fenomeno, per cui non si dispone al riguardo di cifre ufficiali.

Tuttavia, l'esistenza del fenomeno e la sua rilevanza sono sufficientemente dimostrati dai dati che il Tribunale per i diritti del Malato pubblica da qualche anno, desumendoli dalle segnalazioni che ad esso giungono da parte dei cittadini per lamentare i ritardi nell'ottenere le prestazioni. Partendo da tali dati, l'Associazione CittadinanzAttiva ha svolto approfondimenti in varie realtà locali, distribuite su tutto il territorio nazionale, ricavandone indicazioni utili per capire l'entità e la serietà del fenomeno e la sua origine.

Con un approccio più tecnico anche un gruppo di lavoro coordinato dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (ASSR) ha svolto nel 2003 un'indagine campionaria su alcune Asl, finalizzata in particolare a sperimentare e mettere a punto una metodologia di rilevazione dei tempi d'attesa, riferiti ad alcune prestazioni tipo, in vista di una possibile generalizzazione di sistema nel SSN.

Da ultimo, nel corso dei lavori di una Commissione di studio attivata dal Ministero della Salute sulla qualità delle prestazioni e sull'adeguatezza delle richieste è stato presentato un modello del fenomeno che ha messo in evidenza altri aspetti, non considerati, del problema. Si tratta di aspetti sostanziali che dilatano la criticità del fenomeno e ampliano, di conseguenza, il campo di osservazione dello stesso.

L'utile ruolo del "controllo sociale". La prima rappresentazione del fenomeno "liste di attesa" non è opera dell'istituzione pubblica, ma è l'espressione del controllo sociale che una componente importante dell'associazionismo di comunità, il Tribunale per i diritti del Malato, rete diffusa dell'Associazione CittadinanzAttiva, capillarmente svolge sul funzionamento del Servizio sanitario nazionale nelle sue manifestazioni operative, nel territorio e nei presidi.

Si può dissentire dalla impostazione del modello di stato sociale auspicato dall'Associazione, in quanto anch'essa tende a sottovalutare gli aspetti economici del problema, con lo slogan "Prima i diritti e poi i soldi". Tuttavia, va riconosciuta pienamente la validità dell'azione di monitoraggio compiuta sul funzionamento dei servizi, il valore del sostegno assicurato ai cittadini in sede locale contro le inadempienze dei servizi sanitari, pubblici e privati, e l'utilità degli stimoli forniti alle istituzioni con le denunce, le segnalazioni e le proposte continuamente formulate. Nell'attività dell'Associazione è realizzato in pieno lo spirito dell'articolo 14 della riforma sanitaria del 1992, dedicato alla "Partecipazione e tutela dei diritti dei cittadini". Pur partendo da presupposti diversi in tema di livelli essenziali d'assistenza – la cui fissazione e gestione vengono interpretate negativamente dal Tribunale per i diritti del Malato come un'operazione per ridurre le prestazioni garantite dal servizio pubblico – si può convenire con esso sulla necessità, affermata nella 6ª edizione di "PIT Salute - Cittadini e servizi sanitari", di «riportare al centro del dibattito la riflessione sui diritti e sulla tutela, sforzandosi di trovare soluzioni innovative per coniugare diritti e sostenibilità. Una utile occasione per interrogarsi su quali prestazioni debbano essere garantite a tutti, su tutto il territorio nazionale».

Il dibattito sicuramente ci sarà a livello di Paese, anzi è già in atto ed è quello, ineludibile, sul ripensamento del welfare. In esso avranno un peso rilevante la crisi economica, la scarsità delle risorse, le esigenze prioritarie del rilancio produttivo del sistema Italia: ciò imporrà sacrifici, ripensamenti, rimodulazioni dei diritti e intensificazione dei doveri.



Per quanto concerne i livelli essenziali d'assistenza, l'occasione servirà a precisare, rispetto alle diversità evidenti nel Paese – che proprio il Tribunale dei diritti del Malato ha contribuito e contribuisce ad evidenziare – quali livelli compatibili di tutela della salute, localmente determinati rispetto alle esigenze e priorità locali, possano effettivamente essere garantiti ai cittadini sanzionando le eventuali inadempienze.

Che la situazione sia diversificata nel Paese, anche rispetto ai tempi di attesa, misurati su alcune prestazioni emblematiche, risulta di tutta evidenza dai seguenti dati.

Tempi massimi d'attesa registrati per alcune prestazioni: qualche dato. Dall'elaborazione Eurispes su dati del Tribunale per i diritti del Malato, (Rapporto PIT Salute 2002) emerge quanto segue: ci vogliono 365 giorni di attesa per una mammografia nell'azienda sanitaria locale di Pordenone; segue l'Asl di Udine con 231 giorni di attesa per una colonscopia, 183 per una RMN e 77 per un'esofagogastroduodenoscopia. Presso l'Asl di San Benedetto del Tronto per un'ecolor Doppler bisogna invece attendere 220 giorni, mentre nell'Asl di Brindisi 172 giorni per una ecografia addominale e mammaria. L'Asl di Bologna 154 per una TAC. Chiude l'Asl di Nuoro con 100 giorni di attesa per una ecografia ginecologica e osterica.

Questi dati si riferiscono al Rapporto PIT Salute del 2002, ma la loro validità resta confermata dalla permanenza del fenomeno. Nel recente Rapporto PIT Salute, presentato nel febbraio del 2005, infatti, il Tribunale per i diritti del Malato riferisce: «Anche quest'anno si conferma l'estensione del fenomeno delle liste d'attesa: dalle prestazioni diagnostiche e specialistiche a quella degli interventi chirurgici programmati. Restano lunghi i tempi d'attesa per le principali prestazioni di diagnostica strumentale e raramente vengono rispettati i tempi massimi individuati e fissati dalle Regioni. I cittadini segnalano, sempre più irritati, il ricorso all'intramoenia per aggirare le lunghe liste d'attesa, ma il sistema si conferma poco trasparente rispetto alla possibilità di accedere a rimborsi se si è costretti a pagare di tasca propria per prestazioni di diagnostica strumentale e specialistica che il Servizio pubblico non è stato in grado di garantire. Per quanto riguarda gli interventi chirurgici programmati, permangono lunghissimi i tempi per la chirurgia ortopedica (sino a 18 mesi per un intervento di impianto di protesi d'anca o di artroprotesi del ginocchio o del femore) sulla quale si concentra il grosso delle segnalazioni da parte dei cittadini, e per la chirurgia odontostomatologica (sino ad un anno d'attesa). Ma si aspetta anche per operare una prostata (sino ad un anno) o una tiroide (sino a nove mesi). Peggiorano i dati relativi alla chirurgia oculistica (sino ad un anno per un intervento di cataratta). Ma soprattutto ci si può trovare ad affrontare una lista di attesa di più di tre mesi per un intervento oncologico. Le segnalazioni provengono prevalentemente dalle regioni del Centro-Sud e dalle Isole ma, pur registrando tempi di attesa più ragionevoli nel Nord del Paese, ci sembra di poter dire che nessuna regione, al momento, può considerarsi completamente immune dal problema. Il rispetto del diritto al tempo dei pazienti, inteso come diritto a ricevere i trattamenti in un arco temporale veloce e predeterminato, e applicato ad ogni fase del trattamento, ci sembra in larga misura ancora da raggiungere».

La questione scottante della libera professione intramuraria. Tra le formule adottate per ridurre i tempi d'attesa vi è quella dell'esercizio libero-professionale consentito all'interno delle strutture pubbliche, al di fuori dell'orario di servizio. L'obiettivo auspicato, secondo il Ministro della Sanità dell'epoca, Rosy Bindi, che ha promosso l'iniziativa, era quello di contribuire a snellire le liste di attesa. Ciò si sarebbe ottenuto consentendo alle Asl di acquistare pacchetti di prestazioni "intramoenia", a favore degli assistiti in lista d'attesa, negoziandoli con i professionisti dei presidi, al di fuori dell'orario di servizio e a condizioni economiche più convenienti rispetto all'assunzione di nuovo personale per potenziare il complesso dell'offerta. In realtà le cose sono andate diversamente. Nella generalità dei casi le Aziende hanno preferito addossare ai cittadini il carico economico delle prestazioni rese in libera professione intramoenia. Di questa decisione hanno beneficiato solo i medici, che hanno visto aumentare i propri guadagni, e i cittadini in grado di pagare le prestazioni, che hanno potuto aggirare l'ostacolo delle liste d'attesa e ottenere le prestazioni nel giro di pochi giorni. In molti casi la presenza dei due regimi ha provocato, addirittura, un calo di produttività durante le ore di servizio, a detrimento dei cittadini rimasti in lista d'attesa.

Dai dati del Rapporto "PIT Salute" del 2005 risulta che la situazione permane preoccupante perché la durata delle attese è ancora lunga, in molti casi oltre il termine massimo previsto dagli accordi sottoscritti in sede centrale, con l'aggravante che in un certo numero di Aziende sanitarie, per nascondere il dato della lunghezza effettiva dell'attesa per ottenere delle prestazioni, la lista delle prenotazioni viene "chiusa" in corrispondenza del termine massimo ufficialmente concordato. Gli estensori del Rapporto "PIT Salute" si sono preoccupati di precisare che i dati forniti hanno valore emblematico e non statistico, in quanto il campione utilizzato non è statisticamente ponderato, il che l'avrebbe reso rappresentativo della realtà



nazionale. Esso è stato determinato empiricamente in base alle segnalazioni ricevute: inoltre i valori indicati si riferiscono alle punte massime di disservizio e non al valore medio delle realtà effettive. Pur ammettendo che si è trattato di una scelta opinabile – e in effetti contestata dagli addetti ai lavori – essa è stata ugualmente utilizzata in quanto riferita ad un reale problema di accesso alle strutture, ossia ad una delle espressioni principali del diritto alla tutela della salute.

La correttezza metodologica delle rilevazioni. La questione della correttezza metodologica nelle rilevazioni è stata, viceversa, al centro dell'attenzione del gruppo tecnico di monitoraggio dei tempi d'attesa, costituito dalla Conferenza Stato-Regioni e coordinato dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali (ASSR).

Dopo una prima rilevazione che ha interessato tutte le Regioni e ha mostrato soprattutto la disomogeneità e l'incompletezza dei dati raccolti nelle sedi locali, esso ha messo a punto un disciplinare standardizzato di rilevazione, che è stato utilizzato come prototipo in sei Aziende sanitarie locali (1. Asl Cremona - 2. Asl Genova 3 - 3. Asl Benevento - 4. Asl Brindisi - 5. Asl Empoli - 6. Asl Valle d'Aosta).

Il lavoro del gruppo ha quindi prodotto due tipi di informazioni: quelle iniziali riferite alla situazione nazionale (parzialmente incompleta e poco significativa, anzi addirittura in controtendenza con l'esperienza pratica, in quanto i risultati peggiori sembrano essere quelli riguardanti le Regioni notoriamente più efficienti e più sensibili alle esigenze degli assistiti), e quelle relative all'indagine prototipale presso le sei aziende segnalate.

Nell'intento di fornire una descrizione sintetica, efficace e chiara delle situazioni aziendali e regionali di fenomeni complessi, nei quali intervengono fattori causali estremamente diversificati, il gruppo tecnico ha proposto di adottare lo strumento del Box-Plot (o grafico a "scatola con baffi"), le cui connotazioni di lettura sono riportate all'interno della scheda a cui si rimanda.

È sufficiente la percezione plastica delle immagini riprodotte per confermare, anche con questa più puntuale e rigorosa metodologia di rilevazione, che la situazione permane profondamente differenziata nel Paese.

L'indicatore dei tempi d'attesa contraddice la pretesa di uniformità assistenziale, che da oltre trent'anni viene inutilmente perseguita dal Servizio sanitario nazionale e vanifica il fondamento dei livelli d'assistenza come strumento di garanzia per i diritti dei cittadini.

I tempi d'attesa all'interno del percorso assistenziale. Nel corso dei lavori di un gruppo di esperti nominati dal Ministero della Salute per approfondire i temi della qualità delle prestazioni e dell'adeguatezza delle richieste formulate dai medici, è stato presentato un modello del "percorso assistenziale" che ha messo in evidenza altri aspetti riguardanti il problema dei tempi d'attesa, non considerati dalle rilevazioni precedenti.

Secondo il modello, il percorso assistenziale tipo si svolge attraverso una successione di quattro fasi: l'espressione del "bisogno" sanitario; la traduzione del "bisogno" in "domanda" di prestazioni; l'erogazione delle "prestazioni"; l'"esito" che le stesse prestazioni determinano nella condizione di benessere del cittadino-paziente. Ogni fase del percorso presenta sue proprie connotazioni temporali (espresse nella fascia alta del modello); implica aspetti percettivi soggettivi e valutazioni oggettive (espresse nella seconda fascia del modello), indagabili con apposite e differenziate tecniche di rilevazione; si svolge secondo le tappe descritte nella fascia centrale del modello e in ogni tappa si determina una interazione con categorie di eventi dei quali è doveroso tenere conto. La disponibilità di informazioni (non necessariamente generalizzate) sui due periodi in questione potrebbe consentire di valutare, in un caso, l'efficienza e l'adeguatezza dei servizi d'assistenza primaria – e di contrastare, all'occorrenza, il fenomeno del ricorso improprio ai Pronto soccorsi ospedalieri –, e nell'altro la funzionalità dei servizi che erogano le prestazioni. In questa seconda ipotesi, è necessario infine tener presente che il soddisfacimento della domanda di prestazioni formulata dal medico richiedente, specie in materia di accertamenti diagnostici, non avviene nel momento dell'effettuazione dell'accertamento strumentale o del prelievo di materiali biologici, ma solo quando l'esito degli accertamenti viene comunicato al paziente e/o al medico curante. Il protrarsi del tempo tra l'effettuazione dell'esame e la sua refertazione e successiva consegna al cittadino-paziente può essere sintomatico di una disfunzione tecnico-burocratica da correggere.

Si rimanda alla scheda integrale per la consultazione dei dati



[Scheda 4]

IL CONTRIBUTO DELL'IMPRENDITORIA PRIVATA E IL RISPETTO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ. TEORIA E PRATICA

La holding aziendale. Il contributo fornito nel 2004 dai professionisti e dagli imprenditori della sanità privata è condensato nelle cifre seguenti: 47.111 medici di medicina generale; 7.358 pediatri di libera scelta, convenzionati ed utilizzati per assicurare ai cittadini prestazioni di assistenza primaria; 14.383 medici di guardia medica, utilizzati per assicurare la continuità assistenziale nelle ore notturne, nei giorni festivi e nei pomeriggi dei giorni prefestivi; la rete commerciale di 17.352 farmacie private o municipalizzate, utilizzata per assicurare ai cittadini l'assistenza farmaceutica, e quella di esercizi commerciali di ausili e protesi per l'assistenza integrativa e protesica; 6.374 ambulatori specialistici e laboratori di diagnostica strumentale privati, accreditati e convenzionati, per assicurare il supporto consulenziale ai medici dell'assistenza primaria; 621 case di cura private, con 47.705 posti letto accreditati, utilizzate per l'assistenza in regime di ricovero e per garantire, almeno in parte, libertà di scelta ai cittadini; 28 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di natura privata; 2.980 strutture residenziali; 1.161 strutture semiresidenziali; 355 altri tipi di strutture territoriali, tutte accreditate per assicurare prestazioni analoghe a quelle fornite direttamente dai distretti delle Asl.

Chi ha effettivamente provveduto alla tutela sanitaria dei cittadini? Il sistema pubblico delle Asl, oppure a tutelare in concreto le persone sono stati i professionisti privati, gli specialisti, i medici, gli infermieri e i tecnici che li hanno assistiti? Troppo spesso il problema del rapporto tra il servizio sanitario pubblico e il sistema sanitario privato è affrontato in termini di costi, di tetti di prestazioni, di volontà politica di favorire l'una o l'altra componente, di regole, di vincoli e di riflessi sindacali. Raramente al centro del dibattito è l'interesse primario dei cittadini, la riflessione sull'opportunità di mettere a loro disposizione quanto di meglio è presente sul mercato, la volontà di garantire libertà di scelta tra opzioni alternative.

I cittadini tra servizio pubblico e strutture private. Si tratta di collocare in posizione preminente i cittadini e le loro esigenze, differenziate e personali, di tutela sanitaria e di organizzare alla base del sistema un triplice genere di offerte: quelle direttamente predisposte e gestite dalla Asl, quelle delle Aziende ospedaliere autonome e il complesso dei servizi e presidi privati accreditati. Una configurazione di questo genere assicura agli stessi cittadini la possibilità di rivolgersi alle componenti dell'offerta sanitaria più adatte a soddisfare i loro bisogni; stimola la competizione emulativa tra i produttori di servizi perché sarà la qualità dell'offerta a determinare le scelte dei cittadini e, quindi, l'afflusso delle risorse finanziarie di cui le Asl dispongono per remunerare le prestazioni erogate ai cittadini; crea condizioni di lavoro più articolate e più ampie, anche nelle forme miste consentite dalle sperimentazioni gestionali previste dalla riforma sanitaria del 1992, la cui salvaguardia si basa maggiormente sulle capacità professionali, sulla produttività conseguita in ambito lavorativo e sulla qualità dei servizi resi, e sempre meno su dispendiosi garantismi di principio che non sempre si preoccupano della sostenibilità economica delle attività protette.

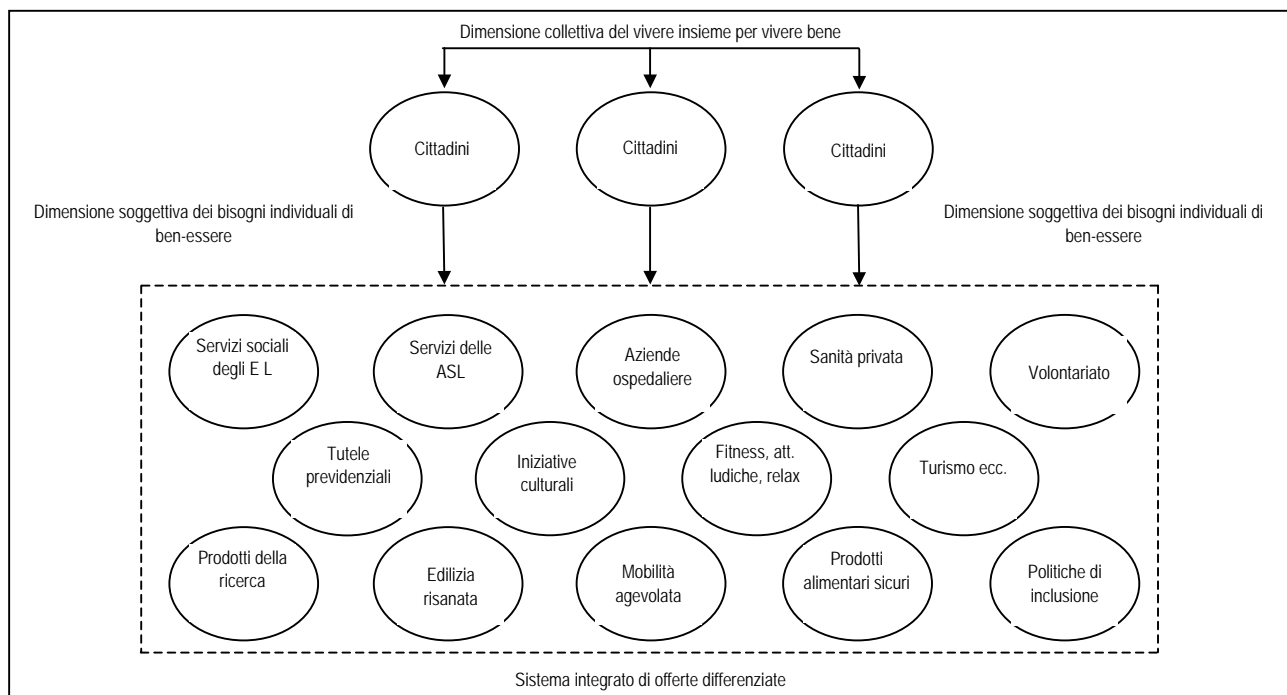
In questo scenario è giusto per l'istituzione pubblica domandarsi se non sia conveniente scegliere la formula dell'aziendalizzazione per i presidi ospedalieri gestiti direttamente dalle Asl, affinché essi possano fornire, insieme alle preesistenti Aziende ospedaliere autonome e alle case di cura private accreditate, l'assistenza ospedaliera ai cittadini, a costi trasparenti e comparabili.

Nell'eventualità opposta che le Asl optino per la conservazione della gestione diretta dei presidi ospedalieri, è doveroso chiedere loro di separare nettamente il ruolo che svolgono come soggetti organizzatori di sistema che acquistano servizi e prestazioni a favore degli assistiti, dal ruolo di produttori diretti dei servizi e delle prestazioni. Nella seconda veste, le Asl devono dotare i presidi ospedalieri, di cui conservano la gestione, di distinta e separata contabilità, così che sia possibile determinare i costi dei servizi prodotti e verificare la convenienza gestionale dell'attività svolta. Invece, nella veste di soggetti organizzatori di sistema, le Asl che gestiscono presidi ospedalieri non dovrebbero avvalersi del potere d'accreditamento posseduto per escludere discrezionalmente dalla competizione le strutture private che hanno i requisiti previsti dalla legge e chiedono di essere ammesse all'erogazione delle prestazioni a favore dei cittadini. In tal modo si creerebbero un conflitto d'interessi e una palese violazione del principio di sussidiarietà. Per garantire la qualità delle prestazioni, la sicurezza dei cittadini e l'equità nella competizione emulativa tra i soggetti pubblici e quelli privati che configurano l'offerta sanitaria locale, le Asl, quali titolari

del potere di accreditamento, dovrebbero pretendere il possesso dei requisiti prescritti dalla legge da tutti i soggetti e presidi operativi, indipendentemente dalla natura pubblica o privata, a cominciare proprio da quelli direttamente gestiti. In caso contrario, il soggetto garante della qualità verso i cittadini cesserebbe d'essere imparziale e ricadrebbe nel conflitto d'interessi segnalato. La garanzia della qualità dei servizi e delle prestazioni e la correttezza dei comportamenti amministrativi sono condizioni permanenti dell'accREDITAMENTO.

In termini più semplici, anche nella sanità (che è sicuramente un servizio pubblico di primaria importanza, ma della stessa natura di altri servizi pubblici) è necessaria maggiore attenzione nei confronti dei cittadini e di minori vincoli alla competizione con altri soggetti privati disposti a svolgere i servizi stessi a condizioni più vantaggiose. Peraltro le Asl hanno già da tempo sposato la tendenza ad esternalizzare parte dei servizi che in precedenza svolgevano direttamente, con personale dipendente e con costi maggiori (pulizie, catering, lavanderia, vigilanza e simili). Con un ritardo di almeno dieci anni anche le Asl hanno dovuto affrontare il dilemma dell'industria privata: "doing or buying?". Per quanto riguarda l'applicazione del principio di sussidiarietà, bisogna salvaguardare il diritto delle istituzioni pubbliche di continuare ad essere produttrici dirette di servizi, purchè ciò avvenga nel rispetto delle regole della competizione e, per quanto riguarda le Asl, senza cumulare il ruolo di giocatore in campo e di arbitro della partita.

Verso un sistema integrato di offerte differenziate. Il triangolo delle relazioni assistenziali può essere iscritto all'interno di uno scenario più ampio che pone le persone, considerate nelle proprie specificità soggettive, ma anche nella dimensione collettiva del vivere insieme per vivere meglio, in posizione preminente offrendo loro servizi e prestazioni che si ampliano fino a raggiungere settori contermini. Allargamento che coinvolge sul versante istituzionale il volontariato e la solidarietà elevati a componente specifica e irrinunciabile di sistema; il settore previdenziale, gli Enti locali e le istituzioni culturali, per nuove forme e modalità di risposta ai bisogni della persona-totalità, in una logica di welfare selettivo e orientato; il mondo della ricerca e dell'innovazione, del lavoro, dell'agricoltura e dell'industria, indirizzati non più prevalentemente verso un consumismo esasperato, un fordismo di ritorno, ma verso produzioni funzionali allo star bene delle persone e al vivere meglio della società.



Gli aspetti positivi e negativi di questo modello di uscita dalla crisi economica, al pari di altri, dovranno essere valutati dai prossimi governi che dovranno fornire indirizzi e incentivi per assecondare la linea di sviluppo scelta. In questa prospettiva, le istituzioni pubbliche del comparto sanitario e quelle private citate



possono fornire un contributo positivo, essendo ricche di professionalità, di competenze e potendo contare su risorse finanziarie che superano il 6,5% del Pil e su un patrimonio di strutture e di tecnologie di tutto rispetto.

L'immissione di una maggiore dote di liberalismo e di sana emulazione competitiva tra le componenti del sistema sanitario, accompagnata da un più rigoroso controllo delle risorse, possono accrescere ulteriormente la produttività del comparto. Utilizzando gli ammortizzatori sociali, anch'essi da riformare per adeguarli ai processi di cambiamento in atto, il sistema sanitario può progressivamente evolvere dal contrasto delle patologie alla produzione e fornitura di servizi e prestazioni per accrescere le condizioni di ben-essere e di pieno dispiegamento delle capacità delle persone; può svilupparsi ulteriormente in direzione della medicina predittiva che, anticipando la conoscenza dei fattori di rischio, può influire positivamente sugli stili di vita e, quindi, concorrere anch'essa alla promozione del ben-essere e del ben vivere; infine può contribuire con la ricerca e le sperimentazioni, sia pubbliche che private, alla ideazione di nuovi mezzi e modi per aiutare le persone in difficoltà, migliorando la loro qualità di vita e contribuendo a rendere più gratificante la vita associata.

In questo modo il traguardo del ben-essere e del ben vivere può trasformarsi in un obiettivo strategico per un Paese come l'Italia.



[Scheda 5]

DIFFERENZE STRUTTURALI, TECNOLOGICHE, ORGANIZZATIVE E ASSISTENZIALI: L'ELOQUENZA DELLE CIFRE

Una risposta che ancora non c'è. Fenomeni significativi e diffusi come la mobilità sanitaria interregionale e la lunghezza dei tempi d'attesa, sono riconducibili alla mancanza o all'inadeguatezza dei presidi e delle tecnologie diagnostiche che costringono i cittadini a cercare altrove la risposta ai propri bisogni sanitari più gravi o ad aggirare l'ostacolo delle liste d'attesa avvalendosi dell'intramoenia, quando possibile, o rivolgendosi al mercato privato e sostenendo in proprio l'onere delle prestazioni. Tuttavia ciò non corrisponde sempre a verità, poiché a volte le dotazioni strutturali e tecnologiche ci sono, ma il modello organizzativo adottato dall'Azienda non consente l'utilizzazione intensiva delle dotazioni proporzionalmente all'entità della domanda da soddisfare. Anche le scelte assistenziali e le politiche sanitarie definite dalle Regioni e/o dalle Asl possono, talvolta, trascurare i bisogni effettivi presenti nel territorio e sottovalutarne l'importanza rispetto alle attese della popolazione. Alla base di tale situazione vi è l'opzione di attenersi a modalità abitudinarie e tradizionali nel settore dell'assistenza, che erano idonee in altri tempi e in altri contesti. La scheda si propone di passare in rassegna gli aspetti suddetti e di verificare le differenze che esistono nelle diverse regioni in termini di organizzazione dei servizi, di dotazioni strutturali e tecnologiche e di tipologie assistenziali: tutti aspetti che contrastano con l'uniformità assistenziale tanto invocata nella sanità.

Se l'uniformità che si vuole perseguire è quella degli aspetti "qualitativi" dell'assistenza erogata, sia nel settore pubblico che in quello privato l'obiettivo è da condividere e da sostenere, perché doveroso. Se, invece, è quello di dotazioni strutturali e tecnologiche uguali, in base al numero delle persone da assistere, si possono commettere due errori: di duplicare astrattamente presidi, servizi e tecnologie anche dove non servono o di dotarsene anche se non vi sono condizioni organizzative, professionali, culturali, e finanziarie da renderne possibile e conveniente l'acquisizione. Gli esempi di tecnologie acquistate e poi non utilizzate per una molteplicità di cause, ne sono un esempio. Inoltre, se dopo quarant'anni di impegno per l'uniformità, tale importante obiettivo non è stato centrato, è opportuno domandarsi se c'è bisogno di uniformità o non piuttosto di configurazioni strutturali, tecnologiche, organizzative e funzionali, rapportate ai bisogni differenziali presenti nelle regioni, cominciando dalle esigenze dei più deboli, dei più bisognosi, dalle emergenze. Questi ambiti assistenziali sembrano essere proprio i più trascurati, sopraffatti dai costi delle assistenze di massa oltre che dal condizionamento e dalle pressioni delle corporazioni, le quali trovano nella quantità le occasioni per affermarsi, incrementare i guadagni e ottenere posizioni di prestigio.

Il realismo eloquente dei numeri dovrebbe, anche a questo riguardo, suscitare interrogativi e riflessioni nella classe politica che si prepara a governare per un quinquennio l'Italia, se davvero si vuole difendere lo stato sociale e introdurre riforme condivisibili per un welfare equo e solidale, ma anche sostenibile per l'economia del Paese.

La struttura del Servizio sanitario nazionale. Al livello centrale vi è il Ministero della Salute, coadiuvato dall'Istituto superiore di sanità (Iss), dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Assr) e dall'Agenzia italiana per il farmaco (Aifa).

Le strutture operative pubbliche attive sul territorio nazionale fanno capo ai 21 Assessorati regionali alla sanità (variamente denominati in ciascuna Regione), affiancati anch'essi da proprie Agenzie regionali per i servizi sanitari locali (Assl).

A livello locale, direttamente collegate con la Regione, operano le Aziende sanitarie locali (Asl) e le Aziende ospedaliere autonome (AO), guidate da direttori generali-manager nominati dalla Regione che provvede anche al finanziamento delle attività istituzionali. Sempre a livello locale sono operativi anche quattro tipi di presidi ospedalieri, dotati di una propria autonomia particolare: i Policlinici universitari, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs), gli ospedali classificati ed equiparati e un Istituto del Cnr che svolge anche attività ospedaliera.

Per quanto riguarda l'attività ambulatoriale specialistica e di diagnostica strumentale e l'attività di ricovero, le istituzioni in questione fanno capo alla Regione, in quanto responsabile dell'assistenza sanitaria, mentre per le altre attività di ricerca e di didattica il referente istituzionale è rispettivamente l'Università per i



Policlinici, il Ministero della Salute per gli Irccs e il Cnr per l'Istituto pisano. Le Aziende sanitarie locali dispiegano la propria attività sul territorio di riferimento, avvalendosi di proprie strutture dipartimentali o servizi aziendali, dei distretti istituiti sul territorio, di strutture ambulatoriali specialistiche e di diagnostica strumentale, di strutture semiresidenziali e/o residenziali, oltre che di presidi ospedalieri, tutti direttamente gestiti dalla stessa Asl.

A completamento della rete dei servizi e presidi pubblici a diretta gestione, le Asl si avvalgono per l'erogazione dell'assistenza primaria di professionisti e di specialisti privati, nonché della rete locale delle farmacie private o municipalizzate. Utilizzano altresì ambulatori specialistici e laboratori privati accreditati e convenzionati, nonché case di cura, strutture residenziali e semiresidenziali, gestite anch'esse da privati e all'uopo accreditate e convenzionate, per l'erogazione dell'assistenza specialistica e di ricovero che non può essere soddisfatta dalle analoghe strutture pubbliche direttamente gestite.

Distribuzione per regione delle dotazioni strutturali del sistema sanitario

Anno 2003

Valori assoluti

Regioni	Aziende sanitarie locali	Distretti	Presidi ospedalieri Asl	Istituti presidio Asl	Case di cura private	Aziende ospedaliere autonome	Policlinici universitari	Irccs	Ospedali classificati e assimilati	Enti di ricerca (Cnr Pisa)
Piemonte	22	66	25	5	48	7		2	6	
V. Aosta	1	4	1							
Lombardia	15	98	1	1	71	29		18	6	
PA Bolzano	4	9	7		7					
PA Trento	1	11	11		5				2	
Veneto	21	54	61	4	18	2		1	8	
Friuli-V. G.	6	20	12		5	3	1	2		
Liguria	5	7	10		10	3		3	2	
Emilia-R.	13	37	22	1	46	5		1		1
Toscana	12	64	36		32	4		3		
Umbria	4	132	9		5	2				
Marche	13	34	30		14	4		3		
Lazio	12	47	52	2	118	5	3	7	8	
Abruzzo	6	40	22		12					
Molise	4	10	6		3			1		
Campania	13	110	51		77	8	2	2	3	
Puglia	12	64	61		36	2		4	2	
Basilicata	5	11	7		1	2				
Calabria	11	32	32		38	4		1		
Sicilia	9	61	49	1	62	17	3	1	1	
Sardegna	8	23	29		13	1	2	1		
Italia	197	934	534	14	621	98	11	50	38	1

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.

La tabella mostra alcuni elementi di difformità piuttosto marcati. Per quanto concerne le dimensioni numeriche delle Asl esse variano notevolmente da regione a regione. Il Piemonte, ad esempio, che ha una popolazione inferiore del 50% rispetto alla Lombardia, ha un numero di Asl che è una volta e mezzo quello della regione contermina, mentre la Puglia, che ha lo stesso numero di abitanti del Piemonte, ha la metà delle Asl (12 rispetto a 22). Le stesse osservazioni riguardanti il Piemonte valgono pure per il Veneto. Anche la ripartizione del territorio delle Asl in distretti presenta il segno di politiche regionali fortemente differenziate. Valga per tutti il caso dell'Umbria che, con una popolazione di soli 834mila abitanti ha il più alto numero di distretti (132), uno ogni 630 abitanti: tale dato indica una propensione a risolvere i problemi sanitari prevalentemente attraverso i servizi del territorio, usati come filtri alle degenze ospedaliere.

Il numero dei presidi ospedalieri gestiti direttamente dalle Asl è anch'esso sintomatico di scelte politiche regionali specifiche. La tendenza dominante è quella di conservare in mano alle Asl la gestione degli ospedali pubblici. Spicca per contrasto la scelta in controtendenza della Regione Lombardia, che ha aziendalizzato tutti gli ospedali pubblici, eccetto uno. Alla base dell'opposta tendenza a mantenere la gestione diretta di presidi che per la loro complessità e tecnicità mal si conciliano con le funzioni organizzative e burocratico-amministrative delle Asl, è rinvenibile l'opzione di tipo ideologico a favore del servizio pubblico, ostile alla liberalizzazione dei servizi e all'accettazione della concorrenza come meccanismo per favorire la crescita della qualità e la diminuzione dei costi.

Molto più in linea con il nuovo che avanza è la soluzione adottata dalla Lombardia che ha immesso sul mercato della competizione qualitativa le Aziende ospedaliere, dotate di propri bilanci e, quindi, costrette a



procurarsi le risorse per funzionare in competizione con il settore privato, forte di ben 71 case di cura e di un complesso di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico senza pari in altre parti d'Italia: 18 Irccs sul totale nazionale di 50 istituti.

Non stupisce, allora, come risulta dalle tavole della mobilità e delle liste d'attesa che gli ospedali della Lombardia siano quelli con il più alto indice di attrattività interregionale e che, come attesta anche l'Associazione Tribunale per i diritti del Malato, in questa Regione le attese siano le più basse d'Italia.

La bontà della scelta di aziendalizzare tutti gli ospedali ed aprire il settore dei ricoveri alla concorrenza tra aziende ospedaliere, autonome dalle Asl, e strutture private è confermata dai dati di bilancio. La Lombardia è una delle tre regioni che ha chiuso nel 2003 il bilancio della sanità in attivo ed è quella che, anche grazie agli introiti della mobilità sanitaria attiva, ha realizzato un avanzo pari a 1,393 milioni di euro. Invece il Veneto, la Liguria, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Campania, che hanno affidato la gestione degli ospedali alle Asl, chiudono con forti disavanzi.

Altro dato interessante è quello riguardante le strutture private di ricovero che concorrono a fornire assistenza sanitaria ai cittadini: colpisce l'entità del numero di Case di cura private nel Lazio (118), delle quali 84 sono quelle accreditate che operano con il Servizio sanitario nazionale in regime di convenzione, mentre 34 svolgono la loro attività unicamente sul mercato privato a pagamento.

Il dato relativo al numero di presidi pubblici direttamente gestiti dalle Asl o dalle aziende ospedaliere autonome o dagli Irccs, anch'essi gestionalmente autonomi, rispetto al numero delle istituzioni private, è reso più significativo se espresso in termini di posti letto per ciascun tipo di istituzione. Emerge inoltre che le istituzioni private dispongono singolarmente di un numero inferiore di posti letto poiché molte di esse sono di tipo specialistico, mentre le istituzioni pubbliche hanno valenza generale aperta a una molteplicità di discipline mediche e chirurgiche.

Infine un altro dato interessante è quello riguardante la concentrazione degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico per zone d'Italia: 27 Irccs su 38 sono ubicati nell'Italia settentrionale (e di questi 27,18 sono in Lombardia), 8 nell'Italia centrale, 5 nel Meridione e 1 in Sicilia.

Questa è una diffomità che conta e che pesa, perché riguarda aspetti di qualità, non di quantità. Non bastano infatti i finanziamenti per realizzare un Istituto di cura e ricovero a carattere scientifico. Occorre un tessuto culturale e professionale sottostante che realizzi la massa critica necessaria per attirare ricercatori e professionisti di elevata qualità; è necessaria l'attenzione promozionale – e non di preconcetta ostilità – della classe politica regionale, preoccupata quasi sempre per la maggiore autonomia che questi Istituti hanno rispetto ai presidi ospedalieri gestiti dalle Asl; bisogna che la classe medica, universitaria, ospedaliera, e specialistica locale non tema l'inevitabile concorrenza che una struttura d'eccellenza come un nuovo Irccs inevitabilmente comporterà, antepoendo agli interessi professionali ed economici di corporazione il vantaggio che può venire alla popolazione e, nel medio periodo, alla stessa classe medica, per l'innalzamento del livello qualitativo della professione.

Solo se tutte queste persone, politici, gestori di Asl e di AO, medici, riusciranno a considerare l'insediamento in loco di un Irccs come una opportunità per i cittadini e per lo standard dei servizi sanitari, potranno in futuro decollare anche nel nostro Sud un numero adeguato di istituzioni scientifiche di ricovero e di ricerca.

Questa è l'uniformità di qualità da perseguire: tuttavia, il dirottamento di risorse verso impieghi di quantità e l'ostilità di corporazioni timorose del nuovo renderanno, nel prossimo futuro, estremamente difficile il cammino in questa direzione, come del resto è già avvenuto in passato.

I servizi propri delle Asl. I Centri unificati di prenotazione risultano attivi in 159 Asl su 197, cioè nell'80% delle Aziende. Tra i servizi erogati dalle Asl, per quanto riguarda la scarsa uniformità assistenziale, appaiono significativi i dati dell'assistenza domiciliare integrata.

I dati evidenziano che, per 1.000 abitanti, i casi che ricevono copertura assistenziale integrata domiciliare oscillano tra 35 nella Provincia autonoma di Bolzano e 2.150 nella regione Molise.

I servizi territoriali dei Distretti. I dati riguardanti i servizi territoriali dei distretti illustrano quale sia la situazione per quanto riguarda l'assistenza primaria (medicina e pediatria di base, continuità assistenziale assicurata dalla guardia medica, assistenza farmaceutica erogata dalla rete delle farmacie private e municipalizzate, specialistica e diagnostica strumentale a supporto dei medici e dei pediatri di famiglia).

Questo è l'ambito assistenziale che è considerato fondamentale per la componente uniforme generalizzata degli auspicati "livelli compatibili di assistenza".



I dati mostrano che la parte preponderante dell'assistenza primaria è assicurata dal Servizio sanitario facendo ricorso alle risorse professionali e commerciali del mercato. Infatti, sia i medici di MG che i pediatri di libera scelta sono professionisti privati di cui le Asl si avvalgono, mediante convenzioni, per assicurare l'assistenza di medicina generale e di pediatria di base. Anche per la distribuzione dei farmaci il Servizio sanitario utilizza una rete di farmacie che non sono gestite direttamente dalle Asl, ma da soggetti privati o dagli Enti locali (farmacie municipalizzate). Anche per il servizio di guardia medica i distretti utilizzano personale non dipendente, sebbene operante, in larghissima parte, presso strutture delle Asl e con mezzi mobili approntati dalle stesse.

Solo nella consulenza specialistica e nella diagnostica strumentale a supporto dei medici di base si registra una presenza importante degli ambulatori e laboratori direttamente gestiti, anche se ampiamente condivisa con strutture private accreditate e convenzionate.

Infine bisogna rilevare che le Asl presentano un comportamento ambivalente e in un certo senso contraddittorio. Da un lato, esse svolgono funzioni di "organizzazione" dell'assistenza sanitaria a favore dei cittadini assistiti, approntando forme e tipi di tutela, accordandosi con i privati per mettere a disposizione degli ammalati i rimedi convenuti, utilizzando la rete commerciale della distribuzione del farmaco per soddisfare le esigenze terapeutiche, assumendone in buona misura l'onere mentre, dall'altro, dismettono la congeniale funzione di soggetto organizzatore della tutela assistenziale, per assumerla in proprio, con riferimento ad una attività complessa e dispendiosa come la gestione dei presidi ospedalieri. Questa duplice natura di organizzatrici d'assistenza e di gestori, non sempre efficienti, di strutture complesse, spinge a domandarsi se non sia il caso di procedere oltre con la liberalizzazione dei servizi, disciplinando, invece, maggiormente gli aspetti qualitativi pretesi da parte dei soggetti operativi, controllando il loro effettivo conseguimento nell'erogazione dei servizi e, soprattutto, analizzando i costi e reprimendo i comportamenti lesivi della economicità e trasparenza dei servizi negoziati.

A livello nazionale la medicina di base è garantita, secondo gli ultimi dati disponibili del Sistema informativo sanitario, da 47.111 medici di medicina generale e da 7.358 pediatri di libera scelta. Le tabelle che seguono forniscono altri dati concernenti i servizi territoriali dei distretti. Senza scendere troppo nel particolare, è immediatamente evidente il maggior ricorso ai servizi di guardia medica nelle regioni meridionali e insulari rispetto alle regioni centro-settentrionali. L'analisi, riferita agli indicatori di assistenza farmaceutica, è molto significativa poiché rileva l'entità finanziaria di questa voce d'assistenza, originata dal comportamento prescrittivo dei medici e realizzata attraverso l'apporto della rete commerciale delle farmacie. Più che il dato numerico di ricette per assistito è interessante esaminare il dato medio di spesa per cittadino. I dati mostrano quanto l'uniformità assistenziale sia scarsamente realizzata, pur riferendosi a bisogni basilari, comuni a tutto il Paese.



[Scheda 6]

FATTORI DI DIFFERENZIAZIONE: LA COMPOSIZIONE DEMOGRAFICA, L'EPIDEMIOLOGIA DESUMIBILE DALLE CAUSE DI MORTALITÀ, IL SEGMENTO IMPERCEPITO DELLA NEOPOPOLAZIONE IMMIGRATA

Il fattore demografico. Il primo elemento preso in considerazione come generatore di nuovi e più intensi bisogni sanitari è quello demografico. Nella dinamica demografica, infatti, risiede l'origine del fenomeno dell'invecchiamento della popolazione. In se stesso e senza approfondimenti si tratta di un fenomeno positivo, che rappresenta un successo della medicina, dell'igiene pubblica, delle scienze dell'alimentazione. Tuttavia, esaminando tale fenomeno in tutte le sue componenti ne emergono alcune che non possono proprio essere considerate, allo stato delle cose, motivo di soddisfazione. In primo luogo il dato dell'invecchiamento della popolazione nasconde in sé quello della qualità della vita che l'avanzare degli anni, le diminuite energie fisiche e psichiche, la perduta capacità di guadagno, l'erosione del valore delle pensioni e il disgregamento delle famiglie, riservano alle persone che superano il limite dei sessantacinque anni, a partire dal quale si calcola la vecchiaia. L'invecchiamento della popolazione dipende, inoltre, anche dalla diminuzione delle nascite per cui la composizione della popolazione tende a contrarsi con riferimento ai primi anni di vita mentre cresce sempre più, rispetto al passato, nella parte superiore dell'albero compositivo.

La popolazione italiana, che nel 2003 ammontava a 57.321.070 unità, si distribuisce per classi d'età e per regione. L'indice di vecchiaia – ossia il rapporto percentuale fra il numero degli anziani con più di 64 anni e quello dei giovani con meno di 14 anni – e l'indice di dipendenza economica – ovvero il rapporto percentuale fra la popolazione in età non lavorativa e la popolazione “attiva” – registrano rispettivamente, a livello nazionale, un valore di 135,4 “anziani” ogni 100 “giovani” e 50,2 persone “non attive” ogni 100 persone “attive”. A parte la preoccupazione che i dati citati suscitano per le implicazioni che sottendono, anche la variabilità a livello regionale solleva riflessioni: in Liguria vi sono 240 anziani ogni 100 giovani, mentre in Campania l'indice di vecchiaia pari a 81,9 dimostra che la popolazione è sensibilmente più giovane, per effetto della maggiore natalità. Sono facilmente intuibili le differenze di strategia assistenziale che si debbono approntare nelle due regioni. Più uniforme è la situazione territoriale per quel che concerne l'indice di dipendenza economica. Tuttavia l'andamento dei due indici dal 1995 al 2003, si evidenzia un incremento della popolazione anziana e come essa dipenda in termini economici da un numero di persone attive proporzionalmente sempre minore. Confrontando il nostro Paese con gli altri Stati dell'Unione europea emerge che esso è uno dei più “vecchi”, insieme a Spagna e Germania. Un altro dato interessante fornito dall'analisi demografica è costituito dal contributo fornito all'allungamento della vita dalla diminuzione della mortalità infantile, sia nel primo mese di vita (tasso di mortalità neonatale), sia nel primo anno di vita (tasso di mortalità infantile). I dati di raffronto forniscono l'immagine delle differenze anche consistenti tra regioni meridionali e insulari e il resto d'Italia per quanto concerne la mortalità infantile.

Anche sotto questo profilo l'indicazione che ne consegue è quella di adottare strategie assistenziali differenziate, cioè livelli compatibili d'assistenza localmente determinati, in rapporto all'entità dei fenomeni da contrastare. Nel caso suddetto le iniziative per abbassare il tasso di mortalità neonatale e infantile nelle regioni dove esso è ancora elevato rappresentano priorità significative che, nell'inevitabile rispetto del tetto di spesa, debbono indurre i decisori politici locali a indicare dove realizzare le economie per rispettare le priorità. Ciò significa il passaggio da livelli essenziali d'assistenza, genericamente e teoricamente uniformi in tutto il Paese, a livelli compatibili e locali d'assistenza, espressamente dichiarati e motivati, che costituiscono un riferimento concreto per i cittadini, per gli operatori, per il controllo sociale e per i Nuclei di valutazione che debbono certificarne l'avvenuto rispetto. Anche le dotazioni di consultori familiari, i reparti di ostetricia e ginecologia, le terapie intensive neonatale dovranno essere potenziati in queste regioni, perché dalla loro efficienza dipende il successo dell'abbattimento dei tassi di mortalità infantile. Lo stesso si dica, a dimensione nazionale, per i servizi agli anziani, in termini di strutture residenziali e semiresidenziali, di servizi di assistenza domiciliare integrata e di servizi di riabilitazione. Il panorama dell'esistente fornisce e mette in luce le disparità tra regioni. I dati demografici mostrano che il problema è destinato ad aggravarsi per l'allungamento della vita, per il numero crescente di soggetti da tutelare, per le esigenze delle disabilità che accompagnano il declino delle energie con il procedere degli anni, per l'affievolimento dei vincoli



familiari che aggiungono ai disturbi fisici spesso anche quelli della solitudine e dell'abbandono. In questo senso, si può affermare che esistono due situazioni tipiche di difformità assistenziale, non legate programmaticamente a diversità epidemiologiche sottostanti – cioè ad intenzionali differenziazioni assistenziali in presenza di bisogni diversi, il che sarebbe corretto ed apprezzabile – bensì provocate dalla disapplicazione di pur valide affermazioni di principio dei corrispondenti livelli essenziali d'assistenza, centralmente decisi con l'assenso della Conferenza Stato-Regioni, ma dei quali all'atto pratico poco si è tenuto conto.

Epidemiologia e cause di morte. Oltre alla composizione demografica della popolazione, l'altro fattore che influisce sulle condizioni di salute della popolazione e, quindi, sul conseguente stato di percezione soggettiva di ben-essere o di mal-essere che le persone hanno di se stesse, è rappresentato dall'epidemiologia, ossia dalle tipologie di malattie che prevalgono nelle diverse zone del Paese e dal loro grado di gravità. Non esistono rilevazioni generalizzate al riguardo, essendo le diagnosi di malattia coperte dal riserbo della legge sulla privacy. Vi è però un indicatore indiretto, oggettivato in un documento ufficiale che deve essere redatto obbligatoriamente (il certificato di morte), dal quale è possibile risalire alle principali cause di morte. Nel complesso nazionale, sono le malattie cardiocircolatorie la principale causa di morte (42,3%). In particolare da 70 anni in su essa rappresenta quasi la metà delle cause totali di morte. Al secondo posto, con il 29,5% delle morti totali, si collocano i tumori. Nella fascia d'età tra 45 e 69 anni essi rappresentano la causa di morte per il 49,4% delle morti totali. Nella fascia d'età più giovane, tra 15 e 29 anni, invece, sono i traumatismi (incidenti stradali) e gli avvelenamenti (overdose, suicidi) la causa principale di morte. I dati relativi al tasso di mortalità per le malattie del sistema circolatorio e per i tumori, distinto per regioni e per sesso, conferma che tali malattie pongono problemi di differente ampiezza e intensità nelle diverse zone del Paese. Fattore questo che esprime aspettative assistenziali di prioritario rilievo, dato l'esito infausto legato alle stesse patologie, ma di differente intensità nelle regioni.

Patologie ed esigenze assistenziali legate al fattore età. La tutela della salute in ambito materno-infantile rappresenta un impegno importante perché da esso dipendono il livello di salute di una parte significativa della popolazione, attuale e futura, e perché la tendenza in atto a non procreare o a ritardare l'età della prima gravidanza nelle donne sta alterando il bilancio demografico tra nascite e morti, con le conseguenze prima accennate in termini di invecchiamento della popolazione e di innalzamento dell'indice di dipendenza, che si ripercuotono negativamente sul sistema previdenziale e gettano ombre sul futuro pensionistico delle nuove generazioni. Secondo quanto è previsto dai LEA, il Servizio sanitario nazionale è impegnato a garantire l'assistenza sanitaria e socio-sanitaria alle donne, alle coppie e alle famiglie a tutela della maternità, per la procreazione responsabile e l'interruzione della gravidanza. Tuttavia la situazione delle strutture e dei servizi, riguardanti aspetti di rilievo del problema, è caratterizzata da notevoli differenze tra le regioni. Le attività a favore della maternità responsabile e a tutela dei nascituri si esplicano soprattutto nei consultori familiari. L'attenzione su questo aspetto della legge 194 si è accresciuta di recente con la presa di posizione della Conferenza episcopale italiana che ha richiesto una maggiore presenza nei consultori, anche di volontari, per evitare che queste strutture territoriali siano utilizzate prevalentemente per l'interruzione delle gravidanze e non per agevolare una maternità assistita e serena, come era nelle intenzioni del legislatore nazionale. I consultori sono circa 2.500, con una distribuzione territoriale, però, molto diversificata che va da 0,19 consultori per 20.000 abitanti nel Molise – mentre la legge n. 34/96 ne prevedeva uno ogni 20.000 abitanti – a 2,98 della Valle d'Aosta. Per quanto concerne le strutture ospedaliere, la media nazionale prevede una dotazione di 7,2 posti letto nei reparti di ostetricia e ginecologia ogni 10.000 donne con età maggiore di 14 anni. Anche in questo caso però l'offerta varia da regione a regione: nelle regioni centrali e settentrionali, ad eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano, si registrano valori inferiori alla media nazionale. Per quanto riguarda l'assistenza ai neonati patologici, nel 2003 la rete ospedaliera disponeva di 2.159 posti letto in reparti di neonatologia e di 1.152 posti letto in unità operative di terapia intensiva neonatale. L'analisi prende in considerazione i dati della distribuzione per regione degli indici di posti letto di neonatologia e di terapia intensiva neonatale per 1.000 nati vivi, e il numero di incubatrici. Analizzando tali indicatori, si osserva una notevole diversità di situazioni che, tuttavia, diminuisce considerando cumulativamente i due valori. In altri termini i dati sono l'espressione di strategie diversificate nell'assistenza ai neonati patologici. Un altro dato che solleva interrogativi è quello della distribuzione dei parti, in quantità e per tipologia di parto, tra le strutture pubbliche, le case di cura private accreditate e quelle private operanti sul libero mercato. Il ricorso al parto cesareo è pari al 50% dei



parti normali nelle strutture pubbliche, mentre supera i parti normali nelle case di cura accreditate ed è addirittura superiore di una volta e mezzo nelle strutture private non accreditate.

L'assistenza geriatrica e la tutela della popolazione anziana rappresentano un altro impegno importante. Come si è visto in precedenza la popolazione italiana è sempre più vecchia e questa nuova condizione demografica determina un aumento quantitativo, ma anche una diversa specificazione di prestazioni assistenziali, sia dal punto di vista ospedaliero che da quello territoriale.

Per quanto riguarda i presidi ospedalieri i dati indicano la disponibilità di posti letto, sia di degenza ordinaria che di day hospital, in reparti di geriatria, con il relativo tasso di utilizzo. Anche a questo riguardo la variabilità territoriale è molto elevata. Infatti per le degenze ordinarie si passa dall'eccesso di 226,2 posti letto per 100.000 anziani in Valle d'Aosta all'esiguità degli 11,0 posti letto per 1.000 abitanti della Liguria, che pure è la regione con il maggior numero di anziani in percentuale sulla popolazione totale.

Il tasso di utilizzo dei posti letto di geriatria è elevato: infatti a livello nazionale raggiunge il 95% e in alcune regioni supera il 100% (resta da chiedersi come ciò possa accadere a meno di non ipotizzare posti letto a castello o con due allettati contemporaneamente). Il dato del Molise solleva serie perplessità perché significa che in qualche presidio vi è quasi il 50 % di posti letto fantasma o che vengono usati per la geriatria posti letto di altre discipline, molto meno frequentate.

In riferimento all'offerta extraospedaliera per l'assistenza agli anziani in strutture residenziali o semiresidenziali, anche in questo caso le differenze tra regioni sono marcate.

Il segmento impercettito della neopopolazione immigrata, ovvero la ventiduesima Regione d'Italia.

Negli ultimi anni anche l'Italia è stata interessata da un massiccio fenomeno di immigrazione, soprattutto da parte di cittadini dei Paesi in via di sviluppo. Le condizioni di vita particolari di questa nuova popolazione, formata in parte anche da clandestini non registrati, sovente relegata ai margini dei centri urbani, nelle periferie degradate, e la struttura demografica diversa da quella del nostro Paese, con tassi di fertilità e di natalità molto più marcati di quelli riguardanti la popolazione italiana, esprimono una domanda di prestazioni sanitarie specifica che merita un'attenzione particolare.

Secondo le elaborazioni Istat sui dati del Ministero dell'Interno, all'1.1.2003 i cittadini stranieri regolarmente presenti, muniti cioè di un valido permesso di soggiorno, sono oltre un milione e mezzo. Stimando in circa 300mila i minorenni, per i quali non è previsto il rilascio di un permesso di soggiorno individuale, in quanto registrati su quello dell'adulto che li dichiara a proprio carico, la popolazione straniera regolarmente presente in Italia si può quantificare in 1.800.000 unità, l'equivalente di una regione come la Sardegna o la Liguria.

I dati evidenziano che dal 1992 al 2003 la popolazione straniera, oltre ad essersi notevolmente incrementata, ha anche registrato profondi cambiamenti nelle sue caratteristiche demografiche. Infatti si è assistito ad un progressivo aumento delle donne e degli individui coniugati; rispetto al passato, inoltre, risultano sempre più consistenti le presenze di cittadini provenienti dall'Est europeo rispetto a quelle provenienti dall'Africa del Nord e dall'Estremo Oriente.

Il Servizio sanitario si è fatto carico dell'assistenza sanitaria di ricovero a questa nuova popolazione presente sul territorio nazionale. Due informazioni interessanti, al fine di comprendere il tipo di richieste che questa neo-popolazione immigrata porrà, in misura crescente, al servizio sanitario, sono rappresentate dall'analisi dei ricoveri per fasce d'età e dalle patologie che hanno causato il ricovero, desunte dalle diagnosi di uscita dall'ospedale. La seconda informazione, di notevole interesse sanitario, è costituita dalle diagnosi di dimissione, per sesso.

A differenza di quanto è stato registrato per la popolazione italiana esaminando le morti per causa, le patologie prevalenti tra i cittadini stranieri immigrati maschi sono le malattie dell'apparato digerente e dell'apparato respiratorio, mentre sono le complicazioni della gravidanza e del parto quelle prevalenti tra le immigrate donne.

Il fattore della popolazione immigrata rappresenta, dunque, un ulteriore elemento di differenziazione di bisogni sanitari e coerentemente di risposte assistenziali da parte delle Regioni e delle Asl che vi dovranno fare fronte.



[Scheda 7]

NOI E IL CANCRO: FACCIA A FACCIA CON UN'EMERGENZA GLOBALE

Secondo le proiezioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità negli Usa il 40% della popolazione vivente verrà colpita da una qualche forma di neoplasia nel corso della vita. Nel 2010 ci sarà un ulteriore incremento fino a raggiungere il 50% dei viventi. In Italia ogni anno circa 270.000 cittadini si ammalano di tumore e su tre neoplasie due colpiscono donne e uomini che hanno superato i 65 anni di età. Dei pazienti oncologici che annualmente si rivolgono alle istituzioni sanitarie, pubbliche e private, il 50% riesce a guarire, con o senza conseguenze invalidanti, mentre nell'altro 50% una buona parte sopravvive più o meno a lungo. I risultati della ricerca sperimentale e i progressi della medicina e della chirurgia hanno modificato radicalmente i decorsi della patologia prevalenti solo fino a 10 anni fa, ma – e non c'è contraddizione – proprio i vantaggi garantiti dal progresso scientifico, che ha cancellato l'ineluttabile equazione “cancro uguale morte”, hanno conferito alla malattia il significato di un epifenomeno intrecciato a problematiche riguardanti questioni sanitarie, sociali, economiche, etiche che obbligano ad affrontare una nuova e inedita realtà. Infatti più possibilità di cura vuol dire più sopravvissuti, diversi l'uno dall'altro, che esprimono o sottendono una molteplicità di bisogni; significa pure che un onere maggiore grava sul sistema sanitario pubblico e che una maggiore pressione si esercita sulle agenzie di erogazione dell'assistenza sociale. Inoltre, non bisogna sottovalutare la ricaduta sull'intera società della vera e propria disabilità di massa (De Lorenzo, 2003), temporanea o di lunga durata, che colpisce il milione e mezzo di persone alle prese con il cancro, sopravvissute o cronicizzate. Infatti un numero così alto di malati particolari produce sconvolgimento nella vita familiare e nelle relazioni umane, provoca tensioni nel mondo produttivo, aggrava le spese per la previdenza sociale. Questi sono i termini di una grande questione che si incunea pur sempre, sebbene in minore misura rispetto al passato, nell'esito letale della malattia. Ad esclusione della fascia di popolazione giovanile (da 15 a 34 anni) e di quella degli ultraottantenni, il tumore compare in tutti gli altri segmenti della popolazione come prima causa di decesso: tra i bambini e gli adolescenti fino a 14 anni (in ragione del 27%), tra gli adulti dai 35 a 59 anni (ben il 47,6%), tra gli anziani dai 60 ai 79 anni (42%). Solo le malattie cardio-vascolari contendono al cancro il triste primato.

Morti per causa

Anni 1998 e 2002

Valori assoluti e percentuali

Cause	1998		2002		Variaz. % dei V.A. 1998 e 2002
	V.A.	Per 100.000 ab.	V.A.	Per 100.000 ab.	
Malattie del sistema circolatorio	252.946	439,2	237.198	415,0	-6,2
Tumori	158.941	276,0	163.070	285,3	+2,6
Malattie dell'apparato respiratorio	37.270	64,7	35.941	62,9	-3,5
Cause esterne dei traumatismi e avvelenamenti	27.800	48,3	26.693	46,7	-3,9
Malattie dell'apparato digerente	26.525	46,1	24.719	43,2	-6,8
Disturbi psichici e malattie del sistema nervoso e degli organi dei sensi	22.178	38,5	24.317	42,5	+9,6
Malattie infettive e parassitarie	3.497	6,1	4.292	7,5	+22,7
Sintomi, segni e stati morbosi mai definiti	6.964	12,1	6.692	11,7	-3,9
Altre malattie	38.110	66,2	37.468	65,6	-1,7
Totale	574.231	997,1	560.390	980,4	-2,4

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Morti per tumore

Anno 2001-2003 (*)

Valori assoluti e percentuali

Tumori per tipologie	2001		2003	
	V.A.	Decessi per 10.000 ab.	V.A.	Decessi per 10.000 ab.
Tumori maligni dello stomaco	11.036	1,59	10.703	1,50
Tumori maligni del colon, retto e ano	16.898	2,45	17.022	2,40
Tumori maligni della trachea, bronchi e polmoni	31.967	4,83	32.439	4,74
Tumori maligni della mammella della donna	11.525	1,72	11.334	1,65
Totale	164.326	24,13	162.978	23,29

(*)Stime.



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

L'informazione: la prima medicina per il malato. “Il migliore paziente è il paziente informato”: a questa conclusione è pervenuto il recente studio, condotto da AIMaC (Associazione italiana malati di cancro, parenti e amici), in collaborazione con l'AIOM (Associazione italiana medici oncologi), in 21 centri oncologici di eccellenza italiani e pubblicato sulla rivista *Annals of Oncology*, maggio 2004. Precedentemente con sondaggi di altro tipo condotti in otto paesi europei, era stato il centro Internazionale Picker Institute ad affermare che la prima medicina per il malato è l'informazione. Essi chiedono sempre di più ai medici di essere messi al corrente sulle caratteristiche del loro tumore e vogliono essere coinvolti nelle decisioni terapeutiche: infatti vogliono realmente contare, non solo sottoscrivere i formulari di attestazione del “consenso informato”. Ma, paradossalmente, fin dal momento della diagnosi i malati, le loro famiglie o la cerchia di amici cui si affidano, riscontrano grande difficoltà a reperire le informazioni fondamentali sui diversi tipi di neoplasie, sulle cure e sugli effetti collaterali, su come reagire alla malattia, su come disporsi a convivere. Per questo strutture sanitarie, medici specialisti, chirurghi, infermieri ospedalieri, medici di famiglia, devono essere preparati a rispondere sui trattamenti specifici per ciascuna tipologia di cancro e sulle questioni di carattere generale (dalla gestione nutrizionale alla convalescenza post-operatoria, oggi sempre più extraospedaliera, dalla riabilitazione sessuale, funzionale e logopedica alla chemioterapia, radioterapia, alla chirurgia ricostruttiva, ai marcatori tumorali, all'hospice per coloro che non hanno speranza di guarigione).

Il fatto è che, fino a quando la maggiore preoccupazione era quella di salvare i pazienti dalla morte, nessuno si preoccupava di offrire servizi informativi capillari e approfonditi. La pratica del ben-sopravvivere non si poneva all'ordine del giorno, anche se la comunicazione tra le istituzioni, gli operatori sanitari e i malati è sempre stata oggetto di dibattito, di approfondimento, di raccomandazione. Oggi sappiamo che in oncologia l'informazione rappresenta un aspetto fondamentale dell'iter terapeutico: eppure sono ancora presenti assenze e lacune. Il problema è che l'informazione individualizzata costa e non può essere erogata dall'alto con interventi tanto improvvisati quanto standardizzati. La formula per uscire dall'impasse è quella di creare sinergie su progetti mirati che promuovano la collaborazione tra i maggiori centri per lo studio e la cura dei tumori, il volontariato specializzato nella diffusione degli strumenti informativi e le istituzioni. AIMaC (www.aimac.it) ha già attivato numerosi centri, anche utilizzando volontari in Servizio Civile. Anche la campagna di comunicazione voluta dal Ministero della Salute fornisce un impulso importante, ma occorrerà valutare costi e ricadute per poter individuare un modello di intervento ad ampia diffusione e poco costoso. Recentemente centri di eccellenza come l'Istituto per lo studio dei tumori di Milano, l'Istituto Regina Elena di Roma, la Fondazione Pascale di Napoli, l'ospedale San Raffaele di Milano e altri IRCSS e policlinici universitari hanno istituito punti-informazione a disposizione dei malati nei quali, oltre alla distribuzione gratuita di strumenti informativi multimediali, scientificamente testati e prodotti dalle associazioni di volontariato, vengono offerti contatti, consigli, indirizzi.

La garanzia delle cure palliative, delle terapie del dolore e del ricovero negli Hospices. Malgrado la legge apposita, varata nel 2001, e il successivo decreto attuativo del 2003 che rende ai medici più facile prescrivere farmaci contenenti oppiacei per eliminare il dolore che affligge i loro pazienti, nel nostro Paese la prescrizione della morfina è ancora un tabù. L'Italia, insieme alla Grecia, è ancora all'ultimo posto in Europa per numero di confezioni farmaceutiche vendute e per il consumo di oppiacei ad uso terapeutico. Tra il 2000 e il 2004 le vendite dei prodotti anti-dolore a base di morfina sono infatti rimaste invariate e solo il 3% dei malati terminali (tra i quali oltre 170mila malati oncologici) riceve cure palliative, ovvero quell'insieme di interventi sanitari, medici e infermieristici, ma anche socio-assistenziali, psicologici, religiosi, solidaristici ed economici rivolti agli inguaribili in fase avanzata. Tale situazione è stata denunciata dagli specialisti della Società Italiana di Cure Palliative.

L'erogazione delle cure palliative presenta profonde differenze sia tra le Asl che tra le Regioni. I circa 206 reparti delle strutture ospedaliere sono concentrati al Nord e al Centro, mentre solo il 10% è ubicato nel Sud e nelle Isole. Stesso quadro carente per gli hospices, le strutture specializzate per l'accoglienza dei malati terminali, in maggioranza malati oncologici: sul territorio gli hospices sono 67 con 692 posti letto e sono situati soprattutto al Nord e al Centro. Ma ancora più impressionante è l'atteggiamento culturale degli italiani nei confronti delle terapie palliative, del dolore e degli hospices: vengono considerati interventi



meramente caritatevoli, per cui la quasi totalità dei malati terminali soffre in silenzio e in solitudine ritenendo che queste condizioni siano una conseguenza inevitabile della loro patologia e le famiglie che li assistono accettano di fare qualsiasi sacrificio per i loro cari, pur consapevoli di non poter assicurare loro condizioni dignitose di degenza. Bisogna prendere coscienza del fatto che sui meno fortunati, per salute e disponibilità economiche, passa il discrimine della dignità umana, e agire di conseguenza.

Il bisogno di chiarezza sulle cure non convenzionali. È naturale che il paziente oncologico voglia combattere il cancro con tutti i mezzi e ciò spiega il consenso guadagnato dalle cure cosiddette non convenzionali. Si stima che i tre quarti dei pazienti oncologici italiani ricorrano a trattamenti come l'agopuntura, vari tipi di massaggi e manipolazioni corporee, oppure assuma rimedi omeopatici o di derivazione vegetale e minerale. Ma non si tratta di un fenomeno solo italiano: Annals of Oncology stima che la spesa mensile europea sostenuta dai malati oncologici per le terapie complementari ammonta a 123 euro. Lo scontento nei confronti della medicina ufficiale, la speranza di sostituire le cure convenzionali, quando queste non producono gli effetti sperati, sono i primi motivi di ricorso alle terapie non ortodosse: tale scelta si spiega, però, anche con la volontà dei pazienti di proteggersi con tutti i mezzi possibili dagli effetti di terapie che producono sofferenze collaterali. La comunità scientifica considera questo tipo di trattamenti con molta cautela, li stigmatizza quando vengono propagandati come alternativi alla pratica chirurgica, medica e farmacologica consolidata dal rigore scientifico e dall'evidenza sperimentale, ma li guarda con interesse, senza escludere che essi possano perseguire obiettivi di cura complementari per migliorare la qualità della vita del malato. Da questa posizione discende un compito molto importante tanto per la comunità scientifica quanto per quella dell'informazione e per il volontariato oncologico.

I nuovi diritti per i nuovi disabili. Per ragioni di invecchiamento della popolazione il tumore colpisce (e colpirà sempre di più) in maggioranza le persone anziane, considerate come tali da 70 anni in su. Ma la fetta di coloro che vengono colpiti da insorgenze tumorali nel pieno della vita produttiva è abbastanza ampia da costituire un problema che produce emarginazione. I pazienti oncologici, sotto terapia o cronicizzati, non possono più svolgere il loro lavoro alle stesse condizioni di prima, ma non possono neanche essere espulsi da quel mondo del lavoro dal quale hanno tratto sostentamento economico e motivazione sociale. In questa direzione le associazioni del volontariato hanno già ottenuto un buon risultato. Un articolo della legge Biagi per la riforma del mercato del lavoro attribuisce a tali pazienti, con oggettiva e accertata disabilità, il diritto di ottenere la trasformazione a part time del rapporto di lavoro, nonché quello di tornare a tempo pieno quando si verifichi un positivo miglioramento delle loro condizioni di salute. Il provvedimento vale per i dipendenti del settore privato ma dovrebbe essere esteso a quelli del settore pubblico: allo stesso modo altre tutele di tipo giuridico possono essere enucleate e discusse nelle sedi appropriate. Non si tratta di ampliare la sfera dell'assistenzialismo bensì di promuovere forme di flessibilità che da un lato consentono a persone pur sempre valide di mantenere un rapporto con il mondo produttivo, dall'altro evitano di gonfiare la spesa previdenziale. Finora, infatti, l'attribuzione ai malati oncologici della qualifica di invalidi civili è l'unica formula di assistenza, un'assistenza che – da sola – produce ulteriore emarginazione.

L'accesso alle terapie con criteri di equità. È il problema del momento, non solo in Italia. Ma nel nostro Paese sta assumendo un carattere di emergenza. «Dove finisce la razionalizzazione e comincia il razionamento?» si chiedeva recentemente l'inserito "Salute" del *Sole-24Ore*, riportando le preoccupazioni dei medici oncologi. La mappatura del genoma umano ha aperto strade inimmaginabili: farmaci personalizzati, chemioprevenzione intelligente, terapia recettoriale. Le nuove possibilità terapeutiche, però, hanno costi proibitivi e per problemi di bilancio finiscono per costringere a scelte discriminatorie nei confronti degli ammalati. Quando "il razionamento" produce sofferenza fisica evitabile e accelera la fine di una vita si pongono domande etiche cui bisogna dare risposta. I farmaci biologici, infatti, curano il tumore colpendo solo le cellule malate e pertanto rispetto a quelli tradizionali, che distruggono le cellule neoplastiche danneggiando anche quelle sane, costituiscono un grande sollievo per il malato. I farmaci biologici aumentano con estrema velocità e oggi vengono somministrati in caso di leucemie, linfomi, tumori alla mammella e, ancora in forma sperimentale, nei tumori del colon e del polmone. In tutto il mondo occidentale si svolge la corsa al farmaco sempre più personalizzato, sempre più intelligente e, purtroppo, anche sempre più costoso.

Negli ultimi trent'anni l'agenzia americana Food and Drug Administration ha approvato l'utilizzazione di cinque nuovi medicinali per il carcinoma colo-rettale fino all'ultimo ritrovato biologico particolarmente mirato, portando la spesa per caso trattato da 263 dollari a 30mila. Negli Usa la discriminazione si attua a



monte tra coloro che possono permettersi ricche polizze assicurative e coloro che non sono in grado di stipularle. In Italia e in Europa ci sono i Servizi sanitari pubblici improntati storicamente all'egualitarismo. Il nostro Servizio sanitario, per esempio, ha autorizzato la somministrazione gratuita di un farmaco che, oltre a essere usato come "distruttore" nella fase acuta della malattia, funziona come bloccante di recidive.

È il caso del "trastuzumab" per il carcinoma alla mammella, che riduce del 50% il rischio di metastasi nelle pazienti che reagiscono positivamente alle sue proprietà. Costo della terapia: circa 25.000 euro l'anno. Per una somministrazione a tappeto alle pazienti sensibili (il 20% delle circa 30.000 che si ammalano ogni anno) la spesa si aggira intorno ai 150 milioni di euro l'anno da moltiplicare nel corso degli anni. Anche i circa 70.000 ultrasessantenni che annualmente si ammalano di cancro hanno diritto ai farmaci intelligenti, e quindi andrebbero loro somministrati come agli altri, pur tenendo conto che la loro condizione clinica generale è spesso molto complessa a causa di altre patologie concomitanti. Tuttavia, se ci si astiene dal curarli, si diventa preda di una sorta di pregiudizio fatalista che porta alla discriminazione ed esclusione degli anziani: quegli anziani che già subiscono la falsa credenza secondo la quale la loro crescita neoplastica sia più lenta rispetto a quella dei giovani e degli adulti. Del circolo vizioso che si instaura tra aumento dei malati da curare e aumento delle spese sanitarie bisognerebbe discutere come di una questione pragmatica sì, ma con un forte senso di responsabilità umana. Dal punto di vista economico se si spende di più in farmaci che riducono le recidive, meno si spende per ricoveri in ospedale e giornate di lavoro perdute: in questo caso, si possono invitare i redattori del bilancio pubblico ad essere generosi. Ma bisogna chiedersi cosa fare quando si sa che un malato destinato a non sopravvivere può avere la vita allungata di un anno o le sofferenze alleviate se curato con farmaci costosi. Anche le terapie palliative costano eppure sono essenziali affinché i malati terminali vadano incontro al loro destino nel maggiore conforto possibile e le loro famiglie siano sollevate da compiti insostenibili. In questi, come in tanti altri casi, come si fa a stabilire il crinale tra equità e risparmio? Come si possono inventare politiche di spesa strategiche accompagnate da scelte eque? Sono questi i problemi odierni ed hanno ormai una dimensione globale che travalica le competenze e le responsabilità delle scelte nazionali.

Piuttosto bisogna guardare al progresso scientifico, da sempre alleato dei malati, di tutti i malati, con occhi scevri di compiacimenti futuribili. Esso ha ormai una dimensione globale che non può essere arrestata e promette agli esseri umani la via perpetua verso il benessere. È necessario riflettere, invece, sul motivo per il quale le ricadute delle scoperte scientifiche non sono accessibili a tutti e, anzi, a causa dei loro costi sono esse stesse foriere di nuove frizioni sociali che colpiscono proprio la popolazione sofferente. Un confronto su questo punto, che travalica qualsiasi dimensione nazionale, va imposto ai rappresentanti della governance internazionale. La "lotta" deve essere trasferita in quelle sedi e deve diventare oggetto di decisioni globali prese con le armi del dibattito e del confronto. Oggi la novità è rappresentata dalla prospettiva di un'alleanza tra medici scienziati e malati che può e deve proiettare la sua progettualità nella sfera della politica, anche ai massimi livelli mondiali.



[Scheda 8]

L' AUTISMO

Diagnosi e prognosi del disturbo. La diagnosi dell'autismo comporta notevoli difficoltà. Molto importante è il ruolo svolto dai genitori e fondamentale la prontezza con la quale essi riescono a riconoscere la presenza di anomalie nel funzionamento delle abilità del bambino. Alcuni studi hanno evidenziato che in più del 50% dei casi i genitori individuano i primi segni della patologia entro il primo anno di vita, mentre in quasi il 90% dei casi entro il secondo anno. I segnali che suscitano preoccupazione sono generalmente un ritardo di linguaggio e disturbi nelle interazioni. Tali segnali diventano ancora più chiari ed indicativi della presenza di qualche tipo di "disfunzione" o problema se, tra i 10 e i 18 mesi, vi è un ridotto utilizzo dello sguardo, uno scarso interesse per i giochi sociali, verso gli altri, una ridotta imitazione e comunicazione non verbale. La prognosi è legata esclusivamente al livello di capacità cognitive del soggetto. Le diagnosi cliniche e le strutture che accolgono gli autistici variano a seconda della fascia di età all'interno della quale rientra un individuo. Ad esempio, i soggetti con funzionamento cognitivo grave e medio-grave sono inseriti in centri protetti e comunità terapeutiche, come gli individui che presentano un ritardo mentale. Gli adulti con un medio funzionamento cognitivo necessitano invece dello stesso tipo di assistenza sanitaria richiesto da soggetti con patologie psichiatriche.

Le cause dell'autismo, alcune ipotesi. Non è possibile effettuare una stima precisa e attendibile del numero di casi di autismo. Tuttavia, è stata rilevata una presenza di 6-10 casi su 10.000 valore che, se considerato all'interno dei disturbi psichiatrici in età evolutiva (ovvero in età compresa tra i 3 e i 18 anni circa), indica che il 3% di soggetti che soffrono di disturbi psichiatrici sono affetti da autismo. Generalmente i soggetti maggiormente colpiti sono di sesso maschile, con un rapporto maschi-femmine di 5:1. Tuttavia nelle femmine il disturbo si manifesta con un livello di gravità maggiore. Da parte di alcuni studiosi è stata ipotizzata la presenza di una componente genetica alla base del disturbo autistico, sebbene non sia ancora stato identificato un gene specifico. Innanzitutto, gemelli omozigoti hanno una più alta probabilità di incorrere nella patologia rispetto a gemelli dizigoti del medesimo sesso. Inoltre è stata rilevata, tra i fratelli dei malati, un'incidenza di tale disturbo variante tra il 3% e il 7%. In particolare, vi è un rischio da 50 a 100 volte maggiore che i fratelli dizigoti siano colpiti da tale patologia rispetto alla popolazione normale. Nei fratelli omozigoti la percentuale sale raggiungendo il 90% di possibilità. Alcuni studi effettuati sui gemelli hanno riscontrato che nel 60% delle coppie di gemelli monozigoti (gemelli derivanti dalla stessa cellula uovo) vi era una concordanza per l'autismo; inoltre nel 92% di tali coppie è stata rilevata la presenza di anomalie comportamentali e di interazione. Questi studi segnalano come nel disturbo autistico sia ragionevole ipotizzare una forte componente genetica (Bailey *et al.*, 1995).

Le differenti terapie. Verso un approccio multidisciplinare. Gli studi di Rogers, effettuati su un campione di bambini statunitensi ed impostati su un approccio di tipo neocomportamentista, segnalano la presenza di notevoli progressi dopo uno o due anni di trattamento intensivo. In primo luogo, nei casi analizzati si ha un'accelerazione della velocità di sviluppo che si manifesta in un innalzamento del Quoziente di Intelligenza (QI). Circa il 35-45% dei bambini possono raggiungere dei livelli di abilità e capacità, in alcune aree, che risultano essere nella norma, con un aumento del livello di QI anche di 20 punti. Per quanto riguarda i progressi linguistici, il 75-95% di soggetti sviluppano potenzialità tali da poter raggiungere discreti livelli di linguaggio funzionale; il 73% riesce ad acquisire un linguaggio adeguato alla fine dell'intervento (verso i 5 anni).

I costi di assistenza per i soggetti autistici. Un resoconto dettagliato è stato pubblicato nel 2001 in Gran Bretagna. Dalle indagini effettuate risulta che il costo del sostentamento di individui con tale patologia appare variabile a seconda del livello di integrità delle funzioni cognitive. Il costo sostenuto per il mantenimento di soggetti autistici con ritardo mentale si aggira intorno a circa 1.337 euro l'anno, cifra che risulta più elevata rispetto a quella necessaria per curare e mantenere un individuo con disturbo autistico e con un funzionamento cognitivo ed intellettuale nella norma, che è pari a 405 euro. Poiché l'incidenza dell'autismo è di circa 5 casi su 10.000 persone, i costi per un paese dovrebbero aggirarsi annualmente intorno ai 1.500 milioni di euro. Tale stima è stata ottenuta basandosi sulla popolazione britannica, ma può essere considerata un indice attendibile anche per quella italiana, poiché hanno un'analogia consistenza numerica.



[Scheda 9]

OMEOPATIA, MEDICINA TRADIZIONALE CINESE, FIORI DI BACH, AGOPUNTURA: CURE DOLCI O CURE INUTILI?

La medicina alternativa in Italia. Nel nostro Paese non esistono leggi nazionali che regolano il ricorso alla medicina non convenzionale, anche se nel 1999 è stata approvata una legge che la favorisce come forma di integrazione delle prestazioni sanitarie tradizionali, prevedendo l'introduzione di fondi integrativi per il potenziamento dell'erogazione delle cure alternative. In ogni caso, già nel 1997 la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri aveva istituito una Commissione per le pratiche non convenzionali sollecitando gli Ordini provinciali a regolamentare tali prassi. Pertanto i vari Ordini hanno istituito i registri degli operatori delle medicine alternative. Attualmente è ancora in discussione alla Camera il decreto di attuazione della direttiva europea 2001/83 che stabilisce le norme che regolano, presso gli Stati membri l'uso, il consumo, la produzione e la sperimentazione dei farmaci. Tale decreto, però, non raccoglie consensi presso i fautori delle medicine non convenzionali che temono il ritiro dal mercato di una quantità considerevole di medicinali omeopatici. Esso, infatti, prevede che i medicinali omeopatici possano essere utilizzati e commercializzati solo dopo aver superato le stesse fasi sperimentali a cui sono sottoposti i farmaci allopatrici. Ma i farmaci non convenzionali, però, se vengono sottoposti alle stesse tecniche di sperimentazione necessarie per i farmaci allopatrici, potrebbero risultare inefficaci sia perché hanno una composizione diversa rispetto a quelli tradizionali sia perché subiscono un processo di altissima diluizione.

Esistono, però, in proposito leggi regionali come quelle emanate dalla Toscana e dal Piemonte. Il Piemonte con la legge n.25 del 24 ottobre 2002 ha istituito una Commissione regionale permanente per le pratiche terapeutiche e le discipline non convenzionali ed un registro regionale degli operatori che le realizzano. La Toscana approvando la legge n.72 del 1998 ha rimesso al Piano Sanitario Regionale il compito di stabilire gli strumenti necessari per l'introduzione delle medicine non convenzionali come supporto alle cure tradizionali. Ma, anche laddove non esiste una legge specifica, sono state realizzate diverse iniziative a favore della medicina non convenzionale. In Emilia Romagna è stato istituito un Osservatorio regionale per le medicine non convenzionali. In Umbria il Piano sanitario 2003-2005 prevede una sinergia organizzativa e funzionale per quanto riguarda i servizi specialistici territoriali da parte degli esperti della medicina tradizionale e di quella alternativa. La Regione Campania ha istituito un «fondo per lo sviluppo della ricerca e per sostenere le esperienze delle AA.SS.LL. e delle strutture private già operanti sul territorio regionale per quanto attiene la medicina non convenzionale». La Lombardia, partendo dal presupposto che il ricorso alla medicina non convenzionale possa ridurre i costi del Servizio sanitario, ha approvato una serie di progetti collegati a questo nuovo modo di curarsi. La Toscana, dopo aver istituito una Commissione regionale per le medicine non convenzionali, ha promosso e finanziato diversi studi, ricerche e sperimentazioni per valutare l'efficacia della cura alternativa. La Regione ha anche finanziato una serie di progetti di Aziende sanitarie toscane per iniziare e consolidare attività pubbliche di medicina alternativa. L'impegno profuso dalla Regione a favore delle medicine non convenzionali ha comportato una forte diffusione di queste pratiche all'interno del Sistema Sanitario Regionale (SSR). Con il Piano sanitario 2005-2007 sono state definitivamente inserite nel SSR le medicine non convenzionali caratterizzate da un livello sufficiente di scientificità ed è stato previsto per queste l'introduzione nei Livelli Essenziali di Assistenza (i cosiddetti LEA regionali). La Toscana è l'unica regione in Italia in cui i medicinali omeopatici sono a carico del Servizio pubblico. Con la legge regionale n.40 del 24 febbraio 2005, inoltre, i rappresentanti delle medicine complementari, per la prima volta, sono entrati a far parte dei Consigli sanitari delle Asl e delle Aziende ospedaliere, in linea con la convinzione da parte della Regione a proseguire per la strada del confronto positivo e del rispetto della sicurezza dei malati riguardo alla medicina alternativa. Infine, la Regione ha intrapreso una campagna informativa per offrire ai cittadini tutte le notizie necessarie per poter usufruire dei servizi di medicina alternativa. La Regione Piemonte, per prima, ha approvato una legge che ha istituito il registro degli operatori delle discipline e delle pratiche alternative, ha regolamentato l'iscrizione ad esso, ha istituito una Commissione permanente e ha fissato delle sanzioni amministrative contro coloro i quali praticano la medicina alternativa senza essere iscritti al registro regionale. Ma questa legge è stata ritenuta illegittima dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.424 del 25 novembre 2005: per la Consulta, infatti, le Regioni non hanno il diritto di legiferare sull'individuazione delle figure professionali e



l'istituzione di nuovi albi, essendo materia di esclusiva competenza dello Stato. In base ai dati del censimento condotto dal Servizio sanitario della Toscana nei primi mesi del 2005, in Italia risultano 133 centri pubblici di medicina non convenzionale. La Toscana, oltre ad essere la regione che ha intrapreso più iniziative a sostegno di questo tipo di pratiche mediche, registra il numero più elevato di centri pubblici di medicina non convenzionale: 60 strutture che corrispondono, in percentuale, al 45% del totale nazionale. Seguono la Lombardia e l'Emilia Romagna che contano rispettivamente 16 e 12 centri pubblici di medicina alternativa. Il Piemonte, invece, vanta solo 7 strutture pubbliche mentre ben 6 regioni si caratterizzano per l'assenza di queste ultime.

L'omeopatia. Nel mondo sono 300 milioni i pazienti che ricorrono alle cure omeopatiche, di questi 50 milioni vivono in Europa. In **Italia fanno ricorso all'omeopatia 11 milioni di persone** e, secondo l'Omeoindustria, si tratta prevalentemente di donne laureate appartenenti al ceto medio-alto, residenti al Centro o al Nord e con un'età compresa tra i 33 e i 44 anni. I medici impegnati in questo tipo di cura sono 12.000, le farmacie che vendono i prodotti omeopatici sono oltre 7.000, il fatturato si aggira intorno ai 300 milioni di euro all'anno. La cura omeopatica consiste nella somministrazione di dosi infinitesimali di una sostanza che può essere di origine vegetale, minerale o animale e che, se somministrata in dosi massicce, è capace di provocare nell'uomo sano gli stessi sintomi presenti nel malato. In pratica una parte di sostanza viene diluita in 99 parti di un diluente (nella maggior parte dei casi si tratta di acqua) per poi essere agitata con forza. La diluizione viene ripetuta più volte fino a quando scompare quasi completamente ogni traccia della sostanza originale. Generalmente ci si affida alla medicina omeopatica per curare malattie croniche o ricorrenti oppure alcuni disturbi che la medicina tradizionale non è in grado di diagnosticare. La maggior parte dei pazienti omeopatici, d'altra parte, non ha abbandonato le forme di cura tradizionale. Di solito chi sceglie l'omeopatia lo fa per curare patologie meno gravi come l'emicrania, le allergie, senza tralasciare la possibilità di ricorrere ai farmaci e alle cure tradizionali in casi di problemi fisici molto seri.

La medicina tradizionale cinese. Se si esclude quella convenzionale, la medicina tradizionale cinese è senza ombra di dubbio la più seguita al mondo. Nel corso dei millenni la medicina tradizionale cinese ha sviluppato diverse modalità d'intervento come l'agopuntura, la moxibustione, la fitoterapia cinese, il massaggio cinese, la diagnosi energetica. La **moxibustione** nasce dalla convinzione che molti disturbi trovano conforto nel sentirsi riscaldati e consiste nella stimolazione dei punti di agopuntura con il calore della moxa (artemisia) bruciata. Trasformata l'artemisia, precedentemente essiccata, in impasto si formano delle palline o coni che, dopo essere stati appoggiati sui punti di agopuntura vengono accesi all'estremità superiore e lasciati lì fino al loro completo spegnimento. Questa terapia è complementare all'agopuntura e, al contrario di quest'ultima, è particolarmente efficace in caso di malattie croniche con metabolismo lento (ad esempio arti freddi, stanchezza, pallore, brividi). Una serie di studi hanno dimostrato l'efficacia della moxibustione in soggetti colpiti da deficit immunitari in quanto questa si è rivelata capace di stimolare le difese immunitarie dell'organismo. La **diagnosi energetica** esamina i sintomi dei pazienti valorizzando aspetti che la medicina tradizionale ha definitivamente accantonato in seguito all'introduzione delle nuove tecnologie cliniche. Si basa, infatti, sull'esame della lingua, sull'osservazione del colorito, della morfologia generale del corpo e degli arti, delle caratteristiche della voce, del respiro, della tosse e sull'ispezione del viso e degli occhi, oltre che sulla palpazione dei polsi. La **fitoterapia** permette di curare numerose malattie attraverso l'utilizzo di erbe medicinali e dei suoi derivati. Essa si dimostra utile per la cura della sindrome ansiosa e depressiva, delle infiammazioni dell'apparato respiratorio e di quello cardiocircolatorio, dei problemi osteoarticolari, delle malattie uro-genitali, delle allergie della pelle. Oltre che per la maggiore quantità di sostanze utilizzate, la fitoterapia cinese si differenzia da quella occidentale per la propensione ad associare diversi rimedi allo scopo di potenziare i benefici e ridurre gli effetti collaterali. Il **massaggio cinese** è particolarmente indicato per il trattamento delle patologie di tipo muscolo-scheletrico-articolare, per quelle riconducibili allo stress emotivo, per quelle gastroenteriche e per tutti i tipi di patologie che sono di natura soggettiva. Il massaggio, oltre che con le mani, può essere effettuato con i piedi, con i gomiti ed in molti casi è caratterizzato dall'utilizzo di creme, oli e talco in polvere. L'**agopuntura** è la tecnica della medicina tradizionale cinese più nota. Si basa sull'utilizzo di aghi che vengono infissi nella cute in particolari punti dei meridiani energetici in modo da armonizzare la circolazione energetica dell'organismo. Gli aghi, infatti, penetrando nell'epidermide stimolano le fibre nervose che a loro volta bloccano la trasmissione del dolore.

I fiori di bach. Utilizzati prevalentemente nel campo delle emotività e degli stati d'animo, sono conosciuti come rimedi che curano le emozioni. Il loro fondatore, il dottore Edward Bach, prese spunto dalla



convinzione che le malattie rappresentano l'esternazione di stati d'animo negativi come l'ansia, le preoccupazioni, l'impazienza, la paura. Secondo il medico inglese, stati d'animo negativi, infatti, indeboliscono la vitalità dell'individuo rendendo il corpo particolarmente sensibile alle infezioni ed alle malattie. I fiori di Bach sono il risultato di un processo che ha inizio con l'esposizione dei fiori, immersi nell'acqua, al sole. In un arco di tempo che va dalle 2 alle 4 ore il sole trasferisce i principi energetici (contenuti nei fiori) all'acqua. A questo punto i fiori vengono estratti dall'acqua e ad essa si aggiunge, come conservante, una certa quantità di alcool. In assenza del sole i fiori vengono bolliti a lungo. Attualmente sono 38 le essenze floreali utilizzate per combattere l'ansia, gli attacchi di panico, la paura, l'indecisione, la solitudine; esse sono divise, in base alle proprietà curative, in 7 categorie a cui va aggiunto un rimedio di emergenza. Tali categorie corrispondono agli stati d'animo da curare: la paura; l'indecisione; la perdita di ogni tipo di interesse; la solitudine; il senso di dipendenza da altri o da influenze esterne; la perdita della speranza; la mancanza di attenzione per il proprio fisico. I fiori di Bach devono essere scelti in modo appropriato a seconda del disturbo emotivo che si vuole contrastare. In Italia nel 2004 sono stati venduti 550mila prodotti (12% in più rispetto al 2003) per un totale di 3 milioni di euro di fatturato. Ricorrono ai fiori di Bach i cittadini di età compresa tra i 25 e i 44 anni; nell'84% dei casi si tratta di donne (Centro documentazione dell'Eurispes).



[Scheda 10]

BEAUTY FARM E CHIRURGIA ESTETICA

Belli ad ogni costo. Prendersi cura della propria bellezza è ormai un must irrinunciabile. Mediamente per questa voce del bilancio una famiglia spende dai 300 ai 350 euro al mese. Un donna spende per le creme per il viso dai 3,5 ai 30 euro, per quelle rassodanti dai 12 ai 40 euro, per quelle anti-cellulite dai 15 ai 45 euro, mentre gli uomini e i ragazzi spendono rispettivamente dai 30 ai 100 euro e dai 15 ai 32 euro. Se questi prodotti si acquistano almeno ogni due mesi, ogni membro della famiglia destina dai 40 ai 50 euro al mese all'attività sportiva frequentando una palestra. La spesa da sostenere per mantenersi in forma aumenta se si decide di associare l'uso delle creme e delle lozioni con i trattamenti in istituti di bellezza. Nei centri estetici si spendono dai 70 a 120 euro per ciascun trattamento e dai 30 ai 60 euro per un massaggio. Non risparmia neanche chi sceglie di dimagrire senza chiudersi in una clinica di bellezza. Infatti il menù dietetico a base di verdura, proteine, frutta, comporta ogni mese un aumento del 40% della spesa che abitualmente si sostiene per l'alimentazione (Centro documentazione dell'Eurispes).

Il giro d'affari della bellezza. Nel 2004, il costo dei cosmetici è aumentato dell'8% ed il fatturato del settore ha registrato un incremento del 3,8% (7.413,5 milioni di euro nel 2004, a fronte dei 7.142 milioni di euro del 2003). A causa dell'elevato costo dei cosmetici, i cultori della bellezza, per risparmiare, hanno preferito acquistare i prodotti delle farmacie e delle erboristerie (che hanno così incrementato rispettivamente dell'8,6% e del 6% il loro fatturato rispetto al 2003) invece di quelli delle profumerie, senza però rinunciare a prendersi cura della propria immagine.

Il fatturato del settore cosmetico è **creciuto ancora nel 2005 (2,7%)**, anche se l'incremento maggiore si è registrato per le esportazioni (6,5%).

Anche nel 2005, le farmacie e le erboristerie sono state i canali di vendita scelti dagli italiani, con un ulteriore incremento del fatturato pari rispettivamente al 4,8% ed al 4,5%. Allo stesso tempo sono cresciute anche le vendite dei terzisti, mentre sono diminuite quelle degli acconciatori, delle estetiste, delle profumerie e della grande distribuzione. Quest'ultima ha registrato una contrazione dell'1% nel 2005 dopo che, fino all'inizio del 2004, si era distinta per un boom delle vendite dei prodotti di bellezza.

I prodotti più acquistati sono quelli per il corpo (16,9%), per i capelli (16,3%), per il viso (14,8%) e per il trucco (14,2%), per i quali gli italiani nel 2004 hanno speso rispettivamente 1.161, 1.186, 1.078 e 876 milioni di euro (dati Unipro). Nelle vendite dei prodotti per il trucco, per l'igiene della bocca e per quelli della linea maschile si riscontra un aumento rispettivamente del 6,3%, del 6,7% e del 6,2%. All'interno delle singole voci di prodotto è cresciuta l'entità degli acquisti delle creme anti-cellulite (10,6%) e di quelle anti-invecchiamento (7,7%). In particolare ha registrato **un incremento del 30,1% la vendita delle creme per gli uomini** che in tal modo fanno lievitare costantemente la fetta di mercato che riguarda i prodotti per la bellezza maschile. Questi ultimi rappresentano quasi 1/3 (29,6%) del consumo globale dei cosmetici in Italia.

Bisturi e bellezza. La spesa più consistente rimane quella sostenuta da chi ricorre alla chirurgia estetica. Per eliminare le borse sotto gli occhi (blefaroplastica), ad esempio, si pagano dai 2.500 ai 3.500 euro, per ridurre (mastoplastica riduttiva) o incrementare (mastoplastica additiva) il seno servono dai 5.000 ai 7.000 euro, per la liposuzione dai 2.500 ai 5.000 euro, per il mini lifting dai 3.000 ai 5.000 euro, per far scomparire le macchie del viso dai 1.500 ai 4.000 euro, per i filler e il botulino, che permettono di distendere le rughe intorno alla bocca e agli occhi, dai 250 ai 500 euro a trattamento.

Costo di alcuni interventi di chirurgia estetica

Anno 2005

Valori assoluti in euro

Interventi	Spesa minima	Spesa massima
Blefaroplastica	2.500	3.500
Mastoplastica (additiva/riduttiva)	5.000	7.000
Filler	250	500
Macchie viso	1.500	4.000
Liposuzione	2.500	5.000
Mini lifting	3.000	5.000

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes.



Secondo le statistiche più recenti sono oltre 600.000 gli italiani che ogni anno si rivolgono al chirurgo estetico. Si tratta in prevalenza di donne, anche se è in costante aumento il numero degli uomini che si sottopongono a questo tipo di interventi.

Gli **interventi estetici più richiesti** (50%) dalle donne italiane sono i trattamenti contro la cellulite, come la lipoaspirazione e la liposcultura, seguiti dalle operazioni per aumentare il volume del seno (25%). La mastoplastica additiva è particolarmente scelta dalle donne del Nord (70%), le quali primeggiano rispetto a quelle del Sud anche nel ricorso al mini-lifting (80%). Le donne del Mezzogiorno, invece, optano per l'epilazione definitiva, per la cancellazione delle macchie scure sul viso, sulle mani e sul décolleté provocate da lunghe esposizioni al sole (7° Congresso della Società italiana di medicina e chirurgia estetica, 2005).

Il **Sesso maschile** si affida alla chirurgia estetica soprattutto per l'autotrapianto dei capelli (30%) e per la liposuzione ai fianchi e all'addome (21%). Questo dato mostra un mutato atteggiamento da parte degli uomini, che nel 2002 preferivano di gran lunga la liposuzione e la rinoplastica (20%) al trapianto dei capelli (5%). In genere ci si avvicina alla medicina estetica verso i 35 anni, sono molti i giovani di età compresa tra i 18 e i 25 anni (20-30%) che si sottopongono ad una operazione. L'età dei pazienti influisce sul tipo di intervento scelto: le più giovani optano quasi sempre per l'intervento al seno e per la riduzione dell'accumulo di grasso, mentre dopo i 40 anni si cerca di attenuare le rughe e l'invecchiamento.

Il **trattamento preferito dagli italiani** che vogliono eliminare le rughe rimane il botulino. In Italia, in un solo anno sono stati realizzati, secondo il dottor Scuderi (Ordinario della cattedra di chirurgia plastica al policlinico Umberto I), 20.000 trattamenti di questo tipo; nel mondo ne sono stati realizzati più di un milione.

L'ultima novità. La nuova tecnica si chiama *Collagen induction therapy* e si basa sulla stimolazione delle cellule impigrite dall'età. La stimolazione avviene passando un roller di aghi sulla parte da trattare. In questo modo gli aghi procurano tante piccole emorragie che, nel tentativo di guarire la ferita, attivano gli ormoni che mettono in moto i fibroblasti. Questi ultimi vengono stimolati, a loro volta, dalla vitamina A, con la quale la pelle si arricchisce nel corso delle quattro settimane che precedono il trattamento. Questa terapia ha effetti visibili già dopo la prima applicazione ed ha un costo che varia tra i 1.500 e i 1.800 euro per un ciclo di quasi 4 mesi.

Il culto del benessere. Nate per le donne e utilizzate quasi esclusivamente da loro per anni, le **beauty farm** negli ultimi tempi sono diventate una meta ambita anche per gli uomini, sempre più attenti al proprio aspetto fisico. Il mito del macho e del volto virile è insomma svanito, lasciando il posto a quello di un uomo sempre giovane, più bello e curato, che non ha nulla da invidiare al fascino femminile. Non a caso il trattamento più diffuso tra gli esponenti del sesso maschile è la ceretta dorsale, anche se la maggior parte di quelli che si recano nelle beauty farm sono guidati dal desiderio di eliminare le cosiddette "maniglie dell'amore". Le beauty farm sono sempre pronte ad offrire ai propri clienti formule personalizzate, attingendo ai fiori e ai frutti della natura: sono sempre più numerosi, infatti, i trattamenti a base di prodotti naturali con un elevato valore biologico. Si spazia dalla *wine therapy* alla *chocolate therapy*, passando per il peeling e il bio-lifting a base di succo di mele, per i bagni nei petali e nell'acqua di rose, nel latte o nello yogurt: senza mai accantonare gli antichi fanghi e le alghe, oltre ai massaggi di ogni genere.



CAPITOLO 2

LAVORO E WELFARE

LAVORO E BEN VIVERE

Il tema del ben vivere, riferito all'aspetto lavorativo, rappresenta una questione centrale e di particolare attualità nella prospettiva di sviluppo del sistema economico e sociale del Paese. Ci si riferisce, in particolare, ai fattori che compongono il *file* lavorativo complessivamente considerato, quali, l'occupazione, il salario, la formazione professionale, la famiglia, la prestazione dei giovani e della donna, la cura dei figli, le prospettive di vita e di attività lavorativa dei "giovani anziani" e le forme di sostegno previdenziale. Tali fattori costituiscono l'asse portante del rapporto fra lavoro e qualità della vita, riflettendosi in maniera diretta ed irreversibile sugli aspetti personali degli individui.

Il quadro di riferimento: rinnovamento continuo. Se si analizza il contesto sociale, economico e normativo in cui opera il lavoratore, emerge un primo dato incontrovertibile: il lavoratore naviga all'interno di un flusso di rinnovamento continuo. A partire dalla cosiddetta rivoluzione tecnologica della metà degli anni Settanta, si può dire che nel rapporto di lavoro "nulla è stato più come prima". I cambiamenti economici e strutturali sono stati così profondi e radicali da indurre le imprese ad una rincorsa continua verso nuovi modelli organizzativi ed i lavoratori ad una ricerca sempre più esasperata del posto di lavoro stabile e tutelato. La prima rivoluzione tecnologica ed i conseguenti processi di riconversione industriale determinano un alto livello di disoccupazione, sconosciuto negli anni del boom economico e mostrano il ruolo fondamentale di un sistema di formazione professionale che, fino alla fine degli anni Ottanta, in Italia era stato pressoché inesistente. Inoltre, i due fenomeni rappresentano il segnale d'inizio di una lenta erosione del primato del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ossia del posto fisso, privilegiando in misura crescente l'adozione del contratto a termine, in funzione di deterrente della disoccupazione o, se si vuole, di "volano" occupazionale. La capacità della tecnologia informatica di basarsi su informazioni che navigano libere nello spazio e nel tempo, priva il diritto del lavoro del "dove", ovvero di un referente locale certo e determinato, e pone le basi di un sistema produttivo globalizzato che valica, annullandoli, i confini del territorio nazionale e acuisce le esigenze di competitività del sistema economico, spingendo le imprese occidentali, ancora "convalescenti" dalla crisi degli anni Settanta, a chiedere, accanto ai processi di ristrutturazione ed esternalizzazione, un minor costo del lavoro ed una ampia flessibilità nell'uso della manodopera. Basti pensare che il costo del lavoro per unità di prodotto, fra il 2000 ed il 2004, in Italia è aumentato del 15,8%, mentre in Germania è diminuito del 2% ed in Francia dell'1,5%.

Le tre vie della flessibilità. Il quadro che deriva dal complesso delle nuove misure, adottate in nome di una maggiore elasticità ed adattabilità della prestazione lavorativa, si caratterizza, com'è noto, per una *flessibilità* cosiddetta *in entrata*, in seguito alla abolizione del monopolio pubblico del collocamento, alla liberalizzazione del contratto a termine ed alla introduzione della somministrazione di manodopera; e per una *flessibilità* cosiddetta *funzionale*, relativa allo svolgimento del rapporto di lavoro, con particolare riguardo all'articolazione dell'orario di lavoro (part time, lavoro a chiamata e lavoro ripartito o in coppia). Non si è invece realizzata la cosiddetta *flessibilità in uscita*, richiesta con l'abolizione dell'art. 18 (reintegrazione nel posto di lavoro) dello Statuto dei lavoratori. In tema di licenziamento, il Libro Bianco sul mercato del lavoro riconosce il principio del licenziamento giustificato, ribadito dalla Carta di Nizza, e si limita a ricordare che negli altri ordinamenti è prevista la possibilità di corrispondere un'indennità in alternativa alla reintegrazione. Ma si può senz'altro affermare che tale mancata realizzazione è solo parziale, nel senso che,



pur nella permanenza della tutela reale del posto di lavoro, il legislatore ha eroso profondamente l'area di applicazione del contratto a tempo indeterminato, favorendo di una serie di contratti "temporanei" (fra i quali, oltre al comune contratto a tempo determinato, l'apprendistato, il contratto d'inserimento, di somministrazione ed il lavoro accessorio). In questo quadro, il lavoratore si muove a disagio, secondo percorsi all'insegna dell'insicurezza ed inseguendo un posto di lavoro stabile in una dimensione qualitativa di soddisfazione dei propri fabbisogni, che appare sempre più precaria, malgrado le strategie occupazionali attuate dal legislatore.

Diritto dell'occupazione e dell'occupabilità. Non v'è dubbio che alla base delle norme emanate fra gli anni Novanta e il 2000, vi sia l'intento di favorire, accanto alla competitività delle imprese, un aumento dei livelli occupazionali. In particolare, l'impostazione "regolatoria" dell'ultimo decennio per così dire si "sdoppia". Fino agli anni più recenti, tradizionalmente, il legislatore ha "giocato in difesa", limitando l'autonomia privata ed il potere d'impresa, attraverso la previsione di norme inderogabili ed indisponibili rivolte soprattutto ai lavoratori occupati ("diritto del lavoro dell'occupazione") e, al tempo stesso, affrontando il delicato tema dell'allocazione della manodopera quasi unicamente per impedire abusi e/o trattamenti antidiscriminatori. A partire dagli anni Novanta, invece, pur mantenendo la sua funzione difensiva, il legislatore "gioca in attacco", si muove cioè in positivo, perseguendo l'obiettivo di favorire la creazione ed il mantenimento dei posti di lavoro, attraverso specifiche politiche attive, anche a tutela dei disoccupati e, in generale, dei soggetti "disponibili" a prestare un'attività lavorativa ("diritto del lavoro dell'occupabilità"). Tale svolta strategica consente di passare da una prospettiva meramente regolativa ad uno sviluppo dinamico delle relazioni di lavoro.

La ricerca del posto di lavoro. Il decreto n. 276 del 2003 perfeziona il nuovo sistema di collocamento della manodopera, con una riforma ("riformata" prima ancora di essere attuata) degli operatori pubblici e privati del mercato del lavoro e della funzione allocativa che non facilita certamente il compito, già arduo, della struttura pubblica di gestire il collocamento in concorrenza con le agenzie private. Il decreto predispone nuove misure per favorire e regolare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, disegnando un sistema di servizi per l'impiego, pubblici e privati, autorizzati ed accreditati, che agiscano in correlazione con il sistema di orientamento e di formazione professionale, quali strumenti di politica attiva dell'impiego ed elementi essenziali per la valorizzazione delle competenze. Tali servizi operano in rete, avvalendosi della "Borsa del lavoro". Si attua così il passaggio dal collocamento "mediazione" al collocamento "informazione", anche allo scopo di combattere l'evasione fiscale e contributiva. Il ruolo svolto dai servizi pubblici, nell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, si propone di favorire l'occupabilità essenzialmente attraverso tre vie. *Occupabilità difensiva*, vuole proteggere la manodopera più debole (ad es. i disabili) dai rischi di incertezza nella ricerca del posto di lavoro. *Occupabilità attiva*, è indirizzata all'inclusione sociale ed al riallocazione degli esclusi dal mercato del lavoro. *Occupabilità dinamica*, è orientata verso la riorganizzazione ed il potenziamento del sistema di allocazione della manodopera, in collegamento continuo con la riqualificazione e la formazione professionale. Il sistema così concepito soffre però di una serie di carenze come: la mancanza di strumenti e risorse adeguate ad affrontare le diverse problematiche legate al lavoro ed alla persona; i problemi legati alla delicata ripartizione delle competenze fra Stato e Regione nel governo del mercato del lavoro; e le difficoltà incontrate nella gestione concreta dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro. La Riforma, inoltre, articola l'attività di intermediazione, moltiplicandone gli operatori.

Talento e formazione professionale. A fronte delle difficoltà incontrate lungo le vie "contorte" della ricerca del posto di lavoro, è ormai generalizzata la convinzione che lo strumento per eccellenza della occupabilità sia costituito da una forte professionalità (considerata anche pilastro fondamentale nella sfida della competitività). Si ritiene perciò indispensabile potenziare le cosiddette risorse intangibili attraverso l'impulso alla formazione professionale ed alla valorizzazione dei talenti. In questa ottica, è imprescindibile l'investimento sulle abilità, inteso come miglioramento permanente del bagaglio di conoscenze e capacità dei lavoratori. Tuttavia, l'Italia può contare solo sull'8% di laureati (fra i giovani di 25-34 anni), contro il 20% della Germania, il 23% della Gran Bretagna, il 25% di Francia, Spagna e Grecia ed il 32% degli Usa (*Sole-24 Ore*, 10 marzo 2005). Inoltre, solo il 6% dei nostri laureati trova collocamento a sei mesi dalla laurea, contro il 36% di Spagna e Grecia, il 68% di Finlandia e Belgio ed il 78% della Svezia (*Sole-24 Ore*, 4 marzo 2005). Nel nostro Paese il capitale umano professionalizzato è scarso o non è adeguatamente utilizzato. In particolare, il nostro sistema formativo appare eccessivamente frammentato e disorganico. A tutt'oggi i percorsi formativi: non sono attuati in modo omogeneo in tutte le Regioni – al fine di evitare la



differenziazione geografica dei percorsi professionali, che si traduce inevitabilmente in una diseguale distribuzione dei diritti; non sono compiutamente organizzati, pianificati e monitorati per: a) rispondere, su tutto il territorio e nei diversi settori, alla richiesta formativa delle imprese e dei lavoratori; b) evitare sperequazioni e carenze nella realizzazione dei processi di formazione; c) assicurare l'acquisizione di competenze spendibili sul mercato del lavoro. In quest'ultimo ambito, in particolare, si situa anche il fenomeno della cosiddetta fuga dei cervelli. Sicché allo spreco di risorse umane e materiali, determinato da una formazione non adeguata, si aggiunge la carenza di personale di eccellenza.

Innovazione, Creatività e Ricerca. È opinione condivisa che, di fronte alle nuove sfide provenienti dalla globalizzazione e dalla fase post global, sia opportuno affrontare il cambiamento, mobilitando le risorse verso percorsi capaci di operare fra la necessaria conservazione delle protezioni di base e la improcrastinabile conversione degli strumenti per una nuova competitività. Si tratta cioè di promuovere una "tensione permanente al cambiamento", un programma di continuo rinnovamento tecnologico ed industriale, soprattutto sotto il profilo della professionalità del fattore lavoro e della qualità dei prodotti. L'innovazione cammina accanto alla creatività ed alla ricerca. S'impone pertanto una nuova strategia culturale che ruota intorno alla persona, attraverso un processo di "riconversione dei saperi", orientato allo sviluppo dell'innovazione oltre che alla crescita professionale. La valorizzazione delle competenze, la messa in rete delle intelligenze ed un rinnovato rapporto fra centri di ricerca, Università e mondo delle imprese, dovrebbero comportare una nuova "carica creativa" del sistema produttivo, "trattenendo" le risorse umane emergenti, ed attraendo qualificazioni elevate fino ad importare competenze.

Il lavoro della donna. Secondo i dati Istat, a gennaio 2004, gli occupati sono 21 milioni e 991mila, con un aumento di 167mila rispetto al gennaio 2003 (+0,8%), in lieve decelerazione rispetto al passato. Il tasso di occupazione (rapporto fra occupati e popolazione con più di 15 anni) passa dal 55,4% al 55,8%, con un aumento delle "nuove" lavoratrici (+85mila) rispetto ai "nuovi" lavoratori (+84mila). Malgrado questo leggero rialzo, i soggetti in cerca di lavoro sono ancora 2 milioni 187mila. Anche se i dati dicono che il livello occupazionale delle donne è aumentato, nel nostro Paese il fenomeno della femminilizzazione della forza lavoro, benché irreversibile ed improcrastinabile, è ancora in ritardo, appesantito soprattutto dal difficile equilibrio fra "lavoro" e "famiglia" e tra "lavoro" e "carriera". La carenza di un sistema, funzionale ed a basso costo, di servizi per bambini, ragazzi, anziani e disabili rappresenta ancora una delle principali ragioni di difficoltà delle donne a varcare l'ingresso del mercato del lavoro, a restarvi e a fare carriera, in condizioni di parità con gli uomini. Tale valorizzazione è oggi particolarmente importante anche e soprattutto perché l'incremento del lavoro femminile non rappresenta soltanto uno strumento per aumentare il reddito delle famiglie, ma crea esso stesso lavoro: le famiglie a doppio reddito consumano di più di quelle mono-reddito, incidendo, perciò, sulla richiesta dei beni prodotti; e, al tempo stesso, creano posti aggiuntivi nel settore dei servizi (domestici, ricreativi, ristoratori) e dell'assistenza all'infanzia ed agli anziani; servizi che hanno il vantaggio di essere prodotti vicino a chi li consuma, vale a dire in Italia per l'Italia. Non possono cioè essere delocalizzati.

Il lavoro dei "giovani anziani". Se gli anni Ottanta e Novanta, hanno posto all'attenzione delle parti sociali il problema dell'occupazione giovanile, gli anni 2000 appartengono agli "over 55". Ma il mercato è avaro di posti adeguati. Ad esempio, è ancora scarso il ricorso al part time per la categoria dei "giovani anziani" occupati o in uscita dall'azienda per limiti d'età. Il che rappresenta un ostacolo al necessario passaggio di cognizioni e competenze dal personale più esperto a quello neoassunto. Anche il lavoro ripartito o di coppia (*job sharing*), particolarmente indicato per coloro che non vogliano dedicare l'intera giornata ad un'occupazione, non è adeguatamente utilizzato. Un ausilio importante per incentivare il ricorso all'occupazione tardiva può essere rappresentato, ad esempio (e ancora), da un idoneo sistema di riqualificazione professionale. Si tratta, dunque, di puntare sul talento e sull'utilità per l'impresa, non (solo) sulla solidarietà sociale. L'arricchimento del "saper fare" e, quindi, della "potenzialità al lavoro", per il giovane anziano, come per la donna, assume un'importanza fondamentale; e, al contempo, a livello di sistema, rappresenta un approccio al nodo occupazionale, basato sulla valorizzazione delle professionalità e su apporti diversificati al mondo del lavoro, anziché sulla discriminazione o sulla ghettizzazione.

Il conflitto. Una volta crollato, sotto le spinte della flessibilità, l'*habitat* di garantismo che proteggeva l'ormai obsoleto sistema occupazionale ed i posti di lavoro stabili, il disorientamento ed il disagio dei lavoratori determinano sempre più spesso un aumento delle controversie di lavoro e della conflittualità. Disorientamento e *deficit* di sicurezza spingono progressivamente il lavoratore verso l'ansia, lo *stress*, la



paura di perdere il posto di lavoro, di non essere all'altezza di trovarne uno nuovo e, comunque, di non potere mantenere i diritti faticosamente acquisiti. Inoltre, le comprensibili preoccupazioni sul futuro "occupazionale e previdenziale" delle nuove generazioni di lavoratori rischiano di tramutarsi in paura e in cieca resistenza verso il nuovo, minando, se non addirittura bloccando, il dialogo sociale, e favorendo la crescita e la polverizzazione delle sigle sindacali, nonché la capillarizzazione del conflitto. Gli scioperi attuali sono l'epilogo di un conflitto strisciante, sempre presente nella storia del nostro Paese, ma il cui andamento appare aggravato di recente. In realtà, l'andamento del conflitto nel nostro Paese è mutato nel corso degli ultimi anni. Dalla fase di *acceso contrasto* e scontro sindacale, al limite dell'eversione, degli anni Sessanta e Settanta, caratterizzati da forte contrapposizione ideologica ed inesistente stabilità e capacità autoregolativa, si è passati, dalla fine degli anni Settanta, con la crisi economica ed occupazionale, a nuovi percorsi rivendicativi (basati, ad esempio, sui diritti di informazione), sfociati nella lunga stagione della *concertazione*. Nel 2000, superata la crisi della concertazione, la fase è incerta e magmatica. Si assiste ad una nuova ricerca di equilibrio nelle relazioni industriali; ricerca che, come tutti i momenti di transizione, nasconde in sé il rischio di un ritorno a forme accese di conflittualità, tanto più pericolose quanto più albergano in una economia instabile, come quella attuale. In via generale, oggi, è possibile individuare sei tipi di conflitto:

1. *Conflitti politici*. A causa delle motivazioni politiche che sempre più spesso accompagnano gli scioperi, i conflitti tendono a "colorarsi" di ideologia, moltiplicandosi e divenendo sempre meno controllabili e gestibili. In tale ambito si situano i cosiddetti conflitti movimento che si concretizzano nell'utilizzo frequente ed a pioggia delle proteste.

2. *Conflitti europei*. La figura del conflitto europeo (o transnazionale) ha conosciuto negli ultimi anni una significativa diffusione soprattutto dal punto di vista quantitativo, specialmente nel settore terziario. In particolare, la conflittualità, quando attuata su scala europea, pone il problema della realizzazione di un temperamento uniforme del diritto dei lavoratori all'astensione lavorativa, con il godimento dei diritti fondamentali dei cittadini europei. Tale temperamento appare indispensabile, ove si consideri, per un verso, la perdurante mancanza di una normativa comunitaria dello sciopero europeo, e, per l'altro, l'eterogeneità delle singole normative degli Stati membri, che prevedono diverse tecniche di erogazione delle prestazioni indispensabili e delle altre misure di salvaguardia degli utenti.

3. *Conflitti di rete*. Il moderno sistema di produzione, basato su forme di organizzazione reticolare, che si avvalgono di una miriade di piccole e medie aziende (alle quali è demandato, ad esempio in *outsourcing*, un segmento importante del ciclo produttivo) "clona" conflitti che riflettono il modello organizzativo a rete e diventano anch'essi reticolari, cioè si "capillarizzano," disperdendosi in mille micro-conflitti; si può dire che il tradizionale scontro frontale a tutto campo rischia di diventare "guerriglia di rete" e, in quanto tale, molto più insidioso e difficile da arginare.

4. *Conflitti impropri*. Un ulteriore "stile" conflittuale è quello del ricorso ad iniziative improprie, come, ad esempio, l'occupazione dei binari e delle autostrade, oppure quello dell'invio di falsi certificati medici.

Certezza delle regole e concertazione. Il modello pluriordinamentale che caratterizza l'ordinamento del lavoro, basato sulla combinazione di fonti eteronome ed autonome, ruota intorno al difficile equilibrio fra metodo concertativo ed impositivo, in funzione deflattiva del conflitto. Si tratta, tuttavia, di un assetto non privo di ombre. In particolare, una delle questioni centrali della normativa sul lavoro è la mancanza di regole certe ed univoche, che determina, oltre alle difficoltà applicative, un contenzioso ampio e di lunga durata. Occorre perciò disegnare un assetto normativo caratterizzato da certezza ed univocità che, per un verso, accorpi le regole in Testi unici coesi, omogenei e coordinati; e, per l'altro, deleghi alle parti sociali la disciplina di una serie di misure negoziabili. Anche se aggiornare continuamente le regole è un *must* imprescindibile per un sistema produttivo moderno e competitivo, il mercato del lavoro soffre a tutt'oggi di un'eccessiva regolamentazione, esasperata dalla moltiplicazione dei modelli lavorativi. Il sistema corre il rischio, tutt'affatto remoto, di accentuare la spirale ormai nota: l'incertezza delle regole determina un aumento del contenzioso giudiziario che, a sua volta, sfociando in decisioni eterogenee, causa un'ulteriore incertezza delle regole. D'altra parte, è ormai scritto che il diritto del lavoro del futuro sarà sempre più decentrato e flessibile. Bisogna perciò individuare un'area di prerogative, consegnabile a determinazioni contingenti (di competenza regionale) ed un'area di diritti basilari rispondenti a principi di carattere fondamentale (di competenza nazionale), nella quale le ragioni dell'eguaglianza superino le spinte verso la diversificazione, evitando che la tutela dei diritti primari del lavoratore abbia un contenuto geograficamente variabile.



Il lavoro “spezzato”. La Riforma Biagi ha affollato le aziende di lavoratori “in transito” che, in quanto tali, sono indifferenti alla partecipazione agli obiettivi dell’impresa, tendono a non sindacalizzarsi e, tra l’altro, in ragione del senso di precarietà che accompagna i nuovi lavori a tempo definito, non sono nemmeno “buoni” consumatori. È ormai convinzione comune che le esigenze della competitività globale non possano basarsi unicamente sulla diminuzione del costo del lavoro. Il che sposta l’attenzione del sistema produttivo dalle spese al modo di lavorare. Si avverte cioè fortemente l’esigenza di ridisegnare il senso di identità rispetto alle strategie d’impresa, potenziando la motivazione al lavoro e combattendo la disaffezione all’azienda, in funzione di una maggiore fidelizzazione del lavoratore. In sintesi, le qualità irrinunciabili che rappresentano oggi obiettivi primari del nuovo welfare della flessibilità, sono: qualità vita (sussidi allo studio, alla famiglia; asili nido, programmi d’inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati; servizi sociali, ecc.); qualità lavoro (diritti di base; partecipazione e bilateralità; realizzazione personale, motivazione e rendimento; equilibrio psicofisico e sicurezza sul lavoro, ecc.); qualità sapere (formazione, aggiornamento e riqualificazione continua, ecc.); qualità creativa (impulso alla ricerca ed alla innovazione, ecc.); qualità sociale (inserimento dell’impresa in reti più ampie di relazioni con altri soggetti sociali e istituzionali, come i sindacati e le Università, ecc.).

Il Codice della persona e del lavoro. Con la Riforma Biagi, inoltre, si è aperta una nuova stagione dei diritti sul lavoro, da rivisitare, aggiornare e, quindi, soprattutto, declinare in funzione di una maggiore attenzione alle diversità delle condizioni strutturali ed organizzative, indotte dalla flessibilità. Il processo era ineludibile. È evidente, infatti, che, ancorata come è ai mutamenti sociali, economici e tecnologici, la normativa del lavoro per soddisfare la sua complessa funzione deve continuamente rinnovarsi. La maggiore attenzione alla logica d’impresa ed alle dinamiche economiche non deve, infatti, indurre a dimenticare l’esistenza di diritti fondamentali (quali, ad esempio, la salute; la sicurezza sociale; la pari dignità; la privacy; la non discriminazione; la retribuzione sufficiente e la libertà sindacale) che riguardano il lavoratore, non solo come parte contrattuale, bensì come persona che trae dal lavoro, accanto al reddito, anche identità e sicurezza. Si pone, quindi, l’esigenza di emanare quanto prima un Codice della persona che lavora (già da tempo al vaglio degli organi politici con il nome di “Statuto dei lavori”). Lo strumento legislativo per gestire la complessità dei bisogni e dei problemi nuovi che pone il moderno mercato del lavoro deve, infatti, agire per tutele e non solo per modelli. Solo una legislazione trasversale, che attraversi le differenti aree, può garantire una soglia minima di diritti comuni a tutti i lavori, consentendo al tempo stesso discipline protettive differenziate per i singoli tipi di lavoro.



[Scheda 11]

PROGETTO DI VITA O UNA VITA A PROGETTO?

“Precario” a vita. Attualmente in Italia si contano, in base alle stime dell’Ires, oltre 4 milioni di lavoratori atipici. Si tratta soprattutto di lavoratori assunti con contratto a tempo determinato (1,6 milioni, il 39,6% del complesso) e collaboratori coordinati e continuativi o a progetto (1.117.000, il 27,7% del totale) e, in misura minore, di lavoratori assunti con contratto di somministrazione (502mila), collaboratori occasionali (106mila), collaboratori con partita Iva (311mila) e associati in partecipazione (400mila).

Per quanto riguarda, in particolare, i lavoratori parasubordinati, appare opportuno evidenziare come, a partire dall’istituzione del Fondo speciale Inps per la Gestione separata si sia registrato un aumento esponenziale dei collaboratori iscritti, cresciuti a ritmi sensibilmente più elevati rispetto ai lavoratori standard. In particolare, il boom degli iscritti alla Gestione separata è avvenuto nei primi anni – con incrementi percentuali del 31% tra il 1996 e il 1997 e del 20% l’anno successivo – e in corrispondenza all’introduzione della legge 30 e del suo decreto attuativo 276/30. Nel dicembre 2003, a pochi mesi dall’entrata in vigore delle disposizioni contenute nel decreto attuativo, si registra infatti un incremento degli iscritti del 18,6% rispetto all’anno precedente, cui segue, nell’anno di piena operatività della riforma, un aumento del 17,4%, sempre su base annua. Nel solo biennio dicembre 2002-dicembre 2004, il numero degli iscritti alla gestione separata è cresciuto di oltre 900mila unità. Il dato consente di rilevare, come, lungi dall’operare un ridimensionamento del fenomeno delle collaborazioni, la riforma del mercato del lavoro abbia favorito una esplosione del lavoro parasubordinato. Il peso del lavoro parasubordinato sul complesso dell’occupazione ha ormai assunto dimensioni rilevanti: mentre nel 2000 i Co.Co.Co. costituivano il 9% degli occupati, attualmente sono pari al 14,9%. Pur trattandosi di stime, si può comunque osservare che l’incidenza del lavoro “atipico” sull’occupazione totale è più accentuata al Centro (17,3%) e al Nord (16%), mentre al Sud rappresenta una realtà più contenuta ma non marginale (11,1%). La tendenza alla femminilizzazione nel parasubordinato è più evidente nel Centro-Sud, dove l’incidenza delle “collaboratrici” sul complesso delle occupate è più elevata rispetto al Nord, in cui, ricordiamo, c’è la maggiore concentrazione di questi lavoratori. La banca dati dell’Inps consente di analizzare le caratteristiche dei lavoratori iscritti alla Gestione separata. Vediamo innanzitutto come la maggior parte di essi lavori al Nord (54,9%); al Centro lavora il 23,6% dei co.co.co. mentre al Sud il 21,5%. Va evidenziato, tuttavia, come nel Mezzogiorno il lavoro atipico riguardi prevalentemente le donne, per le quali il contratto di collaborazione rappresenta in numerosi casi una modalità di lavoro permanente, difficilmente sostenibile nel lungo periodo.

La maggioranza dei lavoratori parasubordinati è tutt’altro che giovanissima. Oltre il 54% degli iscritti alla Gestione separata Inps appartiene infatti alla generazione dei trentenni (il 32,8% del complesso) o a quella dei quarantenni (21,3%). Il 15,6% ha già compiuto almeno 50 anni, mentre uno su cinque ha meno di trent’anni (il 20,2%). L’analisi dei dati per sesso consente di osservare che per gli uomini lo status di lavoratore parasubordinato si accompagna ad una fase di avvicinamento verso l’uscita dal mercato del lavoro molto più spesso che per le donne (il peso degli over 49 è rispettivamente del 33,1% e del 17,2%).

Tra quest’ultime, diversamente, è più elevata la percentuale di quante vivono la condizione di collaboratrice non solo durante l’ingresso nel mercato del lavoro ma anche nella fase centrale della propria vita personale e lavorativa (le donne tra i 30 e i 49 anni sono il 57,7% delle parasubordinate, contro il 51,1% degli uomini). Per la componente femminile dei lavoratori parasubordinati, il lavoro atipico si configura più frequentemente come modalità strutturale di stare sul mercato del lavoro. Questo è vero soprattutto al Sud, dove le difficoltà occupazionali riducono drasticamente le probabilità di passare ad un contratto standard: «Il lavoro atipico nel Mezzogiorno, dunque, rappresenta per molti lavoratori una condizione permanente (...), anziché un mezzo per ottenere un lavoro stabile, traducendosi così in una prolungata instabilità lavorativa con ricadute negative sulla vita privata e professionale dell’individuo.

“Co-pro”. Come sottolineato in una recente indagine dell’Ires – *Nuovo contratto. Stessi problemi* – sugli effetti della legge 30 nel passaggio dalle collaborazioni coordinate e continuative al lavoro a progetto, alla fine del 2004 appena il 4,9% di quanti un anno prima avevano un contratto di collaborazione coordinata e continuativa è transitato tra i lavoratori standard, mentre la stragrande maggioranza di essi (l’88,2%) è rimasto nell’area della parasubordinazione, senza peraltro assistere a una evoluzione delle proprie condizioni di lavoro in termini di autonomia rispetto al proprio datore di lavoro.



Fallito il tentativo dichiarato dal legislatore di agevolare la stabilizzazione dei co.co.co e di contrastare l'uso improprio delle collaborazioni da parte delle imprese, la maggioranza dei collaboratori ha cambiato definizione senza cambiare datore di lavoro e/o condizioni lavorative. È quanto emerso dall'indagine, condotta su 640 lavoratori che tra giugno e agosto 2005 avevano un contratto di collaborazione – occasionale, co.co.co o co.pro – o che avevano lavorato con uno di questi contratti a giugno 2004. Monocommittenza, rispetto di un determinato orario di lavoro e presenza quotidiana in sede continuano a caratterizzare le modalità di lavoro dei collaboratori a progetto, in maniera del tutto simile ai co.co.co.

L'83,4% dei co.pro (contro il 78,7% dei co.co.co) è tenuto a rispettare un determinato orario di lavoro; il 76,8% (l'83,5% tra i coordinati e continuativi) è tenuto a garantire la propria presenza quotidiana sul posto di lavoro ed il 79,3% (contro l'85,6% dei co.co.co) lavora presso la sede aziendale. È possibile osservare, inoltre, come i 3/4 dei collaboratori coordinati e continuativi e dei lavoratori a progetto lavori per un solo datore di lavoro; una condizione che non favorisce la creazione di reti professionali capaci di agire da cuscinetto in caso di mancato rinnovo del contratto e perdita dell'unica fonte di reddito, soprattutto in contesti dove le possibilità occupazionali sono limitate: «La monocommittenza rappresenta, per i collaboratori nel Mezzogiorno, un elemento addizionale di vulnerabilità, giacché le probabilità di non trovare lavoro nel caso di interruzione della collaborazione sono più elevate qui che nel resto del Paese».

La contraddizione, legata al fatto di essere dipendente socio-economicamente dall'impresa per cui si lavora e di lavorare per essa con modalità del tutto simili a quelle del lavoro subordinato senza tuttavia godere delle tutele e del sistema di garanzie sociali da questo previste, caratterizza dunque la maggioranza dei collaboratori, e anche da molto tempo. La letteratura sul tema ha infatti evidenziato ampiamente come il lavoro flessibile molto spesso non rappresenti una modalità transitoria di stare sul mercato del lavoro. La ricerca dell'Ires lo conferma: 2/3 dei collaboratori intervistati lavorano presso l'attuale impresa da 2-3 anni (36,7%) o da oltre 4 anni (29,9%), sebbene con contratti che spesso non superano l'anno. Questa condizione espone i lavoratori atipici ad uno stato di incertezza permanente rispetto al proprio futuro.

La cronicizzazione dello status di atipico investe tanto la sfera economico-professionale quanto quella sociale ed esistenziale. Il fatto che, come si è avuto modo di osservare, la maggioranza dei collaboratori appartenga alla generazione dei trentenni, aggiunge probabilmente ulteriore complessità al problema in quanto la condizione di arroccamento sul presente che caratterizza la vita di questi lavoratori rende ardua sia la tutela del proprio futuro – ben il 41% dei collaboratori intervistati nell'indagine dell'Ires afferma di essere consapevole dell'insufficienza dell'attuale copertura previdenziale ai fini pensionistici ma di non potersi permettere di ricorrere alla previdenza integrativa – che la costruzione di una famiglia, con costi individuali e sociali altissimi.

Il fatto che l'82% del campione non abbia figli e che non ce li abbia, in particolare, il 58,3% delle collaboratrici maggiormente esposte al rischio di non poter più scegliere la maternità (le donne tra i 35 e i 39 anni) può dar conto, meglio di qualunque altro dato, il prezzo che sarà pagato dai collaboratori e dalla collettività in assenza di una ridefinizione organica delle politiche del lavoro e del sistema di tutele e ammortizzatori sociali.

Quali politiche? Nel nostro Paese, appena 1/5 dei disoccupati beneficia di trasferimenti statali in caso di perdita del posto di lavoro – in molti paesi europei i trattamenti di disoccupazione coprono l'80% dei potenziali beneficiari – né esiste (anche in questo caso in controtendenza rispetto al resto d'Europa) un sistema di protezione di ultima istanza. Ben diversa la situazione in Danimarca, dove il lavoratore è scarsamente protetto dal licenziamento ma in caso di perdita di lavoro può fruire di un sussidio di disoccupazione che gli garantisce i 3/4 del salario anche dopo tre anni. Questo avviene grazie ad una spesa pubblica per i disoccupati pari al 2,8% del Pil, vale a dire sette volte di più rispetto allo 0,4% destinato dal nostro Paese per questa voce di spesa. La Danimarca spende infatti per la rete di protezione sociale il 30% del Pil – contro il 26,1% dell'Italia che si colloca all'11° posto nella Ue a 15 – assorbita per il 9,2% dalle misure rivolte ai disoccupati. A questa voce di spesa il nostro Paese destina appena l'1,7% della spesa complessivamente destinata alla protezione sociale, meno di tutti gli altri.



[Scheda 12]

NEL DRAMMA DELLA POVERTÀ SCRITTURATO ANCHE IL CETO MEDIO

Scusate se esistiamo... Lo spettro della povertà non fa sconti a nessuno: colpisce gli anziani che percepiscono pensioni di appena 500 euro (più di sette milioni), i giovani precari che passano da un lavoro all'altro e coloro che finora erano considerati privilegiati, perché al riparo da ogni imprevisto economico, il cosiddetto "ceto medio".

Il rischio d'impoverimento si è concretizzato. Ma chi sono "statisticamente" i poveri? Cosa si intende con il termine "povertà"? Essa si misura, convenzionalmente, valutando le risorse economiche di un individuo rispetto agli altri (povertà relativa) o utilizzando come riferimento un paniere di beni e servizi essenziali per il soddisfacimento dei bisogni (povertà assoluta). La povertà relativa viene calcolata in rapporto ad un indice, una media o mediana della distribuzione del benessere di una società, apportando di anno in anno dei correttivi che tengono conto della crescita dell'economia.

La "soglia" della povertà relativa è calcolata annualmente rispetto alla spesa media pro capite per consumi delle famiglie; questo significa che tale soglia si sposta di anno in anno sia a seguito della variazione dei prezzi al consumo, sia in base all'andamento in termini reali della spesa per consumi delle famiglie. In base a questi parametri, l'Istat sposta la linea di povertà di anno in anno, tenendo conto dell'ampiezza dei nuclei familiari. Gli ultimi dati disponibili (2004) rilevano che in Italia vivono in condizioni di povertà relativa ben 2 milioni e 674mila famiglie (l'11,7% delle famiglie residenti), pari ad un totale di 7 milioni e 588mila persone (il 13,2% della popolazione italiana).

Il confronto con l'anno precedente mostra un incremento della povertà relativa dello 0,9% (dal 10,8% del 2003 all'11,7% del 2004), in valori assoluti si contano circa 300mila famiglie povere in più, oltre 700mila persone.

Oltre all'incremento del numero delle famiglie povere (circa 300mila) è possibile stimare che circa 2.500mila nuclei familiari sono a rischio povertà, l'11% delle famiglie totali, ben 8 milioni di persone.

Il totale delle persone a rischio povertà e di quelle già comprese tra gli indigenti è allarmante: si possono stimare circa 5.200mila nuclei familiari, oltre il 23% delle famiglie italiane e più di 15 milioni di individui, di questi quasi 3 milioni sono minori di 18 anni (circa 1.700mila minori sono già poveri e i restanti a serio rischio povertà).

Anche secondo Eurostat, il rischio d'impoverimento in Europa costituiva un fenomeno allarmante già nel 2003 (elaborazioni nel 2005). L'Istituto di ricerca europeo stima ben 72 milioni di persone a rischio povertà, che scatta per coloro che guadagnano meno del 60% del reddito medio del paese in cui vivono.

Si tratta di individui che vivono in un equilibrio precario: il 19% degli italiani si trova in questa situazione, contro una media europea del 16%. Il nostro Paese, insieme a Portogallo e Spagna, registra un tasso di rischio povertà elevatissimo, inferiore solo a quello di Irlanda, Grecia e Slovacchia (21%).

In valori assoluti, in Italia si stimano addirittura 11 milioni di persone a rischio povertà, un dato preoccupante che si colloca al secondo posto nella classifica europea (al primo la Germania con 12,3 milioni di abitanti). Inoltre, l'Eurostat denuncia l'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza: il 20% di europei in buone condizioni economiche possiede quasi cinque volte più ricchezza di quanta ne abbia il 20% dei cittadini meno abbienti.

In Italia, il dato trova conferma in una ricerca, del 2005, condotta dall'AIPB (Associazione Italiana Private Banking) che rileva un aumento dell'8% delle famiglie più abbienti rispetto allo scorso anno. Nello specifico, i ceti elevati detengono un patrimonio finanziario globale pari al 60% del Pil, ma solo il 2% di essi possiede fra i 5 e i 50 milioni di euro (esclusi gli immobili), pari al 18% della ricchezza totale.

Da ciò si deduce che alcuni non ce la fanno ad arrivare a fine mese, mentre altri mantengono un tenore di vita elevato. In Italia si sta ulteriormente ampliando il divario tra le classi sociali: da un lato i poveri aumentano e dall'altro i ricchi diventano ancora più ricchi.

Identikit del ceto medio. Con la cosiddetta "società del benessere", il ceto medio è divenuto protagonista del tessuto sociale, detentore di uno status che non si limita alla semplice sopravvivenza o poco più. Considerato "la spina dorsale del Paese", il ceto medio rappresenta la fascia intermedia della piramide sociale, collocata tra i "supergarantiti" ed i poveri veri e propri. Costituendo un ponte tra ceti bassi e ceti elevati, incarna anche la mobilità sociale, che è strumento di coesione e di dinamismo per la società.



I recenti studi del Luxembourg Income Study (LIS) evidenziano come in America i nuclei familiari di classe media sono diminuiti, in trenta anni, del 2,4%, il decremento più consistente fra quelli esaminati in altri paesi. Al contrario, i nuclei di *upper class* sono aumentati dell'1% e anche la *lower class* ha registrato un incremento dell'1,4%.

Da tempo, molti giornali statunitensi titolano “Il sogno americano svanisce”.

Anche negli Usa, questo progressivo “restringimento” della classe media è dovuto alla perdita di potere d'acquisto dei lavoratori. Afferma Bernie Sanders, deputato del Congresso indipendente: «Nel 1973, i colletti bianchi del settore privato erano pagati in media 9,08 dollari l'ora, oggi in termini reali 8,33».

Il ceto medio oggi è quindi esposto ad una vera e propria demolizione delle sicurezze.

I parametri economici di riferimento per identificare il ceto medio sono stati stabiliti partendo dal reddito mediano annuo (calcolato dalla Banca d'Italia) percepito da un nucleo familiare composto da due persone, a cui sono stati applicati i correttivi della scala di equivalenza sulla base del numero dei componenti della famiglia. È stato ritenuto opportuno tenere in considerazione l'ampiezza familiare, poiché fissare un parametro unico e indistinto sembrava una soluzione troppo restrittiva, che non avrebbe tenuto conto delle diverse e maggiori esigenze dei nuclei familiari più numerosi.

Gli appartenenti al ceto medio, a seconda dell'ampiezza del nucleo familiare, si collocano nelle seguenti classi di reddito (di ampiezza limitata): dai 13.000 ai 13.800 euro netti annui i nuclei familiari composti da una sola persona; dai 21.800 ai 23.000 euro le famiglie di due persone; dai 29.000 ai 30.600 euro le famiglie con tre componenti; dai 35.500 ai 37.500 euro i nuclei familiari di 4 componenti; dai 41.400 ai 43.700 le famiglie più numerose. Naturalmente i limiti di reddito (minimo e massimo) costituiscono dei confini variabili che si modificano in base all'andamento del reddito mediano annuo e vengono influenzati dai processi inflattivi in atto.

L'usura. Negli ultimi anni, la crisi del ceto medio sta sfociando in un altro fenomeno raccapricciante: l'usura. Secondo le informazioni rilevate dalla Consulta Nazionale Antiusura, tra il 1992 e il 1995 il fenomeno dello strozzinaggio ha coinvolto imprese sane e famiglie produttrici; negli anni successivi ha trovato un terreno fertile tra gli strati poveri della popolazione e oggi coinvolge ampie fette del ceto medio, urbano e rurale. Attraverso una indagine (per la quale sono stati utilizzati 27 indicatori economici, finanziari e sociali) sulle 103 province italiane, si è stilata una classifica che mostra come Napoli sia la città maggiormente esposta al rischio di usura e Catanzaro presenti condizioni simili al capoluogo campano. Al contrario, Bolzano si configura come la città più virtuosa, collocandosi al primo posto.

Alcuni giornali riportano la notizia di un giro d'usura scoperto dai carabinieri a Modena (nella graduatoria nazionale collocata al 9° posto): i protagonisti, appartenenti al ceto medio, si servivano di questa attività illecita non certo per sopravvivere, ma per mantenere un tenore di vita adeguato.

Con grande stupore, lo strozzinaggio non coincide più solo con finanziamenti per attività commerciali e imprenditoriali, o con prestiti di sussistenza, ma si rivolge anche a famiglie insospettabili che, pur trovandosi in difficoltà, non vogliono rinunciare al benessere in cui hanno vissuto fino a qualche tempo prima.

Il ceto medio, pur godendo di condizioni di vita accettabili, vive in uno stato di precarietà tale che un evento critico, avendo esaurito le riserve a disposizione, può far crollare il tenore di vita. I suoi esponenti rischiano di passare rapidamente dall'essere non poveri oggi all'essere poveri domani.

Lavorare non basta. In passato, il lavoro non garantiva ricchezza ma almeno allontanava lo spettro della povertà, oggi, invece, anche chi ha la fortuna di non essere disoccupato, non sfugge alla morsa della povertà. Si chiamano i *working poors*, i poveri che lavorano e che, pur percependo uno stipendio, la sera invece di rientrare a casa, si dirigono verso il dormitorio pubblico.

Sono tutti lavoratori (falegnami, operai, manovali, ecc.) che non riescono ad arrivare a fine mese, hanno dovuto rinunciare alla casa e, superando ogni forma di vergogna, si rivolgono ai ricoveri assistenziali.

Alcuni dormono addirittura in macchina, aspettando che si liberi un posto al dormitorio o che gli venga assegnata una casa popolare. Sono vite legate ad un filo sottile che rischia di spezzarsi ad un minimo evento, e sono sempre più numerose.

Secondo l'Eurostat, il rischio di impoverimento dei lavoratori italiani incombeva già nel 2001 (i dati sono stati elaborati e pubblicati nel 2005), quando dieci lavoratori su 100 rischiavano l'indigenza. Un dato superiore alla media europea (pari al 7%) e che nella triste classifica Ue a 15, segue solo la Grecia (13%) e il Portogallo (12%). La condizione di marginalità, che caratterizza un numero sempre maggiore di famiglie e individui, deve essere colta come un campanello di allarme per il futuro, al fine di prevenire l'aggravarsi di



un disagio sociale già esistente. Nessuna categoria può dirsi completamente al riparo dal rischio povertà e, come si è visto, lo status occupazionale non è sufficiente a garantire condizioni di vita dignitose.

L'Eurostat denuncia anche il maggior rischio di impoverimento per coloro che in Italia hanno un impiego di durata inferiore ad un anno: ben il 19% dei lavoratori italiani rischia l'indigenza contro il 12% della media Ue e il 2% della Danimarca.

I dati relativi alla tipologia contrattuale dei lavoratori a rischio povertà rimandano un quadro allarmante del nostro Paese: addirittura il 18% (10% la media Ue) dei lavoratori con contratto a termine rischiano l'indigenza, contro il 6% di coloro che hanno un impiego stabile.

Qualcosa si può fare. Il processo di impoverimento si origina e si sostanzia sempre più in percorsi di esclusione/emarginazione rispetto a opportunità decisive nel contesto odierno, come la fruizione di servizi educativi, socio-sanitari, scolastici e universitari su cui è necessario puntare per rafforzare il benessere del singolo e della società in generale. Dunque, il rischio-povertà investe non solo i soggetti esclusi da tali opportunità ma anche la società nel suo complesso, con le conseguenze che ne possono derivare in termini di perdita di produttività, incremento della spesa sociale e degrado sociale e ambientale.

Si ritiene urgente ed indispensabile una politica di attenta *redistribuzione dei redditi*, ispirata a criteri di equità e giustizia sociale. Il nostro sistema di tasse e trasferimenti redistribuisce molto meno ai cittadini più bisognosi, di quanto avviene in tutti gli altri paesi della Ue. Basti pensare che il reddito dei cittadini poveri in Italia aumenta del 50% dopo tasse e trasferimenti, mentre negli altri paesi dell'Unione si registra un aumento del 100% ed in Danimarca addirittura del 200%.

In Italia, l'indennità di disoccupazione è erogata esclusivamente a coloro che hanno un contratto subordinato (la percepisce circa un disoccupato su cinque), e non esiste alcuna tutela per quelli che non riescono a trovare una nuova occupazione al termine del periodo di fruizione del sussidio.

Per ridurre l'insicurezza socio-economica sono necessari più investimenti sociali, più *welfare* in tutte le sue articolazioni. In un mercato del lavoro statico, caratterizzato da scarse e disuguali tutele sociali, dove il precariato coinvolge circa 3,5 milioni di persone (il 20% dei lavoratori dipendenti) non ci sono le condizioni per parlare di "buona flessibilità".

Al contrario, il *lavoro stabile* dovrebbe rappresentare di nuovo la condizione normale e non più solo una forma contrattuale agognata dalla maggior parte dei lavoratori.

Mediante un'accurata analisi delle professionalità attualmente previste tra i lavoratori flessibili si potrebbe procedere ad una riduzione delle stesse: dalle circa 50 figure professionali esistenti si potrebbe scendere a sole 10 categorie, che effettivamente usufruiscono di questa tipologia contrattuale per propria scelta e per goderne i benefici. Infine, per favorire la ripresa dell'economia interna e, al tempo stesso, conquistare un posto di rilievo nella competizione internazionale bisognerebbe stringere un patto con le imprese: da un lato una riduzione dell'Irap (nella misura resa possibile dalla riduzione della spesa corrente) e, dall'altro, un aumento dei salari, grazie agli incrementi di produttività.

Forse in questo modo, si potrebbe inaugurare una nuova fase dello sviluppo economico che sappia coniugare le esigenze delle famiglie e le aspettative delle imprese.



[Scheda 13]

LE POLITICHE A SOSTEGNO DELLA FAMIGLIA

L'Italia si colloca al penultimo posto della graduatoria in materia di **spesa pubblica per la famiglia**, la casa e l'esclusione sociale, cui dedica **appena l'1,1% del Pil**, contro una media della Ue a 15 pari al 3,4%.

L'assenza in Italia – caso quasi unico in Europa – di un provvedimento che garantisca l'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza ai soggetti più deboli costituisce senza dubbio una delle maggiori lacune del sistema di protezione sociale del Paese, chiamato a confrontarsi con un numero imponente e crescente di famiglie in condizione di povertà relativa: **2 milioni e 674mila nel 2004**, ovvero l'11,7% del totale, **concentrate per il 72,4% nel Mezzogiorno**¹.

La povertà è maggiormente diffusa tra le famiglie con una o più persone in cerca di occupazione: essa colpisce il 10,4% dei nuclei in cui nessuno risulta disoccupato (contro il 9,6% del 2003), oltre 1/5 delle famiglie con una persona in cerca di occupazione (20,9%) ed il 37,4% di quelle con due o più persone disoccupate (nel 2003 erano il 33,8%). Anche la dimensione del nucleo familiare costituisce una variabile discriminante: la povertà colpisce il 9,4% delle famiglie uni-personali ma ben il 23,9% di quelle con almeno cinque componenti, con importanti differenze a livello territoriale. Infatti la percentuale di famiglie in condizione di povertà relativa, pari al 4,3% nelle regioni settentrionali, sale al 7,3% al Centro e raggiunge dimensioni drammatiche nel Mezzogiorno, dove è povera una famiglia su 4. D'altra parte, a parità di componenti, la percentuale di nuclei familiari in condizione di povertà relativa sia al Sud molto più elevata rispetto al Centro e al Nord: l'indigenza economica colpisce, infatti, 1/4 delle famiglie uni-personali del Mezzogiorno (contro il 4,6% di quelle settentrionali) ed il 30,1% delle famiglie con 5 o più componenti (contro il 9,1% di quelle residenti al Nord).

Alcuni dati demografici. Il cambiamento più importante del modello tradizionale della famiglia è senza dubbio costituito dalla dimensione del nucleo familiare: tra il 1994 e il 2005 il numero medio dei componenti è sceso da 2,8 a 2,5. Il tasso di fecondità, in poco più di trent'anni, ha subito un drastico decremento: dai 2,41 figli per donna del 1971 si è progressivamente abbassato a 1,60 nel 1981, 1,35 nel 1991, fino a raggiungere il **minimo storico nel 2001, con appena 1,25 figli per donna**. Nel 2004, si è registrato un incremento del tasso di fecondità (1,33), ma questo aumento è in gran parte correlato a quello dalla presenza degli immigrati nel nostro Paese. Il crollo del tasso di fecondità ha rotto la condizione di equilibrio demografico, causando un'impennata dell'indice di vecchiaia – il rapporto percentuale tra over 64 e gli under 15 è infatti salito da 38,9 del 1961 a 137,7 del 2005 – e ponendo grandi interrogativi sulla sostenibilità del Paese e del sistema di welfare in particolare. In base alle previsioni contenute nel recentissimo "I numeri delle donne" presentato dal Ministero del Lavoro (2005), a una netta diminuzione degli occupati tra il 2020 e il 2030 si accompagnerà un crollo della popolazione attiva del 26%, che porterà il numero delle persone tra i 15 e i 64 anni da 38 a 28 milioni.

Le dimensioni della famiglia. Le trasformazioni delle strutture familiari e sociali hanno scalfito il primato del modello di coppia coniugata con figli, a favore di una crescita esponenziale di nuove forme di living arrangement, come le coppie di fatto – più che raddoppiate in un solo decennio, passando da 227mila a 555mila (1993-2003) – o le famiglie multiculturali, con almeno un componente straniero, che sono quasi triplicate (al 1° gennaio 2004 si contavano 2 milioni di stranieri residenti).

In dieci anni i giovani adulti tra i 25 e i 34 anni ancora residenti nella famiglia di origine sono cresciuti dal 26 al 35%, mentre i loro coetanei in coppia con figli sono crollati dal 42 al 28%. Il mutamento che ha investito il processo di transizione verso l'età adulta delle nuove generazioni, ha quindi dilatato ulteriormente il tempo di permanenza nella famiglia di origine, con evidenti ripercussioni sull'allungamento del ruolo di care giver svolto da essa in assenza di un adeguato sistema di protezione sociale.

I principali interventi a sostegno della famiglia. La Legge finanziaria per il 2005 ha in parte modificato le detrazioni Irpef per familiari a carico in deduzioni dal reddito. Il contribuente usufruisce della

¹ La stima dell'incidenza della povertà relativa viene effettuata sulla base di una soglia convenzionale che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita "povera" in termini relativi. La soglia convenzionale di povertà relativa per una famiglia di due componenti, che è rappresentata dalla spesa media mensile pro capite, risulta, nel 2004, di 919,98 euro.



agevolazione fiscale sull'imposta lorda dovuta in relazione al reddito, al numero e alla tipologia dei componenti familiari. Agevolazioni sono previste per i nuclei familiari con figli portatori di handicap e per quelli con figli di età inferiore ai tre anni. Viene inoltre riconosciuto il lavoro di cura svolto in maniera formale per i familiari non autosufficienti, rendendo possibile dedurre dal reddito complessivo fino ad un massimo di 1.820 euro. Tale importante strumento lascia tuttavia "scoperte" le famiglie che più delle altre avrebbero bisogno di un sostegno economico: quelle in cui entrambi i coniugi risultano disoccupati.

Tra i sussidi monetari diretti, gli assegni per il nucleo familiare, istituiti con la legge 153/1988, costituiscono la più importante misura a sostegno del mantenimento dei figli. L'assegno è concesso, al di sotto di determinate soglie di reddito, a tutti i lavoratori dipendenti, ai disoccupati, ai lavoratori in mobilità, ai cassintegrati, ai soci di cooperative, ai pensionati e, a partire dal 1998, anche agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi (collaboratori coordinati e continuativi, venditori porta a porta e liberi professionisti). L'entità della prestazione previdenziale è modulata in relazione alla fascia di reddito, all'ampiezza e alla tipologia del nucleo familiare; qualora esso fosse costituito da un solo genitore o comprenda un componente inabile, sono previste maggiorazioni sia per quanto concerne la soglia di reddito al di sopra della quale non si ha diritto al sussidio sia per ciò che riguarda l'ammontare dell'assegno (sebbene si tratti di incrementi piuttosto modesti).

A sostegno delle famiglie numerose concorre poi, dal 1° gennaio 1999, un assegno corrisposto per 13 mensilità all'anno ai nuclei con almeno tre figli e un reddito annuo inferiore a una determinata soglia pari, con riferimento ai nuclei familiari composti da cinque componenti, di cui almeno tre figli minori, a 21mila e 309 euro. Per le domande relative al 2005, l'importo dell'assegno è di 118,38 euro mensili.

A partire dalla Finanziaria 2003 una quota delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali è assegnata alle Regioni e alle Province autonome in favore delle giovani coppie per l'acquisto della prima casa e il sostegno alla natalità. Criteri e modalità di erogazione delle risorse – 173,4 milioni di euro nel 2004 – sono decisi dalle Regioni.

In tema di politiche familiari, un ruolo importante è costituito dai congedi parentali, istituiti con la legge n.53/2000 che consentono ad entrambi i genitori, nei primi otto anni di vita del bambino, di astenersi dal lavoro per un periodo complessivo di dieci mesi. Fino ai tre anni di vita del bambino il congedo, che non può superare per ogni singolo genitore i sei mesi complessivi, è retribuito in misura pari al 30% dello stipendio. Un'altra misura volta a sostenere il costo dei figli in quanto consumatori di tempo è stata inserita nella Finanziaria 2006, la quale prevede che le spese sostenute per mandare i figli all'asilo siano detraibili per il 19%, fino ad un massimo di 632 euro annui per ogni figlio. L'assegno di maternità, concesso dallo Stato alle lavoratrici e dai Comuni a tutte le cittadine italiane, comunitarie ed extracomunitarie in possesso del permesso di soggiorno, è un contributo economico erogato alle madri che non beneficiano di nessuno trattamento di maternità, con un reddito familiare non superiore ad una certa soglia.

Il "bonus bebè" e le incongruenze della Finanziaria. Ancora sul fronte del sostegno alla natalità, il maxi-emendamento alla Finanziaria 2006 ha introdotto il "bonus bebè" che sostituisce ed amplia lo spazio d'azione dell'assegno per il secondo figlio, concesso per ogni figlio successivo al primo nato dal 1° dicembre 2003 al 31 dicembre 2004. La misura una tantum, pari ad un assegno di mille euro, estesa anche ai figli adottati nello stesso periodo, non era stata infatti prorogata nella Legge finanziaria 2005. Una ricerca dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia ha rilevato che nell'anno di applicazione del provvedimento sono stati erogati 244.330 assegni, per un numero complessivo di 241.061 destinatari. La maggior parte degli assegni è stata erogata in Lombardia (il 15,2% del totale), seguita da Campania (13,9%) e Sicilia (11,1%). Il bonus bebè assorbirà 750 milioni delle risorse complessivamente destinate al Fondo per le famiglie per il 2006 (1,14 miliardi). Appare per lo meno inopportuna, soprattutto dopo i tagli effettuati, la quota del Fondo riservata ai genitori che decidano di mandare i figli alle scuole paritarie: 150 milioni, vale a dire tre volte di più rispetto alle risorse destinate agli asili nido. I restanti 200 milioni saranno destinati al sostegno delle famiglie con disabili e alla costituzione di un fondo per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie.

Non servono politiche una tantum, ma è necessario intervenire con strumenti in grado di assicurare un sostegno continuativo. Innanzitutto bisogna realizzare il rafforzamento dei servizi pubblici per l'infanzia, come richiesto nei Consigli di Lisbona e di Barcellona che hanno esortato i paesi membri dell'Unione a rimuovere i disincentivi alla presenza femminile nel mondo del lavoro e ad assicurare lo sviluppo della rete dei servizi per la prima infanzia soddisfacendo, entro il 2010, la domanda per almeno il 33% dei bambini



sotto i 3 anni di età. Un traguardo lontanissimo da raggiungere per l'Italia in cui, attualmente, **l'offerta pubblica di servizi copre appena il 7,4% della domanda, mentre lascia inaccolte il 32,7% delle richieste effettive.**

I PRINCIPALI INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA FAMIGLIA

Misura	Descrizione della misura	Requisiti	Criticità dello strumento
Deduzioni Irpef per familiari a carico	Il contribuente usufruisce di una deduzione sull'imposta lorda dovuta in relazione al reddito e al numero e alla tipologia dei componenti familiari. Ulteriori agevolazioni sono previste per le famiglie con figli portatori di handicap e per i nuclei familiari con figli di età inferiore ai tre anni.	I familiari sono considerati a carico se il loro reddito complessivo annuo è inferiore ai 2.850,41 euro.	La misura non tiene conto che la capacità contributiva delle famiglie è influenzata dalla presenza di figli (attraverso, ad esempio, l'introduzione del quoziente familiare). Lascia scoperte le famiglie incapienti. Non si estende alle coppie di fatto, pertanto il contribuente può usufruire delle detrazioni per eventuali figli minorenni ma non per il convivente a carico.
Assegni per il nucleo familiare	L'ammontare della prestazione previdenziale è modulato in relazione alla fascia di reddito, all'ampiezza e alla tipologia del nucleo familiare; qualora il nucleo familiare fosse costituito da un solo genitore o comprenda un componente inabile, sono previste maggiorazioni sia per quanto concerne la soglia di reddito al di sopra della quale non si ha diritto al sussidio che l'ammontare dell'assegno.	L'assegno è concesso, al di sotto di determinate soglie di reddito, a tutti i lavoratori dipendenti, ai disoccupati, ai lavoratori in mobilità, ai cassintegrati, ai soci di cooperative e ai pensionati. A partire dal 1998 la misura è stata estesa anche agli iscritti alla gestione separata dei lavoratori autonomi.	Non si estende alle coppie di fatto, pertanto il contribuente può usufruire di assegni per eventuali figli minorenni ma non per il convivente a carico.
Assegno per le famiglie numerose	È un assegno mensile di 118,38 euro.	L'assegno è destinato ai nuclei familiari con almeno tre figli e un reddito annuo inferiore ai 21 mila e 309 euro.	L'ammontare dell'assegno non consente di sostenere realmente il costo dei figli. È riservato alle sole coppie sposate.
Indennità di maternità	È un contributo economico erogato per 5 mensilità alle donne assenti da lavoro per gravidanza ed è pari all'80% della retribuzione.	L'indennità è concessa alle lavoratrici assenti dal servizio per gravidanza. Dal 1° gennaio 1998 la misura è stata estesa anche alle lavoratrici parasubordinate che abbiano cumulato almeno tre mensilità di contribuzione nei 12 mesi precedenti i due mesi anteriori al parto.	Lascia scoperte le incapienti e le lavoratrici atipiche che non siano riuscite a cumulare i contributi sufficienti. Inoltre, diverse ricerche hanno rilevato come la misura sia nei fatti difficilmente esigibile dalle lavoratrici parasubordinate e come solo poche donne iscritte al Fondo speciale Inps siano riuscite ad usufruirne.
Assegno di maternità (concesso dai Comuni)	È un contributo economico erogato per 5 mensilità alle madri che non beneficino di nessuno trattamento di maternità con un reddito familiare non superiore a determinati tetti (art.66 della Legge 448/1998). Nel caso in cui si fruisca di un'indennità di maternità inferiore all'importo dell'assegno previsto viene riconosciuto il diritto ad un'integrazione. L'importo varia dai 283,92 a 278,35 euro mensili.	La misura è destinata a tutte le cittadine italiane, comunitarie ed extracomunitarie in possesso della carta di soggiorno per ogni figlio nato (ad esempio, nel caso di un parto gemellare spettano due assegni) o per ogni minore adottato o in affidamento preadottivo.	L'ammontare dell'assegno non consente di sostenere realmente il costo dei figli.
Assegno di maternità concesso dallo Stato	È un contributo una tantum di 1.713,55 euro erogato alle madri lavoratrici che non beneficino di nessuno trattamento di maternità con un reddito familiare non superiore a determinati tetti.	La misura è destinata a tutte le madri lavoratrici residenti in Italia che non possono usufruire dell'indennità di maternità.	L'ammontare dell'assegno non consente di sostenere realmente il costo dei figli.
Bonus Bebè	La misura prevede un assegno di mille euro per ogni figlio nato o adottato nel 2005 e per i figli dal secondo in su nati o adottati nel 2006.	La misura è destinata ai nuclei familiari con un reddito annuo inferiore ai 50 mila euro.	L'ammontare della misura una tantum non consente di sostenere realmente il costo dei figli.
Sostegno alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa e il sostegno alla natalità	È un contributo per l'acquisto della prima casa e il sostegno alla natalità delle giovani coppie, sotto forma di sussidio diretto o mutui agevolati.	Criteri e modalità di assegnazione delle risorse sono decisi dalle Regioni.	Non ne possono usufruire le coppie di fatto, in quanto l'intervento è articolato ai sensi dell'art.29 della Costituzione.
Congedi parentali	La misura consente ad entrambi i genitori nei primi otto anni di vita del bambino di astenersi dal lavoro per un periodo complessivo di dieci mesi. Fino ai tre anni di vita del bambino il congedo, che non può eccedere per ogni singolo genitore i sei mesi complessivi, è retribuito in misura pari al 30% dello stipendio.	La misura è destinata ai lavoratori subordinati, alle lavoratrici autonome e alle artigiane.	Benché numerose ricerche abbiano rilevato come il rapporto instaurato tra l'azienda e il collaboratore sia di fatto nella maggior parte dei casi del tutto assimilabile a quello del lavoro dipendente (presenza quotidiana in sede, mono-committenza, lavoro a tempo pieno), le lavoratrici para-subordinate sono escluse dalla possibilità di usufruire della misura.

Fonte: Eurispes.



[Scheda 14]

LE ACROBATE: LE DONNE TRA LAVORO, LAVORO DI CURA E MATERNITÀ

Italia: fanalino di coda. Secondo il “*Gender Gap Index*” elaborato dal World Economic Forum (WEF), l’Italia si colloca, in tema di parità tra uomini e donne, al 45° posto, ben lontana da paesi come Canada (7°), Inghilterra (8°) o Germania (9°), e dietro Lettonia, Zimbabwe, Bangladesh o Malesia. Per analizzare le disparità di trattamento tra uomini e donne in 58 paesi del mondo, il Wef ha preso in considerazione cinque parametri: retribuzione, accesso al lavoro, partecipazione alla politica, istruzione e qualità della vita. La classifica vede al primo posto la Svezia, seguita da Islanda, Norvegia, Danimarca e Finlandia.

In Italia una forte carenza di servizi per l’infanzia si accompagna al permanere di una cultura che, a trent’anni dall’inizio del processo di femminilizzazione del mercato del lavoro, stenta ancora a riconoscere il mutato ruolo della donna in seno alla famiglia e alla società, e che è ben lontana dal fornire effettiva sostanza al principio delle pari opportunità. Il risultato è che, contrariamente ai paesi del Nord-Europa, dove le donne lavorano senza per questo rinunciare alla maternità – e dove i tassi di occupazione femminili sono prossimi o addirittura superiori agli obiettivi di Lisbona – il nostro Paese è caratterizzato da un bassissimo livello di fecondità e da un altrettanto modesto tasso di occupazione femminile, il più basso dell’Unione a 15 nel 2004.

La cura dei figli, aspettando i nidi. In relazione ai soli asili nido pubblici, in base agli ultimi dati disponibili, la loro consistenza – 2.404 unità, pari ai 4/5 dell’offerta complessiva – è, a tutt’oggi, ben lontana dall’obiettivo definito trent’anni fa a livello legislativo (legge 1044/1971) di istituire entro 5 anni almeno 3.800 strutture pubbliche per la cura della prima infanzia. Il raggiungimento di questo obiettivo richiederebbe un incremento dei nidi pubblici pari al 58,3% dell’attuale offerta, improbabile senza un forte investimento finanziario, attualmente assente: la spesa per gli asili nido pesa infatti per appena il 32,5% sulle risorse complessivamente destinate ai servizi dedicati alla famiglia e all’infanzia, una percentuale alquanto modesta, specie se paragonata al peso enorme assunto da questa voce di spesa nei paesi scandinavi (80%).

Il risultato è un grado di copertura della domanda potenziale di nidi pubblici estremamente ridotto: i posti disponibili hanno un’incidenza sul complesso della popolazione 0-2 anni pari ad appena il 7,4%, un dato lontanissimo dal quel 33% richiesto dall’Europa ai propri Stati membri entro il 2010.

Per quanto riguarda, poi, il grado di copertura della domanda effettiva di nidi, i posti pubblici attualmente disponibili lasciano inaccolte ben il 32,7% delle richieste. Il quadro appare tutt’altro che omogeneo a livello territoriale: le regioni del Centro e del Nord vantano una maggiore capacità di rispondere alla domanda potenziale di servizi – il grado di copertura di posti nido sul complesso della popolazione 0-2 anni è infatti più che doppio rispetto a quello registrato tra le regioni del Sud – ma, in virtù di una domanda di iscrizioni più elevata, registrano, al contempo, una maggiore percentuale di domande inaccolte (pari, rispettivamente, al 34% e al 35,8%, contro il 26,5% delle regioni meridionali). La percentuale di bambini in lista di attesa è particolarmente elevata in Liguria (56,7%), Valle d’Aosta (51,7%), Veneto (41,7%) e Campania (40%), mentre è più contenuta in Emilia Romagna (20,8%), Abruzzo (19,5%) e Molise (2,4%). Eppure, secondo i risultati di una ricerca recente, una capillare diffusione di strutture e servizi a sostegno della famiglia sarebbe in grado di condizionare positivamente le scelte lavorative di ben 724mila donne, che sarebbero disposte a passare o dal part-time al full-time (160mila), o dall’area dell’inattività alla ricerca di un’occupazione (564mila).

Sebbene in meno di un decennio si sia registrato un considerevole aumento dell’offerta – il numero degli asili nido pubblici e privati è passato da 2.180 del 1992 a 3.008 del 2000 – questo non è riuscito, se non in misura estremamente marginale, a rispondere adeguatamente alla domanda di servizi, né a riequilibrare la distribuzione degli stessi sul territorio nazionale. È possibile osservare come al Nord si concentri ben il 58,8% dei nidi d’infanzia, mentre il Sud accolga appena il 17,5% delle strutture, una distribuzione solo leggermente diversa da quella fotografata nel 1992, anno in cui nelle due ripartizioni geografiche erano presenti, rispettivamente, il 60,6% e il 16,9% dei nidi pubblici e privati. Nell’arco di tempo considerato, l’incremento dei nidi pubblici (+370 unità rispetto al 1992) è stato del 18% ed ha interessato maggiormente le regioni centro-meridionali. L’ampliamento dell’offerta è stato tuttavia determinato principalmente dall’aumento dei nidi privati (+458), più spiccato al Nord. Il contributo del privato all’incremento dei nidi presenti sul territorio ha modificato profondamente la struttura dei servizi di cura per l’infanzia: in 8 anni, infatti, l’incidenza dei nidi privati sul complesso degli asili per neonati è passata dal 6,7% al 20,1%. In



alcune regioni oltre 1/4 dell'offerta è costituita da strutture private: Trentino Alto Adige (27%), Puglia (30,1%), Friuli Venezia Giulia (32,6%), Veneto e Campania, dove la disponibilità di nidi privati ha ormai superato quella di tipo pubblico (rispettivamente, 52% e 53%). È evidente, tuttavia, come i costi del servizio privato impediscano di considerare le strutture di questo tipo una valida alternativa ai nidi pubblici. In questo quadro, la conciliazione resta ancora troppo spesso legata alla presenza di una rete familiare in grado di sostenere la riorganizzazione dei tempi di vita derivante dalla doppia presenza della donna in seno alla famiglia e alla società: senza questa rete ancora troppi sono gli ostacoli che si frappongono al diritto delle donne di essere madri e lavoratrici, soprattutto al Sud e nelle Isole. Nel 2003, ben 4 milioni di bambini tra 0 e 13 anni (il 51,4% del complesso), quando non a scuola, sono stati affidati ad un adulto almeno qualche volta. È soprattutto la carenza di strutture pubbliche per l'infanzia a portare le donne ad optare per modalità alternative di affidamento dei propri figli e, in particolare, la mancanza di posti (22%), l'assenza delle strutture nel comune di residenza (21%, percentuale che sale al 34% tra le donne del Sud), il costo eccessivo del servizio (19%), ma anche l'inadeguatezza degli orari (7,4%).

Il ruolo dei nonni. Il sostegno alla cura dei figli proviene, nella stragrande maggioranza dei casi, dai nonni (54,5%), che in tal modo sopperiscono all'assenza di strutture adeguate e, più in generale, alle carenze del sistema assistenziale. Nel 9% dei casi si ricorre a persone retribuite, mentre appena il 22,3% dei bambini delle madri lavoratrici sono affidati ai nidi, pubblici (12,1%) o privati (10,3%). Nel Mezzogiorno, poi, dove minore è la disponibilità di queste strutture, i bambini affidati ai nidi sono appena il 19%, e solo il 5,7% delle madri si rivolge ai nidi pubblici (contro il 14,9% delle lavoratrici settentrionali). È dunque la rete informale degli aiuti familiari a fornire il maggiore, quando non esclusivo, supporto alla conciliazione.

Padri si nasce o si diventa? Ma i padri? Quale contributo danno gli uomini alla conciliazione? Quasi nessuno (sembrerebbe), così come emerso da una ricerca condotta sulla distribuzione del lavoro familiare tra i sessi. Il risultato più sorprendente dello studio – che ha comparato gli esiti delle rilevazioni condotte nel 1988 e nel 2003 dall'Istat sui tempi dedicati da uomini e donne alla cura della casa e dei figli – è dato dal fatto che, a distanza di un quindicennio, nulla sembra essere cambiato.

La distribuzione dei carichi familiari, oggi come allora, continua ad essere caratterizzata da un fortissimo squilibrio, che vede la donna, occupata o meno, farsi carico in maniera quasi esclusiva dei lavori domestici e dei figli, cui dedica, mediamente, 6 ore e 25 minuti al giorno, contro le 2 ore e 7 minuti del proprio partner. Nel 1988, le donne dedicavano a queste attività 6 ore e 57 minuti, gli uomini 1 ora e 51 minuti. Nei quindici anni trascorsi tra una rilevazione e l'altra, dunque, è aumentata la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, senza che a questo processo si sia accompagnata una sostanziale redistribuzione dei carichi familiari. Come ha evidenziato Chiara Saraceno, l'Indagine Istat sull'uso del tempo mostra chiaramente come l'essere padri modifichi solo marginalmente l'organizzazione della vita quotidiana rispetto a chi padre non è: «L'attività di cura dei padri avviene nel tempo lasciato libero dal lavoro che, a differenza di quello delle madri, non appare toccato dagli impegni di una paternità accudente» (Saraceno, 2005). Per le donne, al contrario, la nascita di un figlio comporta un'impennata del tempo dedicato ai carichi familiari, che assorbono tre ore in più. «È vero che tra una rilevazione e l'altra è aumentato il tempo dedicato dai padri alla cura dei figli (da 27 a 45 minuti) ma oltre i 3/4 del tempo dedicato dalla coppia al lavoro familiare continua ad essere assorbito dalla donna (78,3%). Le madri dedicano mediamente il 62% del tempo dedicato al lavoro familiare ai lavori domestici; i padri solo il 36,5%» (Sabbadini, 2005).

Congedo parentale. Per quanto riguarda, in particolare, l'utilizzo del congedo parentale introdotto dalla legge 53/2000, i dati Inps relativi agli anni 2002-2003 mostrano come la quasi totalità dei congedi erogati direttamente dall'Istituto Nazionale di Previdenza siano stati utilizzati dalle madri e come la già scarsa percentuale di padri che hanno usufruito della misura sia scesa, nel biennio considerato, dal 4,7% al 3,8%. Per quanto riguarda, in particolare, il 2003, appena 590 dei complessivi 15.448 congedi erogati dall'Inps sono stati utilizzati dai padri.

Una maggiore tendenza ad utilizzare la misura si registra tra i padri in presenza di figli al di sopra dei tre anni. La percentuale di congedi utilizzati dai padri, pari ad appena lo 0,8% in corrispondenza di bambini tra 0 e 11 mesi, sale a 21,6% in presenza di bambini di 2 anni, raggiunge il 44% qualora il figlio abbia 3 anni e sfiora il 70% nei casi in cui il bambino abbia almeno 5 anni.

I dati confermano la resistenza culturale verso il superamento di una divisione di ruoli rigidamente dicotomica, ma vanno spiegati anche tenendo conto dello svantaggio economico per la coppia derivante dal fatto di rinunciare al 70% del salario più elevato, costituito, appunto, generalmente, da quello maschile.



Diversamente, nei paesi scandinavi, dove si ha diritto al 100% dello stipendio durante tutto il primo anno di congedo, la percentuale di padri che fa uso dello strumento è aumentata. Un cambiamento culturale è possibile ma a patto che venga realmente sostenuto. Difficilmente potrà essere perseguita una più equa distribuzione dei ruoli tra i sessi e la condivisione del lavoro di cura se il contesto ed i vincoli esterni alla coppia continuano a penalizzare quanti – uomini o donne che siano – la sostengono. Tale mancata evoluzione costringe le donne ad un difficile gioco di equilibrismo tra lavoro e famiglia, che le vede penalizzate in partenza. Il risultato è, sempre più, la scelta forzata tra la rinuncia alla maternità (in un solo decennio le coppie con figli sono scese dal 48% al 42%, mentre tra il 1971 e il 2001 l'incidenza dei bambini tra 0 e 6 anni sul complesso della popolazione si è dimezzato, passando dal 10% al 5%) o al lavoro.

Conciliazione impossibile? Le statistiche certo non incoraggiano: una donna su cinque tra quelle occupate al momento della gravidanza (il 20,1%) non lavora più dopo il parto: perché si licenzia (nel 69% dei casi), perché è scaduto un contratto che non le è stato rinnovato (23,9%) o perché è stata licenziata (6,9%). Risorse preziose per l'azienda fino al momento della maternità, le donne sono infatti considerate dopo la nascita di un figlio quantomeno dei casi problematici. È quanto emerso da una ricerca condotta su 1.536 aziende in tutta Italia: l'80% dei datori di lavoro intervistati, infatti, ritiene la maternità un problema, in quanto le donne – nel complesso considerate lavoratrici più determinate e affidabili rispetto ai colleghi uomini – tornano al lavoro meno motivate e disponibili. Il principio delle pari opportunità, sposato con generosità dagli imprenditori intervistati – il 66,3%, si dice disposto ad affidare un ruolo di responsabilità ad una donna, mentre appena l'8% esclude la possibilità di farlo –, sembra crollare davanti alla prospettiva di un figlio. La maternità è considerata un vero e proprio handicap dal 77,3% degli imprenditori intervistati, secondo cui diverse sono le problematiche ad essa legate: una minore disponibilità della madre lavoratrice (indicata dal 37,9% del campione), le assenze dovute alle malattie del bambino (23,8%), la presenza incostante sul luogo di lavoro (22,9%), i costi aggiuntivi sostenuti dall'azienda (34,4%), la difficoltà di mantenere il posto di lavoro da parte della madre lavoratrice (22,3%), l'assenza di servizi pubblici esterni all'azienda (22,7%).

Non stupisce, in questo quadro, che il tasso di occupazione femminile della fascia d'età compresa tra i 20 e i 49 anni, pari al 56% per le donne senza figli, scenda al 53,6% per le donne con un figlio, crolli al 47% tra quante ne hanno due ed al 33,7% tra quelle che ne hanno almeno tre. Così come non stupisce l'allargamento dell'area dell'inattività, attribuibile in gran parte all'effetto scoraggiamento delle donne, in particolare quelle meridionali, che hanno rinunciato ad intraprendere concrete azioni di ricerca del lavoro. Il peso delle donne sul complesso degli inattivi, pari al 66%, raggiunge il 68,1% al Sud, dove si concentra il 45,6% delle inattive.

Nel terzo trimestre 2005 il numero delle persone in cerca di occupazione è diminuito del 4,1% rispetto allo stesso periodo del 2004, mentre è aumentato il numero degli inattivi (+294.000 unità, il 2% in più rispetto all'anno precedente). L'incremento dell'area dell'inattività è stato particolarmente spiccato al Sud (+3%), dove le inattive sono cresciute del 2,9% e le donne in cerca di occupazione sono diminuite dell'1,8%. Va tuttavia evidenziato come al Nord le donne in cerca di occupazione abbiano registrato un decremento ancor più significativo, pari a 10,9 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2004.

Contrariamente a quanto avvenuto al Centro, dove tra il 3° trimestre del 2004 e il 3° trimestre del 2005 il restringimento dell'area della disoccupazione (-0,3% per le donne) si è accompagnato ad un aumento dei livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro (il tasso di attività è cresciuto dello 0,5%) che ha portato il tasso di occupazione femminile al 50,8%, al Sud le donne hanno rinunciato a considerarsi forza lavoro e sono uscite dal mercato dell'offerta – il tasso di attività femminile è diminuito dell'1,5% – mentre il tasso di occupazione ha perso 1,4 punti percentuali, crollando ulteriormente al 29,3%.

Appare opportuno evidenziare infine come tra le collaboratrici, la quota di donne che si trovano in una età decisiva in relazione alla scelta della maternità è elevatissima: i dati relativi ai collaboratori contribuenti alla Gestione separata Inps, mostrano, infatti, come ben il 65% delle lavoratrici para-subordinate abbia un'età inferiore ai 39 anni e come il 53,2% appartenga alle classi di età 30-39anni (32,7%) e 25-29anni (20,5%).



[Scheda 15]

LE PENSIONI ATIPICHE: A CHI HA SARÀ DATO, MA A CHI NON HA?

Atipici: una categoria in crescita. Secondo i numeri forniti dall'Inps, gli iscritti alla Gestione Separata sono saliti dai 974.087 del 1996 a 3.330.319 al 31.12.2004. Nel 2005, in base ai dati non ancora consolidati, l'ammontare degli iscritti sarebbe pari a 3.658.143. **In dieci anni, il processo di "atipicizzazione" è cresciuto del 275%**, con variazioni annue comprese tra l'8,6% e il 31%: purtroppo si assiste tuttora ad una cristallizzazione del mercato del lavoro in strutture atipico-precarie. Tali forme contrattuali, pensate per risolvere il problema della disoccupazione frizionale, sono diventate l'antidoto *par excellence* alla disoccupazione strutturale. Infatti, dal giugno 2004 ad oggi, il 75,3% dei collaboratori a progetto mantiene ancora lo stesso contratto, il 6,3% non lavora più oppure lavora in nero, e solo il 5% ha un contratto a tempo indeterminato. Più sconcertante il destino dei co.co.co. che, dal 2003 ad oggi, mantengono nel 23% dei casi lo stesso contratto, mentre il 46% ha stipulato un contratto a progetto e il 6% ha aperto la partita Iva: solo il 7% ha siglato un contratto a tempo indeterminato e il 6% a tempo determinato. Anche tra i collaboratori occasionali, la maggioranza è stata assorbita nella categoria a progetto (38,3%), mentre solo un'esigua parte di essi (2,1%) ha ottenuto un contratto a tempo indeterminato. Diversa la sorte dei collaboratori con partita Iva che nel 73,4% dei casi mantengono ancora tale formula contrattuale, mentre il 10% è ora a progetto ed il 3,3% a tempo indeterminato.

Atipici: chi sono e dove vanno? Secondo un'indagine Ires (2005) oggi il mondo degli atipici è formato da trentenni (il 37% di età compresa tra i 30 e i 34 anni ed il 18,3% tra i 35 e i 39), per lo più donne, con un profilo professionale medio e medio-alto. Le professioni intellettuali costituiscono il 39,5%, quelle tecniche il 42,9% e quelle impiegatizie il 15%. Il 46% degli atipici possiede un diploma universitario o una laurea, e il 23,8% possiede una specializzazione post-lauream. Il 76,3% è monocommittente (contro un 23,7% pluricommittente), con un'età compresa per lo più tra i 29 e i 34 anni, con una durata massima del contratto di un anno (56,5%) o più difficilmente di due anni (15,2%). Il 79,3% lavora presso l'azienda committente, con presenza quotidiana (74%) oppure saltuaria (5,9%), mentre il 20,1% svolge la sua attività altrove. Più della metà dei lavoratori parasubordinati supera le 38 ore di lavoro settimanali: il 60,6% di essi sono lavoratori a progetto ed il 75,8% lavoratori con partita Iva. Tuttavia, le retribuzioni mensili non sono molto alte: infatti il 21,8% non supera i 1.000 euro al mese, mentre solo un esiguo 6% guadagna più di 2.000 euro. Oltre il 75%, inoltre, percepisce il reddito regolarmente, ogni mese, mentre il 5,7% dopo i due mesi ed il 7% con scadenze incerte ed irregolari. La grande insoddisfazione degli atipici per la loro condizione precaria li spinge alla ricerca di un lavoro dipendente, con maggiori redditi e tutele. L'86,1% infatti vorrebbe un contratto di lavoro subordinato, in modo particolare i collaboratori monocommittenti (63%) che lavorano presso l'azienda committente con contratto co.co.co. o a progetto, mentre la propensione al lavoro subordinato risulta essere minore per i collaboratori con partita Iva, per lo più pluricommittenti. Pertanto il 50,1% dei collaboratori sono alla ricerca continua di un lavoro migliore, mentre il 22,8% non è interessato ed il 9,6% non riesce a trovarlo.

La triste aritmetica delle pensioni atipiche. I collaboratori atipici, benché di fatto si comportino come lavoratori dipendenti (presenza sul posto di lavoro, monocommittenza, 38 e più ore di lavoro settimanali, regolarità dei pagamenti), non hanno ancora la piena cittadinanza sociale. I parasubordinati, infatti, percepiscono redditi inferiori del 40-50% rispetto a quelli dei loro pari dipendenti (e per le stesse mansioni non sono agganciati ai compensi minimi dei contratti nazionali di lavoro), non sono tutelati dal rischio di mercato, non hanno diritto ad indennità di disoccupazione e presentano ingenti necessità di tutela sociale. Inoltre, non viene tutelato il diritto alla formazione, come auspicato dalla Costituzione e dall'Ue, ma soprattutto l'accesso al credito, con le ineluttabili conseguenze che ne derivano. Secondo uno studio Nidil (2004) un parasubordinato, privo di contributi al 31.12.1995 (e cioè soggetto a sistema contributivo), iscritto alla Gestione Separata Inps senza altre coperture previdenziali, con un reddito di 12.000 euro lordi annui, dopo 40 anni di contribuzione potrebbe percepire a 65 anni una pensione annuale di 12.751,56 euro, pari a 980,89 euro mensili che attualizzati ammonterebbero a 453,12 euro. Con 35 anni di contributi lo stesso collaboratore percepirebbe una pensione annuale di 8.503,30 euro, pari ad una pensione mensile di 654,10 euro, che attualizzata ammonta a 333,61 euro. Considerando che l'assegno sociale 2005 è pari a 4.874,61 euro (maggiorato del 20% ammonta a 5.849,53 euro annuale e 450 euro mensile), ci si rende subito conto che le pensioni future sono prossime all'assegno e, quindi, che il sistema contributivo spinge ad andare in pensione ad una età più elevata poiché i coefficienti di trasformazione crescono con l'età pensionabile. Infatti, un collaboratore che abbia cominciato a lavorare a 18 anni, dopo 40 anni di contribuzione, percepirebbe una pensione annuale di 10.099,83 euro, inferiore a quella di un lavoratore con le stesse caratteristiche che decide, però, di andare in pensione a 65 anni: per avere la stessa pensione, dunque, tale collaboratore dovrebbe lavorare 46 anni. Qualora si incrementasse l'aliquota di computo di 5 punti, salendo dal 20% al 25%, la condizione migliora, ma non di molto.



[SCHEDA 16]

PREVIDENZA, UN SISTEMA A RISCHIO

Quadra il bilancio, ma calano le pensioni. Nel 2004, dopo 40 anni, il saldo complessivo del bilancio Inps è stato di 3.912 milioni di euro, con un saldo di parte corrente pari a 3.983 milioni di euro e in conto capitale pari a -71 milioni di euro, contro il saldo complessivo del 2003 pari a -897 milioni di euro. Tali risultati della gestione 2004 sono stati raggiunti grazie ad alcuni fattori, quali: la crescita dell'occupazione e, dunque, degli iscritti alla previdenza (in particolar modo i parasubordinati con 493.032 iscritti in più e gli immigrati); l'incremento delle aliquote contributive; la nuova Gestione per gli associati in partecipazione; i proventi scaturiti dall'alienazione del patrimonio Inps; la flessione delle pensioni di anzianità, mediante l'incentivo del super-bonus; la politica di contenimento del bilancio, disposta dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 51/2003 e dalla legge n.191/2004, che ha posto in essere le condizioni necessarie e sufficienti per il riordino della spesa pubblica, attraverso la riduzione delle spese di rappresentanza e di funzionamento, con un risparmio di oltre 30 milioni di euro.

Le entrate contributive sono aumentate del 7,3%, passando da 106.103 milioni di euro del 2003 a 113.184 milioni di euro del 2004, mentre sono scesi i trasferimenti attivi (-2,8%) e le altre entrate correnti. Il totale delle entrate è risultato essere quindi pari a 217.424 milioni di euro, 10.159 in più rispetto al 2003, ed il risultato di esercizio pari a 5.264 milioni di euro, contro i 405 del 2003. Dall'altra parte, le prestazioni istituzionali ammontano a 171.042 milioni di euro (+4,9% rispetto al 2003), con un rapporto di copertura (contributi/prestazioni) del 66%, mentre l'incidenza della spesa pensionistica Inps sul Pil nominale è del 10,93%, rispetto al 10,89% del 2003 e al 10,56% del 2002.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione per l'anno 2005, il risultato economico, che è stato stimato per 2.142 milioni di euro, appare determinato dalla continua emersione dall'evasione e dall'elusione, ma ancor più dagli introiti attesi dalle operazioni di cartolarizzazione (la sesta) del patrimonio Inps, per un valore di circa 3 miliardi di euro. Le entrate contributive sono state stimate per un ammontare pari a 117.093 milioni di euro, mentre le prestazioni istituzionali per 176.007 milioni di euro, con un rapporto di copertura pari al 66,5%. Pietra angolare del bilancio di esercizio rimane sempre il popolo dei parasubordinati, che registra, secondo le stime, un incremento degli iscritti alla Gestione Separata dell'11,1% rispetto al consuntivo 2004.

Per il 2006, si prevede un risultato di esercizio pari a 726 milioni di euro ed un patrimonio netto di 25.116 milioni di euro. Aumentano anche le entrate contributive di 3.129 milioni di euro, arrivando a quota 120.222, ma soprattutto le prestazioni istituzionali, che ammonterebbero a 180.190 milioni di euro, di cui 155.185 milioni di euro costituiti da pensioni.

Il rapporto di copertura presenta un trend crescente nel triennio 2003-2006, passando dal 65% al 66,7%.

Riforma previdenziale: innalzamento dell'età pensionabile e super-bonus. La riforma previdenziale, regolata dalla legge 243/2004, sarà operativa dal 1° gennaio 2008 e poggia prevalentemente su due pilastri fondamentali: l'innalzamento graduale dell'età pensionabile; lo sviluppo della previdenza complementare.

Per quanto riguarda il primo pilastro, si è voluto incrementare il tasso di attività lavorativa a causa del trend in costante crescita del processo di invecchiamento della popolazione italiana innalzando, dal 2008 al 2009, l'età per la pensione di anzianità (o pensione anticipata) a 60 anni per i lavoratori dipendenti e 61 per gli autonomi, più 35 anni di contributi. Dal 2010 al 2013 i dipendenti e gli autonomi possono smettere di lavorare rispettivamente a 61 e 62 anni, avendo versato 35 anni di contributi; mentre dal 2014 i primi potranno percepire la pensione a 62 anni e i secondi a 63, avendo 35 anni di contribuzione. In tutti i casi si può andare in pensione con 40 anni di contribuzione, indipendentemente dall'età. Per le donne, anche dopo il 2008, sono previsti 57 anni di età, più 35 anni di contributi.

Dal 2008, per ottenere la pensione di vecchiaia, l'età pensionabile viene innalzata a 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, previo un minimo di 5 anni di anzianità contributiva, ovvero 40 anni di contributi indipendentemente dall'età. La riforma prevede però delle eccezioni per i lavoratori che svolgono attività usuranti, lavoratori precoci e lavoratrici madri, per i quali è previsto un regime agevolato.

Un ulteriore incentivo a posticipare il conseguimento della pensione di anzianità è stato il cosiddetto super-bonus, che ha indotto molti lavoratori del settore privato (con i requisiti di 57 anni e 35 anni di contributi, ovvero 38 anni di contributi indipendentemente dall'età), prossimi alla pensione anticipata (entro



il 31.12.2007), a continuare la loro prestazione lavorativa, a fronte di trasferimenti (esentasse) dei contributi previdenziali, destinati all'Inps, in busta paga, per un ammontare pari al 32,7% dello stipendio lordo (o del 33,7% per redditi superiori a 38.641 euro). Il bonus decorre a partire dall'apertura della prima finestra d'uscita (1° gennaio o 1° luglio) valida per la pensione.

La pensione di chi ha usufruito del bonus sarà calcolata in base ai contributi versati al momento della decorrenza dell'incentivo ed indicizzata ai tassi d'inflazione durante il periodo di proroga dell'attività lavorativa. I lavoratori, che da gennaio 2008, otterranno per l'incentivo, otterranno inoltre un supplemento di pensione. Dai dati si evince chiaramente come, all'aumentare del reddito cresca altresì il bonus, e quindi la motivazione a posticipare la pensione. L'incremento retributivo, infatti, ammonta al 42,5% per uno stipendio mensile netto di 1.000 euro, mentre sale al 58,38% per chi percepisce uno stipendio mensile netto di 5.000 euro.

In questi mesi l'introduzione del bonus sembra aver quasi dimezzato le richieste di pensione di anzianità, che scendono dalle 64.796 richieste del 2004, alle 30.088 stimate per il primo trimestre 2005, con grande sollievo dell'Istituto Nazionale di Previdenza che per la fine del 2005 prevede di erogare 18.087.198 pensioni (+ 0,6%), contro 17.977.537 del 2004 (+1,5% rispetto al 2003), incluse quelle di invalidità. Al 31.12.2005 l'ammontare delle pensioni di vecchiaia e anzianità è pari a 15.960.591, ossia 30.000 pensioni in meno rispetto al 2004. A dicembre 2004, sono pervenute all'Inps 28.318 domande di incentivo, ma solo 13.971 sono state accolte, di cui 7.614 appartengono al ramo Industria, 3.064 al Credito e 2.854 al Commercio. La maggior parte degli iscritti (3.233) si colloca in una classe di reddito compresa tra i 20.001 e 30.000 euro. Le domande pervenute all'Inps ad aprile 2005, sono state invece 36.602 e quelle accolte 25.966, il 62,6% delle quali con reddito superiore a 30.000 euro annui. Il 54% delle richieste proviene dal Settentrione e il 55,3% dal settore dell'Industria. A settembre 2005, le richieste di incentivo sono state 51.066, di cui 45.807 (89,7%) uomini e 5.262 (10,3%) donne, che appartengono per lo più a classi di reddito elevate e ricoprono posizioni dirigenziali.

La fine delle pensioni: il ruolo del Tfr e dei fondi pensione nella previdenza complementare.

Benché il sistema contributivo abbia posto le basi per l'inizio di una certa equità attuariale, ossia il bilanciamento tra i contributi versati e le prestazioni attualizzate, con esso si assiste, altresì, ad una tendenziale riduzione delle pensioni. Secondo una ricerca del CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche del Ministero del Lavoro, il 2020 segnerebbe l'inizio del conto alla rovescia del sistema pensionistico contributivo. Infatti, in base alle proiezioni, il rapporto di sostituzione, cioè la relazione tra pensione e ultimo stipendio, comincerebbe a scendere, raggiungendo nel 2050 un valore pari al 30%, rispetto al 65% del 2002. In tale contesto entra in gioco il secondo pilastro della riforma previdenziale, ovvero lo sviluppo della previdenza complementare, al fine di supportare quella pubblica, ormai prossima al collasso. Infatti, secondo alcune proiezioni della COVIP, un lavoratore che inizi a versare contributi presso una forma previdenziale complementare dal 2006 con un'aliquota del 9% e decida poi di andare in pensione a 60 anni, con un'anzianità contributiva di 35 anni e un tasso di rendimento lordo del 3,5%, il tasso di sostituzione (calcolato come il rapporto tra la prima annualità di pensione e l'ultima retribuzione), per la sua pensione complementare sarebbe pari al 2,3% nel 2010 e al 16,6% nel 2050. Qualora, invece, scegliesse di ritirarsi a 65 anni, il tasso di sostituzione salirebbe al 18,8%, mentre a 70 anni ammonterebbe al 21,9%.

In base alle proiezioni poco ottimistiche, ma purtroppo molto verosimili, del CAPP e della COVIP, nella migliore delle ipotesi la pensione futura delle odierne generazioni ammonterebbe al 30% del reddito (previdenza pubblica obbligatoria), al quale si aggiunge un 20% scarso (previdenza complementare). La cumulazione delle due forme previdenziali non sarebbe sufficiente a mantenere il livello del 65% del 2002: da ciò deriva la necessità di lasciare aperta anche la strada della contribuzione privata (il terzo pilastro del welfare).

Per incentivare i lavoratori a costituire una pensione integrativa, il D.Lgs. 252/2005 ha introdotto l'applicazione del principio del silenzio-assenso per trasferire il trattamento di fine rapporto (o retribuzione differita) in un fondo pensione, qualora il lavoratore non abbia comunicato esplicitamente come intenda impiegare il suo TFR entro sei mesi dal 1° gennaio 2008 o, se neoassunto dopo tale data, entro sei mesi dalla decorrenza del contratto di lavoro. Il datore di lavoro, in caso di adesione dei lavoratori ad una forma pensionistica o in applicazione del silenzio-assenso, trasferisce il TFR maturando dei dipendenti alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, oppure a quella dove abbia aderito la maggioranza dei lavoratori (art. 8, comma 7, del D.Lgs. 252/2005). Qualora non siano



applicabili le due opzioni, il datore di lavoro trasferisce il TFR maturando alla forma pensionistica complementare a contribuzione definita, istituita presso l'Inps (art. 9).

Con riferimento al regime tributario delle forme pensionistiche complementari, secondo quanto riportato dall'art. 17, «i fondi pensione sono soggetti ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura dell'11 per cento, che si applica sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta», mentre sulla «parte imponibile delle prestazioni pensionistiche comunque erogate è operata una ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 15 per cento ridotta di una quota pari a 0,30 punti percentuali per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di partecipazione a forme pensionistiche complementari con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali» (art. 11). I contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro alle forme di previdenza complementare sono deducibili dal reddito complessivo fino a 5.164,57 euro (art. 8, comma 4).

È previsto, inoltre, ex art. 11, comma 7, che «gli aderenti alle forme pensionistiche complementari possono richiedere un'anticipazione della posizione individuale maturata in qualsiasi momento, per un importo non superiore al 75 per cento, per spese sanitarie a seguito di gravissime situazioni relative a sé, al coniuge e ai figli per terapie e interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche».

Ma a quanto ammonta il rendimento del TFR in azienda e quello percepito nei fondi pensione? È meglio la liquidazione o il trasferimento nei fondi pensione?

Secondo dati COVIP, il rendimento generale netto dei fondi pensione a un anno ha raggiunto nel 2004 valori del 4,5% (fondi negoziali) e del 4,3% (fondi aperti), contro una rivalutazione netta del TFR mantenuto in azienda pari al 2,5%. Salendo però l'orizzonte temporale da 1 a 6 anni, la rivalutazione netta del TFR arriva ad un rendimento del 19,4%, mentre il tasso di rendimento dei fondi pensione aperti varia tra il 15,4% e il 23%.

La relazione positiva tra il tasso di rendimento e l'orizzonte temporale si spiega tenendo presente che i fondi aperti, come pure le Polizze Individuali Pensionistiche (PIP), presentano alti costi all'apertura della posizione previdenziale, con un'incidenza degli oneri complessivi sul patrimonio compresa tra l'1,9% e l'8,1%.

Il Dipartimento Welfare della Cgil ha esaminato i tassi di rendimento e l'incidenza degli oneri gestionali di alcuni strumenti di previdenza complementare, evidenziandone le enormi disparità di costo e quindi di prestazione previdenziale. In base ai dati COVIP, il Dipartimento ha calcolato il rendimento di fondi negoziali, fondi aperti e Fip (o Pip), al netto degli oneri complessivi, che variano dallo 0,45% dei fondi negoziali all'8,10% dei Fip. Ipotizzando un versamento iniziale di 1.000 euro, un incremento annuo del versamento dell'1,80% ed un rendimento annuo netto del 3,50%, in tre anni, a fronte di un capitale versato di 3.054,32 euro, si percepiscono 3.242,30 euro nei fondi negoziali, 3.154,81 euro in fondi aperti e 2.767,25 euro nei Fip.

Le prospettive non sembrano migliorare nemmeno al 35° anno, quando i rendimenti dei fondi negoziali sono di gran lunga superiori ai Fip. È importante notare come, nel lungo periodo, gli oneri gestionali, sebbene possano sembrare non molto alti, incidano in maniera rilevante sulle pensioni: pertanto il tasso di sostituzione, secondo stime COVIP, in presenza di costi di gestione dello 0,45% ammonterebbe al 16,6%, mentre con costi pari all'1,3% e al 2,3% scenderebbe rispettivamente al 14,7% e al 12,6%. Ciò significa che un lavoratore, che aderisse ad una forma pensionistica con oneri di gestione pari all'1,3%, per raggiungere il medesimo tasso di sostituzione, che invece avrebbe in un altro fondo con spese dello 0,45%, dovrebbe, a parità di età di pensionamento, aggiungere 4 anni di contribuzione, mentre nel caso di commissioni del 2,3% dovrebbe contribuire ancora per almeno 7 anni.

Inoltre un'indagine condotta dalla Cgil, mostra una serie di dati comparativi dei principali Pip (Mediolanum, Ergo previdenza, Generali, etc.), tutti caratterizzati da elevati costi di caricamento (ossia costi di attivazione delle posizioni previdenziali). Infine vengono riportati anche i risultati di un fondo negoziale che presenta un costo medio annuo dello 0,45%, ed in tre anni eroga un capitale superiore agli altri strumenti previdenziali.



[Scheda 17]

INFORTUNI SUL LAVORO: L'IMPATTO SUL SISTEMA ECONOMICO E SOCIALE

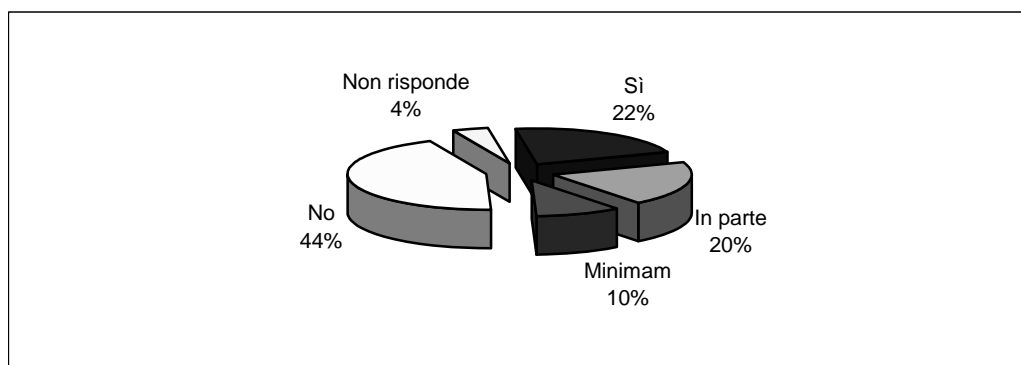
La tutela delle condizioni del lavoro: il D.Lgs. 626/94 e la sua applicazione. Dal Rapporto conclusivo del progetto di monitoraggio e controllo dell'applicazione del D.Lgs. 626/94, del novembre 2003, promosso dal Coordinamento delle Regioni e Province autonome, emerge che: a) la quasi totalità delle aziende è dotata del Servizio di prevenzione e protezione e ha effettuato la valutazione dei rischi; b) si è registrata una discreta attuazione dei principi partecipativi della 626 incentrati sul Rls (Rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza); c) il punto gestito con maggiore conformità alle disposizioni della 626 è l'attività di sorveglianza sanitaria, insieme alla realizzazione dell'attività informativa; d) è stata individuata un'efficace applicazione della 626, con buoni risultati nella prevenzione e nel sistema di prevenzione; e) la 626 è stata applicata anche da un certo numero di piccole e piccolissime imprese.

Secondo i dati del Rapporto, il 22% delle aziende del campione ha attivato un sistema informativo sulla prevenzione, mentre il 44% ha affermato di non aver provveduto a mettere in pratica tale punto della normativa.

Aziende che hanno attivato un sistema informativo sulla prevenzione

Anno 2003

Valori percentuali



Fonte: Rapporto conclusivo del progetto di monitoraggio e controllo dell'applicazione del D.Lgs. 626/94.

Dal documento emerge inoltre che il 93% delle aziende del campione ha nominato un medico competente (MC), il 96% un responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP) ed il 95% ha effettuato la valutazione dei rischi. Tra il 52% e il 61% invece, si collocano le aziende che hanno formato i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza (RLS) e gli addetti alle emergenze. È importante sottolineare come: «I processi organizzativi siano stati formalizzati in un numero di aziende molto ampio (compreso tra il 61% e il 96% di tutto il campione) e ciò sicuramente smentisce chi più volte ha sostenuto (e continua a sostenere) che il D.Lgs. 626 è una legge inapplicabile perché troppo onerosa in termini di adempimenti burocratici. Va notato, a questo proposito, che sono stati largamente soddisfatti non solo adempimenti esclusivamente formali, ma anche adempimenti che presentano pure una sostanziale importanza in termini concretamente preventivi, come l'effettuazione della valutazione dei rischi».

Statistica degli infortuni, delle malattie professionali e danno biologico. Tra il 1990 ed il 2000, il trend degli infortuni sul lavoro (indennizzati l'anno successivo) nel settore dell'Industria e Servizi, secondo le statistiche Inail, è diminuito di circa l'11%. I settori che, nell'arco di tempo considerato, hanno registrato il numero maggiore di infortuni sono quello metallurgico, quello delle costruzioni e quello dei trasporti, che tuttavia hanno visto anche una drastica riduzione degli incidenti, pari rispettivamente al 25,5%, 29,4% e 16,6%. Ciò nonostante, i casi di morte rimangono ancora elevati. Anche il settore agricolo ha visto una flessione degli infortuni, da 207.628 del 1990 a 68.188 del 2000. In fase discendente anche il trend dei casi di morte, passati da 365 a 126. Anche le malattie professionali sembrano essersi ridotte fortemente, passando da 6.169 del 1990 a 2.300 del 2000, con una diminuzione pari al 62,7%. Sulla stessa scia del decennio 1990-2000, nel periodo 2001-2004 si è verificata una flessione del trend infortunistico complessivo, passando da



1.001.181 casi di infortunio a 938.613, con una riduzione del 6,2%, senza tener conto di un incremento occupazionale, stimato dall'Istat, del 4,1%. Anche i casi di morte sono scesi da 1.531 a 1.400 (-8,5%). Nel triennio 2002-2004 il settore industriale e dei servizi presenta un calo infortunistico del 2,7%, passando da 894.665 a 869.629 infortuni, mentre nel settore agricolo si passa da 73.515 a 69.089, con una riduzione del 6%.

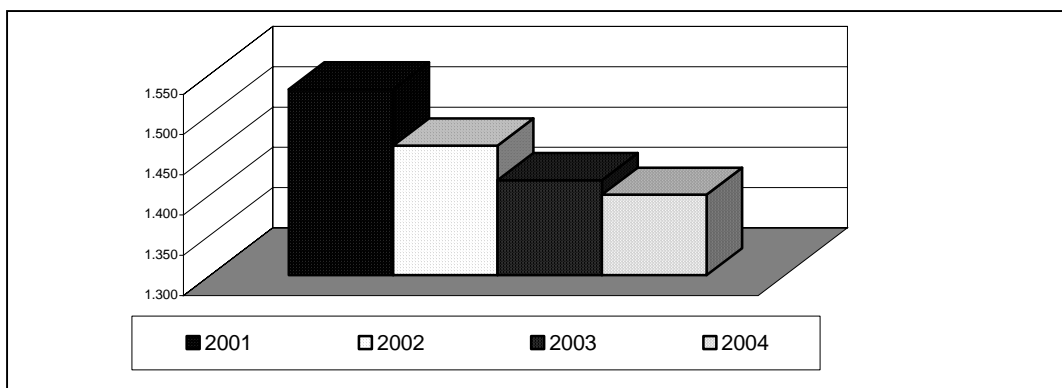
Casi di infortuni in Italia avvenuti nel 2002-2004 e denunciati all'Inail (Agricoltura e Industria e Servizi)
Anni 2002-2004

Italia	Agricoltura			Industria e Servizi		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
	73.515	71.346	69.089	894.665	880.409	869.629

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Inail.

Anche i casi di morte scendono da 1.403 nel 2002, a 1.405 nel 2003 ed infine a 1.175 nel 2004, con un calo, riferito al triennio 2002-2004, del 16%.

Andamento dei casi mortali
Anni 2001-2004



Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Inail.

Le malattie professionali nel settore dell'Industria e dei Servizi (principalmente malattie cutanee, ipoacusia e sordità) sono passate da 24.759 (denunciate) del 2000, a 27.123 del 2001 per poi scendere a quota 24.334 del 2004. Nel settore agricolo, le malattie professionali denunciate all'Inail ammontano a 944 casi del 2000, a 1.068 del 2003 e 1.030 del 2004. Nel 2002 i casi di infortunio su lavoro nel settore agricolo, indennizzati dall'Inail al 30.04.2005, sono stati 59.408 su 73.515 denunce; 57.827 casi su 71.346 (relativamente al 2003); 54.651 su 69.089 (relativamente al 2004). Nel settore dell'Industria e dei Servizi, sempre al 30.04.2005 sono stati indennizzati rispettivamente, 609.965 casi su 894.665 (2002); 595.108 su 880.409 (2003); ed infine 572.776 casi su 869.629 (2004).

Nel settore statale, il numero degli indennizzati del 2002 è di 12.595 su 24.476; nel 2003 è di 14.321 casi su 25.555 e nel 2004 è di 16.013 su 27.850. Tra il maggio del 2003 e l'aprile del 2005, l'Inail ha inoltre riconosciuto 14.851 casi di danno biologico. Complessivamente, l'ammontare degli infortuni dal 2003 al 2004 ha riguardato prettamente gli uomini (-2%), mentre le donne presentano una flessione dell'1,5%, senza tener conto di un aumento occupazionale pari all'1%. Le classi di lavoratori fino a 17 anni e 18-34 anni presentano una maggiore diminuzione del calo infortunistico, rispettivamente pari a -12,8% e -4,7%, mentre le rimanenti classi presentano valori compresi tra lo 0,2% e 2,2%. Anche nel settore femminile le classi di età fino a 17 anni e 18-34, presentano una flessione di -14,5% e -3,6%, mentre le restanti classi registrano un aumento infortunistico compreso tra il 4% ed il 7,9%. In totale nel 2004 si è avuta una riduzione degli infortuni, rispetto al 2003, pari all'1,1%. I dati stimati del primo trimestre 2005, rapportati allo stesso periodo del 2004, mostrano un ulteriore calo infortunistico complessivo pari all'1,8%.

Nel settore Industria e Servizi la flessione è pari a -1,7%, mentre nel settore Agricoltura -3%. Secondo le stime, per l'anno 2005 il trend infortunistico complessivo dovrebbe ridursi di 1 o 2 punti percentuali, con maggiore accentuazione per il settore agricolo (tra il 2% ed il 4%). Le attività a più alto rischio rimangono la lavorazione dei metalli, lavorazione dei minerali non metalliferi, la lavorazione del legno e le costruzioni, mentre l'agricoltura presenta una rischiosità molto più bassa.



Le regioni con il più basso tasso infortunistico rispetto alla media nazionale sono il Lazio (-36%), data la maggiore presenza di Università e Uffici Pubblici; la Campania (-35%) e la Sicilia (-27%). Ai primi posti per il numero di infortuni emergono Umbria, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna.

Secondo dati Inail (di carattere amministrativo, non ancora consolidati), gli infortuni complessivi sul lavoro avvenuti nel periodo gennaio-agosto 2005, per gli uomini ammontano a 675.705, con una riduzione pari al 3,2% rispetto al 2004, mentre per le donne a 59.604, con una riduzione pari all'1,1% rispetto all'anno precedente. In particolare nel settore commercio e servizi, il calo infortunistico è del 3% per gli uomini e dello 0,2% per le donne. Nel settore agricolo si assiste ad una flessione del 5,2% (maschi) e dell'8,6% (femmine). In discesa anche i casi di morte, da 828 a 760 quelle degli uomini, mentre in aumento da 91 a 106 quelle delle donne.

Trend infortunistico dei lavoratori extracomunitari: un fenomeno in crescita. In controtendenza, rispetto ai dati precedenti, il trend infortunistico dei lavoratori extracomunitari (7% degli occupati nel settore agricolo, il 50% nel settore industriale e dei servizi ed il 43% in ambito domestico); esso registra infatti una crescita che va da 73.777 casi del 2001 a 115.773 casi del 2004.

Anche i casi mortali, purtroppo, salgono da 121 del 2001 a 164 del 2004. Le cause di questo trend crescente risiedono in genere nella pericolosità dei lavori svolti, nella scarsa attenzione alle norme sulla sicurezza, nei turni stressanti, nell'insufficiente formazione professionale e nella giovane età. Nel 2004, i lavoratori extracomunitari assicurati all'Inail ammontano a 1.765.578, il 5% in più rispetto al 2003 e circa l'80% in più rispetto al 2000.

Al 2002, su 1.515.153 immigrati soggiornanti in Italia, l'Inail ha riconosciuto 8.733 casi di invalidità per infermità. È necessario, tuttavia, considerare che il trend crescente degli infortuni è dovuto in parte anche al fenomeno dell'emersione dal lavoro nero, per cui è possibile ipotizzare che gli infortuni siano costanti, o addirittura in fase decrescente. Per tale motivo non si è in grado di effettuare un preciso calcolo di tale fenomeno rapportando l'ammontare delle denunce al numero degli iscritti.



[Scheda 18]

LE DIMENSIONI DELLA HOLDING AZIENDALE "SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE"

Quando si parla di Servizio sanitario nazionale si fa riferimento a un sistema complesso di istituzioni centrali, regionali e di aziende locali produttrici di servizi per la popolazione, che ha dimensioni ragguardevoli. La presente scheda si propone di analizzare questo aggregato aziendale mostrandone le dimensioni, che lo collocano ai vertici della graduatoria dell'imprenditoria nazionale, e individuandone le potenzialità da utilizzare per contribuire ad uscire dalla crisi economica del Paese. Potenzialità che dovranno essere impiegate nella realizzazione di un nuovo modello di sviluppo, caratterizzato dalla produzione di benessere e di ben vivere.

La composizione organizzativa del sistema sanitario pubblico. Il sistema definito "Servizio sanitario nazionale" è formato, ai vari livelli istituzionali, dalle seguenti componenti:

A livello centrale, il Ministero della Salute è coadiuvato da quattro istituzioni scientifiche:

- l'Istituto superiore di sanità (Iss)
- l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl)
- l'Agenzia per i servizi sanitari regionali (Assr)
- l'Agenzia italiana del farmaco (Aifa).

A livello regionale, 21 Assessorati di settore (variamente denominati nelle diverse realtà regionali e delle province autonome) sono coadiuvati anch'essi da:

- 21 Agenzie per i servizi sanitari locali (Assl)
- 10 Istituti zooprofilattici sperimentali (interregionali).

A livello locale si contano:

- 197 Aziende sanitarie locali (Asl)
- 98 Aziende ospedaliere autonome (Ao)
- 50 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irccs)
- 11 Policlinici universitari.

A livello territoriale (gestiti direttamente dalle Asl), si possono elencare:

- 584 Presidi ospedalieri
- 53 altri tipi di presidi ospedalieri (autonomi, ma facenti capo alle Asl)
- 7.235 ambulatori specialistici e laboratori di diagnostica strumentale, di cui 4.306 direttamente gestiti dalle Asl e 2.929 dai presidi ospedalieri
- 1.457 strutture residenziali (Rsa, Case protette e simili)
- 1.098 strutture semiresidenziali (Centri diurni e simili)
- 4.624 altri tipi di strutture (Centri di salute mentale, Consultori materno-infantili, Centri dialisi ad assistenza limitata, Centri distrettuali di vario genere)
- 190 Centri di riabilitazione.

Si tratta del complesso aziendale di servizi più diffuso sul territorio nazionale, con una clientela che supera il numero stesso dei cittadini (57.321.070 abitanti), in quanto le Aziende che lo compongono si prendono cura dei nascituri prima ancora che termini la gestazione materna, degli stranieri che si trovano sul territorio nazionale, degli immigrati (anche se privi del permesso di soggiorno, come spesso accade al momento dello sbarco in Italia, o in caso di incidenti, ferimenti e simili). Non va dimenticato, inoltre, che l'attività aziendale del sistema sanitario pubblico si estende anche alla popolazione animale, attraverso i servizi veterinari delle Asl e gli Istituti zooprofilattici sperimentali. Oltre a questa attività diretta di produzione di servizi per la popolazione, il sistema sanitario pubblico svolge un'importante funzione di organizzazione di servizi e attività sanitarie private che vengono da esso acquistate, mediante convenzioni, accordi e altre modalità, per essere rese disponibili ai cittadini, a complemento della rete pubblica e per salvaguardare la libertà di scelta del modo e del luogo di cura. Si tratta di un complesso di professionisti privati, di strutture sanitarie e commerciali, di ambulatori specialistici e laboratori di diagnostica, di case di cura, di Istituzioni di ricovero e cura a carattere scientifico di natura privata, di Istituti residenziali, semiresidenziali e di riabilitazione, che costituiscono un sistema sanitario, parallelo a quello pubblico gestito dalle Asl, che ha anch'esso dimensioni ragguardevoli e che è parimenti diffuso su tutto il territorio nazionale.



I dati riguardanti questo complesso privato che collabora con le Asl e che esse contribuiscono ad organizzare all'interno dell'unitario Servizio sanitario nazionale sono i seguenti:

- 47.111 medici di medicina generale e 7.358 pediatri di libera scelta, convenzionati ed utilizzati per assicurare ai cittadini prestazioni di assistenza primaria;
- 14.383 medici di guardia medica, utilizzati per assicurare la continuità assistenziale nelle ore notturne e nei giorni prefestivi e festivi;
- la rete commerciale di 17.352 farmacie private o municipalizzate, utilizzata per assicurare ai cittadini l'assistenza farmaceutica, e quella di esercizi commerciali di ausili e protesi per l'assistenza integrativa e protesica;
- 6.374 ambulatori specialistici e laboratori di diagnostica strumentale privati, accreditati e convenzionati, per assicurare il supporto consulenziale ai medici dell'assistenza primaria;
- 621 case di cura private, con 47.705 posti letto accreditati, utilizzate per l'assistenza in regime di ricovero e per garantire, almeno in parte, libertà di scelta ai cittadini;
- 2.980 strutture residenziali, più;
- 1.161 strutture semiresidenziali;
- 355 altri tipi di strutture territoriali, tutte accreditate per assicurare prestazioni analoghe a quelle fornite direttamente dai distretti delle Asl.

La situazione complessiva, considerando globalmente il sistema pubblico e quello privato, utilizzato dalle Asl, è la seguente:

Attività gestite direttamente dalle Asl e attività private utilizzate dalle Asl

Anno 2003

Tipo di servizio prestato	Settore pubblico	Settore privato
Attività amministrativa		
Funzioni generali di coordinamento	197 Asl	-
Assistenza primaria		
Medici di MG	-	47.111
Pediatri di libera scelta	-	7.358
Medici di continuità assistenziale	-	14.383
Farmacie	-	17.352
Ambulatori specialistici e Laboratori	7.235	7.213
Assistenza di ricovero		
Presidi di ricovero	98 AO con posti letto	-
	534 presidi osped. di Asl con posti letto	621 case di cura con 47.705 posti letto
	53 ospedali class. e assim. con posti letto	-
	22 IRCCS con posti letto	28 IRCCS con posti letto
Altri tipi di assistenza		
Strutture residenziali	1.457	2.800
Strutture semiresidenziali	1.098	1.161
Altre strutture territoriali	4.624	355

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati del Sistema informativo sanitario del Ministero della Salute.

Dai dati risultano evidenti due elementi: la duplice natura delle Asl e l'indiscutibile svolgimento di una funzione pubblica da parte di professionisti, ambulatori, laboratori, presidi di ricovero e altri tipi di presidi territoriali, tutti privati, che affiancano le insufficienti strutture pubbliche nel compito, costituzionalmente codificato, di assicurare la tutela della salute, nell'interesse dei cittadini e della collettività. Questa seconda connotazione mostra ancor più chiaramente l'ambivalente natura delle Asl e rende tardiva giustizia ad una intuizione della legge di riforma del 1992, che immaginava le Asl come soggetti di organizzazione del sistema, con facoltà di acquistare le prestazioni occorrenti ai cittadini indifferentemente presso strutture pubbliche o private in libera competizione emulativa tra loro, purché fossero garantiti convenienza economica e qualità delle prestazioni. Esse hanno la funzione specifica di soggetto pubblico deputato a programmare, organizzare e garantire l'assistenza sanitaria ai cittadini. Questa funzione può essere svolta in due modi: o realizzando e gestendo direttamente i servizi da rendere ai cittadini, o acquistandoli sul mercato alle condizioni più favorevoli ed esercitando il ruolo di garanzia nei confronti dei destinatari delle prestazioni, della idoneità dei produttori del servizio e della qualità delle prestazioni rese. La riforma del 1992 propendeva per questa seconda modalità e, infatti, prevedeva la possibilità di rendere autonoma la gestione degli ospedali con la istituzione delle Aziende ospedaliere autonome.

La composizione organizzativa del sistema sanitario pubblico. L'importanza del sistema esaminato, all'interno dell'economia del Paese e in raffronto con le principali aziende che in esso operano, è espressa anche dal potenziale lavorativo che lo sostiene, ossia dalla consistenza numerica e dalla qualità professionale del personale addetto alla



produzione dei servizi di tutela della salute dei cittadini nelle Aziende sanitarie locali e nelle Aziende ospedaliere autonome. In termini numerici e per tipo di ruolo, il personale dell'intero sistema sanitario pubblico ammontava nel 2003, ultimo anno di rilevazione dei dati del sistema informativo sanitario nazionale, a 659.177 unità, così distribuite per ruolo e per Regione. La parte più consistente del personale opera nelle strutture di ricovero pubbliche ed equiparate, sia già aziendalizzate e rese autonome (98 AO a cui si aggiungono 53 presidi classificati ed equiparati), sia gestite ancora dalle Asl (534 presidi ospedalieri).

Le dimensioni finanziarie del complesso aziendale. Si è accennato in precedenza all'errore di considerare il sistema sanitario pubblico unicamente un capitolo di spesa e un rischio per l'economia nazionale. I dati mostrano l'entità delle risorse che questo complesso aziendale muove annualmente, in totale e in ciascuna Regione, per quali tipi d'impiego e con quali ricadute sulla domanda interna e sull'indotto di altri settori produttivi. Il portale del Ministero della Salute precisa al riguardo che la spesa del Ssn è rappresentata dai costi sostenuti dalle strutture pubbliche (Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere) e da quelle private accreditate per l'erogazione dei Livelli essenziali d'assistenza (Lea), nonché i costi per il raggiungimento di altri specifici obiettivi di sanità pubblica previsti dalla legislazione vigente. Le fonti di finanziamento del Ssn, dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 56/2000 sul "federalismo fiscale", sono rappresentate da risorse regionali (Irap, addizionale Irpef, compartecipazioni all'Iva, accise sulla benzina e altre entrate e ricavi propri, tra cui la mobilità attiva interregionale e i ticket versati dai cittadini) e da risorse statali (ossia il Fondo sanitario nazionale per la copertura di quota parte dei costi per i Lea, nonché dei costi relativi ad alcuni enti particolari del Ssn e per specifici obiettivi previsti da leggi speciali). Risorse pubbliche aggiuntive vengono destinate al finanziamento degli investimenti e della ricerca in campo sanitario. Passando alle cifre della Contabilità economica presente nel Sistema informativo sanitario, risulta che i costi complessivi sostenuti nel 2003 dal Ssn ammontano a 81.384,971 milioni di euro, di cui 80.825,313 milioni riferiti alle Regioni e Province autonome e 559,458 milioni riferiti ad altri enti del Ssn, finanziati direttamente dallo Stato.

Il rapporto tra la spesa del Ssn e il Pil risulta praticamente invariato rispetto al 2001 e al 2002, attestandosi al 6,3%.

Il costo medio pro capite nazionale è passato da 1.366 euro del 2002 a 1.407 euro del 2003. I dati confermano che a livello regionale si riscontra un'ampia variabilità, oscillante tra il valore minimo della Basilicata, pari a 1.194 euro a cittadino, al valore massimo della Provincia autonoma di Bolzano (che però vi provvede unicamente con risorse regionali), pari a 1.905 euro a cittadino. Un interesse particolare riveste infine l'analisi dei dati per singole funzioni di spesa e per Regione. Essi confermano, per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la diversità delle situazioni già illustrata in alcune schede di questo Rapporto, alla cui lettura si rimanda. In rapida sintesi, le spese per la gestione diretta dei presidi pubblici (personale, beni e servizi) dimostrano il peso finanziario di tale impegno. Esaminati per Regioni, i dati rivelano livelli di governo della spesa molto differenti, confermando la riflessione fatta precedentemente secondo la quale una delle direzioni dell'impegno del nuovo Governo dovrà riguardare proprio l'innalzamento delle capacità gestionali, specie nelle Regioni meridionali e insulari. I dati di spesa del secondo segmento preso in considerazione (i servizi e le prestazioni acquistate dalle Asl rivolgendosi al mercato privato, per metterle a disposizione dei cittadini assistiti) rivelano il ruolo importante che il settore privato svolge nel comparto della tutela della salute. Forse non si dà il giusto rilievo a questa componente complementare, che semmai dovrebbe essere meglio indirizzata e tenuta sotto controllo per quanto riguarda la qualità delle prestazioni, i requisiti di accreditamento e la correttezza amministrativa, ma anche agevolata negli adempimenti amministrativi per l'avviamento di nuove attività. L'altro punto dolente è rappresentato dalla correttezza dei pagamenti per le prestazioni rese: correttezza che sovente manca creando situazioni di difficoltà ai soggetti privati, siano essi liberi professionisti o imprenditori sanitari, e che finisce per comportare oneri aggiuntivi per interessi moratori alle Asl. A parte questi aspetti che appartengono all'efficienza burocratica, i problemi di sostanza sono da individuare nel riconoscimento che si vuole dare a questi soggetti privati che svolgono a pieno titolo funzioni pubbliche, analoghe a quelle svolte dalle strutture e dai presidi a diretta gestione delle Asl o dalle Aziende ospedaliere. Inoltre volendo porre al centro dell'attenzione le persone, i cittadini, i malati e i bisognosi, occorre definire l'ambito di libertà di scelta che si intende riconoscere a questi soggetti per il soddisfacimento dei propri bisogni di tutela sanitaria. Ciò significa affrontare il problema delle liberalizzazioni da introdurre nella sanità e il rispetto del principio di sussidiarietà.

Si rimanda alla scheda integrale per la consultazione dei dati



[Scheda 19]

EDILIZIA POPOLARE PUBBLICA E NECESSITÀ DI NUOVE POLITICHE ABITATIVE

Una recente ricerca del Cresme rileva che la quota di abitazioni sociali presenti sul territorio italiano è molto al di sotto della media europea, con un'incidenza percentuale del 4% sul patrimonio abitativo e del 21% sulle locazioni. Solo Spagna e Portogallo hanno un'incidenza percentuale inferiore a quella del nostro Paese. Il confronto con i paesi europei è poco confortante anche per quello che concerne i sussidi governativi per la casa: la percentuale sul Pil è dell'1,9% in Francia, dello 0,73% in Spagna, dello 0,70% in Svezia, dello 0,60% in Olanda, dello 0,50% in Portogallo, dello 0,30% in Germania, dello 0,20% in Belgio, dello 0,10% in Irlanda e dello 0,07% in Italia; solo la Grecia ha una percentuale più bassa.

Verso l'edilizia sociale. Il disimpegno pubblico in tema di costruzioni si evince chiaramente anche dai dati Istat: dalle 34mila abitazioni costruite con sovvenzioni pubbliche nel 1984 si scende alle circa 2mila nel 2004, con un forte decremento soprattutto tra il 1988 e il 1993 (da circa 22mila a 6mila costruzioni). I trasferimenti per cassa dallo Stato alle Regioni per l'edilizia residenziale sono diminuiti costantemente nell'ultimo triennio, passando dagli 1,5 miliardi nel 2002 agli 808 milioni del 2004, con una riduzione del 55%. A fronte di questo evidente disimpegno del settore pubblico, si evidenzia una rilevante crescita delle imprese nella promozione di nuove iniziative immobiliari: si passa dal 32% del 1984 al 50% del 2004, mentre il pubblico scende dall'8 all'1% e il ruolo delle cooperative dal 15 al 7%. Nel corso di questi ultimi anni l'edilizia residenziale pubblica diventa una componente della più vasta visione di insieme, volta a contrastare la povertà urbana. Promuovere una politica per l'abitare rispetto ad una politica per la casa vuol dire rendere accessibili i quartieri e collegarli alla città nel suo insieme. Allo stesso tempo è necessario realizzare interventi in ambito sociale, perché la costruzione di un nuovo edificio, da sola, non soddisfa pienamente l'esigenza di migliorare le condizioni di vita. Il termine "edilizia residenziale pubblica" comincia ad essere sostituito da quello di "edilizia sociale" nell'ambito di un nuovo sistema di *welfare*. Tra i vari tipi di interventi complessi attuati, i "Programmi di recupero urbano" si sono proposti soprattutto di sanare i problemi, di natura fisica e sociale, che sono nati nel corso degli anni nei quartieri di edilizia residenziale pubblica. Anche i "Programmi di riqualificazione urbana" (legge 179/1992, art.2), non legati specificamente alla riqualificazione dell'edilizia pubblica, hanno avuto una rilevanza significativa in termini di quantità e qualità di edilizia sociale integrata. A partire dagli anni Novanta fino a oggi, le Regioni sono state investite progressivamente in maniera sempre più significativa di un ruolo centrale rispetto alle politiche abitative. La riforma del Titolo V della Costituzione affida la politica abitativa alle Regioni, spingendole verso l'autonomia, mentre allo Stato, anche a seguito di una progressiva riduzione di risorse, si riserva solo un ruolo di promozione delle innovazioni e delle attività di facilitazione. I Comuni, quindi, hanno assunto un ruolo decisivo nelle politiche per l'edilizia sociale, per quanto riguarda la programmazione, l'attuazione e la gestione anche nel contesto di piani strategici: sono diventati protagonisti attivi di progettazione integrata e di sollecitazione/coinvolgimento dei soggetti di offerta potenziale. La sempre crescente domanda proveniente da particolari categorie (anziani, giovani coppie, immigrati, studenti) si esprime in un momento in cui le risorse pubbliche scarseggiano a tal punto che, in numerose Regioni, nei bandi per il finanziamento di programmi integrati viene inserito un parametro che stabilisce l'obbligo di realizzare una determinata percentuale di edilizia sociale rispetto al complesso degli interventi.

Meno affitti, più mutui: cresce l'indebitamento delle famiglie. Nel corso degli ultimi anni i bassi tassi d'interesse, praticati dal mercato, hanno incentivato numerose famiglie ad acquistare l'alloggio. Le famiglie affittuarie sono scese dal 47% del 1961 al 19% del 2004, passando per il 36% del 1981: ciò implica sicuramente la necessità di ripensare e di attivare in forma decisa una politica degli affitti o di sostegni significativi per l'accesso in proprietà. Queste questioni acquistano maggiore rilievo soprattutto considerando che i canoni di affitto degli appartamenti, tra il 1998 e il 2004, sono cresciuti del 49% a livello nazionale, dell'85% nelle grandi città e del 67% nei capoluoghi di provincia (Cresme - Anci, 2005). Nello stesso lasso di tempo il sostegno all'affitto da parte dello Stato è calato del 48%. Negli ultimi cinque anni i canoni medi mensili sono cresciuti, in particolare, del 139% a Venezia, del 105% a Napoli, del 92% a Milano, del 91% a Roma, dell'86% a Genova, dell'84% a Bologna, dell'81% a Firenze e del 79% a Torino. Gli affitti medi sono molto alti in particolare nelle grandi metropoli. Nel 2004 si pagavano 1.650 euro a Milano, 1.520 a Venezia, 1.440 a Roma, 1.330 a Firenze, 1.170 a Napoli e 1.100 a Bologna. Tali valori sono ben al di sopra sia della media nazionale (500 euro), sia dei capoluoghi di provincia (860 euro). A fronte di questa evoluzione dei prezzi, insieme al basso livello dei tassi di interesse, si evidenzia una crescita dell'indebitamento delle famiglie italiane per acquistare la casa: nel 2004, le somme da restituire alle banche hanno superato i 160 miliardi di euro. Negli ultimi 5 anni tale indebitamento è cresciuto del 130%.



[Scheda 20]

NUOVE PROFESSIONI AL SERVIZIO DELL'AMBIENTE

Lo sviluppo sostenibile è stato considerato come la risposta al modello di sviluppo inadeguato ad affrontare la complessità dei problemi connessi al territorio (dissesti idrogeologici, desertificazione, inquinamento delle acque, emergenze alimentari) e alle biotecnologie. La gravità e la complessità dei problemi ambientali sono tali da richiedere profonde trasformazioni al sistema produttivo e all'organizzazione sociale, riattivando la domanda di nuovi modelli di consumo, di produzione e, quindi, di nuove professionalità per il ristabilimento di un equilibrio nuovo tra società e natura. In questo contesto le tecnologie pulite sono state rivalutate come fattore strategico in grado di sostenere le aziende nella competitività del mercato. Bisogna ritenere l'ambiente come parte integrante della cultura d'impresa e considerare i costi ambientali tra i costi di produzione, come elemento di spicco dei prodotti e dei processi produttivi.

I nuovi obiettivi della formazione in campo ambientale. Diventa necessario individuare prima di tutto le figure professionali in grado di operare per garantire una visione ed un governo unitario del territorio. È indispensabile lasciare spazio a un sistema in grado di attuare uno sviluppo sostenibile integrato, che trova le premesse in una formazione progettata e realizzata in chiave sistemica. Per acquisire le competenze trasversali necessarie alle figure professionali che agiscono sul territorio per produrre in realtà lo sviluppo sostenibile, è strategica una formazione connotata dalla coesistenza di saperi e discipline differenti, polivalente e polifunzionale, flessibile anche nei confronti dei diversi linguaggi e discipline specialistiche. La formazione ambientale dovrà generare innovazione a più livelli, tenendo presente l'importanza degli aspetti economici, sociali e legislativi nell'adozione dei modelli. In sintesi, la formazione nel settore ambientale deve consolidare capacità e competenze per un vero e proprio agente di cambiamento.

Corsi di formazione ambientale

Macro e sub area	2002/2003		2003/2004	
	V.A.	%	V.A.	%
Agricoltura ecocompatibile	100	10,7	182	12,9
Produzione biologica, integrata, biodinamica a basso impatto ambientale	69	7,4	169	12
Controllo di qualità e certificazione	20	2,1	4	0,3
Marketing	7	0,7	6	0,4
Altro	44	0,4	4	0,3
Disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse	425	45,5	595	42,3
Rifiuti	87	9,3	181	12,9
Energia rinnovabile e risparmio delle risorse	22	2,4	64	4,5
Acqua	54	5,8	27	1,9
Aria	13	1,4	5	0,4
Rumore	10	1,1	16	1,1
Monitoraggio, sicurezza, igiene e sanità ambientale	145	15,5	190	13,5
Controllo di qualità e certificazione ambientale	102	10,9	140	9,9
Bonifica aree dismesse	32	3,4	48	3,4
Inquinamento elettromagnetico	8	0,9	10	0,7
Altro	3	0,3		
Normativa ambientale	66	7,1	41	2,9
Conservazione, tutela, difesa e valorizz. dell'ambiente e del territorio	391	41,9	564	40,1
Agriturismo	12	1,3	12	0,9
Turismo ambientale	70	7,5	72	5,1
Beni culturali e ambientali	36	3,9	39	2,8
Difesa del suolo, risorse idriche e forestali	101	10,8	107	7,6
Verde urbano	59	6,3	70	5
Urbanistica	36	3,9	60	4,3
Gestione e pianificazione dell'ambiente e delle risorse	109	11,7	158	11,2
Impatto ambientale	11	1,2	16	1,1
Altro	10	1,1	3	0,2
Ricerca di base e applicata	6	0,6	12	0,9
Informazione, educazione e formazione ambientale	34	3,6	49	3,5
Educazione	12	1,3	28	2
Informazione, divulgazione e comunicazione	27	2,9	21	1,5
Formazione e aggiornamento	-	-	-	-

(*) Ad alcuni corsi sono state attribuite più macro-aree e sub-aree.

Fonte: Isfol 2004.

Le nuove professionalità ambientali. Dall'analisi dei percorsi formativi in campo ambientale emerge che i vecchi contenuti professionali sono soggetti a ridefinizione e alla trasformazione in nuove professioni.



Questo mutamento è destinato a consolidarsi poiché nelle politiche sociali l'ambiente è una responsabilità condivisa, una variabile portante dello sviluppo economico e sociale. Per quanto concerne le professioni i dati Istat sulle forze di lavoro, nel periodo compreso tra il 1993 e il 2004, evidenziano le tendenze del mercato del lavoro ambientale in Italia. I dati relativi a tale mercato, che presenta aspetti molto interessanti, registrano un incremento dell'occupazione pari al 27,3%. Osservando la connotazione di genere del mercato del lavoro ambientale, fino al 2001 si rileva, oltre ad un incremento del numero delle donne occupate, un loro riposizionamento sul mercato del lavoro di maggiore entità rispetto alla componente maschile, evidenziando un'importante variazione di tendenza rispetto all'andamento tradizionale del mercato del lavoro. Nel 2002, pur confermandosi il forte incremento (+10.600 unità) dell'occupazione femminile, essa sembra, tuttavia, perdere la connotazione a forbice e si posiziona in attività che richiedono scarsi livelli di qualificazione. Nel 2003 e soprattutto nel 2004, il mercato del lavoro femminile si caratterizza per una minore consistenza di lavori scarsamente qualificati e un aumento eclatante di occupazione legata a professioni intermedie di carattere tecnico. Tale tendenza è confermata dal fatto che più dell'80% delle donne impegnate in attività ambientali ha livelli di scolarità medio-alti, contro appena la metà degli uomini. Dall'analisi dei dati relativi al 2003 e al 2004, che evidenziano un incremento degli occupati in possesso di un diploma, appare chiaramente la connotazione medio-alta delle professioni verdi, fondamentale per affrontare in maniera adeguata la complessità delle tematiche ambientali. I dati relativi al 2004 confermano il carattere stabile di tale occupazione: poco meno dell'80% degli occupati ha un lavoro a tempo indeterminato, con uno scarto del 10% a favore dei maschi. Per quel che riguarda la tipologia dell'occupazione, in termini di tempo pieno o parziale, il primo è prerogativa più della componente maschile che di quella femminile e privilegia chi detiene un diploma rispetto ai laureati. Sulle caratteristiche dell'occupazione sembra influire più la divisione sociale del lavoro, che vede le donne impegnate in diversi ambiti, che il livello di scolarizzazione. Il 2004 presenta un forte aumento dei liberi professionisti e dei lavoratori autonomi, mentre forme di precarizzazione e di uso flessibile della forza lavoro riguardano, soprattutto, le donne. Dai dati emerge che gli occupati passano da 263.900 nel 1993 a 311.200 unità nel 2003, con un incremento che si avvicina al 18%: nel 2004 si verifica un ulteriore aumento dell'8%, che conferma la connotazione positiva del mercato del lavoro ambientale. Se si considera, invece, il trend di sviluppo si rileva che tra il 1995 e il 1996 il numero dei lavoratori è aumentato di ben 16.400 unità, passando da 270.800 a 287.200. Negli anni successivi l'andamento dei valori percentuali è discontinuo e raggiunge nel 2004 i 336.000 occupati. All'interno delle professioni verdi il settore agro-forestale impiega la gran parte della forza lavoro che oscilla tra il 48% e il 52%; segue il comparto dei rifiuti che raggiunge il picco nel 2002, occupando il 33,5% dei lavoratori. Nel 2004 i dati relativi a tali ambiti mostrano forti scostamenti rispetto agli anni precedenti ed evidenziano una perdita rispettivamente di 30.000 e 13.000 occupati (37% e 25,1%), mentre cresce l'occupazione nei campi del turismo ambientale (dal 6,7% del 2000 al 12,1% del 2004), della sicurezza (dal 3,7% del 2003 al 12,2% del 2004) e della difesa, controllo e disinquinamento (dal 3,6% del 2003 al 7,2% del 2004). Rispetto al totale degli occupati, nel periodo compreso tra il 1993 e il 2003, si registra un forte incremento della componente femminile che cresce di 27.500 unità, passando dal 12,7% al 19,6% rispetto alla componente maschile. Nell'ultimo anno tale tendenza si accentua (23,8%), registrando un aumento di 19.000 occupati di sesso femminile. Il numero degli uomini impiegati nelle professioni ambientali subisce una progressiva diminuzione rispetto alla componente femminile: dall'86%-87% negli anni compresi tra il 1993 e il 1996, l'incidenza percentuale maschile scende all'83% tra il 1997 e il 2001, poi all'80% nel 2003 e al 76,2% nel 2004. Si evidenzia, tuttavia, in termini assoluti, un aumento di circa 26.000 occupati tra il 1993 e il 2004. L'incremento della presenza femminile si verifica anche in settori tipicamente maschili come quello energetico (da 200 unità nel 2001 a 700 nel 2004, con una punta di 900 nel 2003), della difesa, controllo e disinquinamento (da 1.100 nel 2001 a 3.700 nel 2004) e quello della sicurezza e igiene (da 3.700 a 15.000).

Tale incremento si conferma pure nel turismo (dove le lavoratrici, che costituiscono il 20,3% della forza lavoro nel 2003, salgono al 36,8% nel 2004). Questo settore appare caratterizzato da una forte connotazione di genere, favorita dalla propensione naturale delle donne verso lavori di accoglienza. Nel settore agro-forestale, invece, dopo aver assistito nel decennio 1993-2003 ad un aumento dell'occupazione femminile (che sale dalle 13.100 unità del 1993 alle 28.800 del 2003), nel 2004 si registra una sua diminuzione rispetto all'anno precedente, con 20.100 lavoratrici impegnate in quest'ambito. L'occupazione maschile aumenta in tutti i campi, ad eccezione di quello dei rifiuti (da 34,2% al 29,1%) e delle risorse agro-forestali (dal 51% al 40,7%). Gli occupati nelle professioni ambientali prevalgono nelle regioni del Sud e delle Isole costituendo



una forza lavoro che oscilla tra il 42% e il 46% nel decennio 1993-2003: essi scendono al 39,9% nel 2004. Seguono le regioni del Centro e del Nord-Ovest con un tasso di occupazione intorno al 20%; nel Nord-Est si registra nel 1995 il valore percentuale più basso con il 13,6% di lavoratori impiegati nel “mondo verde” che salgono nel 2004 al 18,2%. La serie storica evidenzia uno spostamento verso l’alto del titolo di studio, a favore del diploma e della laurea. Infatti, i diplomati e i laureati passano rispettivamente dal 32,4 % e dal 7,7% nel 1993 al 43,6% e al 9% nel 2001, con un aumento dei primi di 43.000 unità e dei secondi di circa 9.000 unità. Questa tendenza crescente si stabilizza nel tempo; pertanto nel periodo compreso tra il 2002 e il 2004 si assiste ad un ulteriore incremento del numero di lavoratori in possesso della laurea (12,2%) e del diploma (45,7%). Diminuiscono nel 2004 gli occupati senza titolo di studio o con un livello d’istruzione inferiore: così coloro che detengono la sola licenza elementare scendono dal 12,1% all’11,1% mentre quelli in possesso della licenza media passano dal 35,2% al 31%. Complessivamente, la domanda di lavoro è proiettata verso la formazione medio-alta, coerentemente alla necessità di dover acquisire competenze e capacità adeguate ad affrontare la complessità delle tematiche ambientali. Nel decennio 1993-2003 i settori ambientali nei quali si verifica un innalzamento dei livelli di scolarizzazione sono il turismo, dove le lauree passano dal 5% al 17,9%, e i rifiuti, ambito in cui queste ultime salgono dallo 0,4% all’1,9%. Il campo della difesa, controllo e disinquinamento richiede in particolar modo diplomati (72,6% nel 2003) per soddisfare l’esigenza di professionalità intermedie con competenze tecniche, a fronte di una diminuzione del numero dei laureati (dal 20,8% nel 1993 al 14,1% nel 2003). Nel settore energetico la diminuzione del numero complessivo di lavoratori (da 7.600 nel 2001 a 5.200 nel 2003) si accompagna ad un considerevole aumento di laureati (da 2,5% nel 1993 al 9,5% nel 2003). Negli ambiti riguardanti i rifiuti, l’energia, l’urbanistica e l’igiene e la sicurezza si registra uno spostamento dalla laurea al diploma (specialmente nel 2004). Questa tendenza si conferma nel settore della difesa, controllo e disinquinamento dove i laureati raddoppiano il loro valore percentuale (dal 14,1% al 30,5%). In riferimento al titolo di studio, nel 2001 il più elevato livello di istruzione è appannaggio delle donne, che nel 25% dei casi possiedono una laurea o una laurea breve (contro il 6,5% degli uomini). Nel 2002 questo valore percentuale scende al 21% e nel 2003 al 18,4%; nel 2004 si registra un nuovo incremento pari al 23,6%. Rimane costante fino al 2003 la presenza di donne diplomate (52%-54% circa), che raggiunge il 57,7% nel 2004. Già nel 2001 è evidente il divario tra le donne e gli uomini rispetto al diploma, conseguito dal 51,6% delle prime e solo dal 41% dei secondi: questo divario continua a crescere costantemente nei tre anni successivi. Infatti se nel 2002 sono diplomati il 52% delle femmine e il 39% dei maschi, nel 2003 il 54,1% della componente femminile possiede un diploma, a fronte del 41,8% dei maschi; infine nel 2004 mentre le lavoratrici diplomate registrano ancora un incremento fino a raggiungere il 57,7% del totale, i lavoratori che detengono il diploma aumentano dello 0,2% rispetto all’anno precedente, raggiungendo appena il 42%. Quindi, si può affermare che le donne impegnate in attività ambientali possiedono un livello di istruzione medio-alto nell’81,3% dei casi, contro il 50,6% degli uomini (2004). Considerando l’area territoriale di appartenenza degli occupati nel periodo compreso tra il 2001 e il 2004, si rileva che nelle regioni del Centro la licenza elementare e la licenza media interessano complessivamente il 35% degli occupati nel 2001 e nel 2004, con una punta del 39% nel 2002 e del 40% nel 2003; invece nel Mezzogiorno ben il 56-58% circa dei lavoratori possiede un livello di istruzione medio-basso. Nel 2001 non è il conseguimento della laurea l’elemento di differenziazione tra gli occupati del Nord e quelli del Sud (aumentando i laureati tra il 7,4% e il 12,8%), ma il conseguimento del diploma: infatti sono diplomati oltre la metà dei lavoratori del Nord-Est e del Centro (rispettivamente il 52,8% e il 52%) e solo il 34,8% di quelli del Mezzogiorno. Tra il 2002 e il 2003 il numero di laureati è costante nel Nord-Ovest, mentre diminuisce al Sud. Nel 2004 l’incremento del numero dei laureati nel Nord-Est è del 15,2%; anche nel Mezzogiorno il loro numero raddoppia (dal 4,7% al 9,4%). L’aumento del livello di istruzione degli occupati ambientali trova ulteriore conferma nella loro posizione professionale sul mercato del lavoro. I livelli dirigenziali, infatti, aumentano di circa 7.000 unità tra il 1993 il 2004. I quadri intermedi (impiegati) presentano un incremento progressivo tra il 1993 e il 2002, passando dal 41,6% nel 1993 al 42,6% nel 2002; nel 2003 si registra una flessione e si attestano al 40,4% per salire poi impetuosamente al 44,4% nel 2004. L’andamento dal punto di vista numerico dei livelli più bassi (operaio/apprendista) rimane costante fino al 2001 (circa 120.000 unità), superando di poco le 130.000 unità nel 2002 e 2003. Nel 2004, invece, si registra un aumento della loro presenza sul mercato del lavoro pari a 144.100 unità. Il numero di liberi professionisti presenti nel “mondo verde” sale da 6.500 nel 1993 al 9.100 nel 2001, con una crescita percentuale pari al 40%. Nel 2002 e nel 2003 si ha una contrazione di questa tipologia di occupati (rispettivamente si calcolano



8.500 e 6.700 unità) che nel 2004 vive una nuova fase di sviluppo con 9.300 professionisti. Costantemente variabile negli anni è la presenza dei lavoratori in proprio (tra le 11.000 e le 13.000 unità), che soltanto nell'anno 2004 raggiungono il considerevole valore di 19.400 unità. Rispetto alla variabile sesso, considerando i dati relativi alla posizione professionale degli occupati ambientali, nel 2001 si manifesta un'inversione di tendenza dell'occupazione femminile rispetto alle generali caratteristiche del mercato del lavoro nel quale le donne, nonostante abbiano un livello di scolarizzazione più elevato degli uomini, rimangono discriminate in termini di pari opportunità professionali e retributive. Invece nel mercato del lavoro ambientale c'è una presenza maggiore di donne in posizioni professionali medio-alte, specialmente in ruoli dirigenziali (8% contro il 4,3% degli uomini) o a livelli intermedi (55,3% contro il 42,5% dei maschi). Dal 2002 al 2004, si registra un lieve ridimensionamento della componente femminile in posizioni medio-alte, mentre aumenta nel 2004 la presenza delle donne in posizioni intermedie (61,5% contro il 33,8% degli uomini). Per quanto riguarda la componente maschile si evidenzia una diminuzione degli impiegati nel settore ambientale che scendono (dal 42% al 33,8%) a vantaggio degli operai (che salgono dal 46% al 50,2%). Soltanto nel 2004 la rilevazione permette di evidenziare anche la presenza sul mercato di forme di lavoro atipico (co.co.co e prestazioni occasionali) che riguardano il 5,8% delle donne e solo l'1,4% degli uomini, e incidono complessivamente (considerando sia la componente maschile che quella femminile) per il 2,4%. Le professioni intermedie di tipo tecnico, nell'arco temporale compreso tra il 1993 e il 2003, presentano un incremento considerevole, passando da 37.100 lavoratori a 56.100, con un aumento di circa 19.000 unità. Nel 2004 esse confermano il loro trend positivo, raddoppiando la propria consistenza a svantaggio delle professioni relative alla vendita di beni e servizi. L'aumento di questa tipologia di lavoratori è la risposta all'esigenza di figure con un buon livello di specializzazione tecnica e con capacità professionali immediatamente spendibili nel mercato del lavoro. Per quel che riguarda le professioni intellettuali i dati del 2001 mostrano la presenza delle donne in posizioni medio-alte sia con competenze scientifiche che di elevata specializzazione (10,5% contro il 2,3% degli uomini); la presenza della componente femminile è rilevante anche nelle professioni intermedie di tipo tecnico (28,7% contro il 16,2% degli uomini). Nel 2003 invece le donne diminuiscono sia nelle professioni medio-alte (7%) che in quelle intermedie (27,6%). Nel 2004 si conferma la loro presenza in professioni intermedie di tipo tecnico (60,8%). La consistenza del dato deve essere considerata sia in relazione agli elevati livelli di scolarità femminile, che alla perdita di importanza delle professioni non qualificate. Circa un terzo degli uomini è impegnato in professioni che non richiedono nessun tipo di qualificazione (32,1% nel 2001; 35,1% nel 2002 e 32,9% nel 2003). In conclusione si può affermare che l'occupazione in campo ambientale presenta caratteristiche complessivamente stabili. Infatti l'80% dei lavoratori, nel 2004, ha un'occupazione a tempo indeterminato: tale modalità di occupazione è quella prevalente in questo ambito. Un notevole incremento del lavoro a tempo determinato interessa 10.800 occupati nel 1993 e 16.000 nel 1995; nel periodo compreso tra il 1996 e il 2003 la diffusione di questa tipologia lavorativa è costante, con oscillazioni comprese tra 22.000 e 29.000 unità, mentre nel 2004 coinvolge più di 40.000 occupati. Il lavoro autonomo acquista sempre maggiore consistenza: infatti se tra il 1993 e il 2003 interessa l'8-10% degli occupati, nel 2004 il 12% della forza lavoro è costituita da lavoratori autonomi (39.700 occupati). I dati relativi quadriennio 2001-2004 mostrano un notevole divario fra uomini e donne nell'occupazione di posizioni di prestigio, appannaggio dei primi nell'80-82% dei casi e solo nel 70-71% delle seconde. Negli anni 2001 e 2002 il 15-16% delle occupate sono lavoratrici autonome, contro l'8% circa degli uomini. Nel 2003 questo valore scende al 12,6% per tornare, nel 2004, su valori superiori al 15,7%. Il lavoro a tempo determinato (dal 9% al 12%) presenta un notevole incremento per quanto riguarda sia gli uomini che le donne. Nel triennio 2001-2003, gli occupati in settori ambientali svolgono un'attività lavorativa a tempo pieno nel 92-93% dei casi, percentuale che scende all'89,3% nel 2004. Diminuiscono i laureati e i diplomati occupati a tempo pieno che, negli ultimi quattro anni, passano rispettivamente dal 94,4% all'88,4% i primi e dal 94,4% all'89,9% i secondi. In relazione infine alla variabile sesso gli uomini svolgono un lavoro a tempo pieno nel 94-95% dei casi; nel 2001 l'86% delle donne è impegnato a tempo pieno, ma nel 2003 scendono all'84% e nel 2004 subiscono un ulteriore calo percentuale attestandosi al 76,3%, registrando un divario con la componente maschile pari a 10 punti percentuali.



CAPITOLO 3

QUALITÀ E INNOVAZIONE

QUALE PROGETTO PER DOMANI?

La teleonomia. Con questa parola misteriosa, “teleonomia” (suggerita per la prima volta da Colin Pittendrigh), si indica in biologia il processo di adattamento degli organismi e delle specie ai mutamenti dell’ambiente circostante: processo che inizia e si sviluppa (e non può prescindere) da momenti di conoscenza e di apprendimento, consci e/o istintivi. Se, man mano che l’ambiente subisce delle modificazioni, come ad esempio il raffreddamento o l’inaridimento, la specie animale o vegetale viene a conoscenza, attraverso una serie di informazioni provenienti dall’esterno, dei mutamenti ai quali si deve adattare e modifica i suoi comportamenti per avere successo nella nuova realtà, essa sopravviverà e si diffonderà; se, viceversa, non è in grado di interpretare i messaggi che giungono dal mondo circostante e prevarranno gli atteggiamenti innati, che portano a ripetere i comportamenti acquisiti incuranti delle modificazioni avvenute, la specie si indebolirà e potrà anche scomparire sopraffatta da varietà più adattabili.

Lo stesso avviene per i singoli individui che troveranno difficoltà a sopravvivere o ad avere successo se non sono in grado di modificare il loro comportamento di fronte ad un cambiamento dell’ambiente circostante. Anche interi gruppi sociali e le stesse nazioni possono passare attraverso esperienze nelle quali la mancanza di adattamento, di “telenomia”, porta al declino ed alla stessa estinzione: si pensi al destino degli indiani dell’America settentrionale, incapaci di resistere all’alcol, o alla misteriosa vicenda degli abitanti dell’isola di Pasqua, morti di inedia (secondo l’interpretazione più accreditata) a seguito della scomparsa degli alberi, recisi per il trasporto dei meravigliosi idoli di pietra che per secoli avevano garantito la prosperità della popolazione. Gli organismi più primitivi, dove prevalgono i comportamenti innati, “imparano” prevalentemente dai successi: gli organismi superiori, e l’uomo innanzitutto, sono in grado di “imparare” anche e soprattutto dagli errori. In tutti i casi, i dispositivi che garantiscono la sopravvivenza ed il successo sono i meccanismi di apprendimento e di accumulo del sapere: è l’insieme delle conoscenze che ci giunge dall’esperienza propria come dall’esperienza altrui (che l’uomo può far propria attraverso lo studio e l’osservazione) che permette di abbandonare i comportamenti usuali per adottarne di nuovi, in grado di affrontare vittoriosamente le modifiche dell’ambiente circostante. Purtroppo nel guardare alle ultime vicende italiane ed ai risultati ottenuti in campo economico sembra che questa capacità, per il nostro Paese, si sia quanto meno appannata, come testimoniano le classifiche internazionali nelle quali, anno dopo anno, l’Italia perde posizioni per dimensione del prodotto lordo, per reddito reale pro capite, per livello della corruzione, per la fiducia degli operatori internazionali, per il livello delle aspettative dei suoi stessi cittadini, imprenditori e consumatori allo stesso modo. L’impressione è che il sistema Italia non stia soffrendo per entropia interna e per un affievolimento delle sue energie, ma piuttosto per una lentezza o forse addirittura un rifiuto ad adattarsi alla modificazione dell’ambiente esterno. Numerosi e profondi sono i cambiamenti subiti dal mondo negli ultimi cinquant’anni e grandi sono state le trasformazioni che ha attraversato il nostro Paese. Sembra tuttavia che mentre il mondo continua a cambiare e la stessa Italia, grazie alle trasformazioni avvenute al suo interno, ha modificato il suo rapporto con il mondo circostante, si rileva l’incapacità di trovare gli strumenti e la volontà di affrontare il nuovo.



Forse non è inutile fare un breve elenco dei grandi cambiamenti intercorsi a livello globale (anche se tutti ben noti), per renderci conto delle dimensioni della sfida che attende l'Italia. Finito il mondo bipolare, oggi il globo subisce l'egemonia degli Stati Uniti a capo del drappello delle nazioni occidentali, delle quali anche l'Italia fa parte, con manifestazioni di dissenso e di contrasto che vanno dalle azioni sanguinose del terrorismo islamico, alla ostilità crescente e organizzata dell'America Latina, sino alla concorrenza, per il momento solo commerciale, della Cina e, in futuro, dell'India e della Russia. La competizione economica non si svolge solo fra paesi ad elevato reddito, ma coinvolge già oggi, e sempre più domani, quelli che eravamo abituati a considerare i grandi giganti addormentati dell'Asia e dell'America meridionale. È del mese scorso l'annuncio del superamento dell'Italia da parte della Cina, comunista e capitalista allo stesso tempo. La grande battaglia contro la fame nel mondo, se non è ancora riuscita a portare ad un livello congruo di nutrimento la totalità della popolazione mondiale, ha tuttavia acquisito caratteri diversi rispetto agli anni Sessanta, durante i quali il Club di Roma pronosticava un futuro malthusiano, in cui le derrate alimentari si sarebbero dimostrate insufficienti a nutrire una popolazione crescente con andamento geometrico. Oggi infatti la produzione agricola è ormai sufficiente a nutrire tutta la popolazione del mondo, mentre le riserve immagazzinate sono in grado di far fronte alle più disastrose emergenze e la carenza di cibo di alcune popolazioni o di alcuni strati sociali discende dal basso livello del reddito, da una sua iniqua distribuzione, dalla presenza di regimi autoritari che impediscono la libera importazione delle derrate alimentari. Di conseguenza, il prodotto alimentare non è più, oggi, né una riserva strategica né una risorsa scarsa: la maggior parte degli agricoltori, anche nel nostro Paese, sono ormai degli imprenditori simili agli altri e devono affrontare un mercato sempre più difficile per la continua riduzione dei costi di trasporto, che rende competitivi prodotti provenienti da molto lontano e per l'introduzione di tecniche agronomiche, di mezzi meccanici e di ausili chimici nei paesi del Terzo mondo, le cui produzioni divengono sempre più competitive sul piano del prezzo e della qualità, come stanno dolorosamente scoprendo i frutticoltori italiani. La diffusione degli Organismi Geneticamente Modificati, per quanto contrastata dagli agricoltori d'Europa e dai loro governi, si diffonderà sempre più e costringerà anche i produttori del vecchio continente a muoversi sia nella direzione della riduzione dei costi per i frutti della terra soggetti al mercato di concorrenza perfetta, sia in quella di una sempre maggiore valorizzazione della qualità di quei beni che possono godere dei vantaggi di un mercato di concorrenza monopolistica, come il vino, l'olio d'oliva, i formaggi, ma anche la carne, le verdure e la frutta di maggior pregio. Se il declino dell'industria non è un destino ineluttabile ed è certo che molte e significative parti del sistema industriale continueranno a produrre reddito con impianti ancora localizzati in Italia, è peraltro certo che continuerà a calare il numero relativo ed anche assoluto dei suoi addetti, perché anche le manifatture che risulteranno vincenti nel confronto con la concorrenza internazionale per continuare a prosperare ed a produrre dovranno accrescere continuamente la produttività e avranno quindi bisogno di apporti sempre minori di mano d'opera. L'accettazione degli obblighi imposti dall'Unione europea, primo fra tutti il vincolo di bilancio discendente dal Trattato di Maastricht, richiedono un ripensamento profondo della cultura italiana, che, iniziato dal governo Prodi, è stato sottovalutato dal governo Berlusconi, che in questo come in altri settori del governo dell'economia ha cercato, vanamente, di scavalcare quegli scogli che richiedevano rigore e serietà. E del resto il settore dell'economia che ha mostrato ultimamente maggiori debolezze e pericolose concessioni a pratiche illegali, e forse criminali, è proprio quello della finanza, a cominciare dall'operato stesso del governatore della Banca centrale che avrebbe dovuto, più di ogni altro per i compiti di alta vigilanza affidatigli e per la rappresentanza del mondo bancario e finanziario connessa alla sua carica, rispettare non solo la legge, ma anche i codici deontologici e morali che la sua investitura richiedeva. L'Italia non è più un paese povero ormai da decenni ed il tenore di vita dei suoi abitanti è paragonabile a quello dei partner europei, ma gli standard di moralità e di correttezza degli operatori economici e dei responsabili politici e amministrativi appaiono, statisticamente, ancora lontani non solo da quelli degli scandinavi, ma anche da quelli dei francesi, degli inglesi, dei tedeschi e persino degli spagnoli, come testimoniano le inchieste sul grado di corruzione svolte periodicamente dalle testate giornalistiche economiche fra i manager delle grandi società europee. Se i giudici, iniziando da Mani pulite e continuando con le inchieste sui fallimenti della Cirio e della Parmalat per finire con quelle recentissime sulle scalate alla Rizzoli-Corriere della Sera, alla Banca Nazionale del Lavoro ed all'Antonveneta, interpretano un desiderio di cambiamento presente in larghi strati della popolazione, il loro stesso comportamento non esente da scelte partigiane e, in alcuni casi, inutilmente persecutorio, ha



sicuramente innescato movimenti di rigetto e gettato persino discredito sulla lotta alla corruzione, vista come un episodio neppur troppo glorioso della lotta politica per la conquista del potere.

L'asprezza della lotta politica e la diffusione della litigiosità sono sicuramente elementi che tendono a indebolire la capacità di crescita del Paese ed a rallentare le facoltà propulsive nei confronti dell'esterno e dei nostri concorrenti. Essa, infatti, si traduce in lentezze inaudite dei processi decisionali della Pubblica amministrazione, in sentenze contraddittorie fra i diversi gradi di giudizio, in lassismo morale dove la ricerca del giusto viene sostituita dalla ricerca della "persona" utile, soprattutto se unisce al potere una predilezione per i regali costosi. L'apertura delle frontiere che procede per ampi settori ma che appare già completa in molti campi, sia nei confronti dei partner europei che dei paesi d'oltreoceano, sia pure con gradi di apertura diversi, impone di ripensare i nostri modi di vivere e disciplinare la vita economica ed accettarne, di conseguenza, le regole. Se è sbagliato imporre i prezzi ai dettaglianti, non dovrebbe essere accettabile che essi impediscano, come fanno, l'apertura di nuove rivendite; se gli avvocati si fanno pagare secondo le tariffe decise dai loro ordini, non dovrebbe essere permesso che la loro retribuzione sia proporzionale al tempo impiegato, con la conseguenza che la classe forense sia di fatto il primo nemico dello snellimento dei processi. Non è forse motivo di vergogna che per contrastare l'esecuzione di un'opera pubblica si levino voci, assolutamente credibili, che la indichino come motivo di rafforzamento e di arricchimento della malavita? Ma è anche causa di scoramento scoprire che un'opera come l'alta velocità per treni merci tra Torino e Lione viene progettata e decisa senza una seria analisi della sua convenienza (ma con grande vantaggio della Rocksoil società di perforazioni del Ministro responsabile delle opere pubbliche), solo grazie alle proteste illegali di persone minacciate nei loro interessi ed allo stesso modo incapaci di fornire prove della inutilità e della nocività dell'opera (saremmo forse di fronte ad una nuova *mano invisibile*, più maliziosa ed efficace di quella ipotizzata nel 1700 da Adamo Smith a difesa del libero mercato?). Grava sull'Italia, pesante come un macigno, lo scoglio di una Pubblica amministrazione sempre più incompetente tecnicamente e sempre più succube del privato, per motivi strutturali, essendo composta prevalentemente da giuristi, capace di giudicare nel merito solo tramite l'apporto degli esperti (nominati ad hoc) necessariamente legati alle società appaltatrici, ma anche appesantita dalla zavorra di una università che non garantisce sufficiente riconoscimento agli studenti più capaci e meritevoli e dove le matricole affollano le facoltà di sociologia e di psicologia, nelle quali il diciotto e una laurea (magari breve) non si negano a nessuno (come un tempo il sigaro ed il titolo di cavaliere). Il fascismo, dopo la prima guerra mondiale, spinto anche dalla violenza della lotta politica e dai terribili effetti della grande depressione, cercò, a suo modo, la strada per la modernizzazione del Paese, difendendo un'industria nascente con sussidi ed interventi diretti dello Stato, con un rafforzamento dell'autorità statale e dell'efficienza amministrativa e giudiziale, con misure di assistenza sociale, cercando di bruciare le tappe nell'inseguimento di paesi molto più ricchi come la Francia e l'Inghilterra. Il tentativo si rivelò solo parzialmente efficace, sia perché la dittatura, mortificando gli spiriti liberi, impediva il pieno sviluppo delle forze innovative e creatrici, sia perché soprattutto si vollero imitare le altre nazioni nell'arte della conquista coloniale e della guerra fra potenze, con i tragici risultati che si conoscono. Il secondo dopoguerra sino alla metà degli anni Settanta fu testimone di quello che venne definito il miracolo economico dell'Italia, ben più straordinario e inaspettato di quelli che interessarono il Giappone e la Germania, paesi, a differenza dell'Italia, già fortemente industrializzati prima dello scoppio della guerra. Se la nazione in quegli anni modificò la sua struttura produttiva, trasformandosi da paese agricolo a paese industriale, non mutò tuttavia le sue caratteristiche demografiche ed in particolare continuò ad alimentare un deflusso di forza lavoro che, iniziato probabilmente nel lontano Settecento ed avendo raggiunto punte da record negli anni a cavallo del secolo, aveva visto un rallentamento negli anni Trenta, a seguito delle difficoltà create dalla grande crisi che spinsero anche le nazioni più ricche a chiudere le frontiere; riprese poi forza e vigore per tutti gli anni Cinquanta e Sessanta, arrestandosi solo sul finire degli anni Ottanta. Chi ha studiato economia in quegli anni ricorda come, nel descrivere la situazione del Paese, non vi fosse manuale che non ponesse l'accento su un dato che veniva ritenuto strutturale e cioè il flusso dall'estero di mezzi di pagamento provenienti dalle rimesse dei nostri lavoratori emigrati che, affiancando le entrate del saldo turistico, servì per molti anni a chiudere in pareggio o anche in avanzo la bilancia dei pagamenti. Nel 2000 è soprattutto con riferimento ai movimenti di mano d'opera che la nostra economia si è drasticamente modificata, e l'Italia è divenuto un paese con un forte saldo migratorio passivo e le rimesse degli emigranti sono ormai, a saldo, mezzi di pagamento che lasciano il nostro Paese e pesano sul passivo della bilancia dei pagamenti.



[Sondaggio • Scheda 21]

PARI OPPORTUNITÀ IN POLITICA

Gli ultimi mesi hanno portato al centro del dibattito pubblico e istituzionale la scarsa presenza delle donne in politica. Il tema si affianca a quello, più generale, sulle pari opportunità, ed ha portato ad interrogarsi sugli elementi che possono fornire effettiva sostanza a tale principio. Quali cambiamenti sociali e culturali possono concorrere ad una maggiore rappresentanza femminile in politica e nella società? I provvedimenti legislativi sono in grado di favorire una maggiore presenza delle donne in politica? Le pari opportunità possono essere imposte per legge? Eurispes ha voluto porre tali interrogativi ad un campione di 1.070 cittadini, rappresentativi della popolazione italiana maggiorenne distinta per sesso, età ed area geografica. Appena l'8,3% del campione ritiene che le donne siano già sufficientemente rappresentate e che pertanto non sia necessario favorirne una maggiore presenza, con lievi differenze tra donne e uomini; al contrario, l'area politica di riferimento risulta essere significativa nel rispondere alla domanda. La percentuale di quanti non giudicano necessari interventi a favore della femminilizzazione della politica, pari al 3% tra gli elettori di sinistra e al 3,7% tra quelli del centro-sinistra, sale al 6,6% tra gli intervistati politicamente orientati al centro e raggiunge i valori più elevati tra gli elettori di centro-destra (17,2%) e di destra (al 20,6%). Quasi nessuno degli intervistati ritiene dunque le donne già sufficientemente rappresentate in politica. Invece il campione si spacca rispetto alle capacità che le donne devono dimostrare di avere per affermarsi in questo campo. Invitati, infatti, ad esprimere il proprio grado di accordo con l'affermazione secondo cui una donna per affermarsi in politica deve dimostrare di essere molto più brava rispetto ad un uomo, gli intervistati si dividono tra coloro, il 50,7%, che si dichiarano poco o per niente d'accordo e quanti, il 48,3%, si dicono al contrario abbastanza o del tutto d'accordo. Lo 0,9%, diversamente, non ha voluto o saputo esprimere la propria opinione al riguardo. Tra gli uomini prevale il disaccordo verso questa affermazione (infatti si dicono poco o per niente d'accordo nel 54,1% dei casi, abbastanza o del tutto d'accordo nel 45%). Al contrario, all'interno della componente femminile l'idea che una donna per affermarsi in politica debba dimostrare di essere molto più brava di un uomo trova un consenso maggioritario (51,4%); tuttavia, una significativa minoranza di donne, il 47,7%, esprime il proprio disaccordo. È dunque la difficoltà di ingresso in politica a preoccupare le donne, più che la capacità di affermarsi in questo campo. In relazione all'area politica di riferimento, è possibile evidenziare che la percentuale di quanti si dichiarano abbastanza o del tutto d'accordo con l'idea secondo la quale una donna per affermarsi in politica debba dimostrare di essere molto più brava rispetto ad un uomo, pari a circa il 52% tra gli intervistati di sinistra e centro-sinistra, sia minoritaria tra gli elettori di differente orientamento. Sono infatti poco o per niente d'accordo il 54,5% degli intervistati di centro-destra, il 55,8% di quelli di centro ed il 60,3% degli elettori di destra. La distribuzione dei dati per classe d'età consente infine di sottolineare come l'idea in base alla quale una donna per affermarsi in politica debba dimostrare di essere molto più brava rispetto ad un uomo, condivisa abbastanza o del tutto da oltre la metà degli intervistati tra i 25 e i 44 anni, è ritenuta poco o per niente veritiera da una quota maggioritaria di giovanissimi (57,8%) e da oltre la metà degli over 44. Agli intervistati è stato chiesto di esprimere la propria opinione in merito alle ragioni sottese alla scarsa presenza delle donne in politica. La maggioranza del campione (il 54%) ritiene che le donne in politica siano discriminate. Ad essi si aggiungono quanti (il 21,9%) attribuiscono la mancata presenza di un numero consistente di donne in politica alla difficoltà di conciliare un impegno di questo genere con i carichi familiari e professionali: le donne, dunque, secondo questi intervistati, non sono discriminate in modo intenzionale ma di fatto, in quanto la distribuzione di ruoli tra i due generi ne ostacola concretamente l'ingresso in politica. Decisamente meno diffusa l'opinione che ritiene la totalità delle donne non interessata alla politica (11,5%), così come quella di quanti ritengono il genere femminile scarsamente preparato (7,4%).

Donne discriminate? L'analisi dei dati per sesso consente di rilevare un certo grado di accordo tra i due generi in merito alle ragioni della scarsa presenza delle donne in politica. È possibile osservare, infatti, come la percentuale di quanti ritengono che in questo campo esista una discriminazione verso le donne, pari al 57% tra la componente femminile del campione, resti maggioritaria anche tra gli uomini (50,8%). Inoltre, la loro esigua presenza è attribuita alla difficoltà di conciliare l'impegno politico con i carichi familiari e professionali dal 21,6% degli uomini, una percentuale solo leggermente inferiore a quella femminile (22,1%). Anche l'opinione che le donne in politica siano poche perché non sufficientemente preparate o per



via di una loro generale mancanza di interesse è condivisa da una percentuale molto simile di uomini e donne (pari, rispettivamente, al 19,9% e al 18%). Nel complesso, dunque, non emerge un pensiero pregiudizioso da parte degli uomini nei confronti della presenza femminile in politica. Sono le stesse interessate, seppur in una minoranza di casi, a sentirsi poco preparate e/o interessate. Se esiste, il pregiudizio verso la presenza femminile in politica investe le donne tanto quanto gli uomini. In relazione all'area politica di riferimento, è possibile evidenziare come la scarsa presenza femminile in politica sia attribuita al fatto che le donne in questo campo sono discriminate dalla maggioranza degli intervistati di centro-sinistra (63,6%) e sinistra (62,8%); lo stesso convincimento esprimono, sebbene in misura minore, quanti non si identificano in un determinato schieramento politico (55,4%) o si collocano al centro (54,1%). A destra e al centro-destra, diversamente, la quota di quanti abbracciano questa spiegazione, pur maggioritaria, scende, rispettivamente, al 44,1% e al 36,9%. Tra gli intervistati di centro-destra, in particolare, trova un consenso significativo l'opinione secondo cui la scarsa presenza femminile in politica derivi dal fatto che le donne non sono interessate (19,7%) o non sono sufficientemente preparate (15,6%): queste due ragioni sono addotte, nel complesso, da oltre il 35% degli intervistati appartenenti a questa area politica, mentre hanno scarso seguito soprattutto tra gli elettori di sinistra (9,8% delle risposte complessive). Infine l'idea che le donne siano poche perché già troppo impegnate a conciliare casa e lavoro è diffusa soprattutto tra gli elettori di centro, che la sposano nel 29,5% dei casi (contro una media del 21,9%). Lo scorporo dei dati per classe d'età consente di rilevare una maggiore tendenza da parte dei giovanissimi (18-24 anni) ad attribuire la scarsa presenza delle donne in politica ad una mancanza di interesse delle dirette interessate (16,5% delle risposte, 5 punti percentuali sopra il dato medio). Tra gli intervistati ultra 64enni, al contrario, è possibile registrare un consenso superiore alla media verso l'opinione che vuole le donne assenti dalla politica perché non sufficientemente preparate (10,5%, contro il 4,6% dei giovanissimi).

Donne acrobate. Inoltre, bisogna sottolineare che l'alta percentuale di intervistati appartenenti alla fascia centrale d'età (35-44 anni), attribuiscono la scarsa presenza femminile in politica alla difficoltà di conciliare l'impegno politico con la casa e il lavoro: essi sono ben il 30,8%, circa 9 punti percentuali in più rispetto alla media. Le acrobazie fatte dalle donne nella vita quotidiana per armonizzare le diverse attività sono dunque avvertite da questa classe d'età come l'ostacolo più rilevante ad una partecipazione attiva alla politica, in misura molto superiore rispetto a quanto è stato affermato dai più giovani (11%), probabilmente costretti in misura minore ad affrontare questi problemi. È invece tra di essi che è maggiormente diffusa l'opinione che le donne in politica siano discriminate (62,4% delle risposte, contro una media del 54%).

“Quote rosa”. Il secondo quesito concerne le cosiddette “quote rosa” in base alle quali, secondo quanto proposto a livello legislativo, una quota minima di candidati al Parlamento dovrebbe essere riservata alle donne. Ebbene, due intervistati su tre si dicono favorevoli all'introduzione delle quote poichè ritengono che l'imposizione per legge di un determinato numero di posti riservati alle donne sia l'unico modo di garantire una certa presenza femminile in politica. Il 16,1%, diversamente, esprime il proprio disaccordo verso la loro introduzione, in quanto è dell'opinione che le donne debbano conquistarsi le cariche pubbliche al pari degli uomini. Il 14%, infine, è sfavorevole perché ritiene che non sia attraverso un'imposizione di tipo legislativo che si possono creare le pari opportunità e che queste vadano perseguite creando le condizioni che possano assicurare alle donne un'effettiva partecipazione alla vita pubblica. Sono le donne ad esprimere maggiore consenso verso le quote rosa: il 67,8% di esse le considera l'unico modo per garantire la presenza femminile in politica, a fronte di un dato maschile del 65,4%. Tra gli uomini, invece, è più elevata la percentuale di quanti esprimono la propria contrarietà verso l'introduzione delle quote in quanto ritengono che le pari opportunità si ottengano solo creando le condizioni per un'effettiva partecipazione delle donne alla vita pubblica (15,6%, contro un dato femminile del 12,6%). È plausibile pensare che le donne siano più scettiche rispetto alla possibilità di un cambiamento strutturale, stanche in qualche modo di aspettare le condizioni che possano garantire loro la possibilità di avere effettivamente le stesse opportunità degli uomini di dedicarsi alla politica. In relazione all'area politica di riferimento, il consenso verso l'introduzione delle quote rosa, maggioritario in maniera trasversale ai diversi orientamenti, registra i valori più elevati tra gli intervistati di centro-sinistra (74,7%) e di centro (73,8%), i quali individuano in questo strumento l'unico modo per garantire la presenza delle donne in politica. La quota di favorevoli, pari 62,2% tra gli intervistati di sinistra, scende al 61,8% tra quanti non sono politicamente schierati ed al 60,3% tra gli elettori di destra, tra i quali è piuttosto elevata la quota di coloro che non hanno un'opinione precisa in merito (8,8%). Si dichiarano contrari all'introduzione delle quote soprattutto gli intervistati di centro-destra (41%) e di sinistra (36,6%).



Nello specifico, il 23,8% dei primi ed il 17,7% dei secondi sono sfavorevoli poichè ritengono che le pari opportunità si ottengano solo creando le condizioni che possano consentire alle donne un'effettiva partecipazione alla vita pubblica; diversamente, il 17,2% degli elettori di centro-destra ed il 18,9% di quelli di sinistra si dichiarano contrari perché reputano che le donne debbano conquistarsi le cariche pubbliche al pari degli uomini. Il favore mostrato nei confronti delle quote rosa, quale unico strumento per garantire la presenza femminile in politica, ha i maggiori sostenitori tra gli intervistati tra i 25 e i 34 anni (77,5%), seguiti dalle classi d'età estreme, ovvero gli ultra 64enni (70,9%) e gli under 25 (65,1%). Appaiono più scettici verso l'introduzione di un provvedimento legislativo che imponga una certa presenza femminile tra i candidati al Parlamento, gli interpellati appartenenti alle classi 35-44 anni (tra cui il consenso verso le quote rosa scende al 62,1%) e 45-64 anni (60%), sebbene per motivazioni tendenzialmente differenti. I primi infatti ritengono in misura significativamente più elevata rispetto alla media (20,5%, contro il 14%) che le pari opportunità si ottengano solo creando le condizioni che consentano alle donne un'effettiva partecipazione alla vita pubblica (si ricordi che è la stessa classe che avverte maggiormente gli ostacoli derivanti dai problemi di conciliazione). I secondi, come osservato anche tra i più giovani, spiegano la propria contrarietà alle quote rosa soprattutto col fatto che le donne debbano conquistarsi le cariche pubbliche al pari degli uomini (oltre il 21% delle risposte, a fronte di un dato medio pari al 16,1%). La maggioranza degli intervistati, dunque, è favorevole all'introduzione delle quote rosa, ma il campione è ben lontano dall'individuare in questo strumento legislativo la soluzione al problema delle pari opportunità. Per la maggioranza degli intervistati (il 62,9%) "una legge sulle quote rosa è solo l'inizio per creare pari opportunità tra i sessi in ogni ambito". I 3/4 del campione (il 74,1%) si dice abbastanza (32,4%) o del tutto d'accordo (41,7%) con la necessità di promuovere un organico sistema di azioni che possano favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita pubblica (misure di conciliazione, ad esempio). Sono ancora una volta le donne a considerare con maggiore favore una eventuale legge sulle quote rosa: il 67,1% di esse, contro il 58,4% degli uomini, si ritiene infatti abbastanza o del tutto d'accordo con l'opinione in base alla quale il provvedimento legislativo rappresenterebbe solo l'inizio per creare pari opportunità tra i sessi in ogni ambito. Prevalde comunque, in entrambi i generi, la convinzione che per garantire pari opportunità in politica siano necessarie azioni di più ampio respiro. Infatti il 73,2% delle donne ed il 75,1% degli uomini si dichiarano abbastanza o del tutto d'accordo con l'affermazione che una legge sulle quote da sola è sbagliata e che occorra promuovere azioni che possano favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita pubblica. L'analisi dei dati per area politica di riferimento consente di osservare che una legge sulle quote rosa sarebbe considerata solo l'inizio per creare pari opportunità tra i sessi in ogni ambito soprattutto dagli elettori di centro-sinistra e da quanti non hanno uno specifico orientamento politico (entrambi abbastanza o molto d'accordo in oltre il 65% dei casi). L'analisi per singola modalità di risposta rileva, tuttavia, come il pieno consenso verso l'introduzione delle quote rosa provenga prevalentemente dagli intervistati di sinistra, del tutto d'accordo nell'affermare che un provvedimento del genere potrebbe innescare un circolo virtuoso di pari opportunità in ben il 41,5% dei casi (contro il 26,2% registrato tra gli elettori di centro-destra). Poco o per niente d'accordo il 42,7% degli intervistati collocati al centro degli schieramenti politici, seguiti da quelli di centro-destra (38,6%) e destra (38,2%). L'affermazione "Una legge sulle quote rosa da sola è sbagliata, andrebbero invece promosse azioni che possano favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita pubblica (misure di conciliazione famiglia lavoro, più asili nido, maggiore ripartizione dei carichi familiari tra i due sessi, ecc)", è pienamente condivisa dagli intervistati di tutte le aree politiche; tuttavia è più diffusa tra quanti si collocano a sinistra o a destra (abbastanza o del tutto d'accordo in circa 4 casi su 5), mentre registra una quota di consensi minore tra gli elettori di centro-destra, poco o per niente d'accordo nel 29,5% dei casi. Ottimismo sul fatto che una legge sulle quote rosa possa favorire, in materia di pari opportunità, un circolo virtuoso è espresso da una percentuale di intervistati variabile dal 73,5% dei 25-34enni al 56,9% della classe d'età successiva. Ancora una volta, dunque, quanti attraversano la fase centrale della propria vita (i 35-44enni), mostrano di "non farsi incantare": il loro favore verso le quote, senz'altro maggioritario, rimane condizionato al fatto che il provvedimento sia parte integrante di un organico sistema di azioni che possano fornire effettiva sostanza al principio delle pari opportunità. Quanto si è affermato poc'anzi è confermato dal dato relativo al consenso espresso dalla classe centrale d'età verso la necessità di promuovere azioni che possano favorire una maggiore partecipazione delle donne alla vita pubblica: si dichiarano infatti abbastanza (24,6%) o del tutto d'accordo (57,4%) oltre l'82% dei 35-44enni, contro il 57,8% dei giovanissimi, maggiormente fiduciosi nella capacità di questo strumento legislativo di promuovere lo sviluppo delle pari opportunità.



“Pari Opportunità”. Ma quale significato danno gli intervistati all’espressione “pari opportunità”? Solo il 17,5% ritiene significativi “riservare a uomini e donne lo stesso numero di posti in ogni ambito”, considerando dunque il problema delle pari opportunità meramente quantitativo. Per una quota maggioritaria del campione – il 43,7% – “pari opportunità” significa invece riservare a donne e uomini lo stesso trattamento. Infine, per una minoranza significativa di intervistati (il 37,1%), l’espressione rimanda ad un significato più ampio e complesso, relativo alla “libertà di scegliere il proprio posto nella società, senza ostacoli derivanti dal sesso”. Per costoro, fornire sostanza al concetto di pari opportunità è dunque operazione ben più complessa rispetto alla emanazione legislativa di provvedimenti finalizzati a riservare a uomini e donne lo stesso numero di posti in ciascun ambito. Tra gli uomini trova maggiore diffusione una concezione in qualche modo “formale” delle pari opportunità. Per il 44,6%, infatti, contro il 43% delle donne, esse consistono nel riservare ad entrambi i generi lo stesso trattamento, mentre per il 18,5% (a fronte di un dato femminile del 16,5%) significa riservare lo stesso numero di posti in ogni ambito. Tra la componente femminile del campione è invece più diffusa l’opinione che l’espressione “pari opportunità” rimandi alla possibilità di scegliere il proprio posto nella società, senza ostacoli derivanti dal sesso (la pensano così nel 39% dei casi, a fronte di un dato maschile pari al 35%). In relazione all’area politica di riferimento, tra gli elettori di sinistra e centro-sinistra prevale l’idea che le pari opportunità consistano nella libertà di scegliere il proprio posto nella società, senza ostacoli derivanti dal sesso, opinione abbracciata, rispettivamente, dal 41,5% e dal 41% degli intervistati appartenenti a questi orientamenti. Diversamente, tra quanti fanno riferimento ad un’altra area politica oppure non hanno una collocazione politica definita prevale l’idea che l’espressione significhi riservare a uomini e donne lo stesso trattamento (condivisa da una percentuale di interpellati variabile dal 44,3% al 45,9%). Il titolo di studio risulta essere particolarmente significativo in rapporto al significato attribuito all’espressione “pari opportunità”. Al crescere del titolo di studio aumenta la percentuale di quanti intendono l’espressione come la libertà di scegliere il proprio posto nella società, senza ostacoli derivanti dal sesso, che sale dal 24% tra gli intervistati in possesso della licenza elementare al 47,9% tra i laureati e quanti hanno conseguito una specializzazione post-laurea. Al contrario, l’idea che pari opportunità significhi riservare ad entrambi i generi lo stesso trattamento è diffusa soprattutto tra coloro che hanno un basso titolo di studio, licenza elementare (54,4%) o media (48,1%), mentre è condivisa da una quota minore di intervistati sia tra i diplomati (41,2%) che, soprattutto, tra i laureati (32,7%). La stragrande maggioranza del campione (poco meno di 7 intervistati su dieci) ritiene necessario un cambiamento di tipo socio-culturale. Il 69,8%, infatti, è dell’idea che la femminilizzazione della politica sarebbe favorita da una migliore ripartizione delle responsabilità familiari tra i due sessi, dunque intervenendo sugli ostacoli che impediscono o rendono difficoltosa la partecipazione delle donne alla vita pubblica. Gli uomini, prontissimi a sostenere che le pari opportunità in politica si ottengono solo creando le condizioni per un’effettiva partecipazione delle donne alla vita pubblica, sono poi un po’ meno propensi a sostenere che una maggiore presenza di donne in politica potrebbe essere favorita da una migliore ripartizione delle responsabilità familiari tra i due generi. Si dichiara scettico a tal proposito il 26,5% degli uomini, contro il 22,5% delle donne. Tra le dirette interessate, infatti, ben il 73,2% ritiene che una migliore distribuzione dei carichi familiari potrebbe agevolare la presenza femminile in politica. Tra gli uomini, il dato scende al 66,1%. La percentuale di quanti ritengono che una migliore distribuzione delle responsabilità familiari tra i sessi potrebbe favorire una maggiore presenza delle donne in politica, maggioritaria tra gli intervistati di tutti gli orientamenti politici, è più elevata tra gli elettori di sinistra (75%) e di centro (73,8%), seguiti dagli intervistati di centro-sinistra (72,8%); invece scende al 69,7% tra gli elettori di centro-destra e al 52,9% tra quelli di destra. L’ottimismo verso la capacità di una migliore distribuzione dei carichi familiari tra i sessi di favorire una maggiore presenza delle donne in politica è trasversale a tutte le classi d’età, ma registra maggiore diffusione tra gli over 44, che si dicono fiduciosi nel 73,8% dei casi. Concludendo, le quote rosa sono considerate favorevolmente dal campione, in quanto strumento in grado di contrastare quello scarto tra uguaglianza formale e reale che impedisce alle donne di partecipare attivamente al governo della cosa pubblica e di svolgere ruoli di potere. Al contempo, l’indagine rileva come per questi intervistati fornire effettiva sostanza al principio delle pari opportunità sia operazione ben più complessa, legata alla rimozione di quegli ostacoli che di fatto impediscono l’ingresso delle donne in politica. In particolare, le acrobazie che le donne devono fare quotidianamente per conciliare la molteplicità di ruoli da cui sono investite sono avvertite, soprattutto dalla classe centrale d’età (35-44 anni), come l’ostacolo più rilevante ad una partecipazione attiva alla politica.



[Scheda 22]

COME RIDURRE GLI SPRECHI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE GRAZIE ALL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA ED ORGANIZZATIVA

L'innovazione tecnologica contro la burocrazia. Nel processo di modernizzazione della Pubblica amministrazione un ruolo sempre più rilevante è rivestito dall'e-government, ovvero dall'applicazione delle nuove tecnologie alle relazioni interne ed esterne della P.A. Analizzando i dati relativi ai servizi pubblici di base disponibili on line (2004) emerge che su 11 servizi solo 3 sono totalmente integrati e, tra questi, il servizio delle biblioteche pubbliche e delle denunce alla polizia hanno raggiunto il massimo grado di integrazione soltanto di recente, poiché nel 2001 le biblioteche pubbliche erano al 5% di integrazione e le denunce alla polizia al 33%; si segnala, invece, un positivo miglioramento tra il 2003 e il 2004 del servizio dell'iscrizione alla scuola media superiore, il cui tasso di integrazione è salito dal 32% al 78%. Tuttavia il percorso per una completa integrazione di tutti i servizi è ancora lungo, basti pensare che alcuni di essi quali il cambio di indirizzo, la concessione edilizia ed i certificati di nascita e matrimonio, se pur migliorati dal 2003 al 2004, sono sempre al di sotto del 25%: quindi, on line è possibile ricevere solo informazioni.

Se sono ancora pochi i servizi pubblici disponibili on line è, invece, in forte crescita il numero dei cittadini-navigatori: nel secondo trimestre del 2005, 11,6 milioni di persone hanno visitato un sito della P.A., il 12% in più rispetto a dicembre 2004 e il 15% in più rispetto a giugno 2004. Sono significativi i dati relativi ai motivi che spingono a consultare i siti della Pubblica amministrazione: i navigatori li visitano principalmente per avere informazioni (77,3%), ma solo il 10,5% di essi richiede certificati e documenti personali e il 6,2% paga le tasse on line.

P.A. e utilizzo di software open-source. La diffusione del software "open source" potrebbe essere un ottimo strumento per ridurre le spese delle Amministrazioni centrali e locali, ma ancora esiguo è il suo grado di adozione (solo il 12,9% a giugno 2004). D'altro canto la sua introduzione può suscitare maggiori resistenze da parte dei dipendenti in quanto comporta, in generale, una formazione specifica e più approfondita di chi lo deve utilizzare. Se l'utilizzo di questo software è piuttosto ridotto nelle PA, se si analizza questo dato disaggregato per dimensione (n. addetti) delle PA. si evidenzia una maggiore disponibilità nelle Amministrazioni di grandi dimensioni, dove oltre il 50% dichiara di utilizzare software "open source".

Il Protocollo informatico. Gli strumenti introdotti per la informatizzazione della P.A. sono molteplici: tra i principali vi sono il sito del protocollo, l'indice della P.A., la posta certificata, la firma digitale, la Carta Nazionale dei Servizi e il servizio in modalità ASP.

Calcolare i risparmi sul bilancio delle P.A. derivanti da un uso generalizzato della tecnologia non è semplice. Secondo un calcolo di previsione condotto dall'Ufficio studi di FORUM PA, le spese di gestione delle Amministrazioni centrali e locali ammontano a circa 130 miliardi di euro: pertanto se gli strumenti informatici permettessero un risparmio anche solo del 10%, data la consistenza dei budget non si tratterebbe di cifre trascurabili. Le cifre sono stime dei risparmi che si potrebbero ottenere dalla digitalizzazione a regime, cioè una volta ammortizzati gli investimenti nelle tecnologie necessarie per la radicale trasformazione. Oltre ad una riduzione degli sprechi in ambito economico, si devono calcolare anche i considerevoli risparmi in termini di tempo di cui beneficerebbero i cittadini e le imprese.

Inoltre bisogna segnalare che per la rilevazione periodica dello stato di attuazione dei progetti è stato istituito un Centro di Competenza, che ha tra i propri obiettivi primari la sensibilizzazione e il supporto delle Amministrazioni che stanno implementando il protocollo informatico e la gestione documentale per la trasparenza amministrativa. Infatti analizzando i risultati del monitoraggio sullo stato di attuazione del protocollo, si rileva che solo una percentuale modesta (18%) di Amministrazioni sono riuscite a compiere un'attuazione evoluta del protocollo, mentre il 58% di esse dichiarano di incontrare ancora serie difficoltà. Le proiezioni ipotizzano un progressivo miglioramento del processo di attuazione con un valore percentuale che sale dal 40% del giugno 2005 al 56,9% del dicembre 2005; inoltre è previsto un ulteriore incremento del livello di attuazione per giugno 2006 fino a raggiungere il 72,3%.

Le esternalizzazioni. Nell'ambito delle proposte di modernizzazione e razionalizzazione delle P.A. hanno assunto, negli ultimi anni, un ruolo importante le iniziative favorevoli alle esternalizzazioni (outsourcing) delle attività e dei servizi. Quasi l'80% delle Amministrazioni esaminate dal Dipartimento



della Funzione Pubblica hanno fatto ricorso all'esternalizzazione di almeno un servizio ed è significativo che anche attività di tipo amministrativo vengano esternalizzate per ben il 60%. Inoltre è da segnalare come non ci siano grandi differenze tra le Amministrazioni del Nord, del Centro e del Sud nell'avvalersi dell'outsourcing: le prime lo utilizzano nell'80,7% dei casi, le seconde nel 79,4% e, infine, il Mezzogiorno nel 77,7% dei casi. Per la quasi totalità del campione (97,5%) l'effetto generato dall'esternalizzazione sia ritenuto positivo, senza evidenti differenze territoriali. I maggiori benefici vengono segnalati per quanto riguarda la gestione del personale, sia per la qualità delle mansioni svolte (97,7%), sia in relazione all'utilizzo del personale (96,8%): nel Mezzogiorno addirittura il 100% del campione di Amministrazioni intervistate sostiene che ci sia stato un evidente miglioramento delle mansioni svolte dal personale.

Invece, si registrano valori relativamente più bassi per le Amministrazioni che affermano di avere ottenuto miglioramenti nella gestione del contenzioso (78,7%) e, in particolare, nei rapporti con le organizzazioni sindacali (75,9%). Bisogna sottolineare che su questi due temi si registrano notevoli differenze tra il Nord e il Sud del Paese. Infatti se l'83,2% delle Amministrazioni meridionali affermano che l'esternalizzazione ha prodotto un miglioramento nei rapporti con i sindacati, solo il 68,9% di quelle settentrionali sono dello stesso avviso; analogamente ben il 91,5% delle prime ritiene che l'outsourcing abbia prodotto benefici nella gestione del contenzioso, mentre appena il 69,2% delle seconde esprime questa opinione.



[Scheda 23]

INFLAZIONE, PANIERI FAMILIARI DI SPESA E LA REALTÀ DEGLI UFFICI DI STATISTICA COMUNALI

La ragione dell'indagine. Da uno studio del Cnel risulta che le rilevazioni dei prezzi venivano fatte già presso i Comuni con oltre 100.000 abitanti (ai sensi della legge n. 222/1927 e della legge n. 621/1975); e risulta inoltre che i Comuni (con più di 30.000 abitanti) che hanno costituito l'Ufficio di statistica sono 236, ma di questi «attualmente partecipano al calcolo dell'indice dei prezzi al consumo solo 87, di cui 19 nei capoluogo di Regione ed i restanti in quelli delle Province». In recenti comunicati Istat è detto che: «Le anticipazioni sui prezzi al consumo sono diffuse direttamente dagli Uffici comunali di statistica, che provvedono autonomamente alla elaborazione e diffusione con riferimento al proprio territorio. Gli indici sono costruiti sulla base della metodologia stabilita dall'Istat. La data di diffusione è la stessa per tutti i Comuni e coincide con il rilascio della stima provvisoria degli indici dei prezzi al consumo dell'Istat. L'ora è fissata per le 11.00». Una siffatta precisione della comunicazione e della tempistica dovrebbe prefigurare anche una reale capacità operativa diffusa dai detti Uffici di statistica. Esistono, è vero, delle eccellenze, ma il fatto che solo 87 Uffici su 236 auspicati partecipino alla rilevazione dei prezzi, crea dubbi sulla loro idoneità, come si evidenzia dalle «Osservazioni e proposte» del Cnel. Pertanto, si è ben capito che esiste un problema, ossia che spetta ai Comuni la responsabilità di istituire Uffici di statistica «idonei» o, se già istituiti, di favorirne la idoneità, specie sotto il profilo della professionalità operativa. Inoltre, la funzione statistica dei Comuni deve diventare operativa per l'ente e non essere solo punto di contatto con l'Istat per le rilevazioni previste dal Programma Statistico Nazionale - PSN. Dal Rapporto Istat 2004 presentato al Parlamento risulta che gli statistici addetti agli Uffici di Statistica sono: 58 nei Ministeri, 109 negli Enti pubblici e privati, 65 nelle Regioni, 50 nei Comuni con 100.000 abitanti; mentre i Comuni con un vero e proprio Ufficio di statistica sono solo 3.210 su 8.101, pari al 39,6% – un numero che possiamo senz'altro definire esiguo a fronte delle esigenze operative e della disponibilità di specialisti con laurea in statistica. Come sostiene l'Associazione Nazionale Statistici, per un miglior funzionamento del SISTAN (il Sistema Statistico Nazionale – che prevede la costituzione degli Uffici comunali di statistica) costituito con il D.lgs.322/1989, va attuato un coordinamento tra il Ministero della Funzione Pubblica con quello dell'Innovazione e delle Tecnologie, per quanto riguarda la professionalizzazione anche sotto l'aspetto informatico degli Uffici di statistica nella P.A., specie negli Enti locali. Al tempo stesso nei Programmi di e-Government vanno abbinati Progetti di e-Statistics e attuati specifici programmi di formazione ed assistenza tecnica *on the spot*.

L'indagine sul campo. Il Rapporto sulla “Consistenza e Funzionalità degli Uffici di Statistica Comunali”, è il risultato di un lavoro di ricerca condotto dall'Eurispes nel periodo aprile-luglio 2005.

Dato che in Parlamento è stata presentata una proposta di legge per la revisione del D.l.vo n. 322/89 relativo al Sistema Statistico Nazionale, l'Istituto Eurispes si è attivato per verificare il funzionamento di detto decreto, con lo scopo di sensibilizzare le autorità di Governo e parlamentari per una sua possibile revisione, come previsto nella proposta di legge n.3318 - Camera.

I contenuti della proposta di legge sono essenzialmente i seguenti:

- che l'ufficio di statistica, organizzato ai sensi del capo III del titolo II del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, abbia funzioni distinte da quelle degli altri uffici e servizi dell'Amministrazione di appartenenza; sia formato da una idonea unità di personale (staff) professionalmente qualificato in campo statistico e posta alle dirette dipendenze del responsabile dell'ente o amministrazione e che abbia risorse umane e strumentali adeguate;
- che detto ufficio, sulla base di norme di legge successive all'approvazione del D.l.vo n. 322/89, effettui il controllo statistico di gestione; controlli e certifichi i dati rilevati previsti; sia di supporto ai nuclei di valutazione esterni e verifichi, attraverso specifiche indagini statistiche, la qualità dei servizi offerti dall'ente o dall'amministrazione di appartenenza.

La ricerca è stata condotta chiedendo ai Responsabili degli Uffici di Statistica comunali di collaborare rispondendo ad un questionario, per conoscere l'essenzialità operativa dei suddetti Uffici anche in relazione alle nuove disposizioni, posteriori al D.lgs. n.322/89, che prefigurano la collaborazione dell'Ufficio di Statistica. Si fa presente che anche la Segreteria Centrale del Sistan invia un proprio questionario ai detti



Responsabili per conoscere gli “Elementi identificativi, risorse ed attività degli Uffici di Statistica del sistema”, i cui risultati vengono poi presentati, in aggregato e non per singola unità di rilevazione (come nel nostro caso) nella relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento. I soggetti a cui sottoporre il questionario sono stati selezionati esclusivamente fra i Responsabili dei 3.009 Uffici di Statistica che risultano dagli elenchi della Segreteria del Sistan, tenendo presente che fra questi 3.009 vi sono alcuni che hanno responsabilità in più Comuni che hanno istituito uffici in forma associata, pertanto la totalità dei Comuni con Ufficio di Statistica sono 3.210. Per reperire gli Uffici di Statistica sono stati selezionati, mediante una scelta ragionata, in ordine di priorità, i Comuni capoluogo di Provincia e un Comune rappresentativo per ogni Comunità montana. I restanti uffici sono stati scelti al fine di raggiungere possibilmente il 15% dei Comuni per ogni Regione fra quelli, appartenenti agli elenchi del Sistan, con maggiore quantità di popolazione residente censita. Occorre tener presente che la percentuale di Uffici di Statistica Comunali sul totale dei Comuni varia sensibilmente da regione a regione e che per alcune Regioni non è stato possibile raggiungere la soglia prescelta del 15%; nella fattispecie il Piemonte ha un tasso di copertura pari al solo 6,5% (solo 78 Uffici su 1.206 Comuni della Regione Piemonte hanno dichiarato di aver istituito l’Ufficio di Statistica), la Valle d’Aosta dell’1,35% (solo il Comune di Aosta su 74 Comuni della Regione Valle d’Aosta ha dichiarato di aver istituito l’Ufficio di Statistica), il Trentino Alto Adige dello 0,6% (solo i Comuni di Trento e Bolzano su 339 Comuni della Regione Trentino Alto Adige hanno dichiarato di aver istituito l’Ufficio di Statistica anche se in tal caso ciò è previsto dal D.lgs. 6 luglio 1993, n.290). Pur avendo chiesto, previa telefonata, l’adesione alla ricerca a circa 1.310 responsabili degli Uffici di Statistica, sono stati restituiti soltanto 415 questionari debitamente compilati (con un tasso di risposta pari al 31,7%). È importante evidenziare, l’adesione alla ricerca di 40 Capoluoghi di provincia fra gli 87 che per il 2005 hanno partecipato alla rilevazione dei prezzi organizzata dall’Istat. L’obiettivo dello studio dell’Eurispes è stato quello di conoscere l’effettivo grado di autonomia organizzativa e funzionale degli Uffici di Statistica, la loro dotazione di risorse umane e strumentali, il coinvolgimento degli stessi nell’attività dell’ente in cui sono inseriti, alla luce anche della dichiarazione da parte dell’Istat che nella scorsa Conferenza Nazionale di Statistica (9-10 novembre 2004) ha ricordato che il settore delle statistiche ufficiali è un “bene pubblico”. Il ruolo rilevante che la funzione statistica svolge per la definizione e la gestione di politiche di governo negli Enti locali trova riscontro nel “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali” – D.lgs. 18 agosto 2000, n.267, che all’art. 14 sui compiti del Comune per servizi di competenza statale recita: «Il Comune gestisce i servizi (...) di statistica» e all’art. 54 sulle attribuzioni del sindaco nei servizi di competenza statale: «Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende alla tenuta dei registri (...) di statistica».

Collocazione organizzativa e risorse. La realizzazione del Sistema Statistico Nazionale – SISTAN, avvenuta mediante il D. lgs. n. 322/89, prevede l’istituzione dell’Ufficio di Statistica in un numero ampio di Amministrazioni, compresi gli Enti comunali. Se si mette in relazione il numero degli Uffici con il numero totale dei Comuni italiani, il tasso di copertura totale nazionale riscontrato con l’indagine dell’Eurispes è pari al 37,14%; mentre si rileva che il 66,3% della popolazione italiana è coperta dai Comuni con Uffici di statistica istituiti (come risulta anche dalla relazione del Sistan). L’adesione alla ricerca ha prodotto una copertura variabile rispetto alla popolazione da regione a regione, per motivi che prescindono dalla metodologia adottata e che sono da addebitare prevalentemente alla volontà di rispondere o meno ai nostri quesiti. È tuttavia importante sottolineare che a livello aggregato l’indagine Eurispes ha raggiunto una porzione di popolazione residente superiore ai 10 milioni di abitanti, che rappresentano perciò il 18% della popolazione italiana totale. Il maggior contributo è stato dato da Lombardia, Emilia Romagna e Toscana che coprono rispettivamente il 22,1%, il 12,8% e il 7,3% degli oltre 10 milioni di abitanti dei Comuni intervistati; queste sono anche le regioni nelle quali si è raggiunto il maggior numero di questionari restituiti. In particolare, considerando tre macro-aree (Nord, Centro e Sud) e sei classi di popolazione si hanno risultati a livello territoriale che evidenziano una minore adesione da parte dei Comuni dell’Italia meridionale (i rispondenti rappresentano il 9,15% degli Uffici di statistica del Sud), nonostante che più del 48% dei Comuni facenti parte del Sistan siano localizzati proprio in tale area. Inoltre, maggiore partecipazione alla ricerca c’è stata da parte dei Responsabili degli Uffici di Statistica comunali dell’Italia settentrionale (19,64% di rispondenti rispetto al totale degli Uffici di Statistica del Nord) a cui compete il 35% dei Comuni facenti parte del Sistan.



Il D.lgs. 322/89 è stato determinante per l'istituzione degli Uffici di statistica comunali; infatti i dati rilevati dimostrano che nella maggior parte dei casi, 94,2%, la data di costituzione dell'Ufficio di Statistica è posteriore al 1989. Anche se il suddetto decreto si poneva l'obiettivo, forse audace, di creare una struttura funzionale che svolgesse un ruolo autonomo e di coordinamento rispetto alle altre funzioni ed attività comunali, dalla nostra ricerca si evidenzia che solo nell'11,6% dei casi negli Uffici di Statistica comunali vi è una struttura dedicata esclusivamente alla sua funzione specifica, mentre per il restante 88,4% esso non si dedica esclusivamente a queste attività, ma dipende da altre aree funzionali. Nel caso di dipendenza da altre aree funzionali, l'Ufficio di Statistica comunale risulta essere inglobato soprattutto, 71,7%, nell'area dei Servizi Demografici; pertanto le attività dell'Ufficio riguardano prevalentemente le rilevazioni di tipo anagrafico e ciò mostra come la rilevazione dei prezzi assuma un ruolo marginale nell'organizzazione e nella strutturazione degli uffici di statistica. Da una analisi della dotazione delle risorse umane degli Uffici di Statistica comunali, dal punto di vista del numero di addetti, emerge che in molti casi (8,1%) le attività dell'Ufficio di Statistica non sono svolte da nessun addetto in modo esclusivo, ovvero le mansioni statistiche si sovrappongono ad altre di competenza degli addetti di altri uffici dell'Ente (da qui l'esistenza della modalità N. addetti=0). Nella maggioranza dei casi (44,6%) è presente un solo addetto. Analizzando la dotazione organica degli Uffici di statistica si evince che la modalità prevalente è di un solo addetto, non solo per i piccoli Comuni ma anche per quelli di maggior ampiezza demografica; partendo da questa realtà si può affermare che, per garantire la necessaria funzionalità dell'Ufficio, bisognerebbe superare tale insufficienza di risorse umane, sia negli Uffici dedicati esclusivamente alla Statistica sia soprattutto in quelli dipendenti da aree funzionali più ampie. In particolare, risulta che per i Comuni fino a 65.000 abitanti circa la metà è dotata di Uffici di Statistica con numero di addetti inferiore o uguale ad 1; per la classe compresa fra 65.000 e 100.000 abitanti più del 60% degli Uffici ha un numero di addetti inferiore a 4. Solo per i Comuni con oltre 100.000 abitanti (13 intervistati su 42) circa il 50% ha una dotazione organica superiore alle 5 unità, tuttavia all'interno della stessa classe si riscontra che in oltre il 20% degli uffici il personale addetto non supera le 3 unità. Circoscrivendo questo tipo di analisi solo agli uffici la cui struttura è esclusivamente dedicata alla funzione statistica, le risorse umane non sono adeguate all'ampiezza demografica considerando che anche per Comuni di medie dimensioni (tra 20.000-65.000 abitanti) oltre il 50% ha un solo addetto.

Se invece si va ad indagare l'esistenza del profilo di esperto statistico, si scopre che il titolo di studio del responsabile dell'ufficio solo in 20 casi corrisponde alla laurea in Scienze Statistiche. Dalle risposte riguardanti la qualifica professionale emerge che la modalità prevalente è quella più alta prevista nel settore pubblico, articolata in più livelli professionali. L'alto numero di risposte mancanti a tale quesito, (35), va interpretato alla luce del fatto che spesso il ruolo del responsabile dell'Ufficio è ricoperto dal Segretario comunale la cui qualifica non sempre è riconducibile ad una delle suddette. Inoltre, come prevedibile, a un titolo di studio più elevato corrisponde generalmente una qualifica professionale più alta. La mancanza di personale con qualifiche di carattere statistico si riscontra anche in altri ambiti funzionali dell'Ente: si registra la presenza di un altro statistico (escluso il Responsabile) in 39 casi e fra questi ben 13 soggetti svolgono mansioni del tutto estranee alle competenze di tipo statistico. Le attività di formazione di carattere statistico riguardano il 64,3% circa di coloro che hanno dichiarato di partecipare a corsi di formazione o aggiornamento. Tale risultato non deve far perdere di vista la necessità di colmare all'interno dell'Ente il gap formativo specifico: infatti l'assenza di corsi di aggiornamento di tipo tecnico resta comunque alta, ovvero pari al 59%. La capacità di tradurre il dato statistico in informazione passa attraverso la disponibilità e la capacità di utilizzo di risorse strumentali adeguate, in primis di tipo informatico sia sotto il profilo hardware che software. La partecipazione ai Programmi di e-Government da parte dell'Ente è stata dichiarata dal 56,8% degli interlocutori intervistati. Tuttavia, solo il 27,3% degli Uffici di Statistica comunali è coinvolto nei suddetti programmi e una percentuale ancora più bassa ossia il 12,8% ha attività statistiche connesse con i programmi di e-Government. Il limitato coinvolgimento degli Uffici di Statistica comunali ai programmi di e-Government si riflette evidentemente anche sull'operatività dell'Ufficio stesso, tanto che il 39% (160 uffici su 410 risposte, 5 mancanti) dei rispondenti ha ritenuto di non possedere risorse strumentali necessarie per la propria attività oltre a non avere soggetti capaci di gestirle. La dipendenza dell'Ufficio da altre aree condiziona anche la dotazione di programmi informatici esclusivi per le sue attività: solo la metà, 50,1% (206 uffici su 411 risposte, 4 mancanti), dei responsabili interpellati ritiene di essere munito di programmi informatici sufficienti.



[Scheda 24]

UN CASO ESEMPLARE: L'ASSISTENZA AI MALATI TERMINALI

Il tabù della buona educazione sociale ha imposto per decenni di non parlare della morte e del morire.

Si possono citare il progressivo celare i segni esteriori del lutto e la sconfessione dei rituali formali che accompagnavano la morte delle persone, fattori che contribuivano, tutti insieme, alla elaborazione del lutto e al recupero, in forme sociali, delle tensioni e delle emozioni della perdita di una persona cara.

Ma c'è un altro fattore che ha contribuito in maniera determinante ad espellere la morte e il morire dalla coscienza della società, ossia la "medicalizzazione" dei due eventi naturali per eccellenza: la nascita e la morte, sottratti all'ambito della famiglia e assegnati, come luogo d'elezione, all'ospedale. Di qui la delega delle famiglie e della società all'istituzione sanitaria. Con la conseguenza che è sotto gli occhi di tutti: che in ospedale si muore male, si muore in solitudine.

"Residenze per cure palliative-hospice". Il Sistema sanitario nazionale non ha trascurato il problema dell'assistenza ai malati terminali, ma, al contrario, a livello di consapevolezza ha raggiunto punte ragguardevoli di comprensione del fenomeno e delle risposte possibili. Da questa consapevolezza sono derivate tre precise linee d'intervento: il finanziamento della realizzazione di strutture specifiche, le "Residenze per le cure palliative-hospice"; il potenziamento a rete dei servizi territoriali per l'assistenza dei malati terminali che affrontano il periodo finale della propria vita nell'ambito familiare e per il sostegno delle persone che a loro sopravvivono, includendo nel concetto di rete anche l'apporto insostituibile e prezioso del volontariato e della solidarietà sociale; la formazione e l'aggiornamento professionale delle persone (medici, psicologi, infermieri, operatori tecnici, volontari) che si dedicano, per propria scelta o per finalità istituzionali, al meritorio e delicatissimo impegno dell'assistenza ai malati terminali.

Il Ssn ha destinato risorse notevoli – 206 milioni di euro (oltre 400 miliardi di vecchie lire) – per la attivazione, da parte delle Asl e di organizzazioni non profit, di 201 Residenze per le cure palliative: ad oggi risultano attivate solo 61 strutture, di cui 30 con finanziamenti privati. E anche dove le strutture residenziali sono già attive, non sempre gli standard qualitativi e quantitativi (con riferimento soprattutto al personale) risultano adeguati ed omogenei. La realizzazione delle Residenze non è, comunque, risolutiva del problema. La dimensione del fenomeno (tra 210.000 e 280.000 nuovi casi l'anno) e la propensione marcata dei pazienti terminali a restare nell'ambito della famiglia (85%) fanno della rete dei servizi territoriali e, in particolare, dell'assistenza domiciliare integrata, la soluzione migliore per consentire ai malati terminali una "buona morte". Per quanto concerne la realizzazione delle strutture residenziali per le cure palliative, la situazione vede al primo posto nei finanziamenti accordati la Lombardia (34.244.898 euro e 38 strutture previste), seguita dal Piemonte (18.464.816 euro e 20 strutture), dal Lazio (17.465.833 euro e 8 strutture), dall'Emilia Romagna (17.191.415 euro e 21 strutture), dal Veneto (16.421.994 euro e 15 strutture) e dalla Campania (15.947.834 euro e 9 strutture).

Una nuova consapevolezza. Nell'ambito del programma straordinario di investimenti per la sanità, con la legge 39/99 è stato messo a punto un programma specifico per la realizzazione di strutture destinate alle cure palliative. Con il Dpcm del 20 gennaio 2000 sono stati definiti gli standard strutturali, tecnologici e organizzativi delle residenze per cure palliative e con Dm del 5 settembre 2001 sono stati ripartiti, tra le Regioni, i finanziamenti per la loro realizzazione.

Un rilievo particolare riveste, in questo processo di maturazione, l'Accordo raggiunto tra il Ministero della Sanità, le Regioni e gli Enti locali il 19 aprile 2001, con il quale sono stati definiti, con formulazione condivisa da tutti i livelli istituzionali, gli elementi caratterizzanti le cure palliative, il campo di applicazione delle stesse e gli obiettivi da perseguire con l'apporto anche dei servizi socio-assistenziali, del volontariato e delle organizzazioni non profit.

Come corollario dell'accordo raggiunto, le cure palliative sono entrate ufficialmente tra i "Livelli essenziali di assistenza" fissati con il Dpcm del 29 novembre 2001. Tra i livelli di assistenza distrettuale, al punto G (Assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare) e al punto H (Assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale) è stata indicata «l'attività sanitaria e socio-sanitaria rivolta ai pazienti nella fase terminale». Nulla di specifico per le cure palliative risulta previsto, invece, nei livelli di assistenza ospedaliera e di ospedalizzazione domiciliare, ma è implicito che i livelli di trattamento da assicurare in corso di ricovero ospedaliero o di ospedalizzazione domiciliare si riferiscono anche ai pazienti terminali



spedalizzati. Si tratta ancora di indicazioni molto generiche, tanto è vero che il “Rapporto nazionale di monitoraggio dell’assistenza sanitaria per l’anno 2001”, pur essendo stato completato nel maggio del 2004, non reca alcuna indicazione relativa alle cure palliative e/o alla terapia del dolore, né prevede indicatori per la rilevazione del fenomeno. Alla carenza di indicatori specifici è stato provveduto successivamente con l’“Atto di accordo tra Governo e Regioni” in data 13 marzo 2003.

Il Comitato nazionale sulle cure palliative. Nel 2002 il Ministro della Salute ha istituito con proprio decreto, presso il Ministero, un “Comitato nazionale sulle cure palliative”, con il compito di promuovere la realizzazione di questo tipo di assistenza in ospedale e a domicilio, secondo le linee d’indirizzo contenute nell’allora emanando Piano sanitario nazionale 2002-2004. Nel mese di settembre del 2003, il Comitato sulle cure palliative ha presentato il documento conclusivo dei propri lavori. Nel documento è delineato e descritto il modello organizzativo per la realizzazione della rete delle cure palliative.

Il documento costituisce, ad oggi, il punto più alto di consapevolezza e di compiutezza modellistica riguardante l’assistenza ai malati terminali, raggiunto dal SSN e vanta la partecipazione (con riflessioni e proposte) di esponenti delle istituzioni sanitarie centrale, regionali e locali, del mondo scientifico e professionale, nonché del volontariato e delle organizzazioni Onlus già operative nel settore degli “hospice”. Il documento è stato sottoposto in seguito al parere del Consiglio Superiore di Sanità che, con alcune modifiche e puntualizzazioni, lo ha approvato in data 16 dicembre 2003. Portato all’approvazione finale della “Conferenza Stato-Regioni”, il documento è stato, però, bocciato ad iniziativa di alcune Regioni maggiormente attive in materia, le quali, avvalendosi delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, hanno eccepito l’invasione statale in materie riservate alla competenza regionale.



[Scheda 25]

INVESTIMENTI RURALI E BENEFICI TERRITORIALI

L'agricoltura biologica. L'Italia rappresenta uno dei maggiori produttori biologici in Europa, anche se la tendenza degli ultimi anni registra un andamento negativo. I dati riferiti alla Sau registrano un incremento fino al 2001, mentre sia nel 2002 che nel 2003 si rileva un abbandono del metodo di produzione biologica da parte di molti imprenditori meridionali (soprattutto in Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) a causa dei minori incentivi previsti dal Reg. (CEE) n.2078/92.

Il numero delle aziende di produzione biologica a livello nazionale segna un vistoso decremento (da 51.120 del 2000 a 44.034 del 2003), mentre a livello regionale l'andamento è piuttosto disomogeneo. Le regioni che nel passato vantavano numeri consistenti di aziende a produzione biologica sono le stesse che registrano negli anni il decremento maggiore (Sicilia, Sardegna e Puglia e Calabria), pur continuando a detenere il primato per la presenza di queste aziende sul territorio. Al contrario, si verifica un incremento del numero di aziende a produzione biologica in quelle regioni quali l'Abruzzo, la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Toscana e la Valle d'Aosta che nel 2000 si attestavano su valori piuttosto contenuti. Per quanto riguarda gli orientamenti produttivi delle coltivazioni biologiche, la superficie maggiore è utilizzata per i foraggi (296.997 ettari), a seguire prati e pascoli (263.003 ettari) e cereali (209.376 ettari). I fiori ornamentali rappresentano la quota minore di superficie a coltivazione biologica (102). Malgrado un marcato ridimensionamento rispetto alle prospettive di crescita dei primi anni di diffusione del biologico in Italia, questo circuito di vendita mantiene inalterata la sua importanza per il comparto e, tramite i mercatini, consente agli operatori di mantenere un contatto diretto con la clientela. Perché il settore si sviluppi ulteriormente, è necessario superare alcune difficoltà legate, oltre che ai costi dei prodotti dell'agricoltura biologica generalmente superiori a quelli dei prodotti convenzionali, alle difficoltà strutturali della distribuzione. Si tenga presente, infatti, che il principale canale distributivo resta la vendita al dettaglio e che, sebbene la situazione si sia evoluta negli ultimi anni, gli ipermercati e i supermercati che distribuiscono prodotti biologici costituiscono ancora componenti residuali nella catena di distribuzione. E laddove essi esistono (soprattutto nelle regioni del Nord-Italia), molto spesso non risultano adatti a valorizzare al meglio i prodotti, essendo questi ultimi generalmente relegati nei *corner*, cioè in appositi settori dedicati agli *health foods*, in cui i prodotti biologici vengono confusi con i prodotti dietetici per adulti. Quando addirittura non finiscono per confluire negli stessi settori dei prodotti merceologicamente affini (soprattutto quando si tratta di prodotti freschi come, per esempio, latte e yogurt) e, dunque, venduti come merce convenzionale. In questo nuovo scenario, caratterizzato dalla totale liberalizzazione degli scambi e dalla libera e globale circolazione delle merci (oltre che del lavoro, dei capitali e dei servizi), è necessario che l'azienda-impresa agricola si accrediti come realtà nuova orientata verso la ricerca di vantaggi competitivi (e anche maggiori profitti) rappresentati non più soltanto dai prezzi, ma anche dalla garanzia di qualità e dalla sicurezza alimentare.

Il turismo in agricoltura: matrimonio fruttuoso. Si calcola che – tra ospitalità, acquisti di prodotti tipici e ristorazione – il mercato dell'agriturismo muova complessivamente circa 800 milioni di euro ogni anno. Nell'arco temporale compreso tra il 1999 e il 2004 il giro d'affari del settore agrituristico è cresciuto del 128%, a fronte di un incremento complessivo delle aziende attive nel settore pari al 53% (dalle 8.500 del 1999 alle 13.000 del 2004). I turisti che nel 2004 hanno scelto le mete agricole sono stati circa 12 milioni, tra italiani e stranieri. Di questi, i 3/4 sono enoturisti sulle "Strade" e nelle "Città del vino" e visitatori di sagre e feste di paese mentre circa 3 milioni sono gli ospiti delle aziende agrituristiche. Gli stranieri sono circa un quinto del totale; la loro presenza appare aumentata nell'arco temporale considerato in misura proporzionalmente maggiore a quella degli ospiti italiani. Il settore dell'agriturismo presenta un'intensa diffusione soprattutto nelle regioni settentrionali (40%) e centrali (39%) del Paese, ove si concentrano complessivamente il 79% delle aziende totali. Nel Sud e nelle Isole (21%) si registrano invece presenze meno numerose, e la quota complessiva si aggira a circa un quinto delle imprese totali.

Un'attività in crescita: l'escursionismo pedestre. La pratica dell'escursionismo pedestre rappresenta una delle attività prevalenti che occupano le giornate dei turisti europei. Secondo una ricerca dell'English Tourist Board, l'80% dei turisti estivi camminano in ambienti naturali durante le vacanze, e tale percentuale appare in netta espansione anche nell'ambito delle vacanze invernali. In Italia si contano ben 3 milioni di



escursionisti pedestri, altrettanti in Francia, 10 milioni nel Regno Unito. Ancora, si consideri che un cittadino svedese su tre si dedica a tale attività e che questa proporzione sale ancora nel Regno Unito. È ovviamente difficile rappresentare un profilo omogeneo dell'escursionista pedestre, considerando l'ampiezza e l'articolazione delle categorie che si dedicano a tale attività. Si possono tuttavia individuare, schematicamente, alcune tendenze di fondo del settore: l'escursionismo diviene un'attività svolta sempre più in un contesto familiare: meno attività "sportiva" e più esperienza ludica comunitaria, in cui la condivisione di un ambiente naturale diviene un importante elemento di socializzazione e di relax; a parziale conseguenza di ciò, crescono le escursioniste donne, che divengono circa il 50% del totale; l'attività dell'escursionismo pedestre conosce una preferenza esplicita da parte di un pubblico ultracinquantenne; dal punto di vista dello status sociale, si nota una predominanza numerica dei camminatori con status medio-alto. L'escursionismo pedestre è quindi un'attività capace di invitare sul territorio un'utenza *pregiata*, pronta a trattenersi in tali aree per periodi di tempo non brevissimi (a differenza dello sportivo, la famiglia stende la propria vacanza in un arco temporale generalmente non inferiore ai sei-sette giorni).

I prodotti di qualità. Nel 2004, l'Italia di recente ha raggiunto la quota di 136 prodotti di qualità (Dop e Igp) registrati, ponendosi allo stesso livello della Francia, mentre nel 2003 i riconoscimenti per il nostro Paese sono stati 13 e sono ancora molti i prodotti in attesa di ottenere il riconoscimento comunitario. Il fatturato complessivo delle denominazioni tutelate italiane, compreso il vino, rappresenta circa il 10% del settore agro-alimentare e circa il 16% dell'export. Queste cifre dimostrano il peso sempre più rilevante della produzione di qualità del nostro Paese. Le presenze maggiori (30%) di Dop e Igp italiani è rappresentata dai prodotti ortofrutticoli, seguono i formaggi (23%), l'olio d'oliva (22%), i salumi (19%) e altri prodotti (6%).

Vini. In Italia ci sono 330 vini a denominazione, di cui 28 Docg e 302 Doc, e 115 vini Igt. Il Nord produce il 57,3% del vino a denominazione italiano (7,9 milioni di ettolitri). Fra le regioni produttrici si distinguono il Piemonte, che può vantare 45 vini Doc, la Toscana (34 vini Doc), il Lazio (26 vini Doc) e la Lombardia (15 vini Doc e 13 Igt).

Nella vendemmia del 2004 la produzione di vini Doc e Docg ha raggiunto i 16,6 milioni di ettolitri, cioè il 33% del totale del vino prodotto nel nostro Paese; includendo il vino Igt, la percentuale di vino di qualità prodotto in Italia sul totale ammonta al 60%.



[Scheda 26]

COMUNICARE SENZA FILI: LA NUOVA PASSIONE DEGLI ITALIANI

La crescente passione degli italiani per i prodotti ad alta tecnologia è nota, come dimostra, ad esempio, il continuo cambiamento di telefonini.

Per la prima volta nel 2004 la spesa per i servizi di comunicazione mobile ha superato quella per i collegamenti attraverso la rete fissa e, nello stesso anno, si è stabilito un nuovo primato relativo al numero di linee telefoniche mobili che ha oltrepassato il numero di abitanti.

Inoltre, gli italiani acquistano con sempre maggiore frequenza il computer: nel 2004 ne sono stati comprati oltre 3 milioni e mezzo, il 40% in più rispetto al 2002.

Circa la metà dei computer venduti è un portatile e quasi tutti sono ormai dotati della tecnologia wi-fi, che consente l'accesso alla rete Internet senza un collegamento fisico.

L'incremento delle vendite dei portatili, che nell'arco di soli due anni sono passate da un quarto dei computer venduti a quasi la metà, segnala ulteriormente l'interesse degli italiani per le comunicazioni senza fili, sebbene gli hot spot, ossia i punti di accesso via radio ad Internet, siano, a fine 2004, meno di 1.500.

Il mercato della banda larga (costituita principalmente dall'Adsl) con oltre 4,5 milioni di accessi, è ormai una realtà, mentre è in procinto di diventare tale il wi-fi, per il quale si stanno mettendo a punto nuovi standard che ne potenzieranno notevolmente l'efficacia.

Il mercato dell'Ict. Nel 2004 il mercato italiano dell'Ict è cresciuto complessivamente dell'1,4%, raggiungendo il valore complessivo di 61.180 milioni di euro. Secondo i dati Assinform relativi al primo semestre 2005, il 41,7% del fatturato proviene da consumatori privati, ossia dal mondo delle famiglie, mentre il rimanente 58,3% da un'utenza business (aziende e Pubblica amministrazione).

La percentuale di spesa delle famiglie in questo ambito sta però crescendo, considerando che nel primo semestre 2003 era pari solo al 39% (e quella business al 61%). Il trend di crescita di questo mercato nel suo complesso non rispecchia però l'andamento di una delle sue componenti, ossia il mercato IT (Information Technologies) che, invece, fra il 2002 e il 2004 ha registrato tassi negativi, pari, rispettivamente, a -3,2% (2003 su 2002) e -0,4% (2004 su 2003). In definitiva è il settore Tlc (Telecommunication) che si sviluppa, con tassi dell'1,8% nel 2003 e del 2,3% nel 2004. Tenendo presente che tale settore fattura circa il doppio di quello dell'informatica, la crescita delle Tlc consente di trascinare l'intero comparto Ict.

Il mercato italiano dell'Ict si distingue da quello degli altri paesi europei per tre aspetti. In primo luogo si rileva la cospicua incidenza percentuale del settore delle telecomunicazioni rispetto all'intero mercato Ict, che in Italia è pari al 68,4% (2004), mentre in Germania ammonta al 55,2%, nel Regno Unito al 53,1%, in Francia al 51,4%. Ad eccezione della Spagna, nella quale tale incidenza percentuale del settore delle telecomunicazioni è maggiore di quella italiana (69,6%), si può affermare che gli italiani siano più interessati alle comunicazioni, piuttosto che all'hardware, e questa circostanza si riflette evidentemente sulla spesa.

In secondo luogo si osserva che le dimensioni assolute del mercato italiano pari, nel 2004, a 61,2 miliardi di euro, sono piuttosto ridotte rispetto a quelle di altre nazioni europee, simili per popolazione e sviluppo economico. In altre parole gli italiani non spendono quanto i francesi, gli inglesi ed i tedeschi per i prodotti e i servizi dell'informatica e delle telecomunicazioni.

Infatti, in Francia il mercato Ict ha una dimensione superiore al 50% di quello italiano, raggiungendo quota 98,8 miliardi di euro, mentre in Gran Bretagna il mercato è addirittura il doppio rispetto a quello della Penisola, essendo pari a 117,6 miliardi di euro. Anche la Germania, pur avendo una popolazione più numerosa (circa 80 milioni, contro i 58 dell'Italia), ha un mercato che è quasi due volte e mezza quello italiano, pari a 142 miliardi di euro. In terzo luogo il mercato italiano dell'Ict si sviluppa meno di quello di altri paesi europei. Se il mercato tedesco dell'Ict cresce solo poco di più di quello italiano (1,5% nel 2004) ossia dell'1,7%, in Spagna, Francia e Regno Unito, i tassi di crescita sono in media più che doppi rispetto a quello italiano essendo pari, rispettivamente al 2,9%, al 3,4% e al 3,6%. In definitiva i dati mostrano che non tutta la popolazione è pronta ad utilizzare le nuove tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, per cui il cosiddetto *digital divide* rappresenta un serio problema del Paese. D'altronde, è sufficiente pensare agli anziani per rendersi conto che lo stesso uso del telefonino non è molto diffuso, per non parlare di computer e Internet.



Il mercato dell'informatica. Nel 2004 sono stati venduti in Italia 3.620.000 computer, di cui 2.018.000 desktop, 1.465.000 portatili e 137.000 server. La crescita dei computer è notevole, con tassi di sviluppo vicini alle due cifre (+9,8% nel 2003 e +16,7% nel 2004). I portatili costituiscono il settore più dinamico, con incrementi superiori al 30% (33,1% nel 2003 e 34,5% nel 2004), passando a rappresentare nell'arco di soli 2 anni da poco più di un quarto (29%) a poco meno della metà (40,5%) del mercato dei computer (2002-2004).

Il mercato delle telecomunicazioni. Il mercato italiano delle telecomunicazioni ha raggiunto nel 2004 il valore di 41.860 milioni di euro, con una crescita complessiva del 2,4%. Dall'analisi dei dati si deduce che gli italiani preferiscono spendere maggiormente nei servizi di telecomunicazione piuttosto che negli apparecchi.

L'articolazione del mercato delle telecomunicazioni in rete fissa e mobile. Analizzando il mercato delle telecomunicazioni nelle sue due fondamentali componenti, ossia rete fissa e rete mobile, si scopre innanzitutto che il mercato della rete mobile è quello più grande. Inoltre le Tlc mobili crescono complessivamente con tassi soddisfacenti (+2,4% nel 2003 e +2,9% nel 2004), mentre le Tlc fisse alternano tassi di crescita negativi con tassi positivi (-1,6% nel 2003 e +0,9% nel 2004). Se poi si esaminano con maggior attenzione le varie componenti dei due comparti delle telecomunicazioni, si rilevano innanzitutto alcuni fatti di notevole importanza:

- nel 2004, per la prima volta, i servizi di rete mobile hanno fatturato di più (16,65 miliardi di euro) di quelli di rete fissa (16,2 miliardi di euro);
- il mercato dei terminali di rete mobile, ossia i cellulari, vale circa 10 volte quello dei terminali di rete fissa, ovvero i telefoni fissi;
- questi ultimi (i telefoni fissi) rappresentano però il settore con il maggior tasso di crescita: +15,2% nel 2003 e +9,2% nel 2004; ciò si spiega con l'introduzione dei videotelefoni fissi, che però non hanno incontrato l'interesse sperato del mercato;
- il rapporto tra spesa per i servizi e spesa per gli apparecchi nel settore delle Tlc mobili è pari a 5, mentre in quello delle Tlc fisse è pari a 50;
- gli investimenti nella rete mobile sono strutturalmente doppi rispetto a quelli relativi alla rete fissa;
- è diventato significativo il mercato degli apparati multiservizi (poco meno di 1 miliardo di euro l'anno), che comprende schede interfaccia di rete (NIC), apparati di accesso (multiplexer, PAD, FRAD), Hub, Switch, Router, Modem (RTG, ISDN e xDSL), WLAN, wi-fi, Protocolli 802.11x.

In definitiva, l'analisi del mercato consente di effettuare, seppure in linea di massima, le seguenti osservazioni:

- gli italiani continuano a privilegiare le telecomunicazioni mobili, tanto che ormai la bolletta del telefono fisso è più bassa di quella del telefono mobile;
- proprio in virtù di tale preferenza, gli italiani non risparmiano sulla spesa per l'acquisto dei telefoni cellulari e di altri apparecchi che si basano sulle Tlc mobili, come i dispositivi per il wi-fi (3,5 miliardi di euro nel 2005);
- la spesa è in larga misura dovuta alla necessità di adeguarsi alle nuove tecnologie, in particolare per sostituire gli obsoleti GSM con i più moderni e performant GPRS e UMTS.

Il mercato dei servizi di Tlc fissa e mobile. Approfondendo l'esame dei dati relativi al mercato dei servizi di telecomunicazioni, ci si rende conto che il settore della rete fissa si caratterizza per una maggiore quota di servizi diversi da quelli di fonia (servizi a valore aggiunto, come i numeri verdi, accesso Internet, trasmissione dati, Sms e Mms nel caso di rete mobile), che rappresentano il 37,9% dell'intero settore, mentre nel caso delle Tlc mobili i servizi diversi da quelli di fonia costituiscono solo il 15,4%. In sostanza, per comunicare vocalmente gli italiani hanno speso nel 2004 complessivamente 24,1 miliardi di euro, dei quali poco più del 40% attraverso la rete fissa e il rimanente (circa il 60%) con apparecchi mobili. L'esistenza di un trend riguardante la sempre maggiore preferenza degli italiani per il cellulare rispetto al telefono fisso è confermata dai tassi di variazione del fatturato, che mostrano la costante diminuzione della telefonia da rete fissa (-2,4% nel 2003 e -1,9% nel 2004) e, al tempo stesso, lo sviluppo di quella da rete mobile (+8% nel 2003 e +2,9% nel 2004). Il sempre maggior ricorso ai cellulari è ulteriormente confermato dalla crescita del traffico telefonico da rete fissa a rete mobile, che rappresenta ormai circa il 10% del fatturato della telefonia fissa (980 milioni di euro su 10.060 milioni di euro nel 2004).



Tale incremento si giustifica anche con il processo di revisione tariffaria che ha reso meno costosa questa tipologia di comunicazioni. Ma il settore dei servizi di Tlc che si sta veramente sviluppando in modo molto interessante è l'ampio comparto dei servizi a valore aggiunto, in particolare quello sulla rete mobile.

Infatti, se i tassi di crescita dei servizi della rete fissa sono significativi, ma non clamorosi (+3,7% nel 2003 e +5,5% nel 2004), lo sviluppo dei servizi della rete mobile è notevole (+36,3% nel 2003 e +20,4% nel 2004). Stessa accelerazione mostra, nell'ambito dei servizi a valore aggiunto della rete fissa, l'accesso a Internet che costituisce l'unico settore con un elevato tasso di crescita (+19,0% nel 2003 e +24,6% nel 2004).

In sostanza, anche attraverso questi dati si conferma la tendenza degli italiani a utilizzare sempre di più i servizi di telefonia mobile, ormai in misura maggiore rispetto all'uso del normale telefono domestico o dell'ufficio.

Il mercato della telefonia mobile. Secondo i dati Assinform, in Italia per la prima volta, nel 2004, il numero di linee attive ha superato il numero degli abitanti: 62,75 milioni rispetto a 58 milioni di abitanti. Infatti, in un solo anno sono state attivate 6 milioni di linee, con un incremento del 10,5% rispetto al 2003. Questa crescita è dovuta principalmente all'incremento dei contratti basati su carte prepagate, che sono aumentati del 5,1% nel 2003 e del 10,8% nel 2004, a fronte di tassi di sviluppo più contenuti dei contratti basati su abbonamento (+1,7% nel 2003 e +7,5% nel 2004). Inoltre la proporzione tra le due tipologie di contratti è di 1 a 10, a favore dei contratti basati su carte prepagate. Infatti, su 62.750.000 contratti, ben 57.030.000 si basano su carte prepagate e solo 5.720.000 su abbonamento. In definitiva, considerando che i contratti per abbonamento sono generalmente sottoscritti dalla clientela business, si può affermare che in buona misura l'aumento dei contratti di telefonia mobile è principalmente ascrivibile al settore famiglie, che mostrano una elevata propensione all'utilizzo della telefonia mobile, come emerge anche dagli altri dati del Rapporto Assinform. Tale crescita è stata certamente stimolata dalla politica commerciale di alcuni operatori mobili che, sul versante del prepagato, hanno intensificato le offerte di pacchetti composti da telefono cellulare e nuova Sim e, sul versante dei contratti, hanno lanciato nuove promozioni, che prevedono abbonamenti inclusivi di comodato d'uso gratuito per un cellulare.

A fronte di 62,75 milioni di numeri attivi di telefonia mobile vi sono 42,7 milioni di utenti. Il maggior numero di linee rispetto al numero degli utenti si spiega evidentemente con il fatto che in media un utente ha più di un numero (oltre a possedere più di un telefonino), essendo ormai diffuso il fenomeno del numero personale distinto da quello aziendale. La differenza tra numero di utenti e numero di utenze è crescente. Infatti se le utenze, ossia i numeri attivi di telefonia mobile, sono aumentate del 4,7% nel 2003 e del 10,5% nel 2004, il numero di utenti è aumentato solo del 3,5% nel 2003 e del 2,6% nel 2004. In effetti nel 2002 gli utenti erano 40 milioni, nel 2003 41,6 milioni, e nel 2004 42,7 milioni, che corrisponde circa a tre quarti della popolazione italiana. La dinamicità del mercato della telefonia mobile, e quindi l'interesse degli italiani per i cellulari, è dimostrato anche dal numero di utenti che sono passati da un gestore all'altro: 3,7 milioni dal 2002, di cui 2,1 milioni solo nel 2004. Infine, il Rapporto Assinform 2005 segnala che in media gli utenti di telefonia mobile spendono annualmente circa 390 euro, importo che non si può certo considerare modesto.

Il mercato della banda larga. Oltre ai telefonini, anche la banda larga costituisce un'altra passione degli italiani. L'accesso veloce a Internet sta infatti crescendo in modo esponenziale: dai 965.000 utenti di Adsl e fibra ottica del 2002, si è passati ai 2,25 milioni del 2003, per arrivare ai 4,45 milioni nel 2004. In Italia la banda larga è realizzata sostanzialmente con il sistema Adsl, i cui accessi sono 20 volte più numerosi di quelli basati sulla fibra ottica. Tale differenza è in crescita, come dimostrano i tassi di sviluppo che vedono, da una parte, gli accessi in fibra ottica aumentare con tassi del 56,5% nel 2003 e del 18,9% nel 2004 e, dall'altra, gli accessi con Adsl svilupparsi con tassi del 143,5% nel 2003 e del 97,8% nel 2004. Questi tassi di crescita a tre cifre, con raddoppio degli utenti ogni anno, si spiegano con i costi sempre più bassi del servizio, e con l'annullamento dei costi di attivazione, in particolare per quanto riguarda l'Adsl, l'offerta di contratti a consumo, privi di un canone periodico fisso. In conclusione, anche l'accesso veloce ad Internet comincia ad essere una realtà anche in Italia.

Il wi-fi, l'ultima moda in materia di telecomunicazioni. Anche il wi-fi cresce, in linea con gli altri settori delle telecomunicazioni senza fili. Sono arrivati a quota 1.315 i punti di trasmissione (hot spot) wi-fi, grazie a una politica di espansione degli operatori per assicurarsi i punti di trasmissione più importanti. Si tratta degli alberghi, degli aeroporti, delle stazioni e dei centri congressi, luoghi frequentati da un'utenza di tipo professionale, dove si concentra il 70% degli hot spot, e si basano su accordi di roaming, che consentono



a più operatori di fornire i propri servizi agli utenti condividendo la stessa infrastruttura. Attualmente, il servizio wi-fi è però indirizzato principalmente a un target di utenza rappresentato dai professionisti, che si connettono alla rete per utilizzare il servizio di posta elettronica e accedere alla intranet aziendale (mobile workers). La Lombardia è quella con il più alto numero di hot spot, circa il 15,6% del totale. Segue con il 12,9% la Sicilia, nella quale alcuni operatori locali hanno effettuato numerose installazioni, e il Lazio con il 10,7%. Gli operatori di rete fissa considerano il wi-fi come una delle modalità di accesso a Internet in banda larga e si propongono come fornitori di un servizio di installazione dell'hot spot "chiavi in mano" presso i siti, quali per esempio negozi e pubblici esercizi. Spesso questo servizio viene accompagnato da soluzioni di tipo infrastrutturale, che comportano il cablaggio dell'intera struttura tramite rete locale wireless (WLAN).

Le sperimentazioni wi-fi in Italia. In alcune regioni sono già partite le prime sperimentazioni. È il caso della Provincia di Firenze che ha pubblicato un bando di gara nel mese di ottobre 2005, relativo alla cablazione in wi-fi di tutta la provincia. Il presidente della Provincia di Firenze, Matteo Renzi, intende riproporre l'esperimento ambizioso iniziato negli Usa, il paese che ha da sempre dato l'impulso maggiore alla diffusione di Internet. La prima esperienza è stata realizzata nella città di Filadelfia dove, grazie ad una serie di ripetitori (*hot spot*) distribuiti sull'intero territorio, è stato possibile coprire 350 chilometri quadrati di superficie e fornire il servizio ad un costo medio per utente di circa 20 dollari mensili. Il progetto toscano prevede la copertura di 44 comuni, su una superficie di 3.514 chilometri quadrati, popolata da circa un milione di cittadini. L'idea nasce da un'esigenza strutturale, avendo il territorio toscano caratteristiche intrinseche piuttosto complesse: per il 28% montuoso, per il 4% pianeggiante e per il 68% collinare. Il progetto costerà all'incirca 5,6 milioni di euro, di cui l'80% stanziato dai fondi pubblici (Provincia, Cipe e legge 41) ed il 20% a carico del vincitore della gara d'appalto. In termini di velocità, le utenze business potranno usufruire di una connessione attestata su 1,2 mega al secondo, mentre quelle domestiche navigheranno da un minimo di 256 Kbps ad un massimo di 640 Kbps. Ma il vero punto di forza del progetto è dato dalla possibilità di essere sempre on line senza alcun limite temporale, in un territorio dove, a causa delle complesse caratteristiche geografiche, la scarsa dotazione infrastrutturale ha rappresentato da sempre un ostacolo che ha rallentato lo sviluppo e la sperimentazione di nuove applicazioni. I benefici derivanti dalla diffusione della wireless si potranno misurare essenzialmente lungo due direttrici: la prima, di immediata intuizione, riguarda la riduzione del digital divide grazie alla copertura dei piccoli Comuni e delle Comunità montane. Il secondo giovamento riguarderà invece il mercato delle telecomunicazioni e quello occupazionale, in seguito all'aumento della competitività. Si assisterà inoltre al consolidamento di Internet e dei suoi servizi, primo fra tutti la telefonia Voip.



[Scheda 27]

IN QUESTO MONDO DI LADRI: HACKER, CRACKER E TRUFFE TELEMATICHE

Se fino a qualche anno fa termini come e-commerce, e-learning o e-government turbinavano nella mente come soluzioni lontanamente futuristiche – se non addirittura fantascientifiche – oggi è innegabile che queste parole sono parte integrante della vita quotidiana.

La grande rivoluzione è stata compiuta da Internet, la rete delle reti che, superando ogni barriera spazio-temporale, ha realmente interconnesso il villaggio globale modificando i paradigmi non solo comunicativi della società dell'informazione, ma l'intero impianto dei rapporti sociali, professionali e ludici.

Tuttavia, le novità introdotte dalle tecnologie e da Internet in particolare, sono state così veloci da non permettere alle istituzioni e alla società di adeguarsi alla modernizzazione, in primo luogo sul piano della sicurezza; pertanto in questo mondo iper-tecnologico non sono mancati malintenzionati che hanno approfittato della vulnerabilità della rete e ne hanno fatto il terreno delle loro azioni criminose.

I dati dell'Osservatorio dell'e-Committee dell'Associazione Bancaria italiana, evidenziano che nel corso del 2004 è aumentato vistosamente l'e-commerce. Rispetto al primo semestre del 2003, infatti, il numero degli utenti che ha effettuato acquisti on line è aumentato di quasi il 20%. Così come è cresciuto il numero degli internauti che visitano abitualmente le vetrine dei negozi virtuali: 14 milioni circa nel primo semestre del 2003, a fronte dei 15,2 milioni del 2004. L'indagine ha inoltre messo in evidenza che il principale timore degli utenti rimane quello relativo alla diffusione dei dati della propria carta di credito.

Impropriamente definiti hacker, gli autori dei reati informatici sono esperti di computer e di programmazione che utilizzano il web per compiere le loro azioni criminali. Le tecniche utilizzate sono sempre più sofisticate e di difficile individuazione da parte degli addetti alla sicurezza informatica, che quotidianamente si preoccupano di difendere il web dalle nuove minacce.

Ma chi sono gli "hacker"?

Hacker vs cracker. Da qualche tempo la stampa e i mass media in genere definiscono hacker chiunque commetta un reato di tipo informatico, sia che riguardi una truffa telematica, sia che riguardi la creazione di virus. In realtà esistono precise differenze a riguardo: innanzitutto bisogna distinguere gli hacker dai cracker. I primi, la cui etimologia deriva dal termine inglese "to hack" quindi "fare a pezzi" (nel senso positivo di smontare un oggetto per capirne il funzionamento), sono esperti ed appassionati di informatica che si intromettono nei sistemi informatici altrui più per sfida che per frode. La finalità dell'hacker non è quella di compiere un reato fine a se stesso, ma di rintracciare eventuali falle nei sistemi informatici delle grosse aziende per dimostrarne la vulnerabilità e proporre soluzioni, non nascondendo a volte anche una sottile vena sarcastica. Invece della categoria dei cracker fanno parte veri e propri criminali-informatici, che senza regole morali utilizzano le proprie conoscenze per compiere reati informatici o atti distruttivi per puro spirito vandalico. Fatta questa distinzione di carattere generale, è necessario distinguere le possibili tipologie di hacker, classificate in base al fine delle loro azioni:

- *hacker tradizionale*: è il "vero" hacker, colui il quale si introduce nei sistemi informatici altrui per sfida o per dimostrare a se stesso e alla comunità il suo elevato know-how informatico: a volte però le sue azioni possono rivelarsi estremamente dannose. Ciò è dimostrato, ad esempio, da quanto è accaduto a Tappan Morris, un ventiduenne studente alla Cornell University, che quasi per gioco lanciò un virus in rete, bloccando, però, in poche ore migliaia di computer tra cui quello della Nasa e dell'US Air Force;
- *hacker distruttivo vandalico*: in questo caso il fine dell'hacker non è quello di sfidare o di dimostrare qualcosa a qualcuno, ma solo di danneggiare e distruggere. Un esempio di atto vandalico informatico si può rintracciare nei virus creati appositamente per distruggere il sistema operativo o per cancellare i dati del computer attaccato;
- *hacker distruttivo professionista*: a differenza della precedente categoria, l'atto vandalico di questa forma di hacking ha uno scopo utilitaristico o lucrativo: l'hacker infatti danneggia i computer su precisa richiesta di qualcuno. Generalmente questa è una procedura utilizzata in ambito militare. Si dice che questa sia stata una delle tecniche da guerra utilizzate dagli Usa durante il conflitto nel Golfo: gli americani si sarebbero serviti di hackers distruttivi per manovrare i radar aeronautici degli irakeni;



- *hacker spia*: il suo compito è quello di introdursi nei sistemi informatici per acquisire, su commissione, segreti commerciali o militari. Il fenomeno è in continua espansione nella società moderna, caratterizzata dall'uso dei computer per immagazzinare ed archiviare dati.

L'attività di contrasto. Sono in costante aumento i casi di criminalità informatica accertati dalle Forze dell'ordine, in particolare dalla Polizia Postale e delle Comunicazioni o che denuncia un numero crescente di reati in questo settore. Con la diffusione di Internet si assiste, infatti, al moltiplicarsi di questo tipo di reato che comprende al suo interno le frodi telematiche, l'accesso illegali ai dati di aziende pubbliche e private, la pornografia e la pedopornografia. Non mancano inoltre casi di traffico internazionale di sostanze stupefacenti organizzato sulla rete: la droga viene acquistata da spacciatori e consumatori su siti web stranieri e pagata con il comunissimo contrassegno postale. Soltanto nel 2003, secondo i dati forniti dalla Polizia, avrebbero acquistato droga su Internet 808 persone, di cui 32 minorenni; 253 persone sono state denunciate e 12 arrestate. Si registra un costante incremento del numero di denunce da parte delle vittime di aggressioni informatiche, consentendo così alle Forze dell'ordine competenti di risalire, con più facilità, ai responsabili del reato. Nel triennio 2001-2004 il numero di persone denunciate alla Polizia Postale per reati legati alla criminalità informatica è aumentato di oltre il 50% rispetto al triennio precedente (12.116 nel periodo compreso tra il 2001 e il 2004, a fronte dei 7.957 casi denunciati nel triennio 1998-2001). Questo vistoso incremento non deve però demonizzare l'uso di Internet: se è vero che ad un numero crescente di denunce corrisponde generalmente un maggior numero di reati, è pur vero che coloro che utilizzano la rete sono aumentati in maniera esponenziale proprio negli ultimi due o tre anni. Dal confronto tra i due trienni considerati si rileva un sensibile aumento del numero delle persone arrestate per reati sul piano del cosiddetto high tech crime: 509 arresti tra luglio 1998 e giugno 2001, a fronte dei 532 arresti registrati tra luglio 2001 e giugno 2004. Nell'ultimo periodo sono aumentate, inoltre, le denunce da parte di aziende vittime di intrusioni informatiche ad opera di hackers. In un solo anno (dal 1° semestre del 2003 al 1° semestre del 2004) il numero delle persone denunciate è salito da 10 a 37. Nel primo semestre del 2001 si è raggiunto il valore massimo di ben 47 persone denunciate. I dati contenuti nel Rapporto su "Lo stato della sicurezza in Italia 2004" mostrano che la Polizia Postale e delle Comunicazioni ha incrementato notevolmente il monitoraggio dei siti, per contrastare le attività illecite sul web. Dal secondo semestre del 2003, infatti, il numero dei siti Internet monitorati è aumentato di oltre il 300% rispetto al semestre precedente, mentre nel corso del 2004 si registra un ulteriore incremento (761 siti monitorati).

In Italia, il reato che negli ultimi mesi si sta maggiormente diffondendo è quello relativo alle truffe ai danni degli utenti di Internet. Esse si possono configurare con le seguenti modalità:

- la prima vede l'impiego dei dialer: si tratta di software ("connettori automatici" in italiano, ma raramente li si chiama così) che, scaricati sul computer, abbattano (automaticamente, appunto) la connessione ad Internet in corso e la indirizzano verso una numerazione collegata a un servizio a sovrapprezzo. Il dialer truffaldino è un fenomeno che in Italia ha avuto inizio nel 2002 ed ha subito un'impennata nell'estate del 2003, raggiungendo l'apice nel settembre 2003 con 44.000 denunce presentate. Il fenomeno si è poi ridimensionato soprattutto per la massiccia attività di contrasto attuata dalla Polizia Postale e grazie all'intervento dell'Autorità per le Comunicazioni, volta a regolamentare diversamente la numerazione a valore aggiunto utilizzata dai dialer (709, 899, ecc.);
- la seconda modalità di truffa telematica utilizza il sistema della vendita di merci nelle aste on line. L'inganno non richiede particolari conoscenze informatiche da parte del truffatore che, con una semplice mossa, dopo aver intascato i soldi della vittima, recapitati attraverso regolare vaglia postale, fa perdere le proprie tracce, senza spedire la merce acquistata. A questo proposito bisogna menzionare il caso, fortunatamente scoperto e risolto dall'FBI, di un ragazzo britannico di 17 anni che vendeva su Ebay, il sito più famoso di aste on line, telefoni cellulari, computer e videocamere mai posseduti. In poco tempo il giovane truffatore era riuscito a guadagnare 65.000 euro. Gli autori di questa tipologia di reato sono spinti dalla possibilità di realizzare facili guadagni. Basti pensare, infatti, che un solo truffatore telematico è in grado di intrappolare contemporaneamente più vittime, moltiplicando così, in un colpo solo, i guadagni;
- la terza tipologia è rappresentata dalle email-truffa che promettono impieghi caratterizzati da facili e alti guadagni. Sono state numerosissime, nel 2005, le truffe realizzate adottando questa spietata strategia: agli utenti vengono inviate email da parte di aziende fantasma che offrono



lavoro in cambio di una piccola somma di denaro, necessaria – a detta dei truffatori – per l’inserimento nella banca-dati dei curricula;

- la quarta tipologia interessa la cosiddetta tecnica del “phishing”.

Phising: ho pescato un internauta. Nel 2005 la truffa telematica più diffusa è stata quella del phishing. Il termine, che deriva dal verbo inglese “to fish” che vuol dire pescare, potrebbe essere tradotto letteralmente in “abboccamento”. Si tratta di un sistema illegale per acquisire dati riservati e/o codici delle carte di credito. Negli Stati Uniti, il paese con il più alto numero di casi di phishing, è stata creata un’associazione di 400 industrie il cui obiettivo principale è quello di sconfiggere le truffe e i danni da esse causati. L’associazione, l’Anti-Phishing Working Group, presenta ogni tre mesi un report sull’andamento del fenomeno e gli ultimi dati disponibili confermano la crescita di questo tipo di truffe. In un solo anno, dall’ottobre 2004 all’ottobre 2005, sono state complessivamente 166mila circa le e-mail di phishing registrate. Nel mese di ottobre 2005 si è raggiunta la cifra record di 15.820 messaggi-truffa, pari ad un incremento del 127% rispetto al mese di ottobre dell’anno precedente. Secondo i dati raccolti dall’associazione, la vita media di un sito che ospita tecniche di Phishing, prima di essere chiuso, è di 5,5 giorni. Una media destinata a ridursi poiché ora gli Internet Service Provider procedono immediatamente alla rimozione di un sito “ospitato” sul loro server, in caso di segnalazione di phishing. Il record di durata per un sito, prima che si scoprisse il suo carattere truffaldino, è stato di 31 giorni. Nel periodo considerato il numero dei siti di phishing attivi è cresciuto del 282%, ma il loro numero ha registrato nel mese di ottobre 2005 (4.367) una flessione rispetto al trimestre precedente. Il paese in cui si verifica il maggior numero di queste truffe sono gli Stati Uniti (28,75%), seguiti dalla Cina (9,96%), dalla Corea (8,4%), dalla Germania (3,7%), dall’Australia (3,65%), dal Canada (3,6%), dal Giappone (3%), dal Regno Unito (2,75%), dall’Italia (2,22%) e dall’India (2,1%).

I dati esaminati non vogliono generare paura e terrore nei confronti di Internet, i cui vantaggi sono nettamente superiori rispetto agli svantaggi: l’importante è non sottovalutare le conseguenze negative che possono derivare dal suo uso scorretto. Internet può offrire una via d’accesso privilegiata alla cultura, all’educazione e alla comunicazione planetaria poiché è uno strumento democratico che oltrepassa qualsiasi barriera spazio-temporale e offre opportunità anche ai soggetti più isolati.

Il problema quindi non è rappresentato da Internet, ma dall’uso che l’uomo fa di questo strumento tecnologico. D’altronde le truffe esistono da molto prima dell’avvento di Internet e a chi demonizza l’utilizzo della rete si può rispondere citando Winston Churchill, secondo cui «l’ottimista vede opportunità in ogni pericolo, il pessimista vede il pericolo in ogni opportunità».



[Scheda 28]

LINEE GUIDA PER LA SALVAGUARDIA DEI BENI CULTURALI DAI RISCHI NATURALI

L'Italia è considerata all'interno del Mediterraneo come una delle zone a maggior rischio di catastrofe naturale per la presenza di faglie, vulcani, territori montani e aree alluvionali. Nonostante ciò, è questione non ancora risolta la cattiva gestione del territorio, che consente a parità di magnitudo di un terremoto in Italia e in Giappone, di provocare tremila morti in Italia e cinque feriti in Giappone. L'insieme di questo "sistema fragile", per altro con una alta densità di popolazione, comprende gran parte del patrimonio culturale mondiale, che in quanto tale non può essere considerato di esclusiva proprietà nazionale. Secondo le stime dell'Unesco, infatti, l'Italia possiede fra il 60 e il 70 per cento dei beni culturali mondiali. Nel corso degli ultimi decenni l'impatto delle catastrofi naturali è sicuramente aumentato. Una delle cause è la crescita della popolazione e la conseguente urbanizzazione di aree a rischio. In Italia la popolazione è passata da 13 milioni nel 1700, ai 34 milioni dell'inizio del secolo fino agli attuali 57 milioni. Peraltro, se dal 1950 al 1980 la popolazione è mediamente aumentata del 19%, nelle aree urbane l'aumento ha raggiunto il 63%. Il dissesto idrogeologico del nostro Paese ha causato, solo nell'ultimo secolo, più di 12.000 morti, 350.000 senzatetto, decine di milioni di abitazioni e ponti distrutti, centinaia di chilometri di strade e ferrovie danneggiate. Poiché l'antropizzazione di molte valli solcate da corsi d'acqua è stata, oltre che crescente, intensa e continua in diverse epoche storiche, le aree a rischio di esondazione rivestono di sovente un'importanza culturale e sociale oltre che economica. Per quanto concerne lo stato di rischio del patrimonio culturale presente nei centri storici, è emblematico il caso dell'alluvione di Firenze del 1966.

La salvaguardia dei beni culturali dalle catastrofi naturali. Il programma: "Catastrofi naturali e le loro conseguenze sul patrimonio culturale ed ambientale italiano. Mitigazione e previsione di alcune tipologie di eventi" è stato sviluppato nell'ambito dell'Accordo di Programma Enea-Miur (settore ambiente) e finanziato con la legge 95/1995. L'Enea, oltre a partecipare alle attività tecnico-scientifiche, ha svolto un ruolo di coordinamento. Il programma ha come obiettivo lo sviluppo di nuove tecnologie e metodologie per la tutela dei beni culturali da danni provocati a seguito di catastrofi. Il programma è realizzato su due linee di attività: la linea A che presta particolare attenzione agli aspetti di tipo sismico geologico; la linea B che si rivolge agli aspetti di tipo ideologico-atmosferico. L'originalità ed il valore dei risultati sono ravvisabili nella capacità di aver saputo riunire in un unico progetto esperti che operano in settori diversi (quello delle calamità naturali e quello della conservazione e del restauro dei beni culturali), con l'obiettivo di mettere a punto le "Linee guida per la salvaguardia dei beni culturali dalle catastrofi naturali". Le linee guida sono state suddivise in cinque fascicoli.

Fascicolo 1: Linee guida per la ricerca di informazioni storico-ambientali. L'utilizzo di dati e documenti storici, nell'ambito delle problematiche connesse ai disastri naturali, ha assunto un ruolo determinante, soprattutto in riferimento a dissesti, sia di natura endogena che di natura esogena, avvenuti in epoche lontane. Gli obiettivi della ricerca storica nel campo della mitigazione degli effetti di eventi naturali estremi, con particolare attenzione alla salvaguardia del patrimonio culturale, possono essere sintetizzati in due filoni principali di ricerca. **Analisi di pericolosità:** ricostruzione degli scenari di danneggiamento per eventi del passato mediante la raccolta di informazioni sul livello e sulla distribuzione areale dei risentimenti. **Analisi di vulnerabilità:** ricostruzione della storia architettonico-strutturale degli elementi oggetto di analisi di rischio. La ricerca viene focalizzata su specifici elementi architettonici o urbanistici per i quali si cercano tutte le informazioni relative alle caratteristiche tecnico-strutturali e ai danneggiamenti subiti dalle strutture nel passato.

Fascicolo 2: Procedure per la valutazione della pericolosità e del rischio da frana. Un adeguato sistema di classificazione delle frane deve essere basato su parametri peculiari direttamente osservabili o misurabili e, allo stesso tempo, deve rispondere a requisiti di unicità, razionalità, omogeneità e facilità di applicazione. La pericolosità equivale alla probabilità che un fenomeno potenzialmente distruttivo di determinata intensità si verifichi in un dato tempo ed in una data area. La determinazione del rischio, ovvero del "danno atteso", prevede la parametrizzazione e la combinazione di una serie di fattori di natura socio-economica e geologico-ambientale, la cui valutazione richiede spesso l'interazione di diverse professionalità e competenze (geologi, ingegneri, archeologici, storici dell'arte, architetti, etc.). Le tre diverse componenti del rischio (pericolosità, vulnerabilità e indice di esposizione degli elementi a rischio) possono pertanto essere determinate con un diverso grado di dettaglio a seconda delle competenze degli operatori e delle informazioni ottenibili sul territorio. In alcuni casi può essere necessario limitarsi ad una sintesi parziale delle informazioni valutando, anziché il rischio totale, il rischio specifico. La determinazione del rischio specifico è particolarmente importante in quanto permette di stimare le



conseguenze dei fenomeni franosi indipendentemente dal numero e dal valore economico degli elementi a rischio. Nell'ambito della valutazione del rischio è di fondamentale importanza la definizione delle soglie di "rischio accettabile" che permettono l'interpretazione critica dei risultati finali delle attività di previsione (calcolo del rischio, zonazione) e consentono di individuare le priorità di intervento e di scegliere le misure di prevenzione.

Fascicolo 3: Protezione dei beni culturali dal rischio sismico. Uno dei fattori più importanti ai fini della vulnerabilità del patrimonio architettonico storico-artistico è costituito dallo stato di conservazione e di integrità del bene, sia dal punto di vista della manutenzione che dal punto di vista del danno pregresso (lesioni o deformazioni) a causa di eventi sismici, cedimenti o per effetto dei soli carichi in condizioni statiche. La pericolosità sismica di un dato sito si può definire come una misura dell'entità del fenomeno sismico atteso nel sito stesso in un assegnato periodo di tempo: essa è quindi una caratteristica del territorio, indipendente dai beni e dalle attività umane eventualmente presenti su di esso. La stima del rischio sismico dei beni monumentali è il prodotto delle seguenti componenti: pericolosità dell'area in cui sorge il sito, espressa tramite una grandezza caratteristica; eventuale incremento della grandezza caratteristica per effetti di amplificazione locale; vulnerabilità del bene; valore. La mitigazione del rischio dei beni monumentali è il complesso delle azioni da intraprendere per ridurre al minimo le perdite a seguito di un evento sismico. La pericolosità evidentemente non può essere ridotta, se non con interventi di isolamento alla base che riducano o modifichino sensibilmente l'input sismico, quindi si tratta di accrescere la capacità di previsione piuttosto che di prevenzione degli effetti attesi. Per ottenere stime di pericolosità a livello locale può essere notevolmente migliorata, rispetto allo stato attuale, la conoscenza dei singoli siti sui cui sorgono i beni, con indagini di tipo geomorfologico e geofisico. La conoscenza geologica del sito consente inoltre la verifica della stabilità dei versanti, in relazione all'evento sismico. La vulnerabilità è la componente del rischio che può essere ridotta con azioni di tipo preventivo: occorre approfondire molto la conoscenza dei possibili meccanismi di danno, per tipologie omogenee di beni e gli studi di interazione suolo-struttura. Occorre anche adottare tecniche di miglioramento sismico che non comportino costi elevati, preferibilmente con interventi molto conservativi, limitando l'inserimento di nuovi elementi strutturali e di nuovi materiali.

Fascicolo 4: Linee guida per la sicurezza sismica e il controllo dei versanti instabili. Sistemi di sorveglianza automatici e manuali. Questo fascicolo si configura come una sintesi delle conoscenze di base riguardanti le metodologie e gli strumenti tecnici di indagine e di controllo applicabili alle situazioni di monitoraggio di versanti instabili e alla prevenzione del rischio sismico. È stato concepito per un'utilizzazione diretta da parte degli operatori delle Soprintendenze ai beni ambientali, archeologici, architettonici, artistici, monumentali, storici e culturali. Gli operatori di questo settore, nello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, possono trovarsi di fronte a situazioni nelle quali la conservazione dei beni in questione, in presenza di fattori geologici e geomorfologici sfavorevoli, sia minacciata da movimenti tellurici e/o altri fenomeni (naturali e/o provocati da attività umane) di instabilità che coinvolgono il sito dove il bene è ubicato. Considerato che il patrimonio storico-artistico nazionale è vastissimo e che le situazioni sopra accennate sono tutt'altro che infrequenti, si è voluto anche fornire agli operatori del settore uno strumento utile per un approccio alle tecniche attualmente disponibili per affrontare tali problemi. Pertanto, vengono proposte alcune tecniche e metodologie tra le più importanti per acquisire e/o ampliare conoscenze relative alla natura geologica del sottosuolo. Si descrivono le caratteristiche generali di un sistema di monitoraggio, viene presentata la strumentazione più frequentemente utilizzata nel controllo dei versanti instabili, classificando gli strumenti sulla base dei parametri misurati (spostamenti superficiali, spostamenti profondi, pressioni interstiziali, parametri idrometeorologici), con estesi riferimenti al principio di funzionamento.

Fascicolo 5: Procedure per la valutazione del danno e della pericolosità idraulica. In questo fascicolo si illustra l'approccio metodologico proposto per la valutazione del livello di rischio idraulico cui sono soggette aree inondabili per eventi di piena fluviale, rigurgiti, ristagni idraulici e stati di marea sedi di attività antropiche, servizi e beni di tipo storico, artistico, archeologico ed ambientale di particolare pregio. Vengono indicate, all'attuale stato dell'arte, le procedure di simulazione idrologica ed idraulica più adeguate allo scopo. Sono quattro le sezioni che semplificano la sequenza metodologica per valutare il danno associato a fenomeni di inondazione: fase conoscitiva, fase d'analisi, fase interpretativa e fase restitutiva.



[Scheda 29]

IL DECOMMISSIONING DEGLI IMPIANTI NUCLEARI. IL GARIGLIANO: UNA STORIA DIMENTICATA

“Decommissioning”. Con il termine “decommissioning” si intendono le «(...) azioni tecniche e procedurali, successive alla cessazione dell’esercizio degli impianti nucleari atte a ripristinare lo stato originale del sito o ad assicurare il contenimento sicuro della radioattività residua».

In Italia il problema dello smantellamento degli impianti nucleari è ormai consistente. Gli impianti della prima generazione (Garigliano, Latina, Trino Caorso), essendo trascorsi 45 anni dalla loro costruzione, sono arrivati alla fine del loro ciclo da circa vent’anni. Occorre inoltre rilevare che in Italia le attività di decommissioning, a differenza di altri paesi, non hanno ancora trovato una collocazione ben definita nell’ambito delle normative vigenti.

Rischio tecnologico. Il concetto di “rischio tecnologico”, di per sé già una metafora, come nel caso del Garigliano, si salda sempre di più con altre espressioni come i “rischi ambientali”, i “disastri naturali”, le “emergenze catastrofiche”, gli “stress” in aree industriali congestionate, l’azione endemica e l’effetto stock di molte sostanze prodotte dall’uomo e immesse nei cicli vitali (si stimano da 40.000 a 70.000 i prodotti chimici complessivamente introdotti dall’uomo in quantità e modi diversi nei cicli naturali, con un ritmo di immissione di nuovi prodotti di circa 1.000 all’anno), le situazioni di inquinamento in tracce, ma diffuso e persistente, di artificializzazione continua del territorio. Si pensi, inoltre, a nuove forme di “aggressione” quali il rumore, i campi elettrici e magnetici, le deturpazioni paesaggistiche per arrivare, infine, alla paventazione di vere e proprie catastrofi o crisi ambientali globali, quali le piogge acide, il buco dell’ozono e l’aumento della CO₂ con il conseguente effetto serra e scioglimento dei ghiacciai. Il tema rischio è presente in maniera diffusa nei problemi di traffico, nelle condizioni di vita urbana (rifiuti, inquinamento nei luoghi chiusi) e nel settore dell’agricoltura intensiva. È in fase di incubazione per quanto riguarda la manipolazione genetica e le nuove tecnologie riproduttive.

Gestione tecnologica. La gestione tecnologica investe anche dimensioni istituzionali, politiche e sociali (si parla infatti di rischio tecnologico di tipo politico-istituzionale, di tipo sociale e così via) fino a investire problemi etici (gli effetti sulle future generazioni, l’equità della distribuzione dei vantaggi e svantaggi delle nuove tecnologie) e filosofici in genere. Il conflitto tecnologico non si esaurisce dunque in un conflitto sui rischi, ma vede emergere un orientamento da parte della opinione pubblica sempre più attento e critico verso i costi della tecnologia e meno disponibile verso i vantaggi che procura. In particolare, l’energia nucleare in Italia è nata enfatizzando i vantaggi tecnologici ed economici che avrebbe prodotto. In effetti oggi sono tutti concordi nell’affermare che, a causa della mancata economia di scala sul nucleare, l’impresa è stata prima di tutto un fallimento economico. I costi del decommissioning non erano infatti compresi nelle analisi degli economisti che proponevano questa fonte come alternativa ad altre: questi costi li stiamo pagando oggi e li pagheremo non si sa per quanto tempo. Come essi verranno calcolati non è dato sapere. Resta il fatto del danno, di immagine, sanitario, di sviluppo economico e sociale che le popolazioni del Garigliano hanno subito a causa della presenza della centrale. Non basta l’occupazione prodotta negli anni in cui la centrale ha funzionato a pareggiare il conto, perché il territorio e la sua popolazione hanno fortemente pagato in termini di perdita di opportunità alternative all’atomo. I contadini di Caorso vendevano i loro pomodori con una striscia sulla cesta in cui si leggeva “Monticelli di Ogina”, il paese vicino che non identificava il loro prodotto con la centrale nucleare. D’altra parte il problema del decommissioning risulta rilevante per alcuni comuni in tutta Italia. Nel 2003 i comuni di Caorso, Trino Vercellese, Latina, Saluggia, Sessa Aurunca, Bosco Marengo, Rotondella, Anguillara, Pisa e Ispra, presentarono all’attuale Governo una bozza di accordo di programma relativo alle azioni da compiere per il decommissioning dei vari impianti nucleari esistenti sul loro territorio. Il documento prendeva lo spunto dal testo-bozza del Governo “Accordo di programma per la gestione in sicurezza degli esiti del nucleare”, e conteneva una precisa richiesta di tutela della salute dei cittadini e una corretta informazione sulle azioni di Sogin. La parte rilevante di tale testo riguardava il coinvolgimento attivo degli Enti locali nelle azioni di decommissioning, poiché i Comuni ritenevano, a ragione, che tali azioni avrebbero avuto conseguenze sul loro sviluppo futuro. Pertanto nel documento si affermava che, qualora non fossero state soddisfatte le richieste degli Enti locali, questi ultimi non avrebbero rilasciato le necessarie licenze di propria competenza.



[Sondaggio • Scheda 30]

IL PIACERE DI VIVERE IN ITALIA

Oltre il 75% degli italiani è soddisfatto di vivere in Italia, a fronte del 6,7% di insoddisfatti. In particolare il 67,6% degli intervistati sostiene che vivere in Italia è “una fortuna”, il 7,7% che è “più una fortuna che una sfortuna”. All’estremo opposto, il 5% degli interpellati ritiene sia una sfortuna e l’1,7% pensa sia più una sfortuna che una fortuna. Una parte rilevante del campione, il 14,3%, si colloca in una posizione intermedia tra i due estremi non ritenendo né una fortuna né una sfortuna vivere in Italia.

Il piacere di vivere in Italia diminuisce all’aumentare del **livello di istruzione**: più basso è il titolo di studio posseduto maggiore è la soddisfazione di vivere in Italia. Il 71,9% degli intervistati che è in possesso della licenza elementare ritiene che vivere in Italia sia una fortuna; questa percentuale diminuisce tra coloro che hanno un titolo di studio superiore (68,8%). Si riduce invece al 62,4% tra i laureati e tra quelli che hanno conseguito un master. L’atteggiamento critico di chi ha un elevato grado di istruzione si traduce anche in un alto numero di scontenti. Sommando i laureati che ritengono che vivere in Italia sia “più una sfortuna che una fortuna” con quelli che sostengono sia “una sfortuna” si raggiunge, infatti, il 7,9%. Le persone che hanno conseguito la licenza media sono le meno insoddisfatte: solo il 4,9% reputa una sfortuna o più una sfortuna che una fortuna vivere in Italia, a fronte di oltre il 7% degli altri gruppi. Essi sono, inoltre, quelli che più si posizionano sulla risposta intermedia (né una sfortuna né una fortuna) per il 20,3%.

Rispetto **all’appartenenza politica**, i più soddisfatti risultano essere gli elettori di centro (per l’87,1% vivere in Italia è “una fortuna” o “più una fortuna che una sfortuna”), che, infatti, non hanno fornito una sola risposta negativa; seguono quelli di destra (86,8%) e di centro-destra (82,8%); quelli di sinistra (76,2%) e quelli di centro-sinistra (71,9%). Questi ultimi sono i più critici e il 7,4% di essi ritiene che vivere in Italia sia una sfortuna, a fronte del 6,7% delle persone legate ad un’ideologia di sinistra.

Condizione professionale. Il 71,4% delle casalinghe afferma che sia una fortuna vivere in Italia; esprimono la stessa convinzione il 71% degli studenti, il 69,3% dei liberi professionisti e commercianti e il 68% dei pensionati. I più insoddisfatti, invece, sono gli operai e i non occupati: rispettivamente il 10% e il 9,7% di essi, infatti, ritiene “una sfortuna” vivere in questo Paese.

Gli italiani più soddisfatti sono elettori di centro e di destra, hanno un livello di istruzione basso e possono decidere almeno in una certa misura come spendere il proprio tempo, grazie alla professione svolta.

Per il 33% del campione le **cause della propria soddisfazione** risiedono nelle bellezze naturali del Paese, per il 31% nella libertà d’opinione e di espressione e per il 28,9% nella tradizione artistico-culturale. Se solo il 13,9% degli interpellati individuano nella disponibilità e nella simpatia della gente ciò che rende piacevole vivere in questa nazione, il 14,3% indica la buona cucina, il 15,8% il benessere economico e il 16,7% la situazione climatica. La libertà d’opinione e d’espressione è indicata in percentuale elevata dai cittadini di tutti gli orientamenti politici ed in particolare da quelli appartenenti al centro (37,7%), mentre le bellezze naturali vengono indicate con particolare frequenza dagli elettori di centro-sinistra (37,8%) e centro (32,8%). Secondo gli intervistati di destra la maggiore fortuna del vivere in Italia è data dalle tradizioni artistico/culturali (39,7%). Anche gli elettori di sinistra sono di questa opinione e pongono le tradizioni al primo posto nella scala dei piaceri (33,5%). Gli elettori di centro-destra, con una percentuale del 27%, sono quelli che attribuiscono maggiore importanza al benessere economico, seguita da quelli del centro (21,3%).

Per i dirigenti e gli imprenditori la maggiore fortuna del vivere in Italia è la libertà d’opinione e d’espressione (50%), seguita dalla tradizione artistico culturale (44,4%). Le stesse preferenze sono state espresse dai non occupati, sebbene con percentuali differenti: 36,9% a favore della prima motivazione, 35,9% per la seconda. Anche insegnanti e impiegati (34,3%), liberi professionisti, commercianti e lavoratori autonomi (39,8%) attribuiscono primaria importanza alla libertà d’opinione e di espressione, seguita però dalle bellezze naturali (33,9% e 30,7%). Queste ultime sono considerate il più importante pregio del Paese dalle casalinghe (39,1%), mentre gli studenti e gli operai indirizzano le proprie preferenze verso le tradizioni artistico-culturali (rispettivamente 35% e 30%).

I motivi di insoddisfazione. La maggiore sfortuna dell’Italia è la precarietà lavorativa (25,4%), seguita dalla classe politica (21,4%), dalla criminalità (19,6%) e dalla corruzione (18,6%). Nonostante la maggior parte di essi degli italiani si lamenti della precarietà lavorativa, appena il 9,9% ritiene che le condizioni



economiche generali siano un elemento negativo. Le prestazioni di welfare, quali la previdenza, la sanità e l'assistenza, sono la principale causa di insoddisfazione nel 15,3% dei casi, mentre il 15% sottolinea una mancanza di senso civico.

La precarietà lavorativa e la corruzione interessano maggiormente le aree dove questi fenomeni sono più diffusi: il Sud e le Isole. Rispettivamente il 32% ed il 38,5% degli intervistati residenti nell'area in questione, infatti, dichiara che vivere in Italia è una sfortuna per la precarietà lavorativa (a fronte del più basso 17,2% degli abitanti del Nord-Est) e rispettivamente il 20,1% e il 25,4% indicano la corruzione quale elemento negativo. Gli abitanti del Nord-Est sono quelli meno preoccupati dalla criminalità (13,7%) e i residenti nel Settentrione sono quelli che esprimono un giudizio più severo nei confronti della classe politica: il 24,7% degli abitanti del Nord-Est e il 25,6% del Nord-Ovest la ritiene la più grande sfortuna per l'Italia. La percentuale di chi cita la precarietà lavorativa, la mancanza di senso civico e le condizioni economiche generali cresce all'aumentare del grado di istruzione dei soggetti. Mentre la precarietà lavorativa viene citata dal 21,6% di coloro che possiedono la licenza elementare, ben il 33,3% dei laureati la indicano come principale fattore negativo. Tale tendenza è ancora più rilevante per l'item "mancanza di senso civico": soltanto il 3,5% di coloro che hanno conseguito la licenza elementare sceglie questa motivazione, contro il 27,3% dei laureati. Andamento opposto si rileva per la criminalità e le prestazioni di welfare: in questi casi i più sensibili sono gli intervistati in possesso della licenza elementare, che esprimono la loro insoddisfazione rispettivamente nel 29,8% dei casi e nel 19,9%, a fronte del 10,3% e del 10,9% dei laureati.

Insoddisfatti ma legati al proprio Paese. Il 58% degli intervistati alla domanda "andrebbe a vivere in un altro Paese?" risponde negativamente, mentre il 37,8% si dice disposto a farlo. Le donne sono più riluttanti ad emigrare rispetto agli uomini (il 63,5% rifiuta di partire rispetto al 52,1% degli uomini); i giovani sono più disponibili allo spostamento rispetto agli anziani; la predisposizione a vivere in un altro Stato è maggiore in chi possiede un titolo di studio elevato. Oltre la metà dei laureati (55,2%) sarebbero disposti a spostarsi, mentre solo il 14,1% di coloro che hanno la licenza elementare farebbe la stessa scelta. I non occupati e gli studenti sono in gran parte pronti a trasferirsi (rispettivamente il 60,2% e il 64%); le casalinghe, legate alla famiglia, e i pensionati sono le persone più sedentarie (si sposterebbero, rispettivamente, il 23,6% delle prime e il 26,3% dei secondi).

Il paese dove gli italiani si trasferirebbero più volentieri è la Spagna (14,2%), seguito dalla Francia (12%) e dall'Inghilterra (9%). Ottengono un buon gradimento anche la Svizzera (7,8%) e gli Stati Uniti (7,3%); seguiti dalla Germania e dall'Austria, che sarebbero la meta rispettivamente del 3,7% e del 2,8% degli intervistati. Il 2,2% degli italiani, inoltre, sarebbe felice di andare nel continente australiano e l'1,4% in quello africano. Il Nord-Europa è ambito dal 2,5% degli intervistati che, in particolare, andrebbero in Scandinavia (1,5%) e in Svezia (1%). A questi si aggiungono altri 33 paesi, dalle Hawaii all'Iran, dal Togo all'Islanda, dal Canada al Ruanda, che complessivamente riuniscono il 17,5% delle scelte degli intervistati.

La classifica del paese preferito secondo la professione svolta. Il paese che affascina maggiormente i dirigenti, gli organi direttivi e i quadri, nonché gli imprenditori, è la Spagna: il 44,4% di loro ha indicato questa nazione. La Spagna è la meta preferita anche da insegnanti e impiegati (13,3%) e dai non occupati (16,5%). Gli operai (16,3%) e le casalinghe (12,4%), invece, prediligono la Svizzera. Coloro che lavorano in proprio hanno una spiccata preferenza per gli Stati Uniti d'America (17%). Gli studenti sono attratti dall'Inghilterra (25%). La meta scelta dalla maggior parte dei pensionati (16,4%) è, invece, la Francia.

I motivi che spingerebbero a trasferirsi all'estero. La maggior parte degli intervistati si recherebbe in altri paesi perché offrono maggiori opportunità lavorative (25,7%), oppure perché spinti dalla curiosità (22,9%). Il 14,2% degli interpellati ha indicato come motivazione la vivacità culturale e il 13,1% le maggiori opportunità per i figli. Le altre possibilità di risposta – più libertà d'opinione e d'espressione, più sicurezza, minore costo della vita, clima politico migliore, contatto con la natura – si attestano su percentuali molto vicine fra loro. Le persone più sensibili all'offerta di migliori opportunità lavorative sono quelle che si stanno inserendo nel mercato del lavoro. Il 48,6% dei giovani tra i 18 e i 24 anni, infatti, ha scelto questa risposta, a fronte del 15,2% degli ultra 64enni. I giovani, inoltre, dichiarano spesso che andare all'estero potrebbe essere un modo per vivere in un clima culturale vivace (23,8%) e che si trasferirebbero anche spinti dalla curiosità (26,7%). Nessun giovane ritiene che negli altri paesi vi sia una maggiore sicurezza o un miglior contatto con la natura: tale posizione non deve essere confusa con il disinteresse verso questi temi che sono, invece, stati indicati nelle precedenti risposte. Le bellezze naturali, infatti, sono state segnalate come una fortuna dell'Italia dal 24,8% dei ragazzi e la criminalità come un dato negativo dal 22,9%.



Anche gli intervistati tra i 25 e i 34 anni ritengono in percentuale degna di nota (37,3%) che all'estero vi siano più possibilità di lavoro rispetto all'Italia. Questa convinzione è la prima ragione che li spingerebbe a spostarsi; la seconda, con il 29,8% delle preferenze, è la curiosità. Nei soggetti tra i 35 e i 44 anni è proprio la curiosità, insieme alle maggiori opportunità di lavoro, la motivazione più segnalata (19%); questa visione li accomuna alle persone di età compresa tra i 45 e i 64 anni, anche se in questo caso vi è una leggera preferenza per le opportunità occupazionali (22,5%). Soltanto le persone con oltre 64 anni, ossia i pensionati, non hanno come motivazione primaria l'occupazione (15,2%), bensì la curiosità (24,1%).

Emerge quindi l'importanza del fattore occupazionale per tutte le fasce d'età, ad eccezione dei pensionati. I dati indicano, inoltre, che la percezione della presenza di maggiori opportunità lavorative all'estero è abbastanza trasversale agli schieramenti politici; ma sono soprattutto gli elettori di centro-sinistra (33,6%) quelli che andrebbero a vivere in un altro paese mossi principalmente dalle maggiori opportunità lavorative, mentre gli altri elettori individuano più spesso nella curiosità la molla che li spingerebbe a partire. Questa ragione è, infatti, indicata nel 28% delle risposte delle persone che si riconoscono nella sinistra, nel 23% di quelle vicine al centro, nel 26,2% di quelle di centro-destra e nel 27,9% della destra. Il clima culturale vivace è la terza scelta espressa dagli appartenenti al centro-sinistra (20,7%), al centro-destra (13,1%) e alla destra (14,7%). Va infine sottolineato che gli intervistati di sinistra e centro-sinistra citano più spesso della media come motivazione per emigrare all'estero il clima politico migliore (14,6% e 5,1%) e la maggiore libertà di espressione (8,5% e 9,2%).



CAPITOLO 4

DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE

RIFORME E DEMOCRAZIA

Un cappio al collo. Il debito pubblico italiano costituisce un cappio al collo del nostro sistema economico e ne condiziona significativamente la crescita. La Finanziaria per il 2006 risponde ad una duplice finalità: ridurre l'entità della spesa pubblica nell'anno suddetto per rispettare i vincoli dell'Unione europea, e nel contempo prevedere alcune misure ritenute atte a sostenere la competitività del sistema produttivo e favorirne la crescita. Ad una prima analisi, l'entità della manovra correttiva a riduzione del deficit ed a sostegno di una auspicabile ripresa della crescita interna è tale – per ammontare assoluto, per finalizzazione della spesa e tenuto conto che il 2006 è un anno elettorale – da portare molti esperti ad esprimere un apprezzamento positivo. Tuttavia il 2006, a conclusione della legislatura, spinge ad una valutazione complessiva sull'andamento della spesa pubblica e soprattutto sull'ammontare del debito accumulato nel corso degli anni, per valutare l'eredità effettiva che la presente maggioranza lascia ad una ipotetica nuova maggioranza. Il debito pubblico dello Stato italiano si collocava al termine del 2004 al livello del 106,6% nel rapporto con il Pil. La media dell'area dell'euro, esclusa l'Italia, era pari a 63,6%, mentre per i 15 Paesi dell'Unione europea, prima dell'allargamento, ammontava al 58,3%. L'Italia ha pagato per interessi sul debito (dato del 2004) il 5% del suo Pil, contro una media (esclusa l'Italia) del 2,9% per i paesi dell'euro e del 2,7% per i 15 paesi dell'Unione europea. «Il debito, nella parte eccedentaria rispetto al 60%, limite ammesso alla normativa EU) ascendeva a fine 2004 a 630 MD di euro. Per il servizio degli interessi in relazione a tale quota l'Italia negli anni dal 1992 compreso a tutto il 2004, tenendo conto anche dei proventi delle privatizzazioni, ha speso l'astronomica cifra di 800 miliardi di euro in moneta rivalutata. Nonostante l'immane sforzo, il debito pubblico italiano è salito dal 100,8% del 1991 al 106,6 del 2004» (Guarino, 2005). Avendo, quindi, presente la situazione dei paesi dell'euro, sull'economia italiana grava, dunque, una maggiore sottrazione di risorse ad impieghi produttivi: il suo ammontare annuo è stimato pari a 60 miliardi circa di euro. Questo fardello rallenta il ritmo di crescita, e meno l'economia cresce minori sono le entrate dello Stato. Da tempo i governi che si sono succeduti hanno tentato di operare o per accrescere le entrate o per ridurre le spese. Ma «la percentuale della spesa al netto degli interessi, nonostante i propositi ogni anno rinnovati, è rimasta nei due passati decenni pressoché costante: pari al 42,3 nel 1985, ha toccato il picco del 44,6 nel 1993; è scesa al 41,2 nel 2000, ed è risalita nel 2004 al 43,4. La pressione fiscale, pari al 35,4 nel 1985 ed al 40,5 nel 1991, è salita al 41,9 nel 2004. Le condizioni produttive non lasciano spazio per un suo incremento» (Guarino, *idem*). Il rapporto debito/pil è diminuito dal 1994 di una percentuale maggiore dell'anno precedente. Nel 1999 si è registrato un rallentamento nella discesa del debito, come pure nel 2001. Nel 2005, secondo le previsioni del Documento di programmazione economica e finanziaria, si dovrebbe registrare un nuovo peggioramento, raggiungendo il 108,2%. Allentare questo “cappio al collo”, con un progetto pluriennale e credibile, collegato ad una politica di espansione dell'economia, è la priorità assoluta della prossima legislatura: ciò richiede un forte coinvolgimento delle parti sociali e di tutte le componenti della Repubblica. Si spera che la campagna elettorale chiarisca i termini delle proposte diverse in modo che gli italiani possano prendere atto delle alternative, anche perché in queste proposte un ruolo importante dovrebbero averlo le ipotesi di riforma dello stato sociale. Da tempo nei paesi dell'Europa, in cui regna il cosiddetto capitalismo renano, il confronto politico sulla “riforma” dello stato sociale è diventato aspro e al



tempo stesso difficile perché tocca direttamente gli interessi e le aspettative di una stragrande maggioranza della popolazione e investe le economie e le società di questi paesi, soggette ad un basso livello di crescita ed a un rapido invecchiamento della popolazione causato dalla quasi nulla natalità e dall'allungamento della vita. Crescita e redistribuzione sono due termini che rischiano di diventare profondamente antitetici, alla luce delle tradizionali ricette, mettendo a dura prova la capacità di progettazione e di governo di tutte le nazioni del Vecchio Continente. In Italia il tema della riforma del *welfare*, anche se in questi anni si è quasi identificato con quello delle pensioni, è destinato ad essere, in correlazione con quello più generale della spesa, del debito pubblico e della stessa crescita del Pil, la questione centrale della prossima legislatura. Non si può continuare a fingere che il problema sia solo una questione da esorcizzare. La situazione del *welfare* in Italia presenta particolari caratteristiche strutturali. Poco meno dei due terzi della spesa per la protezione sociale è assorbito dall'ammontare delle rendite e delle pensioni (escludendo da questo ammontare quello delle pensioni di guerra, sociali, di invalidità civile, per ciechi e per sordomuti compresi nell'ammontare di spesa dell'assistenza). Guardando alla sua dinamica, la spesa per pensioni e rendite si è moltiplicata quasi per quattro negli ultimi trentacinque anni, mentre la spesa sanitaria ha raddoppiato il suo peso in termini di Pil e la spesa per l'assistenza l'ha leggermente ridotto. Modesta è la spesa destinata a coprire gli altri rischi economici individuali, se si escludono le integrazioni salariali (casce integrazioni guadagni), che costituiscono l'unica voce significativa. Due elementi significativi spiegano la diversità della situazione italiana rispetto a quella degli altri paesi del Vecchio Continente. Infatti la quota di spesa destinata a proteggere "vecchiaia e superstiti" appare significativamente più elevata, ammontando al 61,5%, della spesa complessiva, rispetto al 45,3%, degli Stati europei che, invece, spendono per l'"altra assistenza" (a tutela dei rischi disoccupazione/formazione, famiglia/maternità, abitazione) il 31,9% delle risorse, contro appena il 18,4% – quota di gran lunga più bassa – dell'Italia: peraltro la spesa sanitaria è in linea con quella degli altri paesi dell'Ocse ed è pari al 5% del Pil. Con riferimento alle categorie protette, c'è un profondo divario qualitativo e quantitativo tra le prestazioni previste per i lavoratori inseriti all'interno del mercato del lavoro regolare e quelle previste per gli altri lavoratori o per i non occupati, soprattutto giovani. Pertanto il sistema italiano si presenta più fragile ed anche più difficile da correggere perché è sbilanciato a favore delle pensioni e quindi più soggetto all'effetto negativo sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione e della stagnazione economica, mentre le necessità di una ripresa dello sviluppo, condizionato ad una ristrutturazione produttiva, richiederebbe un qualificato intervento denominato "per gli ammortizzatori sociali", soprattutto nei confronti dei lavoratori che vengono impiegati con contratti "flessibili" e la cui tutela previdenziale e assistenziale è quasi inesistente (si pensi al tema della casa o delle indennità tra una occupazione ed una altra). In Italia c'è da segnalare anche l'assenza di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi, e di una adeguata rete di servizi per le famiglie. Dall'analisi sintetica delle caratteristiche dello stato sociale, ci si rende conto della necessità che la prossima legislatura affronti con un piano pluriennale una riforma organica del *welfare*, in grado di allineare il Paese con le nazioni europee e di rendere la protezione atta a soddisfare le effettive esigenze delle fasce più deboli e meno protette. Una riflessione particolare richiede il tema delle pensioni perché da anni si affronta il problema con soluzioni parziali, che servono solo a differire le difficoltà piuttosto che a risolverle. In uno studio condotto da un gruppo di esperti sotto la guida del professor Modigliani sull'andamento della spesa pensionistica sono state effettuate delle stime sul periodo 2000-2050, che indicano come al 2050 senza una adeguata riforma (per questi studiosi è indispensabile il passaggio da un sistema a ripartizione pay go a un sistema a capitalizzazione), «l'amaro effetto sarà quello di una manciata di punti in meno nella contribuzione obbligatoria (che calcolata al netto del Tfr scende da 32,7% a 24,4% secondo stime Inps; o al 31,4% secondo stime della Ragioneria generale dello Stato che sembrano più realistiche), una lieve diminuzione del deficit ed un sostanziale taglio di benefici (misurato dal tasso di sostituzione retribuzione/pensione)» (cioè un tasso di sostituzione medio che scende dal 60% circa del 2000 ad una "forchetta" tra il 30-40% a seconda delle stime Inps o Ragioneria dello Stato). Di qui l'urgenza, come propone il Rapporto di Modigliani, di affrontare un cambiamento radicale del finanziamento della previdenza, sia quella primaria che quella integrativa, basato sulla capitalizzazione, la sola in grado di garantire, con modalità tecnico-finanziarie adeguate, una stabilità del livello di prestazioni in un sistema però privo di privilegi e rendite di posizione.

Questa è la questione sociale più grave che incombe sul futuro degli italiani.



La devoluzione. Il 2005 è stato l'anno dell'approvazione della "devoluzione", nuova e particolare forma di federalismo. Il cammino della riforma è partito alla metà degli anni Ottanta per iniziativa della Lega di Umberto Bossi e con l'apporto ideologico di Miglio, professore all'Università Cattolica di Milano. Per anni la proposta era rimasta nascosta sotto la cenere e non era entrata nell'agenda politica. Tuttavia tra i democristiani del Veneto e della Lombardia, soprattutto tra gli amministratori locali, cresceva l'insofferenza verso Roma, specie dopo che gli interventi sulla finanza locale adottati dall'allora Ministro del Tesoro Gaetano Stammati, li avevano penalizzati assumendo, a base del calcolo per i trasferimenti dallo Stato agli Enti locali, la spesa storica dei Comuni e delle Province, premiando in tal modo chi si era indebitato e aveva gestito "con demagogia" rispetto a chi era stato fedele al rigore del pareggio del bilancio. La fronda si era espressa con la richiesta di costituire un partito sul modello bavarese alleato a Roma con la democrazia cristiana nazionale. Non fu quindi difficile utilizzare la Lega Nord nel processo di demolizione della Democrazia Cristiana, soprattutto nelle aree di un suo forte insediamento politico ed elettorale.

L'idea di modificare in senso federale la Repubblica Italiana è restata per molti anni un cavallo di battaglia esclusivo della Lega anche se, dopo il 1992, sia da destra che da sinistra si cercarono intese politico-elettorali con essa (non si è capito come e perché saltò l'accordo tra la Democrazia Cristiana di Martinazzoli, il Patto Segni e la Lega di Bossi, per presentarsi insieme alle politiche del 1994). Progressivamente il tema del federalismo è entrato nell'agenda politica, anche se in modo confuso e strumentale. Due eventi hanno condotto alla modifica della Costituzione, con l'approvazione della riforma sulla forma di Stato. Alla vigilia delle elezioni politiche del 2001 Berlusconi conclude l'intesa politica con la Lega per presentare uno schieramento, la Casa delle Libertà, fondato sull'impegno dell'intera coalizione a realizzare attraverso una riforma costituzionale una "devoluzione" dallo Stato alle Regioni in materia di sanità, scuola e polizia locale. Di conseguenza cambia radicalmente la scelta politica di Alleanza Nazionale, un partito che si era battuto, fino a quel momento, a difesa dell'unità dello Stato italiano. Per contrastare questa mossa il centro-sinistra si precipita ad approvare con un semplice voto di maggioranza la modifica del Titolo V. Questa modifica del titolo V apre ad un federalismo con pericolosi risvolti antistatali, come evidenziano sia la formulazione dell'articolo 114 ("La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" *sostituisce* "La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni") sia quella dell'articolo 117 ("La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" che *sostituiscono* "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni"). Formulazioni che sono state temperate dalla modifica della maggioranza di centro-destra, che ha introdotto la cosiddetta "devoluzione". Ma sia all'atto dell'esame della modifica del Titolo V da parte della maggioranza di centro-sinistra che della "devoluzione" da parte di quella di centro-destra, gli studi, che hanno preceduto e accompagnato la discussione parlamentare, hanno trascurato due aspetti fondamentali della riforma. Quale tipo di "governance" pubblica viene fuori dalla riforma e come essa può rispondere alla sfida della competizione globale? Quali sono i costi aggiuntivi della pluralità dei centri decisionali politico-amministrativi che si vanno a creare e, soprattutto, quale sistema di federalismo fiscale potrà essere adottato per garantire a tutti i cittadini lo stesso livello essenziale di prestazioni nel campo dell'educazione, dell'assistenza, della salute, della sicurezza?

Se le sfide della "globalizzazione" provocano un indebolimento dei poteri statuali, nel contempo però è necessario che gli Stati rispondano con immediatezza ed efficacia non solo alle crisi nel funzionamento dei mercati ma anche agli assalti di poteri illegali e violenti. Si può realmente ritenere che un complesso meccanismo decisionale della Repubblica, come è quello definito nel Titolo V, su materie che fanno parte dei processi di "globalizzazione" (si pensi a tutte le materie concorrenti dell'articolo 117 del Titolo V riformato – rapporti internazionali, commercio con l'estero, istruzione, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, tutela della salute, alimentazione) possa consentire al Paese di misurarsi con i nuovi "continenti" emergenti come la Cina e l'India?

Quella ipotizzata è una "governance" costosa che difficilmente risulterà compatibile con la necessità di ridurre la spesa pubblica e la pressione fiscale in un mondo globale, dove si trasferiscono non solo attività produttive ma le stesse imprese in paesi con una incidenza del fisco sulle aziende di gran lunga inferiore a



quella esistente nel nostro Paese. La moltiplicazione dei centri decisionali è quindi un lusso che la necessità di concentrare gli investimenti nell'innovazione e nella internazionalizzazione del sistema produttivo non può permettersi.

Il nodo più delicato, dal punto di vista politico, è rappresentato dal federalismo fiscale.

In questi cinque anni la stessa Alta Commissione per il federalismo fiscale non è riuscita di fatto ad approdare a conclusioni e proposte, dal momento che alla conclusione di ogni analisi tecnica vi sono scelte politiche da compiere che continuano ad essere eluse.

La rilevanza che concretamente le diverse letture del federalismo possono avere sugli equilibri territoriali di un sistema dualistico (Nord-Sud) come quello italiano devono essere illustrate ai cittadini prima di un loro voto referendario.

Per dare un'idea delle implicazioni, legate a tale problema, è sufficiente considerare ciò che è avvenuto in questi anni con il finanziamento del Servizio sanitario nazionale che «(...) oltre ad essere per le Regioni, la competenza, di gran lunga, finanziariamente più rilevante prevista dalla riforma del Titolo V, è anche il settore nel quale l'entrata in vigore del decreto legislativo numero 56 del 2000, già prima della riforma del Titolo V, ha introdotto un impianto di distribuzione delle risorse ispirato alla logica del federalismo fiscale». Già dopo cinque anni di applicazione del decreto legislativo 56 «(...) le Regioni meridionali perdono oltre 812 milioni di euro (più del 6% della spesa storica del 2001) a tutto vantaggio delle Regioni centro-settentrionali, tra queste la massima beneficiaria con 440 miliardi è la Lombardia). Nel dettaglio ad essere penalizzate sono la Campania per 228 ml, la Puglia per 227 ml, la Calabria per 170 ml, l'Abruzzo, il Molise e la Basilicata per 51, 30 e 53 ml rispettivamente. Alla fine del periodo di transizione dal vecchio al nuovo modello di finanziamento, sempre facendo il raffronto con la spesa storica del 2001, la penalizzazione cumulata assomma per le Regioni del Sud a 1.766 ml (oltre il 13% della spesa storica)».

Questi dati sono alla base delle controversie tra lo Stato e le Regioni in ordine alla inadeguatezza del fondo sanitario nazionale a garantire i livelli essenziali di assistenza. Ma al tempo stesso essi sollevano anche contrasti tra le Regioni perché, indipendentemente dalla adeguatezza del fondo nazionale per quanto riguarda il suo ammontare complessivo, il particolare meccanismo perequativo, previsto al 90%, viola il principio costituzionale di dover garantire su tutto il territorio nazionale il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

«In effetti dall'analisi dei fatti, il fondo sanitario previsto è del tutto insufficiente a garantire il livelli essenziali di assistenza, con una penalizzazione generale che si fa più forte proprio per le Regioni a minore capacità fiscale. In definitiva il sistema attualmente in funzione lede per ben due motivi i diritti costituzionali dei cittadini e, per il suo tratto "regressivo", esso penalizza più intensamente i cittadini residenti nelle Regioni più deboli».

La riforma sulla devolution, si dice, dovrebbe dissolvere le problematiche conseguenze sotto il profilo della legittimità costituzionale dei principi oltre che della pratica applicazione del dl 56. Infatti «(...) l'obiettivo della devolution è proprio quello di far sì che la Regione sia libera di utilizzare tutta o parte della quota della compartecipazione all'Iva per finanziare il proprio modello di sanità, (così come il proprio modello di formazione e di istruzione o di sicurezza locale)». I fautori di questa posizione infatti sostengono che le compartecipazioni sarebbero ormai risorse proprie regionali. Se ciò «dovesse avverarsi – dati i vincoli del "patto di stabilità e crescita" fissati dal Trattato di Maastricht – ben difficilmente lo Stato potrà compensare, ogni anno, la riduzione del fondo di perequazione nazionale. Sulle Regioni più povere graverà l'onere di finanziare con risorse proprie il deficit che si verrebbe a creare nel fabbisogno sanitario. In mancanza di una improbabile azione sostitutiva statale, tali Regioni (quelle meridionali con la possibile aggiunta di Liguria, Marche ed Umbria) dovrebbero aumentare la propria pressione fiscale per finanziare il fabbisogno di spesa. In tal caso, data la ristrettezza della loro base imponibile, le Regioni meridionali difficilmente potrebbero accrescere la pressione fiscale regionale, in misura tale da evitare di ridurre la fornitura dei servizi sanitari essenziali».

«L'obiettivo di ottenere risorse adeguate a finanziare le funzioni devolute può essere raggiunto in modo diretto attraverso le compartecipazioni (Irpef, Iva), ridimensionando contestualmente il Fondo fiscale perequativo previsto dal comma 3 dell'articolo 119 della Costituzione. L'azione perequativa si fermerebbe di conseguenza ben al di sotto dell'attuale (ed a sistema vigente incostituzionale) 90% previsto dal dl 56». È facile prevedere che una volta introdotta la devolution con il voto referendario di conferma, la possibilità di



definire attraverso una legge ordinaria un qualche parametro minimale di perequazione aprirebbe una dura contrapposizione tra le Regioni con base imponibile superiore alla media nazionale e tutte le altre.

«Si consideri che – sempre con riferimento ai dati 2001– una modifica della ripartizione regionale dell'Iva che consentisse alla Regione Lombardia di realizzare una ipotesi (più volte rivendicata dal suo Presidente) di trattenere nel proprio bilancio una quota pari al 70% della compartecipazione all'Iva, incrementerebbe gli introiti di 1.653ml di euro. A questo simmetricamente corrisponderebbe una riduzione del Fondo perequativo nazionale, con conseguenti tagli concentrati in particolare sulla Campania -623 ml, sulla Puglia (-429 ml) e sulla Calabria (-214ml)». «In definitiva la prospettiva della devolution ha senso (per chi la sostiene) in quanto se non proprio elimina, certamente attenua l'obbligo di concorrere alla perequazione di risorse in favore delle Regioni la cui base imponibile non consente di coprire il fabbisogno dei livelli essenziali di assistenza con risorse proprie e compartecipazione all'Iva». Per compensare gli effetti di questa eventualità le Regioni meridionali dovrebbero aumentare del 40% la pressione fiscale in percentuale del Pil regionale. Come si è già detto, poiché la ristrettezza della base imponibile delle Regioni del Sud non consentirebbe loro di farlo, esse si vedrebbero costrette a razionare la fornitura dei servizi sanitari sul proprio territorio. Ciò determinerebbe (sempre che sia loro consentito) un ulteriore aumento della domanda che i residenti meridionali già ora rivolgono alle strutture sanitarie delle Regioni più ricche, concorrendo così anche al loro finanziamento». Questi dati, frutto di un lavoro di Adriano Giannola e della sua partecipazione ad una unità di ricerca della Regione Campania, indicano la necessità che al più presto si arrivi alla individuazione non solo dei costi della devolution e della prima modifica del Titolo V, ma anche a quantificare il federalismo fiscale possibile.

Dal maggioritario al proporzionale. Dopo circa dieci anni dall'introduzione di una legge elettorale maggioritaria, scaturita da un referendum del 1993, la maggioranza di centro-destra ha proposto e fatto approvare un cambiamento radicale con il ritorno ad un sistema proporzionale corretto da premi di maggioranza differenziati per la Camera e il Senato e diverse misure di sbarramento affinché una lista, autonoma o collegata ad altre, ottenga una rappresentanza parlamentare. La mossa improvvisa della maggioranza, inimmaginabile fino a poco tempo fa, ha colto di sorpresa l'opposizione che ha cercato di ostacolare in ogni modo il cammino della riforma, sollevando problemi sia di incostituzionalità delle norme sia di inopportunità politica, alla vigilia delle elezioni, di modificare le regole. Ma nonostante i contrasti si è arrivati alla approvazione della legge e alla promulgazione da parte del Presidente della Repubblica che non ha rilevato ragioni di palese violazione della Costituzione.

L'euforia iniziale, che aveva determinato nel 1993 l'instaurazione del nuovo sistema elettorale, si è scontrata con la realtà di un maggioritario incompiuto, che tende ad una sottile forma di "dittatura" della maggioranza. Nel *Rapporto Italia* degli ultimi due anni si sono analizzati i limiti ed i pericoli insiti in questa forma di maggioritario, senza regole per un suo corretto funzionamento democratico e senza un costume politico atto a mantenere il conflitto bipolare nei limiti del rispetto e della legittimazione reciproca. Lo stesso Presidente della Camera aveva sostenuto e incoraggiato un insieme di ricerche e confronti per portare a compimento una riforma maggioritaria all'interno di una sana democrazia liberale.

Nelle intenzioni dell'attuale maggioranza, che ha deciso il ritorno al proporzionale, un dato sembra imm modificabile: il mantenimento del sistema bipolare. Ma è difficile indicare quale potrebbe essere l'evoluzione concreta del sistema politico italiano una volta messo in moto il meccanismo elettorale, perché nessuno è in grado di prevedere quale ruolo giocheranno i partiti con il loro ritorno sulla scheda elettorale, dopo essere stati costretti dal sistema maggioritario a comparire solo sulla scheda della quota proporzionale. Inoltre non si sa quale influenza le loro oligarchie eserciteranno sulla selezione della classe dirigente, una volta eliminata ogni possibilità di scelta da parte dell'elettore attraverso il voto di preferenza ed essendo ulteriormente rafforzato il diritto di vita o di morte nella cooptazione dei parlamentari. Perché di cooptazione si tratta, in quanto gli elettori potranno solo confermare con il loro voto una lista di candidati, di cui si può con sufficiente approssimazione sapere quali saranno gli eletti e quali i candidati trombati. Ma come al solito in questa fragile democrazia bipolare ogni previsione è soggetta ad un dato: l'opposizione che potrebbe diventare maggioranza ha già formalmente dichiarato che provvederà al cambiamento del sistema con il ritorno al maggioritario. Tuttavia ciò non costituisce, al di là della sua legittimità, un modo per stabilizzare il sistema politico e consentire al Paese di avere quella governabilità agognata dalla fine della prima Repubblica.



[Sondaggio • Scheda 31]

LA FIDUCIA DEI CITTADINI NELLE ISTITUZIONI

Il monitoraggio costante del rapporto tra opinione pubblica e fiducia nelle Istituzioni, condotto dall'Eurispes, ha riservato qualche sorpresa. La novità è rappresentata dal calo di consensi riscossi dal **Presidente della Repubblica** al quale riservano la propria fiducia il 65,6% dei cittadini, un valore distante da quello del 2005 (80%) e del 2004 (79%). A che cosa attribuire questo calo? Probabilmente è fallito il tentativo romanticamente razionale incarnato da Ciampi, per tutta la durata del suo mandato, di restituire coesione, unità e fiducia ad un Paese profondamente lacerato. Troppi gli interessi in conflitto, troppe le fazioni, troppi gli inquinamenti prodotti dalla compenetrazione politica-affari, troppe le divisioni tra aree territoriali e livelli di governo. "Ciampi-San Sebastiano" si è ovunque speso, impegnando la propria credibilità e la propria autorevolezza, in una missione praticamente impossibile: quella di salvaguardare l'immagine della nazione e delle Istituzioni, devastata quotidianamente dalle scorrerie e dai danni prodotti dalla politica e dalla finanza italiana.

Dal monitoraggio è inoltre emerso che la maggior parte degli italiani (49,2%) è **meno fiduciosa verso le Istituzioni** rispetto allo scorso anno. È rimasta invece invariata la fiducia del 44,1% degli italiani che hanno risposto alle domande di questo sondaggio, mentre solo il 4,1% ha incrementato, durante l'ultimo anno, la propria fiducia nelle Istituzioni. Si evidenzia una progressiva perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni nel corso del 2005. Nel 2004 era maggiore di oltre 3 punti la percentuale di coloro i quali avevano incrementato il proprio livello di fiducia (7,4%) rispetto ai 12 mesi precedenti, mentre la maggior parte degli intervistati (53,9%) lo aveva mantenuto inalterato. Il 36,5% (-7,6% rispetto al dato del 2006), rispondendo a questa stessa domanda, aveva dichiarato di coltivare minori speranze, rispetto all'ultimo anno, nelle Istituzioni. In particolare, sono le donne ad aver perso maggiormente la fiducia nelle Istituzioni (51,6% vs il 46,5% degli uomini); al contrario è più alta, rispetto alle donne, la percentuale degli uomini che nutrono la stessa fiducia dell'anno precedente (46,1% vs 42,3% delle donne) e di quelli che la hanno addirittura accresciuta (6% vs 2,3%). Nel 2005 erano più alte le percentuali di chi aveva incrementato le proprie speranze nelle Istituzioni (il 9,5% dei maschi ed il 5,5% delle femmine) e più basse quelle di coloro i quali avevano mantenuto invariata (il 54,4% dei maschi e il 49,8% delle femmine) o che avevano perso parte della propria fiducia (30,5% dei maschi e 42% delle femmine). Hanno ancora la stessa fiducia nelle Istituzioni, in misura maggiore rispetto agli altri, gli intervistati con un'età compresa tra i 35 ed i 44 anni (53,8%). È diminuita, invece, la fiducia del 56% dei più giovani (18-24 anni) e del 52% degli adulti la cui età varia tra i 45 ed i 65 anni. Si dividono più o meno equamente tra le due alternative di risposta i cittadini tra i 25 ed i 34 anni (46,6% fiducia invariata e 50% diminuita) e quelli di 65 anni e oltre (40,5% fiducia invariata e 45,6% diminuita). Questi ultimi nel 5,5% dei casi hanno dichiarato di essere più fiduciosi rispetto all'ultimo anno, come il 5,2% degli intervistati con un'età compresa tra i 45 ed 64 anni e il 4,6% dei giovani dai 18 ai 24 anni. Molto più basse sono le percentuali di quelli che hanno optato per questa stessa risposta nelle altre fasce di età considerate (2,9% e 1,5%). Più sfiduciati gli elettori del centro-sinistra, la cui fiducia nelle Istituzioni è diminuita nel 65,9% dei casi e quelli della sinistra (63,3%). Sono più fiduciosi i sostenitori della destra, che hanno perso la fiducia nel 25,3% dei casi, e quelli del centro-destra delusi nel 27,8% dei casi. Il grado di fiducia di costoro è rimasto invariato rispettivamente nel 69,2% e nel 58,3% dei casi ed è aumentato nel 3,3% e nel 11,1% dei casi. I sostenitori delle forze politiche del centro si dividono tra quelli che hanno mantenuto inalterata la propria fiducia (56,3%) e quelli che sono diventati meno fiduciosi (43,8%). Molto alte sono anche le percentuali riguardanti queste due alternative di risposta, che si riferiscono a quanti non sanno identificarsi con nessuna delle aree politiche considerate (fiducia diminuita per il 54,1%, rimasta invariata per il 33,5%) o che hanno preferito non dichiararla (fiducia diminuita per il 43,1%, rimasta invariata per il 50,7%). Significativo il dato riferito ai sostenitori del centro: nessuno degli intervistati ha dichiarato di aver aumentato la propria fiducia nelle Istituzioni (nel 2005 lo aveva fatto il 20,9% di loro).

Prendendo in considerazione **le singole Istituzioni**, è emersa una maggiore fiducia, da parte degli italiani intervistati, nei confronti della Magistratura (38,6%), mentre hanno fiducia nel Parlamento e nel Governo solo il 24,6% e il 23% di essi. Confrontando questi dati con quelli del 2005, si evince una riduzione del livello di fiducia in relazione a tutte e quattro le Istituzioni considerate. Lo scorso anno gli intervistati che avevano fiducia nella Magistratura, nel Parlamento e nel Governo erano rispettivamente il 44%, il 34% e il 32,9%. In particolare la maggioranza degli intervistati ha poca (39,9%) o nessuna fiducia (33,6%) nei confronti dell'attuale **Governo**; solo il 2,7% si è dichiarato molto fiducioso e il 20,3% abbastanza fiducioso. Nel 2005 erano molto e abbastanza fiduciosi rispettivamente l'8,6% e il 24,3% degli intervistati. È rimasta pressoché invariata la percentuale degli italiani che



hanno poca fiducia nei confronti dell'esecutivo (nel 2005 era pari al 39,5%), mentre è aumentata quella di coloro i quali non sono per nulla fiduciosi (nel 2005 era pari al 24,2%). Il dato relativo al 2005 evidenzia, a sua volta, una perdita di fiducia nei confronti del Governo rispetto al 2004, quando confidava in esso il 33,6% degli intervistati. Sono i più giovani a fidarsi maggiormente del Governo (tra i 18 e i 24 anni è fiducioso il 26,6%), mentre i più diffidenti sono gli intervistati appartenenti alla fascia d'età 25-34 anni (tra questi si fida solo il 20,1%). Questo dato segna una forte inversione di tendenza rispetto allo scorso anno, quando i più giovani erano i meno fiduciosi. Allo stesso tempo, si registra un netto calo di fiducia dei più anziani, che lo scorso anno si erano dimostrati ottimisti nel 47,1% dei casi (oltre i 65 anni nel 2006 è fiducioso solo il 21,9%). In un anno si è ridotta drasticamente anche la fiducia degli intervistati con un'età compresa tra i 25 e i 34 anni (20,1% nel 2006 vs 36,5% nel 2005) e quella della classe d'età 35-44 anni (23,1% nel 2006 vs 30,6% nel 2005). È rimasto quasi invariato il livello di fiducia degli adulti con un'età compresa tra i 45 e i 64 anni (24,3% nel 2006 vs 25% nel 2005). Ha molta o abbastanza **fiducia nel Parlamento** il 24,6% degli interpellati, mentre il 39,2% afferma di nutrire poca fiducia e il 31,9% non ne ha affatto. Nel 2005 era fiducioso nei confronti dell'organismo parlamentare il 34% degli intervistati, mentre nel 2004 il 36,5%. Anche nei confronti del Parlamento i più giovani risultano essere i più fiduciosi (dai 18 ai 24 anni si fida il 31,2%). Seguono i più anziani che hanno un giudizio positivo nel 25,3% dei casi e i cittadini tra i 45 ed i 64 anni (24%). I meno fiduciosi sono, come per il Governo, gli intervistati di età compresa tra i 25 ed i 34 anni (22,5%). I più fiduciosi sono i sostenitori delle forze politiche che hanno la maggioranza in Parlamento (a destra è fiducioso il 57,1%, nel centro-destra il 45,1%). Molto meno ottimisti sono le persone che si sentono maggiormente rappresentate dalla sinistra, che esprimono un giudizio positivo solo nel 13,3% dei casi. Per quanto riguarda la **Magistratura**, il 38,6% degli italiani ha più fiducia in essa di quanto non ne dimostrino verso il Governo (è fiducioso il 23%) e il Parlamento (è fiducioso il 24,6%). La fiducia nei confronti della Magistratura risulta essere in calo, non solo rispetto al 2005 (dodici mesi fa aveva dichiarato di essere fiducioso il 44% del campione), ma soprattutto rispetto al 2004 quando confidava in questa Istituzione la maggior parte degli intervistati (52,4%). **Altre istituzioni.** Anche nel 2006 sono le **associazioni di volontariato** a godere della fiducia della percentuale più elevata degli intervistati (84,3% vs 86,8% del 2005). Per quanto riguarda la fiducia riposta nelle associazioni di volontariato, i dati mostrano che i cattolici sono più fiduciosi (85,9%) nei confronti di essa rispetto agli intervistati che non si ritengono tali (72,1%). Al secondo posto, anche quest'anno, le **Forze dell'ordine** di cui si fida il 68,6% degli interpellati (nel 2005 era fiducioso il 73,7%). Le Forze dell'ordine ispirano in misura maggiore la fiducia dei più anziani (oltre i 65 anni è fiducioso l'86,5% degli interpellati), mentre maggiormente diffidenti sono i più giovani (dai 18 ai 24 anni si fida il 52,3% di essi). Solo leggermente più fiduciosi sono gli intervistati la cui età varia dai 25 ai 34 anni (54,9%). Il grado di fiducia non aumenta regolarmente in corrispondenza con l'età e infatti la quota dei fiduciosi dopo essere cresciuta fino ai 44 anni (74,9%), subisce un calo nella fascia d'età compresa tra i 45 e i 64 anni di età (65,8%). Questi ultimi erano i più fiduciosi anche nel 2005, così come i più giovani erano quelli maggiormente scettici nei confronti delle Forze dell'ordine. In particolare lo scorso anno si è dichiarato fiducioso il 64% dei giovani dai 18 ai 24 anni e dai 25 ai 34 anni, il 72,6% dei soggetti dai 35 ai 44 anni, il 79,6% degli interpellati dai 45 ai 64 anni, il 78,8% di quelli dai 65 in avanti. Hanno poca fiducia nelle Forze dell'ordine il 39,8% dei sostenitori della sinistra, il 34,1% di quelli del centro-sinistra, il 25,7% degli appartenenti centro-destra, il 25,3% degli elettori della destra. Più fiduciosi sono coloro i quali si sentono rappresentati dalle forze politiche di centro, che hanno espresso un giudizio positivo nell'81,3% dei casi. Ripongono maggiori speranze in esse i cittadini che sono privi di titolo di studio o che possiedono la licenza elementare (81,7%), seguiti da coloro che possiedono la licenza media (71,6%) e un diploma (68,3%), mentre appaiono molto più scettici i laureati (50,3%). Anche la **Chiesa** e le altre Istituzioni religiose godono di molta fiducia (il 66,1% dei cittadini esprime questo sentimento). In particolare il 29,7% del campione nutre la massima fiducia, il 36,4% è abbastanza fiducioso, il 21,2% è poco fiducioso e il 10,1% non lo è affatto. Prendendo in considerazione la fiducia degli intervistati nella Chiesa e nelle altre Istituzioni religiose ed incrociando i dati con l'area politica di appartenenza, emerge che i sostenitori della destra sono i più fiduciosi. In particolare, esprime un giudizio positivo nei confronti della Chiesa e delle altre Istituzioni religiose, l'85,8% degli elettori della destra, il 69,4% di quelli del centro-destra, il 70,9% degli intervistati del centro, il 65,5% degli interpellati del centro-sinistra, il 37,5% di quelli della sinistra. Non sorprende la minor fiducia riposta in questa Istituzioni da chi si riconosce nell'ideologia della sinistra, poiché essa pone la laicità come valore primario. Prendendo in considerazione il credo religioso, appare evidente la fiducia che i cattolici ripongono nella Chiesa e nelle altre Istituzioni religiose (73,6% di essi vs il 13,2% di chi non si ritiene cattolico). Nonostante la percentuali dei cattolici fiduciosi sia nettamente superiore, non è da sottovalutare il fatto che il 24,1% dei credenti non ha fiducia nella Chiesa e nelle altre Istituzioni religiose. Meno netto è lo scarto percentuale tra coloro i quali hanno un giudizio positivo della **scuola** e quelli che sono, invece, più



scettici (rispettivamente 48,9% e 46,9%). Nei confronti della Scuola nutrono poca o nessuna fiducia i più giovani (dai 18 ai 24 non si fida il 55%), mentre i più ottimisti sono quelli che rientrano nella classe d'età 25-34 anni (56,3%) e gli over 65 (55,3%). Molto fiduciosi sono anche i soggetti di età compresa tra i 35 e i 44 anni (50,8%). Emerge un maggior grado di sfiducia nei diplomati, che hanno risposto di avere poca o nessuna fiducia nella scuola rispettivamente nel 41,2% dei casi e nel 13,8% dei casi. I più fiduciosi sono i laureati (53,7%) e quelli senza alcun titolo di studio o che non hanno proseguito gli studi dopo la licenza elementare (54,9%). Il dato relativo ai primi è particolarmente significativo in quanto lo scorso anno erano quelli che nutrivano meno fiducia nella scuola (24,8%). Hanno incrementato la loro fiducia anche i secondi che pure nel 2005 erano i più fiduciosi ma con un valore percentuale inferiore (43,7%). Gli italiani intervistati hanno dimostrato di avere meno fiducia nei **Partiti, nei Sindacati e nella Pubblica amministrazione**, verso i quali hanno espresso un giudizio negativo rispettivamente nell'87,9%, nel 69,1% e nel 73,9% dei casi. Seppur di pochi punti percentuali il grado di sfiducia verso queste Istituzioni diminuisce rispetto allo scorso anno (rispettivamente 91,2%, 72,7% e 80,2% nel 2005). Per quanto riguarda la fiducia nei **Sindacati**, i più ottimisti sono i più giovani (29,3%), mentre i più pessimisti sono gli intervistati che hanno un'età compresa tra i 45 e i 64 anni (ha espresso un giudizio positivo solo il 18,2% di essi). Pur essendo superiore rispetto alle altre classi d'età la percentuale di quelli che hanno poca fiducia (42,2%), i giovani appaiono più fiduciosi degli altri individui perché tra loro è inferiore la percentuale di coloro i quali non hanno nessuna fiducia nei Sindacati. In particolare solo il 23,9% dei ragazzi tra i 18 ed i 24 anni dichiara di non essere per nulla fiducioso, contro il 31,9% degli interpellati tra i 25 ed i 34 anni, il 39,5% di quelli tra i 35 ed i 44 anni, il 45,8% degli intervistati tra i 45 ed i 64 anni, il 33,3% dei soggetti dai 65 anni in su. I giovani erano i più fiduciosi anche nel 2005, ma rispetto allo scorso anno la percentuale degli intervistati abbastanza fiduciosi si è quasi dimezzata (nel 2005 era abbastanza fiducioso il 43%). Al contrario è aumentata del 4,4% la quota dei ragazzi che hanno molta fiducia nei Sindacati. Il grado di fiducia nei Sindacati è condizionato dall'area politica di appartenenza degli intervistati. Si registra un consistente divario tra gli elettori della sinistra e quelli della destra. È abbastanza fiducioso il 35,9% dei sostenitori della sinistra, a fronte del 21% di quelli del centro-sinistra, del 12,5% degli elettori del centro, del 15,3% di quelli del centro-destra e del 16,5% degli appartenenti alla destra. Rispetto al 2005, però, gli elettori della destra e del centro-destra hanno acquistato maggior fiducia verso questa Istituzione, mentre risulta diminuita quella dei soggetti del centro-sinistra (nel 2006 i fiduciosi sono il 28%, nel 2005 erano il 36,6%) e del centro (nel 2006 i fiduciosi sono il 16,7%, nel 2005 erano il 26,8%). Quelli che non si identificano in nessuna delle aree politiche indicate e quelli che non hanno voluto dichiararla appaiono, nella maggior parte dei casi, per nulla fiduciosi nei confronti dei Sindacati (rispettivamente il 38% ed il 40,9%). Gli elettori di centro sono quelli che meno si fidano dei **partiti** (ha espresso un giudizio negativo il 93,8%), a differenza di quelli della destra e del centro destra che sono abbastanza fiduciosi. Anche i partiti non suscitano molta fiducia nei sostenitori delle varie posizioni politiche. Sono sfiduciati l'89,1% del campione della sinistra, il 92,5% degli intervistati di centro-sinistra, l'86,8% degli interpellati di centro-destra, l'80,2% di quelli di destra. Non sono meno fiduciosi gli intervistati che non si identificano in nessuna delle aree politiche indicate e quelli che non hanno voluto dichiarare la loro appartenenza. Relativamente alla fiducia riposta nella **Pubblica amministrazione**, si registra un netto divario tra coloro i quali si sentono più rappresentati dalla sinistra e quelli che, invece, si identificano maggiormente con la destra. L'85,2% dei primi, ha espresso un giudizio negativo nei confronti della Pubblica amministrazione, contro l'80,4% di quelli di centro-sinistra, il 70,8% degli appartenenti al centro, l'82,6% dei sostenitori del centro-destra, il 57,1% degli elettori della destra. **Il comportamento elettorale.** L'81,5% degli intervistati esercita sempre il diritto di voto, l'11,8% lo fa qualche volta, il 2,4% quasi mai, il 3,1% non si reca mai alle urne. Rispetto ai dati del 2005, è aumentata la percentuale di coloro i quali vanno sempre a votare (nel 2005 votava sempre il 66,9%), ma anche quella di quanti non lo fanno mai o quasi mai (nel 2005 era pari rispettivamente allo 0,9% e all'1,8%). È diminuita, invece, la percentuale di chi ci va solo qualche volta (nel 2005 votava qualche volta il 28,7%). L'abitudine di votare regolarmente aumenta in corrispondenza del titolo di studio: la quota più bassa di elettori che votano sempre si registra fra chi non ha un titolo di studio o possiede solo la licenza elementare (69,7%), mentre il tasso più alto si riscontra tra i laureati (86,4%). I diplomati votano sempre nell'87% dei casi, mentre coloro i quali hanno terminato solo la scuola dell'obbligo lo fanno nel 76,1% dei casi. In relazione all'area politica di appartenenza, gli elettori che si recano alle urne con maggiore regolarità sono quelli della sinistra (vota sempre il 93,8% di essi). In particolare, votano abitualmente l'86,4% dei sostenitori del centro-sinistra, l'87,5% di quelli del centro, l'84,7% degli elettori del centro-destra e l'86,8% di quelli della destra. Molto alta, tra quelli che hanno dichiarato di votare sempre, è anche la percentuale degli elettori che non sanno indicare quale area politica li rappresenta meglio (74%) e degli intervistati che non hanno voluto dichiararla.



[Scheda 32]

DEVOLUTION ALL'ITALIANA: IL REFERENDUM CAMBIA TUTTO?

La riforma dell'articolo 119 della Costituzione e l'impatto finanziario sugli Enti locali. Nell'arco dell'ultimo ventennio si è passati dalla finanza derivata ad un sistema orientato verso l'autonomia di Regioni e Comuni; in assenza di un modello costituzionale di riparto delle competenze, la Corte Costituzionale rappresentava e rappresenta tutt'oggi l'unico organismo capace di fare chiarezza, in attesa che intervengano le normali procedure legislative.

Il primo cambiamento verso il nuovo modello di federalismo fiscale si ravvisa nell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 502/92 emanato in attuazione della legge n. 421/92 di delega al Governo della razionalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale oltre che del riordino della finanza territoriale.

I primi effetti riguardano una ripartizione proporzionale delle risorse alle Regioni in base al numero degli iscritti al SSN, e l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap). Di minore impatto, ma pur sempre frutto del nuovo modello, sono le norme che trasferiscono alle Regioni le tasse automobilistiche e l'imposta sull'erogazione di gas e energia elettrica per usi domestici, quella sulla benzina, la tassa sul diritto allo studio e il tributo speciale sul deposito dei rifiuti in discarica.

Anche i Comuni vedono aumentare la loro capacità impositiva, attraverso la possibilità di modellare l'aliquota Ici secondo i bisogni ma entro i limiti fissati dalla legge statale. È con il decreto legislativo 56/2000 che le Regioni e gli Enti locali acquisiscono un maggior grado di autonomia, anche se la Finanziaria del 1999 aveva già reso i Comuni molto più autonomi attraverso l'addizionale Irpef, che sostituiva l'addizionale sull'Irap. Molti sono i trasferimenti soppressi, che però vengono compensati da aumenti nelle addizionali e compartecipazioni ai tributi erariali, e da un aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine. Inoltre, con il D.lgs. 56/2000, viene istituito un fondo perequativo nazionale a fini di solidarietà interregionale, finanziato con parte della quota di compartecipazione all'Iva e ripartito sulla base di criteri che tengono conto di vari fattori. La riforma attuata con questo decreto legislativo prevede due fasi: la prima, che si concluderà nel 2012, si riferisce alla partecipazione al fondo perequativo da parte di ciascuna Regione calcolata sia in base alla spesa storica, cioè ai trasferimenti soppressi, sia in base ad altri parametri; la seconda fase, che partirà nel 2013, invece, non si baserà più sulla spesa storica. Secondo la Corte dei Conti, l'attuazione del decreto ha presentato una serie di problemi per cui la tempistica prevista, sino ad oggi, è stata disattesa e al momento attuale, il decreto legislativo risulta pienamente attuato soltanto per il 2001.

È in questo contesto che entra in vigore la riforma costituzionale, allo scopo di rendere il federalismo preesistente, definito "a Costituzione invariata", più efficiente nell'allocazione delle risorse pubbliche.

Nella complessa architettura delle competenze legislative realizzata dai nuovi articoli della Carta Costituzionale, assume un ruolo centrale nell'analisi dell'impatto finanziario della riforma, l'articolo 119 della Costituzione.

Una stima quantitativa della "riforma delle riforme". È difficile stabilire e valutare il processo di decentramento amministrativo, processo ampio, connotato da forti implicazioni politiche, che ha introdotto notevoli innovazioni sul piano istituzionale, fiscale ed amministrativo, dalle quali scaturiranno inevitabilmente profonde conseguenze nell'assetto dei rapporti tra Stato ed Autonomie locali al termine della fase di lunga transizione al federalismo che stiamo vivendo. In ordine di tempo, non è soltanto l'articolo 119 della Costituzione a creare delle complicazioni. Come già rilevato, precedente all'approvazione del Titolo V riformato, il decreto legislativo n. 56 del 2000, rappresenta un atto con il quale furono introdotte le basi dell'attuale sistema di federalismo fiscale, improntato ad una maggiore autonomia finanziaria per Regioni ed Enti locali a fronte del ridimensionamento significativo dei trasferimenti erariali.

Inoltre, bisogna analizzare l'attuale sistema anche alla luce della legge n. 131 del 2003, che legifera in materia di trasferimento di risorse finanziarie e personale legato alle previsioni degli articoli 117 e 118 della Costituzione riformata, che però non sembra ancora avviato, sebbene abbia come scopo l'attuazione della legge costituzionale di riforma. In particolare, l'articolo 4 della legge "La Loggia" definisce espressamente l'attuazione della potestà normativa degli Enti locali, attraverso la potestà statutaria e regolamentare e disciplina anche delle materie già presenti nel precedente decreto legislativo 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali), chiarendone il significato e ampliandone la portata.



Infine, un ulteriore elemento da valutare è rappresentato dal disegno di legge costituzionale (A.S. 2544-B), recante modifiche alla parte II della Costituzione, ad oggi in discussione alle Camere. L'Isae ed un interessante studio di Bordignon-Cerniglia delineano degli scenari proponendo delle stime sulla spesa decentrata.

Regionalizzazione dei principali tributi: dai dati appare chiaro che le quote maggiori si riscontrano nelle regioni del Nord e del Centro del Paese. La Lombardia, con valore massimo pro capite pari a 6.368,75 euro, conta su un gettito complessivo pari al 9,3% del totale, mentre al lato opposto, la Calabria registra il minimo: 2.824,13 euro, ossia il 4,1%. Anche in relazione al principale tributo, l'Irpef, si rileva che la regione più ricca è la Lombardia con un valore pro capite di 2.871,22 euro (il 9,9% del totale), mentre la Calabria appare come la regione più povera, con una sperequazione di 1.880,23 euro (il valore pro capite calabrese ammonta a 990,99 euro corrispondenti al 3,4% del totale).

Due sono le ipotesi principali elaborate: che il finanziamento della nuova spesa assegnata agli Enti territoriali avvenga attribuendo a ciascuna Regione un'aliquota differenziata di compartecipazione ai contributi erariali, oppure assegnando ad esse un'aliquota uniforme. La prima ipotesi delinea una situazione in cui alla Lombardia verrebbe attribuita un'aliquota del 19,7%, per coprire la spesa decentrata di 11.334 euro, mentre la Basilicata avrebbe bisogno di un'aliquota dell'88,8% per coprire una spesa di 1.556 euro. L'aliquota differenziata, dunque, trasferisce più risorse alle Regioni meno ricche oppure con maggiore spesa decentrata, rispettando il principio costituzionale dal quale nasce il fondo perequativo.

La seconda ipotesi, con aliquota uniforme a tutti i tributi data dal rapporto fra il totale della spesa decentrata per le RSO (Regioni a Statuto Ordinario) e il totale del gettito dei principali tributi, prevede che il fondo per la perequazione sia pari a 17.242 milioni di euro. Il fondo, dato dalla sommatoria dei residui fiscali positivi di Lombardia (9.252 milioni di euro), Emilia Romagna (2.694 milioni di euro), Veneto (2.528 milioni di euro), Piemonte (2.157 milioni di euro) e Toscana (610 milioni di euro) andrebbe ripartito in misura percentuale su tutte le Regioni che sono in deficit, ossia: Campania (-7.661 milioni di euro), Puglia (-3.514 milioni di euro), Calabria (-3.009 milioni di euro), e in misura inferiore anche Basilicata (-928 milioni di euro), Abruzzo (-712 milioni di euro), Umbria (-655 milioni di euro), Molise (-381 milioni di euro), Liguria (-254 milioni di euro), Lazio (-200 milioni di euro) e Marche (-42 milioni di euro). Il residuo fiscale pro capite è un indicatore in grado di esplicitare in maniera concreta quale dovrebbe essere il contributo di ogni cittadino al fondo di perequazione. Dall'ipotesi formulata, risulta che, ad esempio, i lombardi dovrebbero trasferire alle Regioni meno ricche una quota pro capite di 1.027 euro, mentre i lucani riceverebbero in media 1.525 euro. Secondo le ultime stime Isae, analizzando la nuova spesa finale devoluta alle Amministrazioni locali, ossia le spese dirette che le Regioni, i Comuni, le Province e gli altri Enti locali sono chiamate a sostenere dopo la riforma, nel periodo fra il 1999 ed il 2003 si evidenzia come l'andamento sia complessivamente in crescita, con un'incidenza sul Pil che nel 2003 raggiunge il 5,2%, dopo il calo registrato fra il 2001 e il 2002, passando dal 5% al 4,7%. Considerando il quinquennio nel suo complesso, si evidenzia una crescita della spesa per le Regioni a statuto ordinario di 14.444 milioni di euro (passando da 44.025 milioni di euro nel 1999 a 58.469 milioni di euro nel 2003). L'analisi dei dati regionali rileva che nel 2003 l'incidenza della spesa finale è più elevata in Calabria (11,47%), in Basilicata (10,14%) e in Campania (9,94%), mentre appare decisamente più contenuta nelle regioni più ricche: Emilia Romagna (3,31%), Lombardia (3,35%), Piemonte (3,85%) e Veneto (3,99%). L'andamento della spesa complessiva sostenuta dalle Amministrazioni a decentramento avvenuto (calcolata come incidenza rispetto al Pil) è in linea con la nuova spesa finale devoluta, segnando una dinamica in crescita ad eccezione del periodo fra il 2001 e il 2002. Dal confronto fra le due tipologie di spesa, si evidenzia come la nuova spesa da decentrare registri un trend crescente più elevato di quello della spesa totale. Nel primo caso dal 1999 al 2003 la variazione percentuale è pari al 32,8%, mentre nel secondo il valore in crescita si attesta al 27,1% (in valori assoluti, la spesa totale passa da 173.050 milioni di euro del 1999 a 220.030 milioni di euro nel 2003).

Dall'analisi dei dati a livello regionale si può immediatamente notare come, in termini di differenza fra l'incidenza del Pil del primo anno considerato rispetto all'ultimo, le Regioni a segnare i maggiori incrementi di spesa siano soprattutto quelle del Mezzogiorno. In testa la Calabria, con un aumento di quasi 6 punti percentuali; seguono la Basilicata (3,6 punti) e la Puglia (3 punti). Infine è il Piemonte a segnare uno scarto di 2 punti percentuali, il valore più elevato del Centro-Nord. Al contrario, le differenze più contenute si registrano in Liguria e nelle Marche, con 0,4 punti percentuali, nel Lazio (0,6 punti) e in Abruzzo (0,7 punti).



Passando all'analisi delle principali imposte delle Amministrazioni che andrebbero a coprire le spese sostenute, si registrano tassi di variazione positivi in tutta Italia, ma che in media per le Regioni a statuto ordinario diminuiscono durante i cinque anni considerati, passando dall'8,9% al 5,1%. Nell'ultimo arco temporale, fra il 2002 e il 2003 la variazione più consistente si riferisce al gettito delle Amministrazioni locali della Calabria (6,9%), mentre l'incremento meno significativo si registra in Lombardia (+3,6%).

Inoltre, vale la pena notare che, come riscontrato per le spese, anche per le imposte, si rileva in media un andamento crescente in tutto il periodo considerato salvo che per il periodo fra il 2001 ed il 2002.

Il nuovo testo costituzionale garantisce agli Enti decentrati che le varie forme di finanziamento riconosciute (tributi propri, compartecipazioni e trasferimenti perequativi) consentiranno di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Questo significa che nel momento del passaggio di competenze a livello sub-nazionale dovrebbe essere garantita l'invarianza delle risorse rispetto ai livelli di spesa statale precedenti alla riforma. Dallo scenario predisposto dall'Isae riguardo quelle che dovrebbero essere le entrate delle Amministrazioni locali a decentramento avvenuto, si rileva come l'insieme delle "imposte da decentrare" presentino un trend di crescita non sufficiente a controbilanciare l'andamento della spesa stimata. Secondo le stime effettuate dall'istituto di ricerca, nell'ipotesi di devoluzione totale dell'imposizione tributaria, rispetto alla situazione ante-decentramento l'incremento delle entrate degli Enti locali, nel 2003, sarebbe pari al 67%; un valore significativo, rispetto all'incremento della spesa, stimato al 35%, ma non proporzionato al fabbisogno in termini assoluti di copertura delle uscite degli Enti locali, poiché se le imposte complessive sarebbero di circa 45 miliardi, le spese si attesterebbero a circa 69 miliardi, con un *fondo* considerevole, pari a 24 miliardi di euro.

Gli effetti del federalismo fiscale nella Legge finanziaria 2006. A rendere ancora più difficoltoso il cammino della devoluzione finanziaria è il rispetto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno ai quali sono sottoposti gli Enti decentrati: è in questa direzione che vanno i provvedimenti "taglia spese" contenuti nelle ultime Leggi finanziarie. Sulla base della bozza della nuova Legge finanziaria 2006, il risparmio "forzato", ai fini della realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica per l'anno prossimo, dovrebbe interessare le spese correnti degli Enti locali, ad esclusione delle spese per il personale e le spese sociali, che potrebbero subire un taglio del 6,7%.

L'Eurispes, nel tentativo di tracciare una situazione prospettica sulle possibili conseguenze che una riduzione di parte della spesa corrente avrebbe sui bilanci delle Amministrazioni comunali, ha provato a stimare, partendo dall'analisi del quadro finanziario dei Comuni, in che misura tale riduzione possa incidere sul livello di pressione tributaria. In altri termini, si è cercato di stimare l'aumento della tassazione locale necessaria affinché gli Enti comunali possano "pareggiare" i bilanci per continuare a garantire e/o migliorare il livello dei servizi ai cittadini. Il taglio del 6,7% su parte delle spese correnti delle Amministrazioni comunali delle Regioni a statuto ordinario previsto dal nuovo disegno di Legge finanziaria ammonterebbe a quasi 1.400 milioni di euro. Un "risparmio forzato" ottenuto dalle spese correnti di ogni singola Regione al netto della spesa sociale e della spesa per il personale. Partendo da una spesa corrente totale di oltre 38mila milioni di euro decurtata sia della spesa per il personale (12.212 milioni di euro) sia della spesa di carattere sociale quale risulta dalla classificazione per funzioni dei bilanci comunali (5.310 milioni di euro), si arriva ad una spesa corrente di 20.483 milioni di euro alla quale si è applicato un taglio del 6,7% pari a 1.370 milioni di euro. Nelle Regioni del Nord è concentrato il maggior "risparmio forzato" pari a 673 milioni di euro, seguite da quelle del Centro con 362 milioni di euro e dal Sud con 335 milioni di euro.

Dall'analisi dei dati emerge che a subire il maggiore contraccolpo, in termini di incremento delle entrate tributarie, sarebbero le Amministrazioni comunali delle Regioni del Mezzogiorno (8,6%), le quali godono di una minore autonomia finanziaria e impositiva. A seguire gli Enti comunali del Centro con un +6,5% e del Nord con un aumento del 5,9%. In particolare, l'inasprimento della tassazione locale riguarderebbe principalmente i Comuni del Molise con il 10,6%, quelli della Calabria (10,2%), della Basilicata (9,2%) e della Campania (8,3%). Di contro, si ipotizza una minore pressione fiscale soprattutto nei Comuni delle Regioni del Nord che presentano maggiori livelli di autonomia. Valori al di sotto della media delle Regioni a statuto ordinario (6,6%) si registrano, infatti, in Emilia Romagna, in cui si prevede un aumento del gettito fiscale pari al 4,4%, in Lombardia, con un incremento potenziale dell'imposizione pari al 5,4% e a seguire: Liguria e Veneto (5,6%) e Toscana (5,9%).



[Scheda 33]

FINANZA LOCALE: COME LE AMMINISTRAZIONI FANNO DI NECESSITÀ VIRTÙ

La leva delle tariffe. I tagli operati dalle ultime quattro manovre finanziarie sui bilanci dei Comuni ammontano, secondo le stime Anci, a circa 5 miliardi di euro. A queste perdite, calcolate sulle Finanziarie dal 2003 al 2006, occorre aggiungere le riduzioni di stanziamenti statali decise a svantaggio di alcuni interventi settoriali gestiti in gran parte dai Comuni, come il fondo sociale per gli affitti (-100 milioni nel 2005) e soprattutto il Fondo nazionale per le politiche sociali; questo ha perduto, nel 2005, 500 milioni destinati in gran parte alla rete dei servizi comunali e rischia di perderne altrettanti nel 2006. Un'analisi dell'Eurispes effettuata sui consuntivi 2000-2003 e sui bilanci di previsione 2004 dei Comuni capoluogo di provincia, mostra come la gestione dei proventi da servizi pubblici presenta divari enormi a livello territoriale, con effetti importanti sulle capacità dei Comuni di raggiungere livelli di efficienza accettabili e, soprattutto, gli equilibri di bilancio senza dover rinunciare all'erogazione di prestazioni alle persone. Nel Nord-Ovest del Paese, i ricavi dei servizi provenienti da rette e ticket incidono mediamente per l'11,7% sul totale delle entrate correnti; tale percentuale scende al 10,8% nel Nord-Est e al 9,3% nel Centro, per abbassarsi notevolmente fino al 6,6% nel Mezzogiorno, dove è evidente una tendenza alla diminuzione (dal 2002 al 2004). Secondo le previsioni del 2004, nel complesso dei Comuni capoluogo ogni cittadino dovrebbe partecipare ai costi dei servizi pagando tariffe per 109,15 euro; una cifra che aumenta fino a 144,22 euro nei Comuni del Nord-Ovest e scende a 62,09 euro al Sud. Considerando i singoli comuni, a Taranto l'incidenza dei proventi da servizi sul totale delle entrate correnti si attesta allo 0,8%, a Messina, Bari, Foggia e a Catania non raggiunge il 4%. Al contrario, i Comuni che hanno utilizzato maggiormente la leva tariffaria sono Campobasso, Verbania, Pescara e Pordenone, Treviso, Pavia, Cosenza, Trapani, Ascoli Piceno e Piacenza, dove l'incidenza dei proventi da servizi pubblici supera il 16%. I divari nella gestione delle tariffe sono significativi anche considerando i consuntivi del 2003, relativamente ai singoli servizi. Al confronto con gli altri servizi di carattere sociale, il grado di copertura della spesa per il servizio di asilo nido risulta piuttosto basso e si attesta mediamente, a livello nazionale, all'8,4%; una percentuale che si abbassa addirittura fino al 2,8% nel Mezzogiorno e si eleva al 13% nel Nord-Est. Per quanto riguarda i servizi della scuola (assistenza, trasporti e mense), la copertura tariffaria della spesa impiegata dai Comuni si attesta mediamente al 21,2%, con punte in alto del 38,3% nel Nord-Est e in basso fino al 7,9% nel Mezzogiorno. La compartecipazione alle spese da parte degli utenti raggiunge livelli più elevati (circa il 22%) nel caso delle piscine, ma anche in questo caso mostra divari territoriali enormi.

La dinamica delle entrate. Nel 2004, secondo i dati di cassa rilevati dalla Corte dei Conti, il totale delle entrate correnti degli 8.093 Comuni esaminati è pari a 45.517 milioni di euro in termini di riscossioni totali, riportandosi quasi al livello del 2002 dopo il calo dell'1,88% evidenziato nell'esercizio 2003 (44.682 milioni di euro). Nel periodo 2002/2003, l'aumento dei tributi deve essere collegato principalmente all'Irpef devoluta ai Comuni, a fronte della diminuzione dei trasferimenti. Nel 2004 la crescita dei tributi può essere collegata a una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, piuttosto che all'Irpef devoluta ai Comuni, e all'addizionale facoltativa all'Irpef, perdurando il blocco delle aliquote. I trasferimenti correnti ammontano in termini di cassa a 12.286 milioni di euro a fronte dei 12.616 del 2003, registrando una flessione del 2,62%. La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni deriva principalmente dagli utili provenienti dallo Stato; questi ultimi, infatti, scendono dai 7.884 milioni del 2003 ai 7.514 del 2004, con una diminuzione in cifra assoluta di 370 milioni di euro pari al 4,69%. Pertanto ne consegue che, negli anni 2003/2004, al forte aumento delle entrate tributarie corrisponde una simmetrica riduzione dei trasferimenti. Il saldo degli equilibri di parte corrente evidenzia un disavanzo di 2.097 milioni di euro: ciò significa che al "federalismo della spesa" in atto nel Paese non corrisponde il federalismo fiscale; quest'ultimo doveva assicurare agli Enti locali risorse certe per lo svolgimento delle attività istituzionali. Peraltro, come rileva la Corte dei Conti, nel 2004 la spesa corrente aumenta del 4,19% (pagamenti) a causa soprattutto della crescita della spesa per il personale, pari al 12,69%, da collegarsi ai pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto Enti locali. Aumenta, perciò, sul totale delle entrate correnti, il peso percentuale del personale che, insieme agli oneri per ammortamento del debito, assorbe in media il 40% delle entrate correnti, con picchi del 60% per alcuni Enti.



La finanza derivata. Agli strumenti di finanza derivata fanno ricorso soprattutto le Amministrazioni locali del Sud e quelle in difficoltà di bilancio, che puntano sugli swap, rimodulando gli interessi del debito contratto, non solo per ridurre l'indebitamento, quanto soprattutto per fare cassa e finanziare i «servizi indispensabili alla collettività» non alterando gli equilibri di parte corrente. Tali equilibri sono sempre più difficili da raggiungere dopo le ultime disposizioni delle recenti Finanziarie e il sostanziale blocco della finanza locale. È questo il «percorso di sopravvivenza finanziaria» che hanno intrapreso gli Enti locali di dimensioni medio-piccole. L'uso del «derivato» SWAP², introdotto dall'articolo 41 della Finanziaria 2002, permette di coprire al meglio il rischio interessi mediando tra tasso fisso e tasso variabile, ma può anche consentire agli Enti, utilizzandolo in modo improprio, di speculare e generare cassa nel breve periodo con conseguenti maggiori rischi su lungo termine. La Corte dei Conti ha svolto un'indagine su un campione costituito da 138 Comuni e 11 Province, con popolazione compresa tra gli 8mila e 99.999mila abitanti, che negli anni recenti hanno fatto maggiormente ricorso a operazioni finanziarie derivate. Dall'analisi di questo campione sono emersi dati puntuali su debito e derivati in un arco temporale compreso tra il 2000 e il 2004. La consistenza complessiva del debito degli Enti presi in esame ammonta attualmente a 4.052 milioni di euro, con una crescita complessiva del 45,6% rispetto ai quattro anni precedenti: inoltre cresce l'ammontare dello stock 2004 anche sull'anno precedente (+17,6%). Con una prevalenza di mutui e obbligazioni a tasso fisso. Le prime operazioni sui derivati si registrano già nel 2000, anno durante il quale cinque Comuni (Alessandria, Settimo Torinese, Castel Goffredo, Allassio, La Spezia) hanno sottoscritto swap per 93,9 milioni. Alla fine del 2003 il capitale «swappato» è salito in maniera vertiginosa a 1.627 milioni, pari al 38,4% del debito complessivo. Al 31 dicembre 2004, il capitale interessato alle operazioni di swap è di oltre 1.871 milioni di euro, il 37,6% del debito complessivo. I dati rilevati evidenziano la variabilità locale delle operazioni, e in particolare il maggiore ricorso allo swap da parte di Comuni e Province del Sud e delle Isole, mentre restano rilevanti, per dimensioni finanziarie del capitale, alcune operazioni di singoli Comuni del Nord e del Centro. Gli Enti che espongono un più elevato capitale swappato sono: Pisa (104,7 mln), Civitavecchia (109,1 mln), Alessandria (79,7 mln), Lecce (44,9 mln), Cerignola (46,9 mln), Cosenza (70,9 mln); nonché le due Province di Udine (63,9 mln) e Chieti (63,7 mln). Gli Enti locali di piccole e medie dimensioni, oggetto del campione, più che su rinegoziazioni o conversione dei mutui in essere hanno privilegiato il ricorso alla finanza derivata. Gli swap sono stati utilizzati nella maggior parte dei casi per ridurre il costo del debito, spesso insostenibile, in prevalenza rappresentato da mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti. Frequenti, 61 swap su 142, sono stati i casi di corresponsione all'Ente di un premio di liquidità, il cosiddetto «upfront», in genere superiore all'1% e, in diversi casi, superiore al 3,5% fino ad arrivare al 9,8 %. Decisamente complesse le strutture utilizzate: swap con soglie minime o massime al cui raggiungimento il tasso torna variabile con l'aggiunta di uno spread; barriere (vendita di opzioni cap con tetti che variano dal 5,8% fino al 3,9% negli anni compresi tra il 2005 e il 2008) a favore delle banche (qualora l'Euribor dovesse sfondare la soglia, l'Ente locale pagherà il tasso interbancario più uno spread). Il profilo di rischio è segnato da spread spesso elevati: quasi mai sotto il 2,2% con picchi fino al 4,85%. Inoltre la Corte precisa che persino con i «collar» (acquisto di tetto al rialzo e vendita di tetto al ribasso) non sempre le soglie offrono sicura protezione all'Ente. Sulla gestione attiva del debito e sul ricorso ai derivati hanno inciso altri fattori specifici. Alla riduzione dei trasferimenti s'è accompagnato, infatti, il blocco della fiscalità con le Finanziarie 2003 e 2004 (e ora anche con quella per il 2005), che ha provocato «un forte disallineamento delle entrate con gli andamenti di spesa e conseguente disavanzo complessivo». Pertanto: per poter garantire quella che è la loro mission, cioè i «servizi indispensabili» ai cittadini, «le risorse assorbite a copertura hanno prosciugato larga parte delle entrate correnti». Cosicché «il margine effettivo da destinare agli oneri finanziari per il servizio del debito ne è risultato quanto mai ridotto, se non annullato».

Il Partenariato Pubblico Privato. Il numero delle iniziative di partenariato pubblico-privato è in costante aumento e il valore delle opere per le quali si ricorre ad esso lievita di anno in anno. Secondo i dati dell'Osservatorio nazionale sul Project Financing negli ultimi tre anni la crescita del partenariato pubblico-privato è stata progressiva. L'anno cruciale è stato il 2003 con 1.094 avvisi di gara che prevedono forme di partenariato pubblico-privato, contro i 580 del 2002. Il loro valore complessivo è stato di oltre 8,4 miliardi,

² Lo swap su tassi di interessi (IRS) è lo scambio dei flussi di interessi con riferimento ad importi nominali non trasferiti. Gli Enti locali possono avvalersi dell'IRS per ristrutturare il loro debito (mutui o emissioni obbligazionarie).



contro i 3,3 miliardi dell'anno precedente. Tali iniziative di partenariato pubblico-privato hanno registrato un incremento pari all'89% mentre è ancora più rilevante la percentuale relativa agli importi: +155%. La dimensione media dei lavori è cresciuta del 20%. Se nel 2003 era raddoppiato il numero degli avvisi di gara rispetto all'anno precedente, con un aumento del valore delle opere di oltre una volta e mezza, nel corso del 2004 si assiste ad un'ulteriore accelerazione. Sono stati pubblicati, infatti, 1.647 avvisi tra preselezione e bandi di gara di partenariato pubblico privato (project financing, per concessioni di costruzione e gestione, o di altro tipo, oppure per l'individuazione di partnership nelle forme più diverse), per un valore complessivo di oltre 12,6 miliardi. Nei primi otto mesi del 2005 (gennaio-agosto) si rileva complessivamente un aumento delle tipologie del partenariato pubblico-privato (il 10% in più rispetto al periodo precedente). Per quanto riguarda la domanda di Project Financing si registra una crescita costante e progressiva, a dimostrazione del forte interesse da parte delle Amministrazioni pubbliche a supplire in questo modo alla carenza di risorse. Nel periodo gennaio-agosto 2005 sono state censite 483 selezioni di proposte per un valore che supera i 2,5 miliardi, riferito a 398 avvisi con il costo dell'investimento noto. Il confronto con lo stesso periodo del 2004 evidenzia un trend negativo generalizzato: tuttavia la riduzione è superiore al 36% per valore e limitata al 3,6% per numero di iniziative. Tra gli Enti committenti, fanno la parte del leone i Comuni che, nei primi otto mesi dell'anno, hanno pubblicato 445 avvisi per 2,1 miliardi di importo richiesto, contro i 38 avvisi e poco meno di 450 milioni degli altri Enti. Le iniziative di finanza di progetto sono intraprese soprattutto dagli Enti del Sud e delle Isole: da queste aree territoriali provengono 233 bandi, pari al 48% del totale per un investimento complessivo di 1,1 miliardi (45% delle risorse totali). Prevalgono i progetti di importo compreso tra 1 e 2,5 milioni (20 avvisi su 75 di importo noto) e un sostanziale equilibrio tra le altre fasce d'importo individuate, fatta eccezione per quella dei maxi lavori che non ha totalizzato alcun avviso. Nei primi otto mesi del 2005, Comuni e altri Enti interessati alla finanza di progetto, preferiscono finanziare opere di valore inferiore ai 5 milioni di euro che rappresentano il 70% del totale degli avvisi di selezione proposte con importo segnalato. Rimane, tuttavia, alta l'attenzione per le opere di maggiore dimensione: infatti, dal confronto con i dati dello stesso periodo del 2004, emerge che le opere di dimensione media con un valore compreso tra 5 e 50 milioni, sono le uniche a poter vantare un bilancio positivo. Nel 2004 le opere da realizzare con la procedura della finanza di progetto (preselezioni e gare) sono cresciute fino a quota 841 per un investimento complessivo di oltre 8,4 miliardi. L'84% delle iniziative riguarda opere in cerca di proposte da parte di soggetti privati. Si tratta di 703 iniziative, un numero superiore del 32% rispetto al 2003, con un investimento complessivo superiore ai 7 miliardi e una dimensione media, per iniziativa, di 13 milioni di euro, circa il 30% in più rispetto al 2003. Il ricorso al Project financing riguarda tutte le dimensioni degli interventi, ma la maggiore concentrazione (74% degli interventi di importo noto) investe i tagli medio-piccoli, al di sotto dei 5 milioni di euro, ossia la domanda "normale". I settori di attività più gettonati dagli Enti territoriali sono 4: i parcheggi (18%), gli impianti sportivi (17%), le "reti" (10%) e i cimiteri (9%). Nonostante la riduzione del numero delle proposte, in termini di volume di investimenti, **il settore leader nella finanza di progetto è quello dei trasporti** con 3,8 miliardi nel 2004, un valore che supera di 3 volte il volume del 2003.

PPP&Mezzogiorno. Il PPP è oggi diffuso su tutto il territorio nazionale, ma l'area che mostra una maggiore propensione all'utilizzo di questo strumento è il Mezzogiorno, dove si concentra mediamente il 45-50% delle iniziative. Nel 2004, le Amministrazioni del Sud hanno attivato 773 progetti per 6,5 milioni. Le iniziative di partenariato pubblico-privato riguardano prevalentemente i settori parcheggi, impianti sportivi e reti, mentre il maggiore valore è concentrato in pochi ma grandi progetti volti a migliorare la mobilità urbana e turistica. Relativamente alla spesa, una quota significativa delle risorse è destinata alle concessioni in gestione di servizi (35% del totale area) grazie agli ingenti investimenti per la gestione delle risorse idriche. La Campania, con 255 iniziative (15% del totale nazionale) per 1,4 miliardi occupa la prima posizione della classifica numerica nazionale; la Sicilia con oltre 3,8 miliardi (25% del totale nazionale) per 172 iniziative guida invece la classifica nazionale per spesa. Sul risultato della Sicilia "pesano" soprattutto le gare per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Palermo e Messina (2,1 miliardi complessivi) e l'avviso per la selezione di proposte per realizzare la Metropolitana Pedemontana di Catania (850 milioni).



[Scheda 34]

PROPOSTE DI GOVERNANCE E MEDIAZIONE PER IL RAFFORZAMENTO DEL DIALOGO IN ITALIA ED IN EUROPA

Strategie preventive e società civile. La promozione di forme di rafforzamento del dialogo possono – anzi ormai devono – diventare una priorità per tutte le attività e gli ambiti in cui è chiamata ad essere protagonista quella che, per tante ragioni, non si può più definire “vecchia Europa”. Lo sviluppo di una *governance* volta ad allargare la partecipazione della società civile ai processi di elaborazione delle politiche e ad un maggiore rafforzamento della loro efficacia, spinge inevitabilmente a sviluppare “*strategie preventive*” nei confronti di molte dinamiche, soprattutto di quelle legate alla conflittualità che, purtroppo, in particolar modo l’Europa ha visto (ri)emergere e venire alla ribalta in maniera tragica anche negli ultimi anni. L’insegnamento tratto da questi eventi è che gli esperti nominati dai rappresentanti della classe politica, nei confronti della quale i cittadini in ogni caso sono chiamati a esprimere la loro fiducia, pur prevedendo il più delle volte l’avvicinarsi di sciagure e pericoli, hanno dimostrato di non saper tradurre facilmente le loro previsioni in azione. Anche questa incapacità dei tecnici di mettere in campo strategie in grado di scongiurare i conflitti nella società può essere considerata un indicatore della sempre maggiore sfiducia nutrita dai cittadini nei confronti delle istituzioni dello Stato. Si tratta di una crisi di fiducia confermata in maniera fin troppo evidente anche dai dati della tabella che segue.

Fiducia nelle Istituzioni Anno 2005

Può esprimere il suo livello di fiducia nel Governo, nel Parlamento, nella Magistratura e nel Presidente della Repubblica?	Fiduciosi	Non fiduciosi	Non sa/ non risponde	Totale
Presidenza della Repubblica	79,0	18,6	2,4	100,0
Magistratura	44,0	53,6	2,4	100,0
Parlamento	34,0	48,2	17,8	100,0
Governo	32,9	63,7	3,4	100,0

Fonte: Eurispes, 17° Rapporto Italia - Sondaggio: “La fiducia dei cittadini nelle Istituzioni”.

Tuttavia, fortunatamente, oltre ai consulenti fallibili, esistono anche altri protagonisti legati invece alla società civile che, se coinvolti sistematicamente dalle Istituzioni, potrebbero permettere anche agli organi dello Stato di riacquistare margini di fiducia da parte dei cittadini. Si tratta ovviamente delle parti sociali, delle Ong, delle associazioni comunitarie, religiose, del volontariato o del “Terzo settore” che hanno dimostrato di avere caratteristiche ideali per offrire affidabilità e garanzie. Infatti, in qualità di *attori* pienamente *sociali*, esse possono vantaggiosamente lavorare nell’ambito di quelle che abbiamo definito *strategie preventive*. Infatti queste caratteristiche, proprie delle organizzazioni della *società civile*, favoriscono, nell’elaborazione delle strategie preventive dei conflitti, il riconoscimento tempestivo (*early warning*) del profilarsi di una situazione pericolosa, consentendo azioni altrettanto tempestive (*early action*) fondate appunto sulla prevenzione. Sviluppare pertanto una *governance partecipativa* per prevenire le dinamiche conflittuali, favorendo il rafforzamento in maniera flessibile di partenariati tra attori sociali e autorità locali, significa evitare il verificarsi di processi di normalizzazione della violenza.

Prevenzione operativa e prevenzione istituzionale. Comunque è fondamentale, fin dall’inizio, essere consapevoli dell’esistenza di spazi e possibilità per agire prima che le dinamiche di contrapposizione e di conflitto si manifestino, degenerando successivamente in forme di violenza. Questa modalità di intervento si può definire *prevenzione operativa*. Riguardo all’importanza della prevenzione, bisogna comunque ricordare che, negli ultimi anni, nell’Unione europea la Svezia ha dato alle stampe un opuscolo nel quale proponeva cinque obiettivi principali da perseguire per favorire nel Vecchio Continente la prevenzione dei conflitti violenti. È ovvio che nel caso delle politiche di prevenzione dei conflitti, l’istituzione di gran lunga più importante per la definizione di una *governance* politica di riferimento è l’Unione europea che, in questo campo, dispone di un ampio ventaglio di misure che riguardano: la cooperazione allo sviluppo; gli aiuti umanitari; la diplomazia istituzionale; le politiche di tutela dei diritti umani; la politica estera e di sicurezza comune. Per le proprie strategie di intervento, la Commissione Europea ha dato vita anche ad alcuni organismi ad hoc come, ad esempio, la *Conflict Prevention Unit* e la *Policy Planning and Early Warning Unit*. Esistono anche alcuni interessanti documenti dai quali emerge la volontà della stessa Commissione e



del Parlamento europeo, di definire una strategia integrata per la prevenzione dei conflitti. Il primo documento sul quale è opportuno soffermarsi riguarda la Commissione Europea, che ha formulato una precisa comunicazione sulla prevenzione dei conflitti. Il secondo documento è invece una risoluzione del Parlamento europeo.

Dal futuribile al praticabile. Benché l'attenzione dell'istituzione europea per lo sviluppo di una *governance* orientata alla prevenzione sia importante, le dinamiche che provocano conflitti violenti devono però, ancora, essere sistematicamente affrontate in tutta la loro complessità. Per questa ragione alle cosiddette strategie preventive dei conflitti, destinate a diventare concretamente – sia in Italia che nel Vecchio Continente – una *futuribile* priorità di tutti i settori e di tutte le attività, bisogna affiancare quanto prima un *praticabile* percorso di apprendimento delle pratiche di mediazione consensuale, tale da generare «cambiamenti nel comportamento, derivanti da precedenti comportamenti in situazioni analoghe» (Berelson - Steiner, 1969). Alcuni *attori sociali*, come le organizzazioni del Terzo settore, lavorano da tempo sulle strategie di prevenzione dei conflitti violenti sedimentando anche bibliografie contenenti alcuni importanti documenti, mentre altre hanno, invece, iniziato a promuovere positive esperienze di tipo fondamentalmente pratico nel campo della mediazione. Se esiste dunque la volontà, anche politico-istituzionale, di favorire lo sviluppo della prevenzione dei conflitti, allora possono legittimamente aprirsi canali concreti per una progettazione educativa e formativa volta a diffondere un approccio operativo alla mediazione consensuale dei conflitti. Si tratta di uno strumento che deve essere considerato ovviamente non come semplice suggestione informale, ma come *arte del possibile*, strutturata e configurata fondamentalmente in modo tale da potersi rivelare un'efficace dinamica sociale di mutamento dal grande impatto *trasformativo* e, proprio per questo motivo, ideale per immunizzare contesti ed ambienti dove il conflitto (come è accaduto in Europa) si può nuovamente scatenare senza controllo.

La mediazione consensuale e la ricaduta sociale maieutica. Malgrado il termine conflitto continui comunque ad evocare nella cultura europea concetti o immagini sgradevoli, questa resistenza culturale si può sradicare stimolando e praticando percorsi di nuova comprensione, che inizialmente educino a riconoscere i conflitti come un fatto naturale e a discriminarli di per sé, non certo come beni assoluti, ma neanche come mali incurabili. Per far sì che ciò accada è indispensabile «attivare progetti che non rispecchiano la cultura dominante, ma sono piuttosto – come appunto la mediazione – espressione di (...)» quella che il sociologo francese Jean Pierre Bonafé-Schmitt considera giustamente «una controcultura». Questo è l'approccio di Ralf Dahrendorf (1971) secondo il quale non bisogna rimuovere, sopprimere o considerare il conflitto come un elemento che ha un valore negativo, ma anzi è necessario valorizzarlo come un elemento dinamizzante da non temere, ma da guardare con interesse in quanto stimola, in ogni caso, cambiamenti in una società che altrimenti apparirebbe statica ed irrealistica. Ciò diventa possibile favorendo un approccio culturale che sviluppi, soprattutto attraverso diffuse pratiche di *governance* partecipativa, una delle competenze chiave per la Mediazione: non bisogna continuare a rafforzare, nelle esperienze di conflitto, radicate dinamiche di assoluta competizione tra le parti, ma stimolare invece un approccio cooperativo in grado di far affrontare alle parti i conflitti insieme, non nell'ottica della prevaricazione, bensì in quella del cambiamento migliorativo. In fondo questo si richiede alla mediazione per ristabilire il dialogo tra agenti antagonisti e condurli a raggiungere un obiettivo concreto: la riorganizzazione completa delle loro relazioni, affinché questa diventi la più soddisfacente possibile per tutti e favorisca equità, non equidistanza, ma invece, equivicinanza. Alla mediazione consensuale dei conflitti viene riconosciuta una funzione sociale di tipo maieutico perché, facendo riferimento alla radice etimologica antica greca di questo aggettivo, contribuisce a far emergere, attraverso lo sviluppo delle risorse di cui dispongono gli *agenti antagonisti*, tutti quegli elementi squisitamente sociali che ne possono favorire ed amplificare le capacità di sviluppo e di apprendimento di nuove competenze. Non c'è dubbio però che comporre, regolare e superare i conflitti, anche violenti, resta comunque un cammino lungo e faticoso, sebbene proponibile con illuminate ed adeguate politiche nazionali e comunitarie di *governance*. Lungo e faticoso come tutti quei processi sociali ad alta intensità che possono proiettare, però, l'Italia e la Comunità Europea verso politiche di *governance* orientate al raggiungimento concreto di *best practices*, non certo impossibili da realizzare.



[Scheda 35]

IL BLOCCO DELLA DECISIONE POLITICA. DUE STORIE DIVERSE: SCANZANO E LA VAL DI SUSA

In questa scheda sono presentate due ricerche che l'Eurispes ha svolto sui giornali quotidiani in tempi differenti su due temi si che riferiscono all'utilizzo della tecnologia e al suo impatto sull'ambiente e hanno avuto grande eco sui media. La prima riguarda la vicenda di Scanzano, ovvero la scelta del sito unico per le scorie nucleari italiane. La seconda, più recente, riguarda la linea ferroviaria veloce in Val di Susa.

Il sito unico di Scanzano. Nel lavoro che affronta la questione Scanzano sono state prese in considerazione le testate giornalistiche che coprono gran parte del Paese. Sono considerate testate nazionali, *Corriere della Sera*, *la Repubblica* e *Il Sole-24 Ore*; mentre le altre sono considerate le più diffuse a livello regionale e intraregionale: *La Stampa* (area del Nord-Ovest); *Il Gazzettino* (area del Nord-Est); *Il Messaggero*, *La Nazione-Resto del Carlino* (area del Centro); *Il Mattino di Napoli* e *la Gazzetta del Mezzogiorno* (area del Sud); *L'Unione Sarda*; *la Repubblica* edizione pugliese-lucana. Il periodo di tempo considerato si estende dal 14 novembre al 31 dicembre del 2003, anche se bisogna rilevare che dopo il 5 dicembre di fatto l'argomento Scanzano scompare quasi completamente dalla stampa quotidiana: pertanto si è ritenuto di fermare l'indagine a questo ultimo periodo. Gli articoli analizzati sono stati complessivamente 435. Dall'analisi risulta che l'attenzione al caso di Scanzano è abbastanza elevata: **più di un terzo degli articoli è stato annunciato in prima pagina e collocato in posizione di apertura.**

Si può constatare, però, una certa neutralità espositiva: la titolatura, più che richiamare ad effetto, ha descritto in maniera esplicita o allusiva il contenuto del testo, che nel 68% dei casi è stato un servizio. I giornalisti hanno firmato il pezzo nel 61% dei casi, mentre il 22% di articoli è rimasto privo di indicazione relativa all'autore. Per quanto riguarda la presentazione del testo, esso ha raramente intenti scientifici: il tema dominante è la politica, mentre la tecnologia è l'argomento centrale del 12% dei testi. Ancor meno rilevante la descrizione degli effetti ambientali dell'evento, la cui presenza (2%) è pressoché ininfluenza: pertanto solo in pochi casi (17%) è presente un contesto scientifico di riferimento. L'orientamento del testo è prevalentemente critico ed i corsi di azione proposti dagli autori, nel 64% dei casi, sono di natura politico-istituzionale. Anche in questo caso le motivazioni di carattere scientifico-tecnologico riscuotono meno sostegno da parte della stampa: sono citate nel 24% degli articoli. Il tipo di comunicazione veicolata sull'evento Scanzano non ha carattere complesso: la scarsa attenzione mostrata verso le tematiche tecnologico-scientifico si traduce in un'esposizione di tipo narrativo-descrittivo che richiede, principalmente, una capacità di comprensione ed un livello di istruzione medio-basso. I testi, infatti, in prima istanza descrivono fatti e fenomeni, secondariamente argomentano e commentano l'evento ed, in ultima istanza, illustrano problemi. Negli articoli non vengono proposte soluzioni, nonostante si lasciasse spazio al suggerimento di corsi di azione. I giornalisti si avvalgono prevalentemente di fonti governative.

La ricerca sulla TAV in Val di Susa. La vicenda sul passaggio del treno ad alta velocità (TAV) nella Val di Susa è salita alla ribalta della cronaca nel novembre 2005. Le testate studiate, scelte tra quelle di interesse nazionale, sono tre: *Il Sole-24 Ore*, *la Repubblica* e *La Stampa*. Il periodo di osservazione si è svolto nel periodo che va dal 1° novembre al 13 dicembre 2005. In questo lasso di tempo sono stati pubblicati, nei tre quotidiani, 214 articoli inerenti agli avvenimenti in Val di Susa.

Il 1° novembre, giorno d'inizio dell'analisi, sono stati pubblicati 5 articoli sugli eventi in Val di Susa; il 13 dicembre, ultimo giorno utile per poter concludere la ricerca, ne sono stati pubblicati 14. L'apice dell'interesse da parte dei quotidiani si è registrato il 7 e l'8 dicembre con, rispettivamente, 25 e 27 articoli usciti sulla stampa. Il 10 e l'11 del mese, giorni ricchi di incontri politici, a causa di uno sciopero dei giornalisti, i quotidiani non sono usciti in edicola e questo ha ridotto il numero di articoli da analizzare.

L'attenzione all'evento in Val di Susa si è mostrata molto elevata: il 47,7% degli articoli è stato annunciato in prima pagina a fronte del 52,3% che non ha avuto nessun richiamo in prima. A testimonianza dell'importanza attribuita all'evento si può osservare la collocazione del pezzo nelle pagine interne. Il 36% è stato collocato in posizione di apertura di pagina, il 4,7% in taglio alto e il 17,3% in taglio medio. Tra i pezzi collocati in spalla o in taglio basso sono, inoltre, inclusi 9 editoriali a varia firma.

La presentazione del testo ha raramente intenti scientifici: il tema dominante è la cronaca (42,8%), mentre la politica è l'argomento centrale del 28,6% dei pezzi. L'informazione scientifica e tecnica nonché le misure tecniche e legislative interessano, complessivamente, il 6,3% dei pezzi. I commenti sono presenti nel



19,3% degli articoli a dimostrazione della presa di posizione di alcune testate. In particolare *La Stampa* ha adottato una campagna favorevole alla linea ad alta velocità richiamandone l'importanza economica e strategica per la popolazione della Valle.

L'intento del pezzo è prevalentemente quello di fornire elementi descrittivi (49,5%). L'interesse dei giornali, infatti, è stato legato alle manifestazioni di protesta e agli elementi di colore (15%). Gli elementi di valutazione sono presenti nel 35,5% dei testi e sono una diretta conseguenza della posizione favorevole assunta, in particolar modo, dalla testata piemontese. L'intento scientifico degli articoli analizzati è basso. Meno del 15% di essi fa riferimento ad una tecnologia. Ciò non implica, però, che vi sia un approfondimento degli aspetti tecnologici nell'articolo: in molti pezzi, infatti, non sono citati né i vantaggi (27,6%) né i rischi (48,3%) impliciti nella tecnologia oggetto d'analisi. A conferma della posizione favorevole espressa generalmente dalle 3 testate si osserva che sui 29 pezzi che si riferiscono ad una tecnologia, il 72,4% prende in considerazione gli aspetti positivi della stessa, mentre il 51,7% ne illustra i rischi. I vantaggi citati sono prevalentemente di tipo economico (17 su 21 articoli) e in parte (6 su 21) di tipo ambientale, mentre quelli politici, socio-culturali e sulla vita quotidiana sono considerati quasi inesistenti: sono citati 4 volte.

Per quanto riguarda i rischi legati all'uso della tecnologia, l'importanza delle variabili si capovolge a totale favore delle questioni ambientali: in 14 pezzi su 14 è citato il pericolo ambientale. In un terzo degli articoli sono, inoltre, segnalati i rischi che si potrebbero verificare sulla vita quotidiana, in particolare il maggior traffico. Nella percezione del rischio le difficoltà di tipo economico, politico e socioculturale sono marginali: sono state indicate in 3 articoli su 14.

L'atteggiamento espresso nei testi è coerente con il tema degli stessi. Trattandosi, infatti, nella maggior parte di articoli di cronaca, l'orientamento complessivo del messaggio esprime un atteggiamento prevalentemente acritico (57,9%) riguardo al tema trattato. Si nota, altresì, un atteggiamento critico e persino polemico, rispettivamente, nel 20,6% e nel 9,8% degli articoli. Il pezzo descrive prevalentemente fatti o fenomeni (60,3%): l'esposizione è focalizzata su argomentazioni e commenti nel 19,2% dei casi e sull'illustrazione dei problemi nell'11,7%. **Solo 19 articoli su 214, pari all'8,9%, hanno un intento propositivo e suggeriscono possibili soluzioni del problema.**

Il testo valuta o suggerisce corsi d'azione nel 27,6% dei casi. Questi suggerimenti riguardano in maggioranza aspetti politico istituzionali e socio culturali. Anche in questo caso le azioni di carattere scientifico-tecnologiche riscuotono meno sostegno da parte della stampa: sono citate in 6 articoli su 59.

Modalità di comunicazione. La scarsa attenzione mostrata verso le tematiche tecnologico-scientifiche si traduce in un'esposizione di tipo narrativo-descrittivo. I giornalisti si avvalgono prevalentemente di fonti governative, siano esse centrali (37,3%), regionali (11,8%) o locali (6,9%). L'università e la comunità scientifica è invece citata nel 3,9% dei casi.



[Sondaggio • Scheda 36]

LA CHIMICA A PORTO TORRES: UNA STORIA DIMENTICATA

Il lavoro a Porto Torres. La situazione lavorativa a Porto Torres è stata caratterizzata negli ultimi decenni da notevoli perdite di occupazione nel settore trainante dell'economia, l'industria, non sempre compensate da un aumento di occupati in ambiti diversi. Qui, come in molte altre parti d'Italia, è aumentato il numero di addetti ai servizi, ma per lo più sotto forma di lavoro a tempo determinato. Inoltre un fenomeno rilevante è rappresentato dall'estrema parcellizzazione delle attività produttive: infatti mentre da un lato si registra un incremento delle Unità locali, dall'altro diminuisce il numero degli occupati. Per quanto concerne l'industria, si rileva il progressivo aumento delle Unità locali e, dunque, una frammentazione del mercato, caratterizzato dalla nascita di sempre nuove imprese, ma a fronte di un andamento complessivo del numero degli addetti inferiore. Dopo una impennata nel decennio 1961-71 e una stasi nel periodo 1971-81, si assiste al forte decremento del numero degli addetti negli ultimi due decenni. Gli altri settori, invece, registrano un andamento più regolare con un aumento parallelo di addetti e Unità locali. Nel complesso si direbbe che l'aumento della popolazione attiva è stato assorbito in larga misura dall'industria nell'arco di tempo compreso tra il 1961 e il 1981, in cui si registra un parallelo abbandono della campagna. Ai primi segnali di crisi del settore, la manodopera non impiegata nell'industria si concentra per lo più negli altri settori economici che, non a caso, nel decennio 1971-81, registrano un aumento più sensibile del numero di addetti rispetto ai periodi precedenti. Nel corso dell'ultimo decennio il forte calo registrato dall'industria non è compensato dalla crescita negli altri settori e il computo globale degli occupati cala drasticamente da 8.918 a 8.058 a fronte, peraltro, di un aumento costante delle Unità locali. Ciò indica, dunque, una progressiva frammentazione del mercato delle imprese che aumentano numericamente, ma impiegano un numero meno cospicuo di persone. Nello studio citato precedentemente si legge che: «Complessivamente, nel decennio 1991-2001, Porto Torres ha registrato una diminuzione degli addetti pari al 9,6%, da 8.918 del 1991 a 8.058 del 2001, mentre nella provincia di Sassari (2001), nello stesso periodo, il numero degli addetti è salito del 4,2% e nella regione del 5%». La crisi occupazionale e il calo degli addetti si sono verificati soprattutto nel settore dell'industria, in particolare in quello legato alla chimica: a questo proposito Eugenio Cossu, ex sindaco di Porto Torres e primo Presidente del Parco Nazionale dell'Asinara, afferma che: «Nel territorio comunale l'area occupata da impianti chimici occupa circa 1.500 ettari con un numero di addetti pari a 1.200 occupati circa, cioè un occupato ad ettaro».

Nonostante ciò, la struttura professionale a Porto Torres risente fortemente del passato industriale. Dal confronto con i dati dell'ambito provinciale, regionale e nazionale, si nota la sproporzione di quello comunale, rispetto agli altri valori, per quanto concerne l'agricoltura che presenta una percentuale sempre bassa, soprattutto in relazione al dato regionale. La presenza di popolazione destinata al settore dell'industria, invece, è fortemente sbilanciata – come si poteva prevedere – rispetto al resto della Sardegna mentre, rispetto al dato nazionale, presenta differenze meno significative, anche se di un certo rilievo. Infine, il dato che interessa le “altre attività” presenta forti differenze rispetto al territorio provinciale e regionale, mentre si avvicina al dato nazionale. In definitiva, si può affermare che il Comune di Porto Torres presenta una struttura delle professionalità presenti sul territorio fortemente differenziata rispetto al territorio che lo circonda nell'immediato (Provincia e Regione), mentre presenta differenze meno significative rispetto al territorio nazionale. Peraltro, questa annotazione deve essere relativizzata alla luce dell'ampiezza e dell'eterogeneità delle categorie adottate, in particolare per quanto riguarda la voce “altre attività” che costituisce nei quattro casi presi in considerazione sempre più della metà dei valori complessivi, e che avrebbe bisogno di un maggior livello di specificazione. Il dato relativo alla condizione lavorativa nel 2001, comparato con la situazione provinciale, regionale e nazionale, rafforza il quadro preoccupante che emerge sull'andamento del mercato del lavoro nel territorio di Porto Torres nel periodo compreso tra il 1961 e il 1991. Esso è ancor più significativo se disaggregato rispetto ai tassi di disoccupazione generale e giovanile. Nell'ambito di una situazione generale già molto critica rispetto alle altre aree geografiche prese in considerazione, le categorie più svantaggiate sono le donne e i giovani. Bisogna sottolineare peraltro che il tasso di disoccupazione a Porto Torres, nel decennio 1981-1991, è salito da 18,5 a 24,6. In definitiva, dalla lettura complessiva dei dati si nota che il processo di industrializzazione ha provocato profondi mutamenti nel tessuto socio-economico di Porto Torres, ma ad esso non si è accompagnato uno sviluppo complessivo



del mercato del lavoro che, anzi, subisce pesantemente gli effetti negativi della monocultura industriale poiché riesce a reinvestirsi solo parzialmente negli altri ambiti produttivi, che seguono l'andamento del settore di attività trainante (l'industria) e non sono in grado, da soli, di riassorbire l'eccesso di manodopera. Pertanto l'industrializzazione si è rivelata un fenomeno limitato nel tempo che non ha creato le condizioni necessarie per lo sviluppo del territorio. A questo proposito i dati riferiti ai diversi settori industriali mostrano chiaramente il perdurare della crisi di Porto Torres. Le forti perdite, relative peraltro solo agli ultimi due decenni del censimento, non sono state compensate all'interno del comparto industriale da altre attività, per cui gli spazi occupati dall'industria chimica sono rimasti per la maggior parte vuoti e con essi sono stati abbandonati sul territorio i rifiuti che la chimica ha prodotto negli anni, creando una situazione ambientale che preoccupa ancor oggi sia gli Amministratori locali che la popolazione.

La situazione dell'area industriale di Porto Torres. Come si è già rilevato precedentemente, nell'area di Porto Torres permangono diverse attività industriali di fatto dismesse ma mai realmente bonificate. Questa situazione ha portato la Regione autonoma della Sardegna, l'Assessorato della difesa dell'ambiente, il Servizio gestione rifiuti e bonifica siti inquinati e il Settore bonifica siti inquinati, a produrre un dossier apposito per il Comune. Di questi siti molti sono considerati a rischio di incidente rilevante, e di conseguenza pericolosi per la salute delle popolazioni. Oltre ai siti, nell'area industriale di Porto Torres sono presenti alcune discariche, autorizzate e non, che contengono materiali tendenzialmente molto pericolosi. In particolare, nell'area gestita dalla Syndial (ex Enichem), vi sono rifiuti che risalgono agli anni Settanta e Ottanta. In presenza di questo potenziale tossico e nocivo che risale ormai a più di trenta anni or sono, gli unici finanziamenti per la bonifica dei siti industriali e delle discariche associate sono stati effettuati dalla Regione, almeno fino al 2002, come risulta dal dossier dell'Assessorato all'Ambiente: «Gli unici finanziamenti concessi per il risanamento di aree industriali fanno capo alla legge regionale 20 aprile 2000, n.4 che ha previsto lo stanziamento tra l'altro di lire 5.300 milioni per interventi specifici di recupero e valorizzazione ambientale, destinati ad interventi straordinari per il risanamento di fenomeni di inquinamento in atto nell'area industriale di Porto Torres e nel Golfo dell'Asinara e un finanziamento a valere sulle risorse comunitarie del POR 2000-2006». A questo punto bisogna chiedersi: quale è e quale sarà il prezzo che le popolazioni dovranno ancora pagare in futuro per il relativo benessere portato dalla chimica a Porto Torres? È pensabile in uno stato di diritto che gli organi centrali dello Stato, pur avendo liquidato i privati che hanno investito su Porto Torres, non sentano l'obbligo di restituire oggi a quel territorio le opportunità che la stessa chimica di fatto ha tolto? A queste domande molti cittadini diedero una risposta tra il 1996 e il 1998. In quel periodo l'Enea, su incarico dell'allora Ministro della Ricerca Berlinguer, eseguì sul Comune di Porto Torres un lungo studio di valutazione socio-economica e ambientale per studiare la possibilità che il Comune ospitasse il reattore sperimentale per la fusione termonucleare chiamato ITER al fine di produrre energia elettrica con questa nuova fonte. Tale indagine, svolta in collaborazione con l'Università di Sassari grazie ad un finanziamento Euratom, voleva verificare la disponibilità della popolazione ad ospitare l'impianto. Ebbero luogo circa 40 incontri con i cittadini e i loro rappresentanti, furono svolte sul territorio diverse attività di partecipazione del cittadino, infine con il sistema GIS furono individuate anche le aree sulle quali dovevano sorgere gli impianti mentre l'Unione europea esprime la propria disponibilità a risanare l'area inquinata dalla chimica. Rappresentanti della popolazione di Porto Torres effettuarono un viaggio in Inghilterra per visitare il JET (Joint European Torus) ovvero il reattore sperimentale per la fusione più avanzato in Europa e, dopo aver parlato con le autorità locali inglesi che ospitavano l'impianto, decisero in una successiva riunione di accettare l'impianto sul proprio territorio, ritenendo non solo che non fosse pericoloso ma anche che esso ben si conciliava con la presenza del costituendo Parco dell'Asinara, essendo la fusione una fonte rinnovabile. Pochi giorni prima che l'Enea consegnasse la ricerca alla Unione europea, il Governo italiano decise di ritirare, per motivi che nessuno sinora conosce, la candidatura ad ITER, che oggi si sta realizzando a Cadarache in Francia. Vi furono diversi tentativi dell'allora Sindaco Cossu di contattare il Ministro Moratti, che nel frattempo aveva sostituito con il nuovo governo il Ministro Zecchino, ma egli non riuscì nemmeno a esporre le proprie ragioni. Quando gli abitanti di Porto Torres avevano deciso del loro sviluppo in modo autonomo e partecipato, lo Stato centrale, che per anni aveva imposto un modello di sviluppo estraneo alla realtà del territorio, fallì nel suo compito di ascolto. Questa situazione generò enormi conflitti, che si sono regolarmente verificati negli anni e che hanno ruotato intorno a due questioni principali: la centrale di Fiumesanto e la chimica.



[Scheda 37]

PARTECIPAZIONE DELLA POPOLAZIONE IMMIGRATA ALLA VITA ITALIANA

L'Italia è ormai una meta per i migranti e non più, come accadeva nei primi anni Novanta, un luogo di passaggio verso le grandi economie del Centro e del Nord Europa. Tale tendenza è confermata dalla crescente stabilità di residenza, con circa il 60% della popolazione straniera soggiornante da più di 5 anni (il doppio rispetto a quella del censimento 1991) e dal numero non trascurabile di immigrati che ha acquisito la cittadinanza italiana a seguito di matrimoni o per anzianità di soggiorno. Il Nord-Est, la Lombardia e il Lazio sono le zone con la maggiore concentrazione di immigrati. La quota di stranieri residenti nei comuni più piccoli (diversi dal capoluogo di provincia) sta diventando sempre più ampia: ciò è valido soprattutto per albanesi, ucraini, tunisini, marocchini, senegalesi e indiani, con oltre il 70% di residenti nei comuni diversi dai capoluoghi di provincia.

Evoluzione dei permessi di soggiorno ripartiti per regioni e per aree geografiche. I dati mostrano che permessi aumentano soprattutto al Nord, mentre diminuiscono nel Mezzogiorno. Gli incrementi maggiori, a livello regionale, sono situati nelle aree storicamente impegnate nei flussi di immigrazione come il Piemonte, la Lombardia e il Veneto, mentre nel Lazio si assiste ad una contrazione di quasi 4.000 permessi tra il 2002 e il 2003. Nonostante questa lieve flessione, negli ultimi cinque anni la popolazione immigrata del Lazio è, comunque, aumentata considerevolmente. Nel 2003, il numero degli stranieri regolarizzati supera le 340.000 unità, con un incremento del 38,4% sul 2002. La provincia di Roma resta quella che ha rilasciato il maggior numero di permessi, seguita da Milano, Torino, Firenze e Bologna. Secondo gli ultimi dati forniti dall'Ufficio immigrazione della Questura, nella provincia di Roma vivono oltre 322.000 immigrati regolari. Le comunità straniere più consistenti sono quella rumena (circa 42.000) e quella filippina (21.000).

L'inserimento degli immigrati. Gli stranieri, soprattutto se provenienti dal Terzo Mondo, considerano l'Italia una meta privilegiata: pertanto strutturare un sistema di accoglienza e di inserimento più efficace è, senza ombra di dubbio, una delle priorità nell'agenda politica dei nostri governanti.

La gran parte di coloro che arrivano sul territorio nazionale desiderano restarci in pianta stabile per qualche anno (il tempo di raccogliere i risparmi necessari per tornare al proprio paese) o addirittura per stabilizzarsi a tempo indeterminato. L'immigrazione non è più un fenomeno congiunturale, soprattutto osservando che complessivamente il 97% circa dei permessi di soggiorno viene rilasciato per motivi di insediamento stabile. Si registra ormai un consolidamento del flusso migratorio. Le famiglie si ricongiungono, sono aumentate le nascite e il numero di alunni stranieri nella scuola: si pone quindi la delicata questione della presenza delle nuove generazioni. Nell'ambito del lavoro, è cambiato il modo di percepire lo straniero: l'immigrato, da "vu cumprà", è diventato una risorsa indispensabile per l'economia del Paese. L'immigrazione in Italia è ormai una realtà consolidata, un elemento strutturale della nazione.

In questi anni sono state realizzate diverse ricerche sul tema dell'integrazione degli immigrati e molte evidenziano un sostanziale miglioramento della percezione degli italiani nei confronti delle diverse culture e tradizioni. Il Dipartimento di ricerca sociale "Stasera" della Sapienza di Roma mostra un sostanziale calo della preoccupazione degli italiani riguardo all'eventualità di una riduzione dei posti di lavoro causata dalla presenza e dall'assunzione di lavoratori stranieri.

Una ricerca (condotta nel 2004 nelle città di Milano, Bologna, Roma, Napoli e Palermo) rileva una maggiore attenzione e disponibilità sul piano culturale verso gli immigrati: si denota infatti una sostanziale inversione di tendenza e il 55% degli italiani sono favorevoli al mantenimento delle proprie usanze da parte degli immigrati. Molti guardano con favore alle coppie miste e sono tolleranti verso il velo islamico, rispettivamente il 63% e il 69%. Al contrario, quattro italiani su dieci sono poco o per nulla favorevoli alla costruzione di nuove moschee.

Resta il problema dell'accesso all'alloggio per gli immigrati: da questo punto di vista, sembra esistere ancora una sorta di discriminazione razziale. Secondo l'Associazione piccoli proprietari di case (Appc), il 57% degli affittuari intervistati in un'indagine realizzata in cinque città del Nord-Italia e in sette del Centro-Sud non vogliono stipulare contratti di locazione a favore degli immigrati.

Esistono, tuttavia, altri dati secondo cui la percentuale dei contratti d'affitto stipulati dagli stranieri in alcune città arriva anche al 25-30% (ad esempio Grosseto e Piacenza) fino alla vetta di Forlì dove la quota



sale al 35-40%. I valori percentuali sono più bassi nelle città metropolitane: si attestano infatti fra il 10-12% a Roma e a Milano.

Acquisto di immobili da parte degli immigrati. Cresce e si ramifica in tutta Italia il fenomeno dell'acquisto di immobili da parte di cittadini immigrati, spesso per far fronte alla difficoltà del caro affitti. Gli eccessivi costi delle case in affitto e l'intenzione sempre più concreta di stabilizzarsi in Italia sono i due motivi principali che li spingono sempre più spesso ad acquistare gli immobili. Se alla fine del 2000 era proprietario di immobili lo 0,8% dei cittadini immigrati residenti in Italia, alla fine del 2004 lo era quasi il 3%. Il 9,8% dei soggetti intervistati in una ricerca (incentrata sullo studio della qualità della vita delle famiglie immigrate in Italia) risultava proprietario della casa in cui viveva. Nel 2004 una casa su otto è stata acquistata da cittadini extracomunitari con una spesa complessiva di 10,2 miliardi di euro.

Per comprendere nella sua interezza il problema dell'inserimento sociale degli immigrati nella realtà italiana, è necessario approfondire il loro grado di inserimento occupazionale. In questi ultimi anni si registra un continuo aumento degli immigrati assunti, sia a tempo determinato che indeterminato. Come si è evidenziato nel *17° Rapporto Italia 2005* dell'Eurispes, l'impatto occupazionale degli stranieri nel 2004 è stato significativo, con oltre 770.000 assunzioni a tempo indeterminato (quasi il 19% del totale) e più di 214.000 assunzioni a tempo determinato (il 10,1% del totale). Esse si concentrano al Nord (70%), mentre molto più basse sono le quote relative al Centro e al Mezzogiorno, rispettivamente il 20% e il 10%. L'incidenza delle donne è particolarmente alta poiché riguarda quasi un'assunzione su due: il 43,7% è costituito prevalentemente da rapporti nel settore domestico. Il Nord-Est e la Lombardia sono le aree che accolgono il maggior numero di lavoratori immigrati (quasi due terzi degli assunti nel 2003).

Il mercato del lavoro sembra privilegiare gli immigrati provenienti dalle aree dell'Europa centro-orientale, dal Nord Africa e dall'America Latina. In particolare si pensi alla Romania, all'Albania, all'Ucraina, al Marocco e alla Polonia. Agli immigrati dell'Est Europa spetta il 45% di queste assunzioni, ai nordafricani il 15% e ai sudamericani il 14%. Tale ripartizione vale sia per le assunzioni a tempo determinato che indeterminato. Sul fronte del lavoro autonomo, nel periodo compreso tra il 2001 e il 2003 si registra un sostanzioso aumento dei cittadini comunitari titolari di aziende individuali: circa il 38%. I principali settori sono quelli delle costruzioni, dei trasporti, del magazzinaggio e della comunicazione, oltre alle attività immobiliari e alla sanità. Spesso, tuttavia, dietro l'apertura di una partita Iva si nasconde solo la volontà del datore di lavoro di non avere legami con il prestatore d'opera il quale si vede, quindi, obbligato a mettersi in proprio. Al 30 giugno 2004 il numero complessivo di titolari di impresa con cittadinanza estera presenti in Italia era di 71.843, in aumento del 27,3% rispetto all'anno precedente, quando erano 56.421: si tratta di un incremento degno di rilievo, soprattutto se si considera che la variazione osservata per la totalità dei titolari d'impresa è stata pari allo 0,5%. Il Nord-Est e il Centro sono le aree in cui la dinamicità è più spiccata, facendo registrare un incremento del 31%; tale crescita è più contenuta nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno, con aumenti rispettivamente del 26% e 17%.

Nel complesso, le regioni con una maggiore crescita sono le Marche (+49%), l'Emilia Romagna e il Lazio (+33%), il Veneto (+31%), il Piemonte, la Liguria e la Calabria (+29%), la Toscana (+27%), l'Abruzzo (+26%) e la Sicilia (+25%). Fanalino di coda la Sardegna con una crescita del 6%.

“Centri” a misura d'uomo. Gli imprenditori immigrati prediligono sempre più per la loro attività i centri di medie e piccole dimensioni. Il proliferare di tali attività riguarda specifici settori e infatti il 70% delle 71.843 imprese costituite opera in due ambiti: quello commerciale (dove si concentra il 42% degli imprenditori stranieri in Italia, con prevalenza nel dettaglio) e quello edilizio (con il 28%).

Negli ultimi 5 anni, secondo una ricerca de *Il Sole-24 Ore* (maggio 2005), le imprese individuali intestate a cittadini stranieri sono triplicate. Il 31 marzo del 2000 erano 67.440, mentre alla fine del primo trimestre del 2005 se ne contavano ben 181.773 (+170%). Si tratta di un boom straordinario, specialmente se si considera che nello stesso periodo il totale delle imprese (italiane e straniere) è cresciuto appena del 2%. In Italia le imprese individuali di cittadini extracomunitari rappresentano il 5,1% del totale delle imprese. L'incidenza si differenzia molto a livello regionale: quella maggiore si registra in Toscana (8,2 % sul totale delle imprese), Lombardia (7,5%) e Liguria (6,8%), mentre chiudono la classifica Valle d'Aosta (2,5%), Puglia (2,3%) e Basilicata (1,9%). Rilevante è anche la presenza di imprese guidate da donne immigrate. Sono 32mila le imprese guidate da donne nate all'estero (marzo 2005), situate soprattutto in Lombardia (5.019), Toscana (3.398), Lazio (3.299), Campania (2.840) e Veneto (2.483). La maggior parte di esse sono



guidate da donne cinesi (6.709), seguite dalle svizzere (4.686), dalle nigeriane (1.959), dalle marocchine (1.870) e dalle romene (1.631).

Il portafoglio di un immigrato. Gli immigrati guadagnano relativamente poco: le stime del Dossier statistico 2005 indicano una retribuzione media di poco inferiore a 8.000 euro annui, con notevoli differenze tra i singoli settori. Forte è ancora la differenza tra i sessi, dal momento che 3/4 dei redditi sono percepiti dai maschi.

Minori e percorsi di integrazione. Un aspetto fondamentale, in tema di integrazione, riguarda il sistema di accoglienza e di inserimento dei minori stranieri nel tessuto sociale.

Gli stranieri minorenni presenti sul territorio italiano erano, nel 2004, più di 400.000, quasi il 50% in più rispetto al 2001. Il 48% di questi ragazzi è nato direttamente sul territorio italiano. I figli degli immigrati sono una generazione destinata a pagare i costi del percorso migratorio intrapreso dai genitori: infatti spesso devono adattarsi ad una situazione in cui gli stessi genitori sono logorati dal lavoro e dalla lontananza del paese di origine. L'incidenza dei minori sul totale degli immigrati nel 2004 era del 20,7%, una quota che subisce notevoli variazioni se ci si sposta da una regione all'altra. La percentuale più elevata si registra in Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, dove si supera il tasso del 22% rispetto a tutti gli immigrati, mentre la più bassa si registra in Campania (13,5%), Calabria (15,2%) e Sardegna (16,2%). Il numero di minori negli ultimi anni è continuamente aumentato, salendo di 6 punti percentuali tra il gennaio 1997 e il gennaio 2004. L'incremento maggiore si registra in Val d'Aosta, Liguria, Trentino Alto Adige, Umbria, Abruzzo e Puglia; quello minore, invece, nelle regioni (come l'Emilia Romagna), che già a metà degli anni Novanta avevano raggiunto valori abbastanza elevati. L'impressione di fondo è che, se si escludono alcune regioni tuttora in ritardo nel processo di conversione familiare dell'immigrazione straniera (come la Campania o la Calabria), si stia verificando, in modo sempre più marcato, un generale consolidamento della presenza di figli nelle famiglie immigrate.

Il ruolo della scuola. La scuola svolge sempre di più un ruolo cruciale nei processi di integrazione. Nell'ultimo anno scolastico erano iscritti alle scuole oltre 280.000 minori stranieri, il 3,5% della popolazione scolastica, mentre dieci anni prima erano solo 37.000, pari allo 0,4%. Si tratta di una crescita graduale e le cifre italiane sono ancora piuttosto contenute se confrontate con quelle di altri paesi europei. La presenza di minori è confermata anche da alcune specifiche ricerche condotte sul territorio; una di queste evidenzia che, nelle scuole d'infanzia di Roma e del Lazio, ogni otto studenti uno è risultato immigrato. Da questa indagine è emerso anche che i genitori italiani non vogliono che siano molti i compagni di scuola immigrati del loro figlio: ne accettano un quarto della totalità della classe e vanno in crisi quando si raggiunge il 50%.

Gli studenti stranieri sono il simbolo di una società sempre più aperta e in continua trasformazione. Il ruolo basilare dell'istruzione non si limita solo alle scuole primarie; nel Paese gli iscritti alle Università sono 42.000, con un'incidenza di 2 studenti stranieri ogni 100 universitari italiani. Tale incidenza non è elevata, soprattutto se confrontata con altri paesi: in Gran Bretagna, Austria e Belgio è pari a 12, in Germania a 10, in Svezia e Francia a 8, in Spagna e Stati Uniti a 4. Roma, poi, è un caso eccezionale nel panorama nazionale e mondiale perché, in quanto centro del cattolicesimo, ospita numerose università o facoltà universitarie pontificie. Nella Capitale studiano oltre 14 mila studenti stranieri: 10 mila nei 24 atenei cattolici (di essi 1.794 sono laici ed i rimanenti sono composti da religiosi e religiose), mentre 4.702 sono iscritti nelle tre università statali (3.231 a "La Sapienza", 790 a Roma 3 e 681 a Tor Vergata).



[Scheda 38]

QUALE SICUREZZA NELLE CITTÀ ITALIANE?

La sicurezza in alcune Regioni italiane. Analizzando i delitti denunciati dalle Forze dell'ordine all'Autorità giudiziaria, si rileva che in Campania e in Lombardia è stato denunciato il maggior numero di reati. Le regioni più tranquille sembrerebbero essere la Valle d'Aosta ed il Molise. Le regioni con indice di **microcriminalità** più alto sono la Lombardia (30,6%), il Lazio (30,4%) ed il Piemonte (29,5%); mentre quelle con indice più basso sono la Basilicata (4,4%) ed il Molise (4,8%). Dalla graduatoria provinciale dei reati emerge che il 30,5% dei delitti denunciati in tutta Italia si concentra nelle province di Roma, Milano, Torino e Napoli. Sembrerebbe, però, che la concentrazione di reati in queste aree sia leggermente diminuita: cinque anni fa le dieci province nelle quali si registravano il maggior numero di denunce raccoglievano il 46,5% del totale, mentre nel 2003 queste sono scese al 43,9%.

La sicurezza in Emilia Romagna. In Emilia Romagna, l'insicurezza urbana si riferisce ad almeno tre ordini di problemi: i fenomeni di aggressione o di appropriazione qualificati come reati (lesioni dolose, diverse tipologie di furti e di reati); i comportamenti incivili e i fenomeni di degrado/disordine urbano (sia fisici che sociali); i sentimenti soggettivi di insicurezza. Relativamente alla delittuosità nel 2003 si registra, rispetto al 2002, un incremento di reati del 14,4%, percentuale maggiore perfino dell'incremento medio nazionale (10,1%). In particolare aumentano del 35% le rapine in posta, del 21,1% gli scippi, del 12% i borseggi e del 9% le lesioni dolose. La provincia con il maggior numero di delitti è Bologna; al contrario, la provincia più sicura è Piacenza.

In Toscana, più sicurezza nella quotidianità. La Toscana ha focalizzato la sua attenzione sul problema della sicurezza e ha adottato misure adeguate per affrontarlo. La Regione si è attivata in tal senso istituendo "l'Ufficio Città Sicura" con lo scopo di stimolare e rendere partecipi i cittadini della progettazione e dell'attuazione delle politiche per la sicurezza, attraverso interventi di assistenza alle vittime dei reati, il monitoraggio dei fenomeni di rischio, di devianza e di degrado, l'attività di ricerca scientifica e l'attività di supporto all'azione degli organi di polizia. La provincia nella quale si sono verificati più furti, nel 2003, è Firenze con una percentuale pari al 36,7%, seguita dalla provincia di Lucca (12,8%). Le province che risultano "più sicure" sono invece Massa Carrara (4,0%) e Siena (4,1%). In particolare, i borseggi, i furti in appartamento e i furti su auto in sosta sono quelli che ricorrono più spesso. Nella provincia di Firenze il furto più frequente è il borseggio (6.891), mentre nelle province di Arezzo, Livorno, Massa Carrara, Pisa e Siena è maggiormente diffuso il furto in appartamenti; infine, nelle province di Grosseto, Lucca, Pistoia e Prato si registra il predominio del furto di auto in sosta. Un altro tipo di delitto abbastanza diffuso in Toscana è la rapina. Anche in questo caso la provincia che ha registrato una più alta percentuale di rapine è Firenze (39%), seguita da Prato (14,5%). Invece sembrerebbero "più sicure", sotto questo aspetto, Grosseto (1,9%) e Siena (2,2%).

La sicurezza nel Lazio e nella Capitale. Roma e Latina sono le province in cui il fenomeno della criminalità è più diffuso. Nel 2003, il maggior numero di omicidi si è registrato nella Capitale (con 37 episodi di omicidio volontario, pari al 75,5% del totale regionale); nelle altre province si segnalano 4 casi a Frosinone e a Latina e 2 a Rieti e a Viterbo. Sempre nel Lazio sono stati denunciati 134 casi di tentativi di omicidio, dei quali 101 a Roma, 10 a Viterbo e 4 a Rieti. Relativamente ai reati di lesioni dolose, estorsioni, borseggi e scippi, dopo Roma (37.578), è Latina la provincia che si classifica al secondo posto (1.418). L'analisi dei furti nel Lazio fa emergere ugualmente Roma e Latina come le province con maggior numero di furti (rispettivamente 53.347 e 4.117). Secondo un'analisi della situazione nella Capitale, relativa al primo semestre 2005 le lesioni personali (74) e i furti (25) sono i reati commessi con maggior frequenza nel Comune di Roma.

Comune di Roma: in primo piano, gli anziani vittime di reato. Il Comune di Roma ha attivato lo "Sportello per anziani vittime di reato". Tra gli interventi tecnici disponibili, gli anziani ultrasettantenni e capofamiglia che abbiano subito un furto con effrazione nella propria casa possono richiedere la riparazione gratuita di porte e/o finestre. Viene inviato al domicilio un tecnico artigiano al quale bisogna esibire copia della denuncia, mentre un operatore assiste l'anziano nella compilazione di una semplice documentazione. La riparazione avviene entro le 24 ore successive alla segnalazione. Allo sportello sono pervenute 972 richieste e sono stati realizzati diversi interventi, suddivisi tra telefonate di orientamento ai servizi, incontri di



consulenza in sede e interventi a domicilio. La maggior parte degli utenti che si sono rivolti al servizio hanno segnalato soprattutto maltrattamenti o omissioni di cura, perpetrati all'interno del nucleo familiare. Tuttavia, spesso hanno omesso di fornire elementi quali l'età o il numero telefonico, timorosi di un eventuale riconoscimento ma bisognosi, al tempo stesso, di essere ascoltati. Inoltre, coloro che si rivolgono allo sportello sono in larga parte donne (75%), contro il 25% degli uomini. La fascia d'età maggiormente bisognosa di aiuto è quella degli ultra settantacinquenni che rappresenta il 46% dell'utenza totale. In più della metà dei casi (52%) le chiamate al servizio vengono effettuate direttamente dalle vittime; nel 24% dei casi la denuncia arriva invece da un familiare.

In Campania, quale sicurezza? Nel 2003 il reato verificatosi con maggior frequenza in Campania è il furto. Infatti, in tutte le province, il numero dei furti è di gran lunga superiore agli altri delitti. Napoli è la provincia che si caratterizza per il maggior numero di reati denunciati, seguita da Caserta dove spiccano, in negativo, furti (16.524), rapine (1.652). Mentre per i reati di lesioni dolose, truffa e contrabbando, al secondo posto, dopo Napoli (1.729 e 11.178), si classifica Salerno (644 e 3.148). La provincia apparentemente "più sicura" è Benevento che ha registrato, in generale, un numero di delitti più basso rispetto alle altre province della Regione. Anche, nell'ambito della sicurezza nazionale, emerge che la provincia campana "più sicura" è Benevento. Infatti, occupa la quinta posizione, seguita da Avellino che si colloca al quattordicesimo posto. La provincia campana che, invece, occupa la posizione più alta nella classifica è Napoli, posizionata al 75° posto seguita da Caserta (60° posto) e Salerno (47° posto).

Cittadini, percezione della sicurezza, precauzioni da mettere in atto. Secondo dati Istat, gli italiani non si limitano solo ad auspicare interventi che implicino immediatamente e direttamente una diminuzione dei livelli di criminalità, quali una maggiore presenza di Forze dell'ordine sul territorio (che pure registra il 53,6% delle preferenze) o la certezza che gli autori dei reati vengano individuati ed arrestati (41,6%). È ormai largamente condivisa all'interno del corpo sociale l'opinione che la sicurezza si tutela e si mantiene attraverso una serie di interventi sul territorio volti a creare quelle *condizioni sociali complessive* che inibiscano gli atti di devianza. Infatti, il 33,8% della popolazione si esprime a favore di attività di prevenzione sociale rivolte ai giovani e ai soggetti a rischio di ingresso nei circuiti criminali; il 25,9% si sentirebbe più sicuro se venissero effettuati interventi di riqualificazione urbana, quali una maggiore illuminazione delle strade, l'organizzazione di eventi, l'apertura degli esercizi pubblici nelle ore serali, ecc.

In questo contesto, la tranquillità all'interno della propria abitazione è considerata uno degli elementi che incide notevolmente sulla qualità della vita. Il 62,2% dei cittadini dispone di almeno un sistema di sicurezza nella propria casa; il sistema di sicurezza maggiormente utilizzato dalle famiglie italiane è la porta blindata (con una percentuale pari al 40,8%), seguito dal bloccaggio alle finestre (26,4%) e dalle inferriate alle porte e alle finestre (21,4%); il 16% ha inoltre un dispositivo d'allarme, il 15,6% si è assicurato contro i furti e il 13,5% possiede una cassaforte. Mentre solo il 4,1% degli interpellati dice di ricorrere alla vigilanza privata. Tra le strategie di difesa adottate dalle famiglie si segnalano il ricorso ai vicini (chiedere di controllare, 40%) e lasciare le luci accese anche quando si è fuori casa (22,3%).

Istituzioni, territorio e cittadini più sicuri. Per garantire una maggiore sicurezza dei cittadini, nei 103 capoluoghi di provincia risulterebbero operativi il "Poliziotto ed il Carabiniere di quartiere". A partire dal 15 luglio 2005, sono stati incrementati i servizi per il cittadino realizzati da Polizia e Carabinieri nell'ambito della "Polizia di Prossimità", una serie di iniziative indirizzate ad una maggiore attenzione ai bisogni degli italiani. Sono entrati in servizio 747 "Poliziotti e Carabinieri di quartiere" per coprire 136 nuove zone delle province di Bari, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Cuneo, Ferrara, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Venezia, Vicenza, Padova, Palermo, Piacenza, Prato, Rimini, Roma, Siracusa, Taranto, Teramo e Torino. La sperimentazione è iniziata il 18 dicembre del 2002 in 28 province e da allora è progressivamente aumentato il numero di poliziotti e di città aderenti all'iniziativa. Fino al 14 luglio erano circa 2.200 i poliziotti e i carabinieri di quartiere già operativi in 486 diverse zone del territorio nazionale. Solo lo scorso anno, sono stati assegnati a questo settore circa 1.000 operatori tra agenti della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. Con i 747 nuovi agenti, il numero complessivo dei poliziotti e carabinieri di quartiere sale a 2.947 per un totale di 622 zone coperte dall'iniziativa. Per la primavera del 2006 si prevede che ci saranno 5.900 poliziotti e carabinieri di quartiere, distribuiti in oltre 1.000 quartieri delle città italiane.



[Scheda 39]

SINTI, ROM E CAMMINANTI: COSÌ VICINI COSÌ LONTANI

Gli Zingari in Italia. Risulta particolarmente difficile stimare con una certa precisione la presenza delle popolazioni zingare nei diversi paesi europei. Secondo l'Opera Nomadi, in Europa vivrebbero nel complesso 9 milioni di Zingari, circa 2 milioni nell'Europa occidentale e circa 6-7 milioni nell'Europa dell'Est.

Si tratta di una popolazione molto giovane: il 45-50% degli individui ha meno di 16 anni e il 70% meno di 30, mentre solo il 2-3% supera i 60 anni. Queste caratteristiche derivano da un'alta natalità, un'elevata mortalità infantile, un'alta morbilità e una bassa aspettativa media di vita, che, a loro volta, determinano un incremento demografico del 3-5%, molto superiore a quello europeo.

In Italia la loro presenza è ritenuta pari a circa 150.000 unità, oltre i 2/3 dei quali di cittadinanza italiana e 1/3 cittadini della Comunità europea (Rom Lovara ispano-francesi) o cittadini della ex Jugoslavia (Xoraxané, Kanjarja, Rudari, Arlija, ecc.). Lo stato estero da cui proviene il numero più elevatidi Zingari e la Romania. I gruppi presenti in Europa vengono comunemente classificati in base all'aggregazione etnico-linguistica: Rom (Vlach e non Vlach), Sinti o Manus, Gitani o Kalè, Gypsies o Romanichals.

Invece secondo le stime pubblicate dal Centro Studi Zingari di Roma (*Lacio Drom*, Rivista bimestrale, Centro Studi Zingari, Roma, dal 1965) che si fondano sulle presenze censite dalla polizia dei vari paesi e sulle richieste di permessi e autorizzazioni inoltrate da Zingari, nell'Europa Occidentale essi sarebbero distribuiti tra Spagna, Francia, Grecia, Germania, Italia, Gran Bretagna, Portogallo, Svizzera, Irlanda, Austria, Belgio e, in misura minore, Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia e Cipro. La presenza più consistente viene stimata in Spagna (700.000).

Gli Zingari che vivono nell'Europa dell'Est sarebbero presenti in Romania (ben 1.800.000), Bulgaria, Ungheria, Repubblica Ceca, ex-Jugoslavia, Russia, Albania e Polonia. I paesi in cui ne risiedono meno di 10.000 unità sono Bielorussia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Slovenia. Il Rapporto dell'Undp del 2003 sui Rom nell'Europa centrale e dell'Est riferisce che ben il 15% dichiara di soffrire costantemente la fame e solo il 59% ha accesso all'acqua corrente. Per quanto riguarda la scolarizzazione, i dati indicano che solo un terzo (33%) dei Rom ha completato la scuola elementare e solo l'1% ha terminato il liceo. Gli Zingari sono presenti in tutti i continenti: se in America Latina se ne contano oggi circa un milione e cinquecentomila e in Australia rappresentano solo un gruppo sociale privo di statuto specifico, in Africa i primi Zingari arrivarono nel XVI secolo con le deportazioni punitive dal Portogallo, mentre alcuni Gitanos furono espulsi dalla Spagna attraverso il commercio degli schiavi.

Rom presenti in Italia

Anni 2001-2003 - Valori assoluti e variazione percentuale

Indicazioni	Rom
2001	110.000
2003	150.000
Variazione %	36,3

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Opera Nomadi.

Sul territorio italiano e, più in generale, nei paesi occidentali, gli Zingari hanno dovuto ridefinire il proprio stile di vita e le proprie abitudini, soprattutto in seguito all'avvento della società industriale.

L'accattonaggio. Uno degli aspetti più evidenti e discussi dello stile di vita di molte comunità Rom e Sinti in Italia è l'impiego dei minori in attività di accattonaggio. L'accattonaggio è un fenomeno che riguarda tutta l'Europa e che è esploso in Italia verso la seconda metà degli anni Ottanta, quando a praticarlo erano principalmente i nomadi di etnia Rom. Oggi lo scenario è molto più vasto sia dal punto di vista quantitativo, sia per quanto riguarda la nazionalità dei bambini mendicanti, tuttavia esso coinvolge quasi sempre bambini stranieri appartenenti nella maggior parte dei casi alle comunità di nomadi Rom di origine slava.

L'Osservatorio sul Lavoro Minorile è nato dalla necessità di dar vita ad uno strumento capace di misurare il fenomeno del lavoro minorile, di analizzarne le cause e di aiutare le Istituzioni nel tentativo di risolvere il problema. Nel corso del suo impegno contro lo sfruttamento del lavoro minorile, l'Osservatorio ha attivato un numero verde al quale segnalare casi di sfruttamento ai danni dei minori. **L'alta percentuale (circa il 63%)** di segnalazioni di sfruttamento di bambini in attività di accattonaggio ha reso necessari interventi specifici da parte degli Enti territoriali che si sono concretizzati nella creazione di una Rete di



Comuni. Si tratta di un progetto con il quale 116 Comuni italiani si sono impegnati a verificare costantemente che nel proprio territorio non si verificano casi di sfruttamento dei minori e ad analizzarne e rimuoverne le cause laddove questi si verificano. Essi, inoltre, hanno assunto l'impegno di aggiornare l'Osservatorio sulle iniziative promosse nel tentativo di monitorare e arginare il fenomeno, creando così una rete di scambio delle esperienze e dei dati. L'Osservatorio, a sua volta, si preoccupa di riferire tempestivamente, agli Enti operanti nel territorio interessato, i casi segnalati dai cittadini al suo numero verde. Il maggior numero di segnalazioni giunge da Napoli, Roma e Torino.

Le iniziative per favorire la scolarizzazione di Rom e Sinti. Dopo che persino la Commissione Europea ha affermato la necessità di un impegno significativo da parte degli Stati membri per favorire la scolarizzazione dei Rom, il Ministero dell'Istruzione ha firmato unitamente all'Opera Nomadi un Protocollo d'Intesa per la tutela dei minori zingari, nomadi e viaggianti. In base a quanto stabilito dal Protocollo, datato 22 giugno 2005, il Ministero si impegna a promuovere iniziative per contrastare la dispersione scolastica e per favorire la scolarizzazione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti. Sull'altro versante l'Opera Nomadi si impegna a sensibilizzare le suddette comunità sulla scolarizzazione e a stipulare accordi e convenzioni con gli Uffici Scolastici Regionali, oltre che a richiedere a questi ultimi ulteriori interventi per assicurare ai Rom, ai Sinti e ai Camminanti il diritto allo studio e l'assolvimento dell'obbligo scolastico. A livello locale, si muove in questa direzione da diversi anni il Comune di Roma che dal 1993 realizza una serie di interventi volti a favorire la scolarizzazione dei bambini Rom e Sinti. Nel 1999 è nato il "Progetto di scolarizzazione dei bambini e degli adolescenti Rom". Gli Enti che realizzano concretamente il Progetto sono l'Arci Solidarietà Lazio e la Comunità di Capodarco di Roma, al cui interno svolgono la loro attività 103 operatori. Di questi, 31 sono Rom. Nel Progetto sono, inoltre, impegnate 82 scuole dell'infanzia, 117 scuole elementari, 67 scuole medie statali, 16 istituti di scuola superiore e di formazione professionale, per un totale di 282 istituti.

Istituti coinvolti nel processo di scolarizzazione dei bambini e adolescenti Rom iscritti a scuola nel Comune di Roma - Anno scolastico 2003/2004 – valori assoluti

Le scuole coinvolte	V. A.
Scuole dell'Infanzia e Scuole materne statali	82
Scuole elementari	117
Scuole medie	67
Scuole superiori e istituti di formazione professionale	16
Totale	282

Fonte: Comune di Roma-Dip.XI.

L'iniziativa ha raggiunto risultati soddisfacenti poiché nel corso degli anni è aumentato il numero dei bambini e degli adolescenti Rom che hanno scelto di andare scuola. Come si può osservare nella tabella, gli iscritti negli istituti di Roma che erano 1.161 nell'a.s. 1999/2000, sono ben 2.175 nell'a.s. 2003/2004, facendo così registrare un incremento delle presenze dei giovani zingari nel sistema scolastico pari all'85,8%.

Bambini e adolescenti Rom iscritti a scuola nel Comune di Roma

Anni scolastici 1999/2000 - 2003/2004

Valori assoluti

Anni scolastici	V. A.
1999/2000	1.161
2000/2001	1.391
2001/2002	1.749
2002/2003	1.791
2003/2004	2.157

Fonte: Comune di Roma-Dip.XI.

Questi dati devono essere considerati positivamente perché l'aumento della scolarizzazione favorisce i processi di socializzazione e di apprendimento e sottolinea una maggiore propensione dei Rom a mandare i propri figli a scuola riducendo il loro impegno nelle attività di accattonaggio.



[Scheda 40]

NUOVI CANALI MEDIATICI DI FORMAZIONE DELL'OPINIONE PUBBLICA: BLOG E PODCASTING

Caro amico mi scrivo. I blog – contrazione di “Weblog”, ovvero sito (web) che conserva traccia (log) – sono un fenomeno recente, ma si sono diffusi in modo vertiginoso nel giro di pochissimi mesi; si tratta di un “diario in rete”. La loro diffusione è stata provocata da eventi di forte impatto, come le elezioni politiche americane, durante le quali i bloggers dei diversi schieramenti sono stati particolarmente attivi, nonché la tragedia del maremoto in Asia, in occasione del quale i Blog hanno favorito il tam tam delle notizie sugli aiuti. Essi possono assumere fondamentalmente due forme: quella del diario personale e quella del contenitore di notizie. Possono infatti essere “personali”, o “informativi”, quando vengono riportate notizie e affrontati argomenti come la politica, l'attualità, la società, l'economia, lo sport. I blog personali che presentano richieste di aiuto e si sono rivelati di grande utilità, basti pensare che in Giappone (dove nascono circa 10mila blog al mese) una madre ha ritrovato la figlia di 11 anni aprendo un blog dal titolo “Where are you, A-chan”. Esistono casi in cui alcuni di essi hanno finito per avere una inaspettata influenza persino sulla politica, in virtù di una risonanza crescente. Nel 2002, ad esempio, alcuni bloggers hanno costretto alle dimissioni il senatore repubblicano Trent Lott, che si era lasciato sfuggire una frase razzista, mentre altri analogamente, hanno fatto pressione affinché venissero svolte delle indagini sulla Guardia Nazionale di Bush. In generale, i Blog tendono a moltiplicarsi in corrispondenza con eventi di attualità di forte impatto (le elezioni, la guerra); secondo la Perseus Development Corporation, nel 2005 nel mondo ce ne saranno 50 milioni. La moda dei Blog, che è partita dall'America ma si è diffusa rapidamente in tutto il globo (ormai ne esistono in tutte le lingue), in Italia è esplosa solo recentemente.

Ma chi sono i lettori dei blog? Per rispondere a queste domande si possono utilizzare i risultati del sondaggio sulla blogosfera italiana, effettuato dalla società Bloglo nel periodo compreso tra l'11 novembre e il 10 dicembre 2005. Il campione ha interessato 4.803 soggetti, provenienti dai 150 maggiori blog italiani. Dai dati si ricava che i blog sono maggiormente diffusi tra soggetti che hanno un'età compresa tra i 20 e i 39 anni. In particolare il 38% del campione ha tra i 20 e 29 anni e il 29% tra i 30 e i 39. Il 16% invece ha un'età compresa tra i 40 e i 49 anni e un soggetto su dieci ha più di 50 anni. Viceversa, sono meno diffusi tra i giovanissimi (il 7% ha meno di 20 anni). I bloggers sono principalmente di sesso maschile: 78% di maschi contro il 22% delle femmine. La maggiore diffusione dei diari on line tra i lettori che hanno un titolo di studio medio-alto: più della metà del campione (59%) possiede un diploma di scuola superiore e uno su quattro (25%) è laureato. Sono poco diffusi invece tra coloro che hanno il titolo di scuola media inferiore (14%). Fino al 2005 la Perseus Development Corporation ha contato 50 milioni di blog nel mondo: si tratta di un numero elevatissimo ma sempre indefinito a causa delle migliaia di diari che quotidianamente nascono (e muoiono) in Rete. La maggior parte degli intervistati, infatti, legge fino a cinque blog (70%) e quasi uno su quattro (22%) dichiara di leggerne tra i 10 e i 20. Addirittura l'8% del campione risponde di consultarne più di 20. Alcuni raggiungono una notevole notorietà all'interno della Rete e diventano un punto di riferimento per un gran numero di persone, che ripongono nelle informazioni contenute nei blog massima fiducia e credibilità. Lo confermano i risultati del sondaggio dai quali si evince che se il 35% li legge per consultare “notizie fresche”, il 42% lo fa per avere informazioni che non si trovano altrove (21%) o che non siano censurate (21%). Il 16% trova invece nei blog “maggiore personalità” e il 7% rintraccia opinioni simili alle proprie.

Il podcasting. Fenomeno recente (soprattutto in Italia), ma che si sta diffondendo rapidamente, è quello rappresentato dal cosiddetto “podcasting”. Il termine è apparso per la prima volta in un articolo del giornalista americano Doc Searls pubblicato all'interno di un blog: successivamente il concetto è stato ripreso dalla rivista *Wired*. Tuttavia il suo inventore è un deejay di MTV, Adam Curry, il primo fra i sostenitori della radio-fai-da te. Podcasting (Personal Option Digital Casting) è frutto della crisi di due termini: iPod (in riferimento al celebre mp3-player) e broadcasting. Esso consiste essenzialmente nella possibilità di diffondere, con la complicità della Rete, piccole trasmissioni radiofoniche autoprodotte, che affrontano tematiche di vario genere. Questi files possono essere ascoltati attraverso il pc o trasferiti sui sempre più diffusi mp3player. La vera novità introdotta dal podcasting non è rappresentata dalla modalità di fruizione, quanto dalla semplicità con la quale l'utente può diventare, senza possedere conoscenze tecniche eccezionali, egli stesso autore dei palinsesti digitali.



Anche per i podcast non esiste controllo e/o censura e chiunque lo desidera può autoprodurre contenuti di qualsiasi genere e diffonderli in tutto il mondo. A Singapore, ad esempio, è diventato un mezzo per bypassare i media controllati dallo Stato, altamente censurati e utilizzati dal Governo per gestire l'opinione pubblica. Questa situazione ha portato l'SDP, il Singapore Democratic Party, ad adottare il podcasting per mediare la sua comunicazione politica.

Si stima che più di 22 milioni di americani possiedono un iPod o un qualsiasi lettore mp3 e il 29% di essi ha, almeno una volta, scaricato dalla Rete un podcast. Alcuni giornali, inoltre, spinti dalla crescente domanda di podcasting da parte di un'utenza sempre più hitech, hanno creato propri palinsesti radio da diffondere sul web: *Washington Post*, *Business Week* e *Forbes*. In Italia, sono soprattutto i cosiddetti blogger ad offrire ed usufruire dei podcast, una moda destinata probabilmente a rivoluzionare il sistema di comunicazione mediatica (in primis quello radiofonico).

Opinione pubblica reticolare. Nel villaggio globale il potere si ristrutturava e si misura attorno alla produzione e alla capacità di trasmissione dell'informazione, le reti informazionali con la loro struttura nodale determinano le politiche dei governi e dirigono le economie. Tuttavia le stesse tecnologie, che permettono ai grandi centri di potere di orientare i flussi finanziari e compiere transazioni da un continente all'altro con un "click", sono ormai anche a disposizione della maggior parte dei cittadini del globo. Si crea un nuovo senso di appartenenza insieme a nuovi linguaggi e idee che generano coesione e interazione tra persone e gruppi eterogenei e trasversali. Si configura così un nuovo paradigma dell'informazione basato sull'accesso "aperto", sulla partecipazione e sulla possibilità per chiunque di elaborare, creare e trasmettere informazione. Così accanto all'opinione pubblica *massmediale* e tradizionale si è andata affermando negli ultimi decenni quella che G. M. Fara ha definito una *opinione pubblica reticolare* che si alimenta dell'esperienza del vissuto quotidiano. Quest'ultima nasce dal basso, considera con sempre maggior sospetto i messaggi e le indicazioni che, attraverso i mezzi di comunicazione di massa, giungono dall'alto, si libera dai vincoli dell'appartenenza ideologica e accetta sempre meno di essere eterodiretta e manipolata.

Un'opinione pubblica massmediale e tradizionale da una parte e un'opinione pubblica reticolare dall'altra che si fronteggiano nei non luoghi dell'informazione dove, oltre allo scontro, è possibile anche la commistione, dove è difficile distinguere quale sia l'influenza che l'una esercita sull'altra e viceversa, quali i meccanismi, quali le prossime future derive e prospettive informative.



CAPITOLO 5

TERRITORIO, ECONOMIA E SVILUPPO

IL TURISMO ITALIANO: SERVE UNA SVOLTA

La “governance” nel turismo. Uno dei nodi cruciali che il sistema turistico deve sciogliere è quello delle competenze in materia di politiche nazionali, tema su cui si sprecano idee e suggerimenti. Posto che con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3) le competenze in materia di attività turistiche sono passate alle Regioni, tuttavia lo Stato rimane il vero motore dell’economia del turismo qualora lo si reputi un fenomeno plurimo di carattere economico, finanziario, culturale e sociale.

Il patrimonio turistico, culturale e infrastrutturale in Italia

Valori assoluti

Voce	V.A.	Voce	V.A.
Alberghi	33.480	Pro Loco attive	4.650
Campeggi e villaggi turistici	2.530	Musei ed istituti	4.203
Agriturismi e country houses	9.474	Musei statali (di cui)	551
Bed&breakfast	5.774	Dimore storiche	29.500
Alloggi in affitto	58.526	Riserve naturali (statali e regionali)	481
Case per ferie	1.635	Parchi Nazionali	22
Altri alloggi (rifugi 847; altro 789)	1.636	Aree naturali marine e riserve marine	23
Altre abitazioni disponibili per vacanze di terzi	Circa 750.000	Altre riserve e aree regionali o statali	727
Superficie territoriale	301.338	Centri congressuali	860
Litorale (km)	7.375	Imprese balneari	6.390
Costa balneabile (kmq)	5.017	Trasporti con funivia	350
Superficie forestale (kmq)	86.751	Località termali	185
Superficie aree protette (kmq)	29.118	Aziende termali	390
Popolazione residente	57.888.245	Imprese di ristorazione (sedi e U.L.)	95.070
Stranieri residenti	1.464.589	Bar, caffè e gelaterie (sedi ed U.L.)	146.536
Comuni	8.101	Rete stradale primaria	155.254
Comunità montane	356	Rete autostradale km	6.487
Addetti diretti attivati da consumi turistici	1.600.000	Rete ferroviaria km	16.092
Addetti indiretti attivati da consumi turistici	777.000	Aeroporti	45
Parchi tematici	155	Posti barca nei porti turistici	51.024
Agenzie di viaggio e TO	10.719	Approdi turistici e punti d'ormeggio	69.267

Fonte: Aggiornamento dei dati presentati nel XIII Rapporto sul turismo italiano, Mercury, 2004.

Il turismo infatti coniuga indissolubilmente la macro-economia con le micro-economie, le attività del settore terziario con le risorse primarie, le professioni endogene con quelle esogene di conservazione e gestione del patrimonio naturale, storico, artistico e culturale. Questa situazione genera un intreccio di competenze Stato-Regioni-Enti locali, che sovrasta abbondantemente la cosiddetta “competenza esclusiva in materia di turismo” di cui tutti ormai parlano in seguito alla approvazione della legge costituzionale citata.

In un forum organizzato dall’Enit, il Presidente di Assoturismo-Confesercenti Claudio Albonetti ha evidenziato che nel settore opererebbero, a vario titolo e con funzioni e livelli di competenza diversi, oltre 13.000 soggetti pubblici, che fanno capo a Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, ecc., che corrispondono a una struttura pubblica per ogni tre alberghi circa. La competenza globale delle Regioni in materia di turismo è in effetti un falso problema; infatti pur avendo, secondo quanto stabilito dalla suddetta legge costituzionale, lo stesso grado di competenza legislativa anche in tema di Politiche Agricole e Forestali, esse non trovano nulla da obiettare al fatto che esista un omonimo Ministero, che ha sostituito quello dell’Agricoltura, abolito con referendum nel 1993 contestualmente a quello del Turismo.



Perché invece si obietta che ciò non possa avvenire anche per il turismo? L'offerta turistica italiana e la sua immagine unitaria sono forse meno importanti di quelle dell'agricoltura, che contribuisce in misura molto minore del turismo all'occupazione, alla formazione del Pil e al riequilibrio della bilancia dei pagamenti? Se è necessario avere una politica nazionale dell'agricoltura, perché non ne dovrebbe esistere una anche per il turismo? Questi equivoci nascono da un modo sbagliato di concepire il turismo che porta troppi autorevoli personaggi ad assimilarlo esclusivamente al settore dei servizi e quindi ai fattori endogeni (imprese, professioni e attività turistiche in genere, enti di promozione, ecc.). Questi sono, invece, soltanto "manifestazioni", facce apparenti di un fenomeno plurimo, sintetizzabile in un "poliedro" a più facce, che investe nel profondo tutti gli aspetti di un dato sistema socio-economico, culturale e ambientale, che viene "contaminato" dal consumo turistico. Il turismo, quindi, appartiene indissolubilmente a due macrosettori: a quello primario (patrimonio naturale, ambientale, artistico e culturale) che costituisce la materia prima del prodotto turistico, e a quello terziario dei servizi che, oltre a soddisfare la sfera dei bisogni primari, consente ai turisti di fruire della materia prima attraverso le azioni di tutela, gestione e valorizzazione, l'erogazione di servizi di assistenza al turista e di promozione dell'attività turistica. Pertanto esso non "vende" solo camere d'albergo, non eroga solo servizi, non fornisce solo professionalità, ma vende territori/luoghi in tutte le loro complessità e peculiarità, organizzati per prodotti/segmenti costituiti dal mix di servizi e di beni, "preconfezionati parzialmente", per quanto attiene i beni motivanti, da organismi "terzi" rispetto al settore turistico in senso stretto. L'economia del turismo è, di conseguenza, non solo economia delle imprese e delle attività turistiche, come generalmente si pensa, ma è soprattutto economia dell'ambiente in senso lato, i cui aspetti (conservazione e tutela dei beni culturali e ambientali, formazione professionale, fiscalità, funzioni di Comuni e Province, rapporti internazionali, sistema statistico, tutela della concorrenza, ecc.) sono governati in base a principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato, almeno secondo l'attuale Costituzione. Cosa succederà quando (e se!) la cosiddetta "devolution" entrerà a regime, nessuno ancora è stato in grado di prevederlo. Non vi è però alcun dubbio che il turismo sia un fenomeno di preminente interesse nazionale poiché è caratterizzato dalle azioni di tutela, conservazione e valorizzazione della materia prima del prodotto turistico, costituita dal patrimonio naturale, ambientale e culturale presente sul territorio nazionale, tutelato dallo Stato in base a quanto stabilito dall'articolo 9 della Costituzione. Ciò, quindi, postula la necessità che a determinare le linee guida in tema di politica economica finalizzata anche allo sviluppo turistico debba essere lo Stato, che è protagonista essenziale, sempre secondo la Costituzione, non solo nella formazione dell'offerta turistica nazionale, ma anche in tema di promozione della "Marca Italia". Allo Stato quindi dovrebbe competere l'enunciazione dei principi che disegnano il Sistema Turistico Nazionale, sotto il profilo delle politiche generali intersettoriali.

Alle Regioni, all'interno dei loro confini geopolitici, spetta invece solo la potestà legislativa concorrente, nell'ambito dei principi fondamentali enunciati dallo Stato, in tema di infrastrutture, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, rapporti internazionali e con l'Ue, commercio estero, ecc. La loro totale ed esclusiva competenza è invece limitata ai fattori endogeni del turismo e comunque sempre all'interno dei loro confini geopolitici. Inoltre attualmente, in base al nuovo Trattato firmato a Roma il 29 ottobre 2004, l'Unione europea ha titolo per decidere di svolgere azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento anche nel settore del turismo. Le relazioni con l'Unione europea, in considerazione del «preminente interesse nazionale del turismo», dovrebbero competere di conseguenza allo Stato, anche in base al nuovo enunciato dell'art. 117 della Costituzione. Lo Stato però non dispone dell'organismo in grado di rappresentare gli interessi, le esigenze e le istanze del settore nella sede deputata a prendere le decisioni di politica economica in generale, ossia il Consiglio dei Ministri.

Il nuovo Enit - Agenzia nazionale del turismo. Uno degli argomenti di attualità è anche la riforma dell'Enit, di cui si parla da oltre un decennio: tale riforma, anche se non è stato ancora emanato l'apposito decreto di disciplina e organizzazione, sembra definitivamente realizzata, in base a quanto stabilito dall'art. 12 della legge 14 maggio 2005 n.80. L'Ente nazionale italiano del turismo è trasformato quindi in "Enit - Agenzia nazionale del turismo", un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale e di gestione, allo scopo di «promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica italiana e per favorirne la commercializzazione». Gli organi dell'Agenzia sono il presidente, il consiglio d'amministrazione e il collegio dei revisori dei conti, e saranno costituiti da rappresentanti delle Regioni, dello Stato, delle associazioni di categoria e delle Camere di Commercio. Le sue entrate saranno costituite da contributi dello Stato, delle Regioni, e di Amministrazioni statali, regionali,



locali e di altri enti pubblici finalizzati alla gestione di specifiche attività promozionali. L'Agenzia potrà ricavare anche altri proventi dalla gestione e dalla vendita di beni e servizi a soggetti pubblici e privati, nonché dalle attività di promozione del marchio Italia nel settore del turismo attraverso Internet, relativa al progetto "Scegli Italia". Per quanto riguarda tale progetto, bisognerebbe che sull'argomento iniziassero a dare il buon esempio soprattutto i membri dell'attuale Governo, Presidente del Consiglio in testa, usando auto di rappresentanza italiane (e ce ne sono di prestigiose!). Sulle risorse finanziarie si sprecano promesse mirabolanti, per lo meno a partire dal 2000 quando l'allora candidato Presidente Silvio Berlusconi promise solennemente a Genova, nel corso dell'Assemblea generale di Federalberghi durante Tecnhotel, che se fosse stato eletto avrebbe quintuplicato il budget (allora di 60 miliardi di lire) dell'Enit. Tuttavia, in questi ultimi quattro anni tale budget è stato tagliato del 20%: attualmente è infatti di 24 milioni di euro. Inoltre in occasione della Conferenza del Turismo a Genova, sempre il Presidente Berlusconi ha dichiarato che bisognava dotare l'ipotizzata Agenzia per la promozione di un budget di «almeno» 300 milioni di euro: l'attuale budget in sostanza verrebbe più che decuplicato! Per il 2005 all'Enit è invece stato concesso solo un contributo straordinario di 20 milioni di euro, come stabilito all'art. 12 par. 6 della già citata legge 80/2005, per varare un piano straordinario di promozione sui più importanti mercati internazionali. Sono invece definitivamente scomparsi dalla Finanziaria approvata nel dicembre 2005 i 100 milioni di euro promessi dal Governo.

Armonizzazione e coordinamento delle politiche regionali. Esiste un caos normativo che prefigura 20 Italie turistiche diverse. Per ovviare a esso, la legge 135 del 29/3/2001 ha previsto all'articolo 2 che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, il Presidente del Consiglio emanasse un decreto, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in cui fossero stabiliti i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Il decreto avrebbe dovuto contenere soprattutto i principi per assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche. Tale decreto, che recepisce l'accordo sottoscritto dalla Conferenza permanente il 14/2/2002, è stato emanato il 13/9/2002 (G.U. 15/9/2002 n. 225, Serie generale) dal Presidente del Consiglio dei Ministri, approvando così i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, definiti in un allegato che costituisce parte integrante di questo documento. La situazione sembrerebbe ben delineata, ma in realtà non è così. Infatti nel decreto ci si è limitati a una serie di enunciati generici relativi ai criteri di armonizzazione, risolti tutti con una premessa che recita testualmente: «I principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengono definiti d'intesa fra le Regioni, e le Province autonome di Trento e Bolzano, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché degli operatori e dei lavoratori del settore». Quando poi l'accordo affronta gli argomenti specifici citati poc'anzi, le questioni vengono tutte risolte con le formule magiche: «Le Regioni e le Province autonome (...) definiscono concordemente gli standard minimi comuni di attività dei servizi di informazione e accoglienza ai turisti (...), oppure «Le Regioni (...) ai fini dell'armonizzazione sull'intero territorio nazionale, individuano le principali tipologie di valenza generale relativamente alle attività turistiche (...) provvedono a determinare concordemente e unitariamente gli standard minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche (...) disciplinano ed accertano i requisiti comuni per l'esercizio delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti (...)». In sostanza le Regioni hanno deciso di non decidere nulla riguardo ai principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, tanto che esse, in assenza di tali principi e per ovviare al «vuoto normativo» conseguente all'automatica decadenza della vecchia legge 217/1983, prevista dall'art. 11 della n.135/2001 con l'entrata in vigore del Dpcm del 13/9/2002, hanno provveduto in qualche modo a «mantenerla in vita», se non addirittura a resuscitarla. Recita infatti l'articolo 1 di tale decreto che: «Tutti i riferimenti alla legge 17 maggio 1983, n. 217, contenuti in atti normativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ove applicabili, si intendono riferiti al presente decreto e alle normative regionali di settore». Ciò accade perché la legge 135/2001 all'articolo 2 comma 4, stabilisce che le disposizioni contenute nel decreto del Dpcm siano applicate alle Regioni a statuto ordinario, decorsi nove mesi dalla data di emanazione del decreto e fino alla data di entrata in vigore di ciascuna disciplina regionale di attuazione delle linee guida. Tuttavia sono trascorsi oltre tre anni dall'emanazione del decreto, ma le Regioni, tranne qualche eccezione, sono ancora ferme alla normativa discendente dalla pseudo-abrogata legge 217/1983, mentre i criteri di armonizzazione sono tutti da stabilire.



Bilancia turistica dei pagamenti

Valori in milioni di euro

Mese	Crediti - Spesa dei viaggiatori stranieri			Debiti - Spesa dei viaggiatori italiani			Saldo		
	2004	2005	Var. % 2005/2004	2004	2005	Var. % 2005/2004	2004	2005	Var. % 2005/2004
Gennaio	1.361	1.457	7,1	1.130	1.417	25,5	231	40	-82,7
Febbraio	1.757	1.406	-20,0	1.105	1.110	0,5	652	296	-54,6
Marzo	1.953	2.149	10,0	1.546	1.305	15,6	407	844	107,5
I Trim.	5.071	5.013	-1,1	3.781	3.832	1,4	1.290	1.181	-8,5
Aprile	2.137	2.168	1,5	1.148	1.195	4,1	989	973	-1,6
Maggio	2.874	2.623	-8,7	1.139	1.318	15,7	1.735	1.305	-24,8
Giugno	3.271	3.000	-8,3	1.265	1.602	26,7	2.006	1.398	-30,3
II Trim.	8.281	7.791	-5,9	3.551	4.115	15,9	4.730	3.676	-22,3
Luglio	3.723	3.576	-3,9	1.788	2.053	14,8	1.934	1.523	-21,2
Agosto	3.376	3.615	7,1	2.770	3.243	17,1	606	372	-38,6
Settembre	3.281	3.638	10,9	1.347	1.578	17,2	1.934	2.059	6,4
III Trim.	10.380	10.829	4,3	5.905	6.874	16,4	4.474	3.955	-11,6
Ottobre	2.231	-	-	1.092	-	-	1.139	-	-
Novembre	1.359	-	-	1.006	-	-	353	-	-
Dicembre	1.343	-	-	1.180	-	-	163	-	-
IV Trim.	4.933	-	-	3.278	-	-	1.656	-	-
Totale anno	28.665	-	-	16.515	-	-	12.150	-	-
Gennaio-settembre	23.732	23.633	-0,4	13.237	14.822	12,0	10.495	8.811	-16,0

Fonte: UIC - Ufficio Italiano Cambi.

Pubblico e privato per un efficiente marketing turistico-territoriale. Se al sistema Stato-Regioni compete istituzionalmente l'emanazione delle linee-guida per definire la politica economica in tema di turismo, l'adozione e la realizzazione delle strategie di marketing postulano, al contrario, il coinvolgimento diretto non solo degli organismi statali e regionali specifici (Enit e Agenzie regionali), ma anche degli operatori privati. Il marketing turistico-territoriale infatti presuppone l'adozione di una strategia integrata pubblico-privata, che realizzi contestualmente l'azione di organizzazione e predisposizione dei prodotti turistici locali, attraverso la partecipazione degli operatori alla costituzione/gestione dei Sistemi turistici locali, la promozione del prodotto/territorio e quella di commercializzazione dei servizi, che consentono ai turisti di fruire del patrimonio artistico, storico e naturale del territorio e agli stessi operatori di ricavare benefici per le proprie imprese. Il marketing turistico-territoriale è, quindi, il frutto di azioni concorrenti e solidali in tutte le fasi del suo "ciclo" e presuppone la capacità sistemica di gestire non solo tali fasi, ma soprattutto le varie interfacce che compongono il "poliedro turismo" (beni e risorse di varia natura e servizi), al fine di progettare lo sviluppo turistico dei territori, organizzarne e "venderne" i relativi sistemi integrati di offerta, e non solo i singoli servizi o le singole risorse. Infatti la competizione sui mercati turistici non si gioca, come negli altri settori produttivi, fra imprese, ma fra destinazioni, fra tipologie e segmenti di turismo strutturati e interconnessi in una logica sistemica e di rete fra tutti gli attori delle diverse filiere dei "turismi". Di conseguenza il successo delle imprese turistiche italiane (soprattutto ricettive) dipende in massima parte da quello delle destinazioni, nel cui contesto operano o a favore delle quali indirizzano le loro attività di commercializzazione. Pertanto le imprese non possono delegare ai soli Enti pubblici la responsabilità della promozione, ove questa venga intesa in tutte le sue strategie, tecniche, mezzi e fasi poiché, se inadeguata, conduce a insuccessi sui mercati, con conseguenti danni soprattutto a carico delle imprese. Queste ultime quindi devono partecipare alle strategie e al finanziamento delle attività di marketing in quanto co-produttori e co-organizzatori dell'offerta turistica del territorio. Una corretta ed efficiente strategia di marketing presuppone, dunque, adeguati investimenti da parte loro anche nella fase di promozione del prodotto-territorio. L'alibi dell'inadeguatezza delle risorse pubbliche destinate alla promozione non regge più: oggi le Regioni da sole spendono annualmente circa 160 milioni di euro in attività di promozione, cui si aggiunge il budget dell'Enit, sfiorando così i 200 milioni. Certamente ci si può chiedere come vengono spesi e investiti tutti questi soldi, ma comunque, non si può delegare esclusivamente alle Regioni ed all'Enit il ruolo della promozione delle nostre destinazioni. È come se una grande industria che produce beni di consumo volesse delegare all'apparato pubblico il compito di promuovere sui mercati internazionali i suoi prodotti, con l'alibi che essi diffondono la cultura del "made in Italy". Nel nuovo Enit riformato si prefigura invece un ruolo di mera rappresentanza nel consiglio d'amministrazione da parte degli organismi imprenditoriali, mentre il budget dell'ipotizzata Agenzia, come si vedrà nell'apposito paragrafo, verrà



totalmente coperto da Governo e Regioni. In Francia (nazione che da sempre viene additata da tutti come esempio positivo in fatto di strategie di marketing) i privati partecipano in maniera concreta e solidale, all'interno della Maison de la France, a finanziare l'attività di promozione. In Italia tale strategia non sembra possa o debba funzionare. Attualmente sono del tutto inadeguati gli investimenti e la partecipazione degli operatori privati ai piani di promozione predisposti dall'Enit, in particolare attraverso l'adesione al "Club Italia"; risultano merce rara i "club di prodotto" da essi costituiti (con qualche piacevole eccezione). La debolezza strutturale del sistema produttivo del turismo, provocata soprattutto dalla parcellizzazione e miniaturizzazione delle imprese italiane, postula quindi la realizzazione da parte delle stesse di un sistema di alleanze e di interrelazioni solidali fra tutti gli attori pubblici e privati, se si vogliono raggiungere con efficacia ed efficienza i mercati. Mancano le alleanze non solo pubblico-privato, ma anche fra privati, convinti che "l'albergo della via accanto è il mio concorrente", e che "la promozione la devono fare gli enti pubblici". Queste convinzioni discendono da teorie di marketing superate non solo dalla logica dei fatti, ma anche dalla realtà in cui versa il sistema turistico italiano, ben diversa da quella più solida, imprenditorialmente parlando, dei sistemi produttivi concorrenti francese e spagnolo, per non parlare di quello americano. Invece la disciplina stessa del marketing è stata incapace di una propria teorizzazione/elaborazione originale relativa al settore del turismo, con il risultato che troppi manuali/libri di marketing turistico non sono altro che il prodotto di una sorta di benchmarking alquanto rozzo, mediato dalle teorie del marketing dei servizi e applicato al turismo. Non si è ancora compreso (tranne qualche piacevole eccezione) che il marketing del turismo non è soltanto marketing delle imprese ma delle destinazioni e, come tale, non tende a collocare sui mercati solo i servizi, ma il loro complessivo sistema di offerta, partendo dalle motivazioni che spingono i turisti a viaggiare. Di conseguenza esso deve essere concepito e realizzato come marketing integrato pubblico-privato. Questa impostazione sembra sconosciuta anche a un riconosciuto universalmente guru del marketing come Philip Kotler, nel cui recente libro di marketing turistico si legge la seguente frase: «Se un segmento ha la giusta dimensione e un tasso di sviluppo interessante ed è strutturalmente attrattivo, l'impresa deve considerare i propri obiettivi e risorse in relazione al segmento. Alcuni segmenti attrattivi potrebbero essere abbandonati se non coerenti con gli obiettivi a lungo termine dell'azienda. Se l'impresa non ha le risorse necessarie per competere con successo all'interno di un segmento e non può ottenere gli obiettivi prefissati non dovrebbe considerare il segmento in questione. Per avere successo all'interno del segmento di mercato, l'impresa ha bisogno di disporre di capacità e risorse superiori a quelle possedute dai concorrenti. L'impresa dovrebbe entrare solo in segmenti dove può offrire valore e avere possibilità di guadagno superiori rispetto ai competitori». Un simile approccio non può essere applicato acriticamente in Italia, (e comunque in nessuna parte del mondo, ove si parta dall'analisi delle motivazioni dei turisti) perché l'offerta è costituita in massima parte da imprese piccole, al contrario di quanto succede negli Stati Uniti, dove esistono singole strutture che da sole potrebbero rappresentare l'offerta ricettiva di un'intera provincia italiana. Quasi nessuna delle imprese del Paese può quindi intervenire e posizionarsi singolarmente con efficacia ed efficienza sui "segmenti attrattivi". In primo luogo quindi dovrebbero essere i T.O. (Tour Operator) italiani a farsi un esame di coscienza sul ruolo assolutamente trascurabile da essi esercitato a favore dell'incoming verso il nostro Paese. La loro attività infatti è diretta in massima parte a favorire l'outgoing, tanto che fra il 1995 e il 2003 il saldo attivo della bilancia turistica ha registrato un calo, in termini di valore dei consumi, del 23% dovuto in massima parte all'aumento del 51% dell'outgoing, contro un incremento dell'incoming del 16% a prezzi correnti. Tale situazione si sta ulteriormente aggravando se si confrontano i dati UIC dei primi 9 mesi del 2005 con quelli del corrispondente periodo del 2004: di fronte a un ulteriore aumento del 12% delle spese del turismo outgoing degli italiani (in gran parte attivato dai T.O.), salite da 5.905 a 6.874 milioni di euro, si è infatti registrata una diminuzione dello 0,4% degli introiti generati dalla domanda turistica internazionale verso l'Italia, passati da 23.732 a 23.633 milioni di euro. Nessuno vuole imputare ai nostrani T.O. la responsabilità di una tale situazione, sia perché è influenzata, da un lato, dalla propensione sempre più marcata da parte degli italiani verso i viaggi all'estero (nonostante una serie di "shock erratici" come tsunami, Sars, attentati, influenze aviari, ecc.), sia perché, dall'altro, è determinata da fattori strutturali e di competitività della offerta turistica del Paese rispetto a quella dei suoi più diretti concorrenti.



[Sondaggio • Scheda 41]

PROVE TECNICHE DI SOPRAVVIVENZA

Come gli italiani vedono l'economia. Le variabili che incidono sull'economia del nostro Paese sono molte: l'invecchiamento della popolazione e la denatalità che gravano sul sistema previdenziale; le ridotte dimensioni delle imprese italiane che limitano la competitività internazionale; gli scarsi investimenti su ricerca e innovazione che hanno ceduto il passo a quelli degli altri paesi emergenti; la carenza delle infrastrutture che rallenta gli scambi. Troppi problemi da risolvere che fungono da zavorra allo sviluppo economico del nostro Paese e, secondo dati provvisori, determinano nel 2005 una crescita bassa, inferiore alla media degli altri paesi Ue (l'andamento del Pil è di appena lo 0,2% contro l'1,4%).

Ma come si esprimono gli italiani in merito ad alcune questioni macro-economiche? Quali sono le loro attuali condizioni finanziarie e le aspettative per il futuro? La prima domanda posta agli intervistati era finalizzata a conoscere il loro parere in merito alla situazione economica del Paese negli ultimi dodici mesi e, anche se meno marcata rispetto agli anni precedenti, prevale la sensazione di un netto peggioramento: il 41,5%, contro il 54% del 2005 e il 48,2% del 2004. Il trend evidenzia, inoltre, un incremento delle risposte nelle posizioni intermedie: ravvisa un lieve miglioramento il 6,1% degli intervistati (il 2,8% nel 2005) e un lieve peggioramento il 30,7% (il 23,5% nel 2005). Si conferma l'esigua percentuale (0,8%) di italiani che attestano un netto miglioramento e aumenta leggermente la quota di coloro che non hanno ravvisato mutamenti (il 19,7% contro il 17,3% del 2005 e il 14,4% del 2004). La situazione economica appare, dunque, ancora prevalentemente negativa e, laddove si sono avvertiti, i cambiamenti sono stati lievi. Per una lettura più agevole dei dati, i giudizi sull'andamento dell'economia, durante l'anno appena trascorso, sono stati sintetizzati in due modalità opposte (migliorata/peggiorata) e incrociati per area territoriale. Il pessimismo maggiore viene manifestato dai residenti nel Meridione: sia nel Sud che nelle Isole le percentuali di coloro che esprimono un peggioramento sono molto elevate (rispettivamente il 73,8% e il 75,4%). Sono soprattutto i residenti nel Nord-Est (21,6%) che sottolineano una situazione economica nazionale immutata e, con una percentuale leggermente inferiore, i cittadini del Centro (19,5%). Nel Settentrione, pur essendo preminente il giudizio di un peggioramento, risultano abbastanza consistenti le percentuali di coloro che si esprimono per un miglioramento, pari all'8,9% nel Nord-Ovest e al 7,6% nel Nord-Est. L'area politica di appartenenza degli intervistati risulta influenzare le risposte relative alla situazione economica dell'Italia: il giudizio si modifica leggermente a mano a mano che si passa da un polo all'altro lungo l'asse politico destra-sinistra. Tra l'elettorato di sinistra si concentrano le posizioni più critiche (afferma che la situazione economica è nettamente peggiorata il 62,5% degli elettori di sinistra e il 38,3% di centro-sinistra), ma i giudizi sono pessimistici anche tra gli altri elettori: il 25,7% degli intervistati di centro-destra e il 19,8% di destra avverte un netto peggioramento. Questi ultimi sono anche i più numerosi (41,8%) a sottolineare una soluzione di continuità rispetto all'andamento economico del passato e ad avvertire un netto o leggero miglioramento (rispettivamente il 3,3% e il 14,3%). Come osservato, il contesto complessivo risulta tutt'altro che ottimista: i cittadini percepiscono un'economia in netta difficoltà, che fatica ad uscire dalla crisi e stenta a gettare le basi per la ripresa. Per conoscere le aspettative sul futuro, è stato chiesto agli intervistati di esprimere il proprio giudizio sulle prospettive economiche del Paese nei prossimi 12 mesi.

Nel 2003 la maggioranza prevedeva una situazione di stabilità (43%), ma questa percentuale decresce gradualmente negli anni successivi fino ad assestarsi al 36,3% nel 2006. Diminuisce la quota dei pessimisti: il 30,1% nel 2006 contro il 39,3% del 2005, mentre aumentano leggermente coloro che intravedono nel futuro un miglioramento per l'economia (passano dal 13,2% del 2005 al 19,2% del 2006). Gli italiani, quindi, avvertono condizioni critiche per la nostra economia ma cercano tuttavia di guardare con fiducia al futuro. In relazione alle previsioni per il futuro, i dirigenti/quadri/imprenditori si pronunciano con forza per un miglioramento dell'economia (29,6%), registrando, contemporaneamente, una quota molto elevata anche tra coloro che prevedono una situazione stabile (44,4%). Si esprimono in questa direzione soprattutto gli studenti, con un valore molto al di sopra della media nazionale (il 49,2% contro il 36,3%). I non occupati e gli insegnanti/impiegati prevedono con più frequenza rispetto alle altre categorie un aggravarsi dell'attuale situazione: rispettivamente il 37% e il 36,8% si pronunciano per un peggioramento dell'economia del Paese nei prossimi dodici mesi. La disaggregazione dei dati per area politica degli intervistati evidenzia un atteggiamento più ottimista da parte degli elettori di destra che sperano nel 34,1% dei casi in un



miglioramento dell'economia, la percentuale scende al 33,3% nel centro-destra, al 12,5% nel centro e risale leggermente tra gli elettori di centro-sinistra (15,9%) e sinistra (13,3%). Le quote più elevate di coloro che prevedono una sostanziale stabilità della situazione economica, nei mesi a venire, si registrano tra i sostenitori della sinistra (46,9%) e del centro (43,8%). Quasi un elettore di centro-sinistra su due (40,7%) intravede un peggioramento della nostra situazione economica, mentre percentuali più contenute condividono questa posizione tra gli altri schieramenti politici.

La situazione economica familiare. Per quanto riguarda l'opinione sulla situazione del proprio nucleo familiare, una componente di intervistati molto più consistente rispetto a quella dello scorso anno (il 58% contro il 46%) dichiara una situazione economica familiare stabile, mentre le percentuali relative ad un aggravamento, lieve o acuto che sia, sono leggermente più contenute rispetto al 2005. Praticamente invariato, negli ultimi tre anni, il numero di intervistati che gode di un maggiore benessere (0,7%), mentre aumentano del 2,1% le persone che hanno visto migliorare, seppur in misura modesta, la propria situazione economica nell'ultimo anno. Analizziamo la distribuzione geografica per capire come si configura nel nostro Paese la mappa economica delle famiglie italiane. Nell'Italia insulare si registra un discreto numero di famiglie che ha avvertito un netto miglioramento delle proprie condizioni economiche (1,6%), ma contemporaneamente si contano molte famiglie (13,9%) che hanno conosciuto un forte crollo della loro condizione economica. Sono prevalentemente le famiglie del Centro (11%) che godono di un tenore di vita leggermente più elevato rispetto a quello dell'anno precedente. I nuclei familiari del Settentrione dichiarano di beneficiare di una situazione economica stabile: esattamente il 65% del Nord-Ovest e il 61,9% del Nord-Est. Il numero più consistente famiglie che nel giro di un anno è stato costretto a stringere la cinghia, allungando la lista delle rinunce, si registra nel Sud: il 36,9% dei nuclei familiari ha subito un lieve peggioramento delle proprie condizioni familiari, mentre il 9,8% un netto peggioramento. La categoria professionale di appartenenza evidenzia un miglioramento della situazione economica del nucleo familiare (14,8%) soprattutto tra dirigenti/imprenditori/quadri. I liberi professionisti affermano con forza di aver goduto di un andamento finanziario in linea con gli anni precedenti (65,3%), così come gli studenti (64,2%). Le categorie più provate da un peggioramento economico sono gli operai (44,3%), le casalinghe (44,7%) e i non occupati (40,7%). L'analisi finanziaria delle famiglie italiane mostra come diventano sempre più frequenti i casi di coloro che si trovano ad affrontare problemi economici: il 2,9% è costretto ad indebitarsi (contro l'1,2% nel 2005), il 17% deve utilizzare i risparmi accumulati negli anni precedenti e oltre una famiglia su due riesce ad arrivare a fine mese con le risorse a disposizione (esattamente il 56,4%). Al contrario, diminuiscono le famiglie che riescono a risparmiare qualcosa (dal 27,9% del 2005 al 17,1% del 2006) o che risparmiano abbastanza (dal 4,7% del 2005 al 2,8% del 2006). La disaggregazione territoriale evidenzia le maggiori difficoltà economiche tra le famiglie residenti nel Meridione: il 6,6% dei nuclei familiari del Sud afferma di essere costretto a contrarre debiti e circa una famiglia su quattro dell'Italia insulare (esattamente il 24,6%) ricorre ai propri risparmi. Nel Settentrione si registra una situazione leggermente più favorevole: la percentuale di coloro che riescono ad arrivare a fine mese è pari al 60,1% nel Nord-Ovest e al 59,5% nel Nord-Est, nelle stesse realtà territoriali si rileva una percentuale identica (3,4%) di nuclei familiari che riescono a risparmiare abbastanza. Circa una famiglia su cinque dell'Italia centrale, infine, afferma di risparmiare qualcosa, percentuale che si riscontra ma in una quota leggermente inferiore, nel Nord-Est (18,2%).

Timori che occupano un posto preminente nella vita degli italiani. Nel 2006, l'elevato costo della vita si conferma in cima alla graduatoria dei problemi che affliggono gli italiani (anche se ridimensionato come mostrano le percentuali riferite agli anni precedenti: il 23,1% contro il 27,4% del 2005 e il 24,6% del 2004); segue la paura per la criminalità organizzata (il 16,3%). Suscitano un'ansia crescente tra gli italiani anche il terrorismo internazionale (il 15,8% contro il 14,5% del 2005) e il pericolo che il proprio diritto alla salute possa essere leso (11,9% contro il 10,6% del 2005). Destano maggiore inquietudine anche le catastrofi ambientali (al 6,5%) e il terrorismo interno (5%). Incombono meno negli incubi degli italiani, il timore di perdere il proprio lavoro (dal 12,7% del 2005 al 10,1% del 2006) e la paura della guerra (dal 9,6% del 2005 al 7,5% del 2006). La variabile territoriale evidenzia alcune peculiarità nelle diverse aree geografiche: l'elevato costo della vita, pur costituendo il cruccio principale dell'intero Paese, desta maggiore preoccupazione nelle Isole (31,4%), dove è molto alto anche l'allarme per la guerra (10,8%). Ancora, nel Sud si rilevano le percentuali più consistenti che manifestano preoccupazione per la perdita del lavoro (12,8%), per il terrorismo interno (7,1%) e per le catastrofi ambientali (7,6%).



Nell'Italia centrale sono più forti i timori per il terrorismo internazionale (17,8%) – proprio nella Capitale si trovano molti dei potenziali obiettivi sensibili – e per la criminalità organizzata (17,8%). Questo stesso timore risulta molto diffuso anche nell'Italia settentrionale, probabilmente queste preoccupazioni sono spiegabili con l'efferatezza di alcuni furti avvenuti in parecchie città del Nord-Est (a volte finiti in tragedie).

Inflazione percepita. Nel Rapporto sui prezzi curato dal Dipartimento del Tesoro (aggiornato a novembre 2005) spicca un dato allarmante: nel corso del 2005 i prezzi «liberalizzati» sono aumentati del 5,1%, ben oltre il doppio del tasso di inflazione ufficiale Istat (sempre intorno al 2%). L'energia elettrica ha messo a segno un'impennata del 7,1%, il gas è arrivato a 11,9%, i prodotti petroliferi hanno viaggiato su una media del 14,5% (il gasolio per riscaldamento ha raggiunto l'aumento record del +17%), l'acqua è rincarata quasi del 4% e mandare i figli a scuola costa il 6,1% in più per le superiori e il 3,6 per l'Università.

Con la lievitazione dei prezzi non c'è da stupirsi se gli italiani tagliano le spese superflue e, sempre più spesso, ricorrono a prestiti per il necessario. Per quanto riguarda il ramo assicurazioni, il record è tutto negativo: dal 1996 al 2004 i prezzi delle assicurazioni sono cresciuti del 108,6% contro il 22,7% della zona euro. Nello stesso periodo, in Francia l'aumento dei costi di assicurazione si è contenuto in un modestissimo 8,6%, in Germania il rincaro ha raggiunto quota 17,1%. Più salati i conti per gli spagnoli, che hanno visto il listino gonfiarsi del 42,5% e per gli inglesi, che pagano oggi il 65,3% in più rispetto a dieci anni fa.

L'andamento dell'inflazione analizzato dall'Istat (nel 2005 all'1,9%) è sempre più lontano dalla realtà del nostro Paese, ma vediamo che cosa ne pensano i consumatori italiani, intervistati su questi aspetti. L'aumento del carovita viene confermato anche nel 2006: una percentuale di intervistati quasi identica a quella dello scorso anno (l'85% contro l'85,6%) afferma di aver avvertito un incremento dei prezzi; molto simile anche la quota di coloro che hanno percepito una certa stabilità (il 12,7% nel 2006 e l'11% nel 2005). Più contenuta la percentuale di coloro che hanno avvertito un decremento, appena lo 0,7% contro il 2,6% dell'anno scorso. La disaggregazione per categoria professionale evidenzia un andamento dei dati con leggere differenziazioni. Tra gli studenti, le casalinghe e gli operai è leggermente più diffusa la convinzione che i prezzi siano aumentati (rispettivamente 91,7%, 88,4% e 87,5%). I liberi professionisti, i commercianti e gli autonomi, insieme agli studenti, costituiscono le categorie che hanno avvertito di più, in misura comunque estremamente contenuta, una diminuzione dei prezzi.

Ma che tipo di aumento hanno percepito i consumatori? Una maggiore consapevolezza degli intervistati ha determinato una diminuzione delle non risposte (dal 12,6% al 2,3%) e l'impressione di un aumento generalizzato dei prezzi. È più elevato sia il numero di coloro che hanno avvertito un leggero aumento dei prezzi (dal 7,9% del 2004, al 14,2% del 2005 e al 17,1% del 2006), sia la quota di chi ha percepito un elevato aumento (dal 29,4% del 2005 al 33,5% del 2006). Inoltre, quasi un intervistato su due (47%) denuncia un eccessivo aumento dei prezzi, identificato con una inflazione media annua superiore all'8% (il 43,8% nel 2005 e il 59,1% nel 2004). Il peso della dinamica inflattiva è avvertito in maniera pesante nelle Isole, dove la percentuale arriva al 56% (il 47% la media nazionale), nella stessa area geografica risulta più contenuta la percentuale (15,6%) di consumatori che hanno percepito un leggero aumento dei prezzi. Anche tra i residenti nel Sud si rileva una percentuale molto elevata (52,3%) di coloro che avvertono una inflazione superiore all'8%. Nel Nord-Ovest i consumatori percepiscono un tasso inflativo più contenuto: infatti, sono i più numerosi ad affermare che c'è stato un aumento più modesto (leggero ed elevato rispettivamente il 21,4% e il 42,3%), mentre è più bassa (35,2%) rispetto al valore medio (47%) la percentuale di coloro che ritengono che l'aumento sia stato eccessivo. La maggior parte delle categorie professionali intervistate avverte un eccessivo aumento dei prezzi, ad eccezione dei dirigenti/quadri/imprenditori e degli studenti, tra cui prevale una inflazione di tipo elevato (rispettivamente il 40% e il 43,6%). Tra coloro che registrano le maggiori difficoltà con la lista della spesa spiccano i non occupati (56,5%), le casalinghe (54,9%), e i pensionati (51,7%). Gli intervistati confermano che l'aumento dei prezzi è stato causato dal *changeover*, anche se la percentuale è leggermente inferiore a quella dello scorso anno (rispettivamente il 43,3% contro il 45,2%). Risulta in forte ascesa la posizione di coloro che attribuiscono i rincari eccessivi ai mancati controlli da parte delle Polizia annonaria e della Guardia di Finanza (nel 2005 il 16,8%, nel 2006 il 27%).

Mentre, anche quest'anno, **circa un italiano su quattro identifica nell'abuso da parte dei commercianti la causa principale dell'aumento dei prezzi.**

Sono prevalentemente i cittadini dell'Italia meridionale ad attribuire all'introduzione dell'euro la colpa dell'aumento dei prezzi (nelle Isole il 49,5% e nel Sud il 45,8%), la stessa convinzione risulta molto diffusa



anche al Centro (44,1%) e meno avvertita nel Nord-Ovest (37,4%). In questa area geografica circa un intervistato su tre (33,5%) sostiene la tesi che l'aumento dei prezzi sia dipeso da mancati controlli da parte delle Forze di Polizia deputate al controllo, molto simile la percentuale registrata nelle Isole (29,4%). L'accusa ai commercianti di aver abusato con gli arrotondamenti e di aver causato, di conseguenza, l'aumento dei prezzi proviene soprattutto dall'Italia centrale (30,6%) e dal Sud (28,2%).

Riguardo alle aspettative per il futuro, la speranza che i prezzi resteranno stabili non prevale tra le altre prospettive, al contrario di quanto era successo fino allo scorso anno: nel 2003 si registrava il 53,9%, si scende nel 2004 al 47%, al 45,3% nel 2005 e si arriva al 38,5% nel 2006. Al contrario, si rileva una quota molto più consistente (circa dieci punti percentuale in più) tra coloro che prevedono ulteriori incrementi dei prezzi (il 46,2% del 2005 contro il 36,8% dell'anno precedente). Nell'ultimo anno rilevato, solo il 4,5% degli intervistati prevede un decremento dei prezzi, questa percentuale corrispondeva al 5,3% nel 2005, al 6,8% nel 2004 e al 4,1% nel 2003. Altro dato interessante riguarda l'elevato tasso di non risposte registrato (10,7%) che evidenzia il **disorientamento dei consumatori italiani nella giungla dei prezzi**.

Sono state proposte agli intervistati una serie di situazioni legate alle loro abitudini di consumo, al fine di monitorare lo stile di vita delle famiglie italiane. Emerge una capacità di adattamento al fenomeno inflattivo degli ultimi anni; i consumatori italiani hanno imparato a destreggiarsi tra saldi ed offerte promozionali, tagliando le spese superflue, riducendo i beni non essenziali e privilegiando le spese alimentari. Nello specifico, appare molto frequente la scelta di ridurre le risorse destinate ai regali ("abbastanza" nel 36,5% dei casi e "molto" nel 35,5%) e l'acquisto di prodotti in saldo (il 37,8% lo fa abbastanza spesso). Gli italiani, al contrario, cambiano atteggiamento quando si tratta di acquistare prodotti alimentari (soprattutto in considerazione dei recenti scandali su alcuni alimenti) e se il 28,2% dichiara di essere molto propenso a cambiare marca di un prodotto se più conveniente, un altro 17,6% afferma di non prendere assolutamente in considerazione questa possibilità. Si verifica un'ambivalenza simile quando si affronta la questione dei discount: il 31,3% si rivolge molto frequentemente a questa tipologia di distribuzione, mentre il 20,6% non ha mai ricercato punti vendita alimentari più economici. I grandi magazzini e gli outlet allettano i consumatori quando si tratta di acquistare capi di abbigliamento, questo tipo di merce viene acquistata "molto" o "abbastanza" spesso (rispettivamente il 36,3% e il 39,1%) dagli italiani nei punti vendita più convenienti. Per quanto riguarda le spese destinate ai viaggi e al tempo libero si evidenziano comportamenti contrastanti: ben il 37,9% degli intervistati ha tagliato drasticamente i viaggi, ma il 18,6% afferma di non aver avuto alcuna necessità di questo tipo. Per quanto riguarda il tempo libero, il 27,8% degli intervistati afferma di essere stato costretto ad annullare le spese per le attività ricreative, ma circa un cittadino su quattro afferma di non aver modificato minimamente le proprie abitudini. Oltre la metà del campione (58,2%) afferma che, ad un certo punto del mese, incontra difficoltà a far quadrare il proprio bilancio familiare, in modo "abbastanza" pesante nel 38,5% dei casi e in maniera "molto" più preoccupante nel 19,7%. Al contrario, il 14,6% degli intervistati afferma di non avere alcun problema nella gestione delle finanze familiari e circa un cittadino su quattro dichiara di tirare un pò la cinghia all'albeggiare della quarta settimana. Il settore che risulta più penalizzato dai tagli dei nostri consumatori risulta quello della ristorazione: complessivamente il 66,2% (sommando coloro che hanno ridotto "abbastanza" o "molto" le spese per i pasti fuori casa) rinuncia a pizzerie e ristoranti; solo il 16,7% non dice mai di no all'occasione di gustare un pasto fuori casa e il 12,2% ha imposto qualche limite alle uscite culinarie.

Ma chi sono coloro che hanno imposto i tagli più ingenti alle spese familiari? E dove risiedono?

La contrazione per la spesa dei regali si è registrata soprattutto nell'Italia meridionale: l'82,8% dei residenti nelle Isole e il 74,6% del Sud ha adottato "abbastanza" o "molto" questi tagli nell'economia domestica. Comportamento di segno inverso nel Nord-Est, dove circa un intervistato su tre (32,3% esattamente) ha ridotto in maniera limitata le risorse economiche destinate ai regali.

Lo zig-zag delle offerte più convenienti per i prodotti alimentari si concentra prevalentemente nel Sud dell'Italia, dove complessivamente il 72,1% degli intervistati afferma di aver ricercato "abbastanza" o "molto" i punti vendita più economici. Nel Nord-Ovest, si registra la percentuale più contenuta (61,1%) che adotta questa strategia di acquisto, molto simile la quota dei residenti nel Nord-Est (62,5%).

I residenti nell'Italia meridionale sono stati maggiormente costretti a rinunciare ai viaggi: nelle Isole il 75,4% degli intervistati e nel Sud il 68,4% tagliano le spese per vacanze. Nel Settentrione, invece, è meno frequente la contrazione delle spese destinate ai viaggi. Riguardo al bilancio economico, sono costretti a stringere di più la cinghia le famiglie del Meridione: esattamente il 67,6% delle famiglie del Sud incontra



abbastanza o molte difficoltà per arrivare a fine mese e vive la stessa situazione il 65,6% dei residenti nell'Italia insulare. Da notare che nell'Italia settentrionale le condizioni economiche risultano molto più equilibrate: gli intervistati si dividono equamente tra coloro che soffrono alla quarta settimana e coloro che non hanno problemi. Le occasioni di consumare pasti fuori casa risultano notevolmente ridotte per i residenti nel Meridione: esattamente il 77% degli abitanti nelle Isole afferma di dover rinunciare “abbastanza” o “molto” a ristorante e pizzeria, denunciano le stesse difficoltà gli intervistati del Sud (70,9%). Al contrario, nell'Italia centrale e nel Nord-Ovest circa un residente su tre (rispettivamente il 36,2% e il 34%) dichiara di limitare poco o per niente i pasti fuori casa. Molte persone, dunque, per far quadrare il proprio bilancio familiare, hanno limitato lo spazio dedicato al tempo libero e/o rinunciato a ristoranti e pizzerie.

Ma in che modo hanno modificato le loro abitudini e il proprio stile di vita?

Dai risultati emerge che le ristrettezze economiche hanno notevolmente inciso sulle modalità di trascorrere il tempo libero da parte delle persone intervistate che, malgrado le difficoltà, riescono a fare di vizio virtù dedicando più tempo alla lettura e alla cura degli affetti (81,8%). Quindi, gli italiani pur limitando fortemente le uscite fuori casa (nel 74,4% dei casi) non rinunciano a soddisfare i bisogni di socialità e di scambio insiti nella natura umana, approfittando più frequentemente di inviti presso parenti o genitori (51,1%) oppure organizzando cene a casa di amici (73,1%). Inoltre, se il cinema costa troppo, non c'è problema, la sala cinematografica si trasferisce nel salotto di casa, affittando film in dvd o videocassetta (63%). Oppure, se non si ha più la possibilità di andare allo stadio, perché rinunciare alle emozioni che solo la squadra del cuore può dare? La soluzione è presto trovata nella pay tv (50,4%) che consente di guardare la partita in televisione, magari in compagnia degli amici. In sintesi, quando si raggiunge un certo tenore di vita ed alcune abitudini si consolidano nel tempo, le rinunce scottano troppo e si cerca allora di trovare una scappatoia che sia soddisfacente. In tempi di crisi, limitare le uscite fuori casa diventa una esigenza per tutti, anche se ai giovani questo risulta leggermente più difficile. Sono proprio coloro che hanno un'età compresa tra 18 e 24 anni a dimostrare una minore propensione a ridurre le uscite (64,3%), mentre dichiarano di fare molti sacrifici in questo senso coloro che si collocano nelle classi di età centrali (il 78,2% di coloro che hanno tra 45-64 anni e il 76,1% dei 35-44enni). La variabile anagrafica spiega questo andamento dei dati per due motivi: sono più numerose le sollecitazioni e il desiderio di evasione dei giovani e, al tempo stesso, le persone più mature mettono le proprie esigenze in secondo piano, rispetto alle richieste dei figli. L'abitudine di sostituire i pasti fuori casa con cene a casa tra amici si è diffusa prevalentemente nel Meridione: sia nel Sud che nelle Isole la percentuale si aggira intorno al 77%, contro il 73,1% del dato medio. Nel Nord-Ovest si registra una percentuale leggermente inferiore che si è organizzata in questo senso (76,2%), mentre al Centro si rileva una minore propensione (64,7%) a questa alternativa.

Gli amanti del cinema sono sicuramente i giovani che, pur non potendo permettersi i film in prima visione, affittano frequentemente film in cassetta/dvd: si comporta in questo modo il 70,4% dei giovanissimi e il 71,6% di coloro che hanno un'età compresa tra 25 e 34 anni. Tra gli ultrasessantacinquenni solo un intervistato su due (50,8%) dichiara di sostituire il cinema con l'home-teatre.



[Scheda 42]

I NUOVI AGGREGATI DELLA RICCHEZZA E DEL DISAGIO SOCIO-ECONOMICO: L'ACCRESIMENTO DEL DIVARIO

Identikit dei nuovi ricchi e dei nuovi poveri. Attraverso l'analisi di alcuni indicatori (distribuzione dei depositi per settore di attività economica, titoli in deposito presso le banche, tasso di valore aggiunto relativo), è stato possibile tracciare un profilo di chi in questi ultimi anni ha tratto vantaggio dalla situazione congiunturale e di chi, invece, ha perso in termini di benessere socio-economico.

I nuovi ricchi sono innanzi tutto coloro che hanno potuto sfruttare i vantaggi dell'inflazione, ossia la grande distribuzione, con particolare riferimento ai proprietari del marchio e ai gestori dei punti vendita, i commercianti all'ingrosso e al dettaglio e tutti i liberi professionisti e consulenti in grado di compensare l'incremento dei costi di conduzione della propria attività con l'aumento delle parcelle e dei compensi professionali. Si sono arricchiti anche i fornitori di servizi, il cui ruolo nella società è sempre più centrale. Tra questi, le aziende operanti nel campo dei servizi immateriali come le telecomunicazioni e l'informatica che, oltre a cavalcare il boom del settore, hanno potuto sfruttare gli evidenti vantaggi derivati dal mercato del lavoro, utilizzando manodopera più o meno specializzata a basso costo (operatori di *call center*, tecnici informatici, programmatori, ecc.) secondo le esigenze di breve periodo. Sempre nel campo dei servizi, hanno aumentato la propria ricchezza gli azionisti e i manager delle aziende erogatrici di public utilities (energia, gas e acqua), che sfruttano la posizione di vantaggio derivante dal regime di monopolio in cui operano. Altro settore in cui vige un sostanziale regime di monopolio è quello della comunicazione, con particolare riferimento al settore della pubblicità, che fa registrare grandi profitti ad agenzie pubblicitarie e ai rivenditori di spazi pubblicitari soprattutto nei media televisivi. Anche chi opera nel settore delle materie prime (compagnie petrolifere, e attività estrattive in generale) ha grandi vantaggi dalla situazione attuale: poichè le compagnie del settore sono spesso grandi holding, più che di singoli imprenditori è opportuno parlare di grandi azionisti, che hanno potuto trarre vantaggio dalla redistribuzione degli utili, e di manager, che hanno potuto usufruire di consistenti premi di produzione. Un'altra categoria di beneficiari è rappresentata dalle assicurazioni: anche in questo caso si parla di grandi gruppi e gli utili sono sostanzialmente ripartiti tra i grandi azionisti (banche e società finanziarie). Pure i produttori e i rivenditori di beni di lusso (autovetture sportive, yacht, alta oreficeria, alta moda, oggetti d'arte) sono stati avvantaggiati dall'aumentato divario tra ricchi e poveri. Infine, ma non ultimi, si sono arricchiti coloro che hanno sfruttato l'andamento del mercato immobiliare, dunque costruttori e operatori edili da una parte, e i cosiddetti immobilariisti dall'altra. Risulta quasi paradossale che in Italia, in un'epoca in cui l'economia assume un carattere sempre più immateriale, i maggiori profitti derivano da quanto di più materiale esista al mondo: il mattone.

Nell'attuale situazione economica tra **chi ha perso** bisogna annoverare innanzitutto i piccoli risparmiatori, che sono stati travolti da vere e proprie truffe finanziarie (si pensi solo ai bond argentini, alle crisi Parmalat e Cirio), e che hanno di fatto ridotto il loro portafoglio titoli investendo in beni immobili, contribuendo così ad alimentare la crescita del prezzo delle case e perdendo, oltre che la fiducia negli operatori del settore, anche una parte della loro ricchezza. Sono stati colpiti da questa crisi alcune componenti del piccolo artigianato e della piccola distribuzione che non hanno avuto la forza di reagire alle sollecitazioni congiunturali, così come le piccole imprese a conduzione familiare. Anche l'agricoltura è in grande difficoltà, soprattutto laddove i piccoli e medi imprenditori agricoli non sono stati in grado di consorzarsi per ridurre i costi e per aumentare il loro potere contrattuale nei confronti dei grossisti e dei rivenditori. Diverso il discorso da fare sul settore manifatturiero tradizionale (tessile e abbigliamento, pelli, cuoio e calzature, mobili, ecc.), che ha subito la concorrenza dei paesi con manodopera a basso costo e ha coinvolto nella crisi, oltre agli imprenditori, anche le maestranze specializzate. Il gap tecnologico che l'Italia vive in questo momento è pagato, oltre che dall'intero sistema in maniera indiretta, da professori e ricercatori universitari ed enti di ricerca, pubblici e privati, che molto spesso non possono svolgere la loro attività per mancanza di finanziamenti adeguati. Anche gli operatori dello spettacolo sono stati colpiti dalla crisi economica e nell'ultima Finanziaria hanno visto ridursi in maniera drastica il Fondo unico destinato a questo settore.

Questa difficile congiuntura ha investito in pieno i lavoratori dipendenti, che in molti casi attendono da anni il rinnovo del contratto nazionale di lavoro e, soprattutto, i lavoratori atipici e parasubordinati, il cui numero è



fortemente aumentato negli ultimi anni grazie alle nuove riforme nel campo del diritto del lavoro. Basti pensare all'esercito dei "co. co. co", dei "co. pro", dei collaboratori occasionali, degli interinali, dei lavoratori con contratti di inserimento, dei praticanti, dei tirocinanti che, nel migliore dei casi, riescono ad avere per la propria esistenza solo una prospettiva di breve periodo. Un'altra categoria che ha perso molta ricchezza è quella dei pensionati che, oltre a subire una forte perdita del potere d'acquisto, hanno dovuto farsi carico del sostentamento di quei figli che grazie alla tanto lodata flessibilità non riescono a provvedere a se stessi.

Principali settori produttivi e aree professionali della ricchezza e del disagio socio-economico

Chi ha guadagnato	
Società finanziarie	Azionisti, Brokers Agenti, Consulenti
Società ICT	Azionisti Fornitori hardware Produttori e manutentori software applicativi Rivenditori specializzati servizi e materiale della telefonia
Liberi professionisti	Medici Dentisti Notai Avvocati Commercialisti Ingegneri Architetti
Grande distribuzione organizzata	Proprietari del marchio Concessionari e gestori dei punti vendita
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	Commercianti all'ingrosso e al dettaglio nei settori della ristorazione, dei beni alimentari, prodotti farmaceutici e cura della persona
Imprese edili	Imprenditori edili Fornitori di materiali per l'edilizia
Compagnie assicurative	Grandi azionisti Manager Brokers
Società immobiliari	Immobiliariisti Agenti immobiliari
Industria delle materie prime	Grandi azionisti Intermediari Distributori Manager
Public utilities	Grandi azionisti Manager delle aziende erogatrici di elettricità, gas e acqua
Comunicazione	Rivenditori di spazi pubblicitari televisivi e radiofonici Agenti pubblicitari
Settore beni di lusso	Produttori e rivenditori di beni di lusso e voluttuari (autovetture sportive, yacht gioielli, alta moda, oggetti d'arte)
Chi ha perso	
Piccoli risparmiatori e piccoli azionisti	
Imprese a conduzione familiare	Piccoli artigiani e piccoli commercianti
Lavoro dipendente	Quadri impiegati e operai, con particolare riferimento ai settori metalmeccanico, agricolo, della produzione di mezzi di trasporto e dei trasporti
Pensionati	Tutti i pensionati Inps la cui pensione non supera i 1.300 euro mensili
Lavoro atipici e parasubordinati	Co. co. co Co. pro Collaboratori occasionali e altre forme previste dalla legge Biagi Lavoratori interinali Lavoratori con contratti di inserimento, praticanti e apprendisti, tirocinanti
Agricoltura	Titolari della micro e piccola impresa agricola
Manifatturiero tradizionale	Imprenditori e maestranze del tessile-abbigliamento, del calzaturiero, del mobilio
Spettacolo	Lavoratori del cinema, del teatro e della televisione
Ricerca	Docenti e ricercatori dell'università e di istituti e centri di ricerca

Fonte: Eurispes.



[Scheda 43]

L'INDUSTRIA ITALIANA IN CERCA DI UN RILANCIO

Che il sistema italiano sia in crisi è dimostrato anche dai dati relativi alla crescita del Prodotto interno lordo. Il Prodotto interno lordo rappresenta la quantità di beni e servizi prodotti all'interno di un paese o di un'area geografica (per esempio l'Italia o l'Europa comunitaria) da imprese nazionali ed estere, al netto dei beni e servizi usati per la produzione e al lordo degli ammortamenti. In definitiva il Prodotto Interno Lordo (PIL) mostra la ricchezza prodotta in un paese. Numerose critiche sono rivolte a chi usa questo indicatore come specchio del grado di sviluppo di un paese, ma qui non si vuole considerare il Pil come unico e solo metro di giudizio per valutare lo sviluppo economico dell'Italia, ma lo si vuole utilizzare per quello che realmente è: un indicatore di ricchezza. Apportando delle correzioni che tengano conto dei diversi livelli di prezzo in diversi paesi (parità di potere d'acquisto), si possono confrontare i livelli di ricchezza prodotti in Italia con quelli prodotti in altri Stati. L'analisi mostra come la ricchezza prodotta dal sistema Italia si sia andata riducendo nel 2002 e nel 2003 a livelli inferiori allo 0,5%. Il maggiore accrescimento del Pil, che si è avuto nel 2004 (+1,2%), è già stato vanificato dalla performance del 2005 che vede una crescita sostanzialmente nulla (+0,2% rispetto al 2004). Questi valori sono tutti molto al di sotto della media nazionale calcolata dal 1994 al 2005 (1,6%) e ancor più bassi della media della Unione europea a 15 paesi che si attesta al 2,2%.

La **crisi dell'industria** si inserisce dunque in una crisi più profonda del sistema economico italiano che, negli ultimi anni, ha principalmente consumato ricchezza senza produrre innovazione ed ora si trova a fare i conti con una situazione economica generale a dir poco preoccupante.

Il **panorama produttivo italiano** soffre di una crisi che, in modi e tempi diversi, ha colpito tutti i paesi europei, ma che nel nostro Paese non sembra conoscere una sostanziale battuta d'arresto. Il problema è costituito dal fatto che la condizione di sofferenza dell'industria italiana non ha provocato una reazione finalizzata anche all'innovazione di prodotto, ma solamente all'innovazione di processo (incapace, da sola, di anticipare gli orientamenti dei mercati internazionali), e le strategie di sviluppo si sono basate principalmente sulla leva del prezzo. Questa scelta strategica è stata favorita dall'andamento del mercato valutario e da politiche sui tassi di cambio generalmente favorevoli alla produzione italiana. Con la moneta unica e un equilibrio monetario internazionale nel quale si è assistito alla rivalutazione della moneta interna rispetto al dollaro Usa, la leva del prezzo non può più essere usata a favore della produzione italiana. La stessa cosa vale per tutti gli altri paesi europei, ma nel caso italiano la situazione è aggravata dal permanere di una politica dei prezzi, mentre sono rari gli esempi d'innovazione tecnologica. In buona sostanza la crisi dell'industria è legata principalmente ad un divario in termini di competitività che non può fondarsi esclusivamente sul prezzo dei prodotti. La cartina di tornasole della situazione di grave ritardo in termini di innovazione è data dall'andamento degli investimenti in Ricerca e Sviluppo in Italia da parte del settore privato. Bisogna evidenziare che dal 1990 (anno in cui gli investimenti in R&S erano attorno allo 0,75% del Pil), si è verificata una costante diminuzione degli sforzi del settore privato e negli ultimi anni gli investimenti di tale settore in R&S si attestano intorno allo 0,55% del Pil, mentre all'inizio degli anni Novanta la quota era ben più alta. Per avere un quadro più preciso della situazione dell'industria italiana è tuttavia necessario analizzare in dettaglio alcuni indicatori economici che meglio rappresentano le dinamiche dell'industria.

Indicatori economici dell'industria. I principali indicatori economici dell'industria sono il livello di produzione, la quantità di ordinativi e il fatturato. Questi indicatori sono stati considerati una ideale prosecuzione di un monitoraggio già iniziato negli anni passati; si è cercato di verificare se, rispetto alla situazione delineatasi precedentemente, ci siano stati dei cambiamenti di tendenza. Il primo indicatore della produzione industriale non mostra sostanziali cambiamenti di tendenza, ma al contrario viene confermato un trend analogo a quello degli anni scorsi. I dati mostrano gli indici della produzione industriale per destinazione economica dal 2000 (pari a 100) al 2005 (stime fino ad ottobre 2005). Nel caso dei beni di consumo si registra una variazione del 3% rispetto all'anno precedente, con una diminuzione del 5,4% rispetto al 2000. Per i beni strumentali la produzione continua nel suo trend negativo (ormai di medio-lungo periodo), riducendosi di ben 10 punti percentuali nel 2005 rispetto al 2000.



I beni intermedi, dopo un cambiamento di tendenza nel 2004, tornano ad avere una variazione negativa anche rispetto al 2003 e, se confrontati con il 2000, la loro produzione è diminuita del 6%. Soltanto la produzione di energia conferma un trend in crescita da attribuire, come negli anni precedenti, ad un aumento dei consumi finali piuttosto che ad un'intensificazione d'uso del processo produttivo. Analizzando il fenomeno più nel dettaglio con una differenziazione per settore produttivo sono evidenti alcuni andamenti emblematici di una situazione non più sostenibile. Dall'analisi dei vari settori industriali in ordine decrescente rispetto alla produzione del 2005 (stime sino ad ottobre 2005) emerge che come negli anni passati, i settori in crescita sono quello della produzione di energia, della produzione di carta, della stampa e dell'editoria, dei prodotti petroliferi e del legno. In un clima generale di stagnazione, in cui si riscontrano variazioni minime rispetto all'anno precedente, spiccano con evidenza i quattro fanalini di coda rappresentati dai settori del cuoio e pelle (-31% rispetto al 2000), della produzione di macchine elettriche (-28,7%) e dei mezzi di trasporto (-21,3%). Come si può notare la crisi investe maggiormente gli ambiti caratterizzati da produzioni a basso valore aggiunto che subiscono la concorrenza dei paesi dell'Est europeo e dell'Estremo Oriente, capaci di fornire lo stesso prodotto a prezzi più competitivi e dove le stesse aziende italiane vanno a de-localizzare l'attività di produzione. D'altra parte anche le imprese che producono beni ad alto valore aggiunto (come i mezzi di trasporto) soffrono di una scarsa capacità di innovazione e di espansione al di fuori del mercato nazionale.

Anche per quanto riguarda l'andamento degli ordinativi, nel 2005 si assiste in generale ad una netta diminuzione rispetto al 2000; solo i prodotti chimici e le fibre sintetiche nonché il settore della lavorazione della pelle (quest'ultimo in ripresa rispetto all'anno precedente) registrano una crescita degli ordinativi che supera il 10% (rispettivamente 16,3% e 12% rispetto al 2000). Anche il campo dei prodotti in metallo ha un buon incremento degli ordinativi (+6,6%) come pure quello della carta e dei prodotti in carta (6%).

In tutti gli altri settori si verifica una riduzione degli ordinativi che si attesta su valori inferiori al 10% rispetto al 2000; essa colpisce maggiormente l'ambito degli apparecchi elettrici e di precisione (-23,6% rispetto al 2000) mostrando così le gravi difficoltà che colpiscono l'industria italiana, data la posizione strategica di tale settore nello sviluppo e nella competitività di un paese. Le buone performance dell'ultimo anno in alcuni settori, come il tessile o delle pelli, sono in realtà insostenibili nel lungo periodo data la forte competizione che esiste sui mercati asiatici. Si noti come l'andamento dei prodotti elettrici e di precisione (che sono quelli a maggior contenuto tecnologico) sia negli ultimi anni costantemente in declino.

Per quanto concerne il terzo indicatore costituito dal fatturato, si assiste ancora una volta ad una forte impennata dei fatturati nell'industria estrattiva (+86,8%). Questo dato è decisamente influenzato dall'andamento del prezzo del petrolio e contrasta in maniera molto evidente con tutti gli altri settori nei quali si raggiungono livelli ben più modesti di crescita del fatturato, se non addirittura delle riduzioni.

Le serie storiche registrano una maggiore profittabilità del settore primario e un calo del fatturato nei settori ad alto valore aggiunto. I settori maggiormente in difficoltà, che nel 2005 registrano una riduzione del fatturato di oltre il 10% rispetto al 2000 sono quelli del tessile e abbigliamento (-10,3%), dei mezzi di trasporto (-10,5%), del cuoio e della pelle (-11,5%) e delle macchine elettriche (-12%). Si riscontra un andamento negativo anche per l'industria della carta, stampa, editoria (-0,9%), quella dei mobili (-5,4%) e le altre industrie manifatturiere (-7,6%).

L'occupazione nell'industria, un indicatore territoriale delle dinamiche dell'industria italiana.

Esistono vari fattori che possono rappresentare il sistema industriale italiano (tra cui la tipologia del tessuto produttivo, le forme della produzione, il livello tecnologico e dell'innovazione, la dotazione infrastrutturale) e spesso agli indicatori geografici si fanno corrispondere modelli organizzativi diversi: il Nord-Est è associato alla struttura distrettuale, il Nord-Ovest alla grande industria, il Centro ai sistemi di sviluppo locale e il Sud ad una situazione mista nella quale coesistono grandi impianti produttivi ed un tessuto di piccole e medie imprese, organizzate a volte in distretti e a volte in sistemi locali.

La contrapposizione, spesso forzata, tra la grande dimensione industriale e un tessuto produttivo costituito da piccole e medie imprese non deve impedire di riflettere sulla complessità di un sistema che, alle congiunture interne e internazionali, ha reagito e reagisce in modo diverso a seconda delle caratteristiche territoriali in cui la produzione è localizzata.



[Scheda 44]

COMPETITIVITÀ E MADE IN ITALY TRA INNOVAZIONE E GLOBALIZZAZIONE

Competitività e produttività. La produttività del lavoro in Italia è calata del 10,8% in 10 anni, portando l'Italia tra i paesi con una maggiore riduzione di produttività. Una simile riduzione è presente solo in Germania (-11%) mentre risultati positivi pongono in evidenza il ruolo dei paesi di nuovo ingresso che pur attestandosi a livelli piuttosto bassi rispetto alla Ue15, presentano una produttività in rapido sviluppo grazie ad un adeguamento delle strutture produttive e un buon livello di specializzazione degli addetti. Nel 2004 il livello di produttività dell'Italia si è attestato a 103,4 anche se le stime per il 2005, 2006 e 2007 segnalano un progressivo decremento (rispettivamente 101,7; 101,2; 100,3).

Competitività e sviluppo tecnologico. Per dare un quadro del livello di sviluppo tecnologico che caratterizza l'Italia, sono stati presi in considerazione due indicatori: il numero di brevetti depositati presso l'Ufficio Brevetti Europeo (European Patent Office EPO) e la spesa in ricerca e sviluppo.

Il nostro Paese, pur avendo visto aumentare il **numero di brevetti** depositati negli ultimi anni, occupa una posizione marginale rispetto ai paesi europei concorrenti. L'Italia, con un livello medio di 64,76 brevetti depositati nel periodo 1995-2002 per milione di abitanti, inizia a temere la concorrenza dei paesi di nuovo ingresso all'Ue. La posizione dell'Italia, infatti, è decisamente marginale rispetto a molti paesi europei come la Svizzera (423,94), la Svezia (294,20), la Finlandia (268,75) e la Germania (252,01) e non sarà facile recuperare terreno nei confronti di paesi come l'Austria (138,30), la Francia (125,66) e la Norvegia (115,66) per citarne solo alcuni. In tutte le regioni italiane si è registrata una riduzione del numero di brevetti presentati e, allo stesso tempo, a parità di forza lavoro si assiste ad una sostituzione di addetti altamente qualificati in grado di produrre innovazione con addetti meno qualificati, o che nella migliore delle ipotesi non sono messi nelle condizioni di produrre innovazione. In particolare, nel periodo 1999-2003, il numero dei brevetti ha subito un forte calo a Nord-Ovest (-125,41) e al Nord-Est (-101,03) anche se variazioni negative sono state registrate anche per il Centro (-33,09), il Sud (-15,81) e le Isole (-10,39).

Dal 1994 al 2003 la **spesa per la ricerca** in Italia si è attestata su valori intorno all'1% del Prodotto interno lordo. I paesi che nel 2003 hanno speso meno dell'Italia sono la Spagna (1,05%), il Portogallo (0,78%), e la Grecia (0,62%). Senza considerare i paesi extra europei (il Giappone ha speso il 3,15% del Pil e gli Stati Uniti il 2,59%), va posto in evidenza come la Svezia (3,98%) e la Finlandia (3,48%), spendono in Ricerca e Sviluppo più del triplo di quanto spende l'Italia. Oltre il doppio, invece, spendono Islanda, Danimarca e Germania (rispettivamente 2,97%, 2,59% e 2,52% del Pil). Quello che emerge è che per riavviare una seria politica orientata allo sviluppo delle nuove tecnologie non basta un piccolo incremento di spesa, ma occorre investire molto di più di quanto non si faccia attualmente e portarsi sui livelli medi europei pari ad oltre l'1,9%.

Competitività e formazione. Nel 2001 l'Italia ha speso per l'istruzione il 4,9% del Pil, oltre l'1,5% in meno rispetto alla Danimarca (6,7%), e alla Svezia (6,5%). Nel 2002 la situazione non è cambiata di molto e anche se la spesa complessiva per l'istruzione è aumentata al 5,3% del Pil, il divario tra i paesi che più investono nell'istruzione è ancora alto (l'1,8% in meno rispetto alla Danimarca che spende il 7,1% del Pil, e l'1,2% in meno rispetto alla Svezia che spende il 6,5%). In particolare, per la spesa per l'istruzione universitaria, l'Italia nel 2002 occupava l'ultimo posto con una spesa dello 0,9% del Pil, meno di tutti gli altri paesi dell'Unione europea. La Finlandia (1,7%), la Svezia (1,7%) e la Danimarca (1,8%) spendevano nel 2002 circa il doppio rispetto all'Italia.

Competitività e made in Italy. Il livello di competitività del Paese si riflette anche sull'andamento dei prodotti made in Italy che negli ultimi anni ha subito la competizione dei mercati orientali e dell'Est europeo. L'indicatore più significativo per quanto riguarda il made in Italy è costituito dalle esportazioni che presentano una situazione di generale stagnazione nell'evoluzione delle esportazioni e una riduzione delle stesse nei settori tipici del made in Italy. In questo senso, oltre agli altri settori merceologici, vanno ricordati: i beni durevoli per la cura della persona; i prodotti per l'arredamento e i beni alimentari, comparti maggiormente rappresentativi ed associati ad una qualità intrinseca molto elevata.



Esportazioni italiane per settore produttivo

Dati trimestrali relativi agli anni 2003-2004 e al 3° trimestre del 2005

Valori in milioni di euro

Anni	Agricoltura, silv., e pesca	Minerali energetici	Minerali non energetici	Alimentari, bevande e tabacco	Tessile e abbigliamento	Cuoio e prodotti in cuoio	Legno e prodotti in legno	Carta, stampa ed editoria	Prodotti petroliferi raffinati	Prod. chimici e fibre sint.
2003 I	1.112	72	104	3.520	6.888	3.640	337	1.495	1.597	6.612
2003 II	978	31	114	3.676	5.900	2.907	338	1.468	1.154	6.472
2003 III	982	78	104	3.692	6.928	3.314	303	1.479	1.223	6.227
2003 IV	1.072	75	109	4.015	6.535	2.833	349	1.574	1.396	6.749
2004 I	953	96	101	3.325	6.133	3.183	306	1.342	1.278	6.187
2004 II	867	64	136	3.897	6.045	2.866	360	1.535	1.477	6.960
2004 III	888	58	131	3.954	7.322	3.473	340	1.572	1.825	6.723
2004 IV	1.031	66	125	4.274	6.330	2.891	347	1.650	1.673	7.278
2005 I	1.011	88	110	3.533	6.337	3.182	306	1.455	1.720	6.770
2005 II	982	150	145	4.047	6.305	2.919	348	1.604	2.146	7.629
2005 III	943	82	134	4.050	7.071	3.372	318	1.621	2.810	7.475

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.

Esportazioni italiane per settore produttivo

Dati trimestrali relativi agli anni 2003-2004 e al 3° trimestre del 2005

Valori in milioni di euro

Anni	Art. di gomma e plastica	Lavoraz. minerali. non metall.	Metalli e prodotti in metallo	Macch. ed apparecchi mecc.	Apparecchi elettr. e di precisione	Mezzi di trasporto	Altri prod. ind. manif. (incl. mobili)	Mobili	Energia elettr., gas, acqua	Altri prodotti n.c.a.
2003 I	2.519	2.106	5.500	12.852	5.924	6.882	3.697	2.217	4	301
2003 II	2.543	2.291	5.464	13.615	5.643	7.972	3.688	2.192	3	288
2003 III	2.308	2.146	5.024	12.397	5.515	6.745	3.469	1.920	3	304
2003 IV	2.475	2.168	5.907	14.462	6.678	7.571	4.359	2.359	10	364
2004 I	2.365	1.996	5.677	12.633	5.573	7.513	3.411	2.068	28	295
2004 II	2.676	2.461	6.857	15.082	6.366	8.388	3.827	2.213	15	344
2004 III	2.657	2.245	7.050	13.910	6.209	7.158	3.709	2.014	11	320
2004 IV	2.727	2.231	7.301	15.527	7.344	8.330	4.067	2.360	2	1616
2005 I	2.578	1.951	6.904	13.215	6.144	7.425	3.376	1.990	11	1253
2005 II	2.925	2.366	7.787	15.571	7.084	8.454	3.902	2.124	17	1389
2005 III	2.730	2.239	7.222	14.150	6.626	8.146	3.367	1.952	19	1323

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Istat.



[Scheda 45]

L'AGRICOLTURA ITALIANA NEL CONTESTO GLOBALE

La trasformazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli: i criteri di scelta dei consumatori e della Distribuzione moderna (Dm). Nel 2003 l'industria alimentare italiana ha realizzato un fatturato di 103 miliardi di euro confermandosi il secondo comparto per importanza nell'ambito dell'industria manifatturiera. Lo scenario di riferimento in cui il settore si muove è sempre più dinamico ed impegnativo. Le imprese alimentari devono, infatti, misurare la propria competitività in relazione alle nuove richieste di genuinità e tipicità del prodotto provenienti dai consumatori, tenendo conto anche degli elementi a cui la Distribuzione moderna riconosce un ruolo strategico. Dal punto di vista della Distribuzione moderna (Dm) la scelta del fornitore avviene sulla base di una precisa valutazione rispetto a fattori che sono considerati strategici per una più efficiente gestione del prodotto sul punto vendita (destagionalizzazione dell'offerta, ampiezza e profondità di gamma, continuità e certezza delle forniture, standardizzazione del prodotto, ecc.) e per determinare la fidelizzazione del consumatore all'insegna e al punto vendita. Le politiche di acquisto dei grandi gruppi della Distribuzione moderna tendono ad essere sempre più restrittive ed il processo di selezione corre il rischio di escludere dal mercato gli operatori che non sono in grado di rispondere a precise esigenze. Nel corso degli anni, con l'affermarsi della Dm nello scenario distributivo italiano, le aziende alimentari italiane hanno progressivamente perso potere contrattuale, finendo con l'essere spesso relegate ad un ruolo più simile ad un copacker (produttore per conto del distributore) che di fornitore. Questo processo non ha risparmiato le aziende di grandi dimensioni che, nonostante la propria posizione di leader nel comparto di riferimento, faticano a mantenere un rapporto paritario con gli operatori della Dm. La conseguenza inevitabile è una sempre maggiore difficoltà a valorizzare commercialmente le produzioni agricole e la parte alta della filiera agro-alimentare.

Il commercio con l'estero. La bilancia commerciale del settore agro-alimentare italiano si caratterizza per un disavanzo generato principalmente dalle importazioni del settore primario che, per il 2004, ammonta a oltre 8 miliardi di euro. Al contrario, il settore alimentare registra un disavanzo più contenuto rispetto a quello primario, in linea con quanto generalmente accade per i paesi sviluppati dove predominano i flussi di prodotto trasformato rispetto a quelli di materia prima. Anche il nostro Paese, infatti, si sta specializzando sempre di più nella produzione di beni alimentari trasformati, piuttosto che in quella di prodotti agricoli. Ne consegue una propensione maggiore ad importare del settore primario per soddisfare la domanda interna sia dei consumatori sia delle industrie di trasformazione. Tra il 2001 e il 2004, lo sbilancio fra esportazioni ed importazioni in termini fisici è cresciuto del 40%, a dimostrazione della tendenza che vede crescere fra le nostre importazioni quelle dei prodotti di base (foraggi, cereali, bovini), mentre le esportazioni vedono aumentare soprattutto prodotti di qualità (frutta e ortaggi freschi) e trasformati (vino, prodotti da forno). Nei confronti dei partner europei la bilancia alimentare dell'Italia resta fortemente passiva, con uno squilibrio pari, nel 2004, ad oltre 6.000 euro. Questi dati, tuttavia, sono da leggere in prospettiva. Infatti, l'allargamento dell'Unione europea a 25 comporterà cambiamenti sostanziali riguardo la composizione della bilancia alimentare italiana sia per le nuove opportunità offerte dal mercato sia per le nuove criticità che inevitabilmente emergeranno. I dati mostrano quale sia la situazione di alcuni prodotti fondamentali nell'alimentazione degli italiani e centrali nell'economia agricola e agro-alimentare del Paese, mettendo a confronto i dati relativi all'importazione e all'esportazione degli stessi: vino, olio, formaggio e carne. L'Italia si conferma paese esportatore netto di vino e importatore netto di olio d'oliva e di carne, mentre, benché passiva, la bilancia dei formaggi mostra anche una forte capacità di esportazione, e, nel tempo, una riduzione percentuale ed assoluta dello squilibrio fra esportazioni ed importazioni. Per quanto riguarda il vino si evidenzia l'ottima performance dell'export con un aumento nel 2004 del valore delle esportazioni del 200% dal 1993 al 2004 (esso infatti si è triplicato); buona anche l'esportazione di formaggi, più che raddoppiata nei dodici anni. Per le importazioni si nota la forte crescita delle forniture estere di olio, e, benché ancor modesto, può destare qualche preoccupazione l'ingresso crescente sui nostri mercati di vini d'oltrefrontiera, che, in valore hanno triplicato la loro presenza dal 1993 ad oggi.

Import-export italiano. Il paese da cui importiamo di più è la Francia per un valore di 4.448 milioni di euro per il 2004; tuttavia le esportazioni verso questo paese hanno fatto registrare nello stesso anno un volume pari a 2.351, determinando un saldo negativo di -2.097.



Per quel che riguarda il volume complessivo dell'import-export, primeggia l'interscambio con la Germania. Ad eccezione di alcuni Paesi (Usa, Russia, Giappone, Regno Unito, Grecia, Slovenia e Svizzera), l'Italia presenta un saldo negativo con tutti gli altri partner commerciali. Stupisce il saldo negativo rispetto a paesi con economie molto più piccole della nostra quali Olanda e Spagna, verso cui l'Italia ha un deficit alimentare rispettivamente di -1.628 e di -1.842 milioni di euro. È da sottolineare, in particolare, la performance del paese iberico, protagonista di una costante ascesa economica a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, che ha praticamente raddoppiato il valore commerciale sia dell'export che dell'import verso l'Italia. Infine, è da evidenziare il saldo alimentare del nostro Paese con gli Usa, pari ad un +1.353 nel 2004, nonostante l'indebolimento del dollaro. Dal punto di vista della distribuzione delle esportazioni per area geografica, l'Unione europea continua a rappresentare il mercato più importante per i prodotti italiani. In particolare l'Italia ha consolidato la propria posizione su alcune importanti piazze del Nord Europa. Infatti, Germania, Regno Unito e Francia continuano ad essere i tradizionali mercati di sbocco delle nostre produzioni.

I dati relativi al flusso delle esportazioni italiane mostrano, per il settore primario, un contributo rilevante dell'ortofrutta fresca e del florovivaismo. Nell'ambito dell'industria alimentare rivestono invece un ruolo strategico il vino, i derivati dei cereali (pasta alimentare), i prodotti lattiero-caseari, gli ortaggi trasformati. Sono proprio questi prodotti a rappresentare un posizionamento competitivo basato sulla qualità piuttosto che sul prezzo, come evidenziato dal rapporto tra la variazione della ragione di scambio e del saldo normalizzato. A fronte di una variazione positiva della ragione di scambio e del saldo normalizzato è possibile ipotizzare un apprezzamento del prodotto per le sue caratteristiche qualitative. Viceversa a fronte di una variazione negativa della ragione di scambio e positiva del saldo normalizzato è possibile ipotizzare una competizione sul prezzo.

Il ruolo dei Paesi Terzi del Mediterraneo. Accanto ai competitor più tradizionali è opportuno verificare il ruolo che i PTM (Paesi Terzi del Mediterraneo) possono avere nel prossimo futuro, soprattutto in considerazione dell'aumentata presenza di prodotti freschi sui nostri mercati di sbocco tradizionali, anche a seguito della definizione di accordi preferenziali. I Paesi Terzi del Mediterraneo, che per lo più possono considerarsi paesi in via di sviluppo, si caratterizzano per politiche di sviluppo incentrate prevalentemente sulla crescita della produzione industriale e manifatturiera, tralasciando spesso politiche di sostegno allo sviluppo dell'agricoltura che tuttavia continua a rappresentare per questi sistemi il settore produttivo più rilevante in termini di occupati e di Pil. Fanno eccezione Cipro, Malta, già aderenti all'Ue, ed Israele, che ha dato importanza, nel proprio sviluppo economico, al settore primario soprattutto per soddisfare esigenze di sicurezza nazionale e autosufficienza alimentare. La situazione del settore agricolo nei Ptm appare quindi particolarmente eterogenea. Tuttavia è possibile rintracciare alcune caratteristiche tipiche di questo sistema.

La composizione della produzione è fortemente incentrata su cereali e ortofrutta e risente in parte delle condizioni internazionali di mercato, che hanno reso più convenienti per i produttori locali la coltivazione di ortofrutta per l'esportazione, in parte della vocazione produttiva di queste aree per alcuni prodotti (ad esempio l'olio). I prodotti alimentari tipicamente mediterranei (carni e latte in particolar modo) hanno assunto rilievo nella composizione dell'offerta agro-alimentare grazie alle forme di sostegno delle autorità locali, mirate alla riduzione della dipendenza alimentare dai sistemi agricoli esterni. Rispetto al commercio estero sembra opportuno evidenziare come nei Ptm le barriere tariffarie e non tariffarie siano più numerose che negli altri paesi in via di sviluppo. Le restrizioni alle importazioni sono particolarmente rilevanti nel settore manifatturiero (in particolare tessile ed abbigliamento) e meno intense negli altri settori dell'agricoltura. In ogni caso la bilancia agro-alimentare dei Ptm continua ad essere fortemente deficitaria a causa delle importazioni di prodotti alimentari di origine animale (carne e formaggi), anche se le esportazioni, in particolare di ortofrutta e prodotti ittici, iniziano ad avere un ruolo rilevante.

Turchia, Israele e Marocco rappresentano i principali esportatori agricoli dell'area. Gli scambi con l'Ue hanno fatto registrare, negli ultimi dieci anni, interessanti aumenti a testimonianza di come alcuni Ptm abbiano migliorato le proprie capacità commerciali nonostante la presenza di forti vincoli all'esportazione legati all'imposizione di contingentamenti su molti prodotti agricoli.

I Ptm sono sempre più destinati a trasformarsi da mercati di sbocco delle produzioni agricole ed alimentari dell'Ue a partner produttivi della nostra industria agro-alimentare.



[Scheda 46]

I LIMITI STRUTTURALI DEL TURISMO ITALIANO

Si stima che l'industria turistica del nostro Paese avrà un aumento medio costante annuo del 3,1% in termini reali fra il 2006 ed il 2015, previsione non molto entusiasmante (WTTC).

Il fatturato del sistema turistico-produttivo del nostro Paese. Il saldo della nostra bilancia turistica dei pagamenti nei primi nove mesi del 2005 è diminuito del 16%, sia sul valore aggiunto e sulla occupazione attivata dal sistema turistico nazionale, sia sull'economia allargata dell'industria dei viaggi e del turismo.

Pur essendo aumentata la spesa turistica (fatturato) nel 2004 rispetto al 2003, passata da 85.318 milioni di euro a 86.806, essa ha inciso in misura minore (dal 6,6% nel 2003 al 6,4% nel 2004) sul Pil. È inoltre diminuito il Pil turistico da 70.298 milioni a 68.264, passando quindi dal 5,4% al 5,1%; è diminuito di conseguenza, da 2.377 milioni a 2.299, anche il numero degli addetti diretti e indiretti attivati dalla domanda di consumi turistici. Pur essendo infine aumentato il fatturato dell'economia allargata dell'industria dei viaggi e del turismo, passato da 152.354 milioni di euro nel 2003 a 155.011 milioni nel 2004, tuttavia questo settore ha inciso in misura minore (dall'11,7% all'11,5%) sul Pil.

La debolezza strutturale dell'offerta ricettiva. Uno dei principali ostacoli alla competitività del turismo italiano sui mercati internazionali, è costituito dalla scarsa capacità ricettiva media del sistema alberghiero, soprattutto in relazione a quella dei paesi europei nostri diretti concorrenti, come Francia, Grecia, Spagna. La tipologia giuridica prevalente degli alberghi è rappresentata dalle società di persone (41,5%), seguita dalle imprese individuali (36,2%), mentre le società di capitale rappresentano solo il 21,6% delle imprese; quelle meglio strutturate da un punto di vista organizzativo e gestionale (le società di capitale) rappresentano, dunque, solo un quinto del totale, e non è detto che offrano un servizio di qualità superiore a quelle gestite da imprese individuali o da società di persone.

La stagionalità e il tasso di occupazione degli alberghi. Il 25,1% degli alberghi italiani ha un'apertura stagionale, legata soprattutto al ciclo delle stagioni balneari per le località marine, e di quelle dello sci per quelle montane. La regione con il più alto tasso di alberghi ad apertura stagionale è l'Emilia Romagna con il 58,4%, seguita dalle Marche (37%), dalla Calabria (36,8%), dalla Sardegna (32,3%), dal Veneto (31,4%), dalla Puglia (30,8%), dalla Campania (28,2%) e dal Friuli (27,1%).

Questa situazione determina tassi di occupazione poco soddisfacenti, che costituiscono uno dei fattori di criticità più importanti del nostro sistema ricettivo alberghiero, specie rispetto agli altri paesi europei. I paesi diretti concorrenti dell'Italia, infatti, hanno avuto nel 2002 tassi netti di occupazione alberghiera molto più alti di quelli dei nostri alberghi: la Grecia, con il 63,4%, guida la classifica delle performance migliori, seguita dalla Francia con il 60,3%, dalla Spagna con il 55,3%, dall'Olanda con il 45,5%, dal Belgio con il 45,3% e dalla Gran Bretagna con il 44%, tutti paesi che superano l'Italia, che mostra una percentuale del 39,5%; a seguire il Portogallo con il 39,3%, l'Austria con il 35,9% e la Germania con il 33,2%.

Le regioni che registrano il miglior tasso di occupazione lordo, riferito all'anno 2003, sono: la Campania con il 39,7%, seguita dalla Liguria con il 39%, dalla Provincia autonoma di Bolzano con il 38,5%, dalla Lombardia con il 38,4%, dal Veneto con il 38,3%, dal Lazio con il 37%, dalla Sicilia con il 34,9%, dall'Umbria con il 33,6%. Tutte le altre regioni registrano un tasso di occupazione inferiore a quello della media nazionale, che si attesta sul 32,3%.

Scarsa capacità aggregativa. Per ovviare alla debolezza strutturale della nostra offerta ricettiva, una delle soluzioni più ovvie dovrebbe essere quella dell'aggregazione, che consentirebbe anche la realizzazione di economie di scala, non solo sul piano puramente gestionale, ma anche su quello del marketing. Ma anche su questo versante scarseggiano le alleanze, le catene, i marchi: le 62 principali compagnie alberghiere attive in Italia nel 2004 gestiscono con diverse formule solo 1.113 alberghi su un totale di 33.480.

Scarseggiano anche le catene *branded* per segmenti o target specifici. Mancano inoltre grandi catene italiane in grado di competere a livello internazionale con i colossi europei e mondiali: infatti nessuna catena italiana figura né tra i primi 20 marchi al mondo, né tra i primi 10 europei. Il più importante gruppo italiano, Jolly Hotels, con le sue 7.446 camere occupava nel 2003 la 124^a posizione al mondo; il secondo gruppo, la Domina Hotels, con 4.404 camere, occupava la 191^a posizione, la Starhotels (3.324 camere) la 233^a, la Atahoters (3.000 camere) la 250^a, e la Turin Hotels (2.751 camere) la 265^a posizione.



La scarsissima “internazionalizzazione” della nostra imprenditoria turistico-ricettiva, presente in alcuni paesi del mondo con soli 45 alberghi e 7 marchi, si scontra con la presenza massiccia sul nostro territorio di tutte le catene alberghiere più importanti del mondo, tra le quali spiccano il gruppo Best Western con 138 alberghi, il gruppo Hotusa con 130 strutture, il gruppo Space con 103, il gruppo Accor con 32, l’Intercontinental con 39, la Starwood con 24, oltre a Marriott, Meridien, Sol Melià, Hilton, NH Hoteles, AC Hotels, ecc.

Il sistema distributivo dei Tour Operator e delle agenzie di viaggio intermediarie. Accanto a quella degli alberghi, esiste anche una debolezza strutturale del sistema delle imprese di viaggi e turismo, soprattutto se confrontato con il sistema europeo. Per trovare il primo gruppo turistico italiano nei primi 30 gruppi in Europa si deve infatti risalire alla 25^a posizione di Costa Crociere, con 1.062 milioni di euro di fatturato nel 2004 e 700mila clienti, seguita dal gruppo Alpitour con un fatturato di 915 milioni e un milione di clienti. Il Gruppo Ventaglio è posizionato al 29° posto con 760,5 milioni di euro di fatturato e 700mila clienti. Il primo gruppo europeo, la tedesca TUI, solo con le sue sedi in Germania (senza cioè considerare le varie diramazioni in altre nazioni europee), con i suoi oltre 18 miliardi di euro di fatturato arriva a sfiorare da sola quasi lo stesso giro d’affari (circa 20 miliardi) di cui sono accreditate le 10.719 agenzie di viaggio italiane nel 2004. Secondo un’indagine del Ministero dell’Economia svolta nel 2002 su un campione di 2.189 agenzie di viaggio italiane, è emerso che i Tour Operator specializzati nell’incoming sono solo il 3,29%, cui si aggiunge il 4,43% delle agenzie di viaggio, che portano la percentuale degli operatori che si dedicano al turismo nel nostro Paese al 7,72%. Per contro, fra TO (5,16%) e agenzie di viaggio (10,78%), la percentuale degli operatori dediti all’outgoing è più che doppia: il 15,94%.

Va rilevata inoltre l’alta percentuale (35,45%) delle agenzie intermedie, la cui principale attività consiste nell’emissione di biglietti, nella prenotazione di viaggi e soggiorni in genere intermediati dai TO, e quindi in gran parte dediti a favorire i viaggi verso l’estero. La stessa attività viene svolta in genere anche dalle agenzie classificate come “di piccole dimensioni” (il 25,63%).

Il turismo che “non appare”. Il fenomeno del cosiddetto “Turismo che non appare”, che consiste nel sommerso, rappresentato dalla domanda di soggiorni in appartamenti per vacanza. Fenomeno talmente vasto da rappresentare i due terzi di quello ufficialmente rilevato: a fronte infatti di 344 milioni di presenze ufficiali nel 2003, ce ne sarebbero state altre 729 milioni, nei 2.978.375 appartamenti di vacanza stimati dallo studio citato, che avrebbero portato l’effettiva consistenza delle presenze a 1,073 miliardi.



[Scheda 47]

LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE E ARCHITETTONICO

La consistenza del patrimonio culturale italiano. L'Italia vanta una delle maggiori concentrazioni di beni culturali al mondo; tanto che, a metà degli anni Novanta, l'Associazione italiana per l'economia della cultura aveva fornito una stima complessiva di tale patrimonio per un valore di circa un milione di miliardi di lire. Questa enorme ricchezza, però, risulta poco tutelata e costantemente esposta a furti e spoliazioni, che neppure le Forze di polizia deputate a tale compito riescono a fermare. Pur non esistendo una catalogazione definitiva e completa dei beni culturali presenti nel nostro Paese, soprattutto relativamente ai beni mobili (singole opere d'arte, arredi, libri, manoscritti, reperti archeologici, ecc.), si conosce a grandi linee il numero dei beni immobili di carattere storico, artistico e culturale, tra i quali si segnalano: 4.203 tra musei e siti archeologici, 40.000 tra castelli e rocche, 27.000 ville storiche, 29.500 dimore storiche, oltre a 19.700 centri storici, 1.500 conventi, 95.100 chiese. Un'idea approssimativa della consistenza del patrimonio culturale mobile la offre l'analisi del materiale inventariato e conservato negli archivi di Stato al 1997.

Il movimento turistico nelle città d'arte. Nel 2004, le principali città di interesse storico e artistico hanno totalizzato complessivamente il 33,7% degli arrivi nel nostro Paese (circa 28,9 milioni di persone) e il 23,5% (81,1 milioni di persone) delle presenze. Gli arrivi di visitatori italiani con motivazioni d'arte incidono per circa un quarto sul totale degli arrivi negli esercizi ricettivi e le presenze per il 17,9%, mentre gli stranieri che visitano le città d'arte rappresentano il 44,7% degli arrivi e il 31,6% dei pernottamenti.

La promozione e commercializzazione del turismo culturale. Secondo una indagine realizzata dall'Enit nel 2005, risulta che la componente culturale costituisce il motivo predominante della vacanza in 24 fra i più importanti mercati dell'*incoming* verso il nostro Paese. In termini percentuali, sul totale degli arrivi, quelli per turismo culturale rappresentano: l'80% dei turisti provenienti da Usa, Spagna e Portogallo; l'85% dei giapponesi; il 52% degli svizzeri francesi; il 60% dei turisti provenienti dai Paesi Bassi; il 40% dei belgi e dei lussemburghesi; il 60% degli scandinavi; il 70% degli indiani. Dall'analisi dei cataloghi dei tour operator che trattano la destinazione Italia, emerge che il segmento culturale ha ovunque una quota molto rilevante; in alcuni casi poi, se abbinata con altre tipologie di vacanza, si arriva ad una quota prevalente di domanda culturalmente motivata. Oltre ai tour classici dell'Italia, singolarmente o inclusa in tour europei, si diffondono sempre più offerte di nicchia, o personalizzate, che inseriscono diverse componenti come lo shopping, l'enogastronomia, i corsi di lingua, di cucina, ecc. Inoltre, si conferma il forte interesse per i centri minori, e i numeri più significativi sono i seguenti: in Germania oltre 30 tour operator specializzati in viaggi di studio, culturali, religiosi e grandi nomi come Neckermann e Dertour hanno inserito centri minori nei propri cataloghi; in Francia 230 operatori programmano l'Italia culturale; in India sono 20 gli operatori per viaggi culturali di gruppo e oltre 400 per quelli individuali; in Cina tutti i tour operator hanno in catalogo il prodotto cultura; in Scandinavia (dove il turismo organizzato ha maggiore importanza rispetto a quello individuale) gli operatori che trattano il prodotto cultura sono presenti in Svezia (130), Norvegia (68), Finlandia (35), Danimarca (50), Estonia (26), Lettonia (48), Lituania (27); in Gran Bretagna gli operatori propongono un'offerta molto diversificata: si va dal turismo culturale in generale, arte, storia e tours guidati (31 operatori), alle vacanze con corsi inerenti l'arte e corsi di lingua (7 operatori), dalle vacanze con corsi di pittura (6 operatori) alle vacanze con corsi di cucina (14 operatori), dalle vacanze con itinerari gastronomici e del vino (17 operatori) alle vacanze con visite a giardini e ville (12 operatori); in Spagna gli operatori per il turismo culturale sono 92; in Austria l'80% dei 164 tour operator presentano un'offerta culturale; in Russia il 35% dei tour operator propongono turismo culturale; negli Usa 668 tour operator trattano prodotti riconducibili alla cultura (cultura/storia, gastronomia, eventi, studio, lingua, ecc); in Giappone 135 tour operator trattano il segmento del turismo culturale; in Australia 110 tour operator offrono città d'arte e centri minori, in Nuova Zelanda 23 (numerosi anche gli operatori che si occupano di itinerari più specifici e di nicchia).

I visitatori nei musei e siti archeologici. Ma quante sono le persone che annualmente visitano musei, siti archeologici, monumenti, pinacoteche, ecc.? Dal 2000 al 2004 i visitatori sono passati da circa 30 milioni a poco più di 32 milioni, mentre gli ingressi gratuiti sono passati da 6.450.639 nel 2000 a 8.345.305 nel 2004. Nel 2004, le aree archeologiche e i monumenti sono stati i siti più visitati rispetto ad altri beni culturali, con 16.421.522 visitatori, anche se nel 2000 il numero dei visitatori è stato leggermente superiore



(16.856.122). Stessa involuzione si è verificata nel settore dei singoli musei, i cui visitatori nel 2000 sono stati 10.873.054, scesi nel 2004 a 10.570.506. Ai visitatori dei singoli musei vanno poi aggiunti quelli che hanno visitato i “circuiti museali”, acquistando cioè le speciali card che consentono l’ingresso a più musei e monumenti che sono più che raddoppiati fra il 2000, quando erano stati 2.446.660, e il 2004, quando sono diventati 5.222.705. Gli introiti complessivi realizzati da musei, monumenti e siti archeologici dello Stato nel 2004 ammontano a 90 milioni di euro, registrando un aumento di ben 13 milioni di euro rispetto al 2000.

I finanziamenti per i Beni Culturali. La Finanziaria 2005, varata nel mese di dicembre, istituisce un fondo di 10 milioni di euro per il 2006 «da ripartire per le esigenze correnti connesse con la salvaguardia e la valorizzazione di beni culturali» (comma 17), che si traduce in pratica in un taglio di 20 milioni di euro per il Fondo unico per lo spettacolo. Allo stesso tempo, viene autorizzato un contributo annuo di 4 milioni di euro per 15 anni per «interventi per il restauro e la sicurezza di musei, archivi e biblioteche di interesse storico, artistico e culturale, nonché per gli interventi di restauro della Domus Aurea» (comma 78). A parte questi interventi deliberati per “esigenze correnti”, che rappresentano la classica goccia in un mare se si considera l’entità del patrimonio culturale del nostro Paese, rimane da stabilire quanto spende lo Stato per gestire il proprio patrimonio culturale anche e soprattutto in relazione ad altri paesi europei.

I dati evidenziano che **l’Italia destina al settore culturale lo 0,16% del Pil** al pari della Francia (dove però la cifra è molto più consistente per via della maggiore entità del Pil), la Spagna lo 0,35% e la Germania addirittura lo 0,39% della spesa pubblica per i Beni e le attività culturali. Per quanto riguarda gli interventi straordinari in Italia negli ultimi anni, uno degli stanziamenti più cospicui, oltre 445 miliardi di lire, è stato quello dei fondi del Piano straordinario per il Giubileo del 2000. I finanziamenti hanno interessato soprattutto la città di Roma e la sua provincia; in quest’ultima sono stati effettuati interventi di restauro, adeguamento e valorizzazione di chiese, abbazie, monasteri e conventi, castelli e fortificazioni, musei ed aree archeologiche, per un importo complessivo superiore ai 52 miliardi di lire. Nella Capitale gli stanziamenti hanno invece raggiunto i 287 miliardi circa. Molto importante il ruolo dei finanziamenti derivanti dal gioco del Lotto in seguito alla legge 662/1996 (art. 3, comma 83) e alla successiva 449/1997 (art. 24, comma 30); tali normative hanno riservato all’allora Ministero per i Beni Culturali e Ambientali una quota degli utili derivanti dall’introduzione di una nuova estrazione infrasettimanale del gioco del Lotto (non superiore ai 300 miliardi di lire annui), per il recupero e la conservazione dei beni culturali, archeologici, storici, artistici, archivistici e librari. Regole ulteriori sono state stabilite successivamente attraverso la circolare n.1/208 dell’8 aprile 1997 e la circolare n.6529 del 17 dicembre 1997. In particolare, i finanziamenti destinati alla tutela del patrimonio culturale sono attivati nell’ambito dei Piani triennali. Con il primo programma 1998-2000 sono stati finanziati 208 interventi di recupero su tutto il territorio nazionale, di cui 138 progetti con inizio nel 1998, 38 nel 1999 e 32 nel 2000. Il Piano Lotto 2001-2003 stanziava una cifra pari a 1.000 miliardi di lire (compresi i 100 assegnati al Ministero dalla Finanziaria 2001) per la realizzazione di 243 interventi, di cui 212 sul patrimonio storico-artistico, architettonico, archeologico e sui beni archivistici e librari, e 31 di riqualificazione paesaggistica. Nelle Regioni a statuto speciale si prevedono interventi per un ammontare complessivo pari a 72 miliardi di lire nel triennio, mentre 15 miliardi sono destinati a studi e progettazioni.



[Scheda 48]

LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO ITALIANO SUI MERCATI INTERNAZIONALI

Uno sguardo sul 2005. I primi dati disponibili del 2005, diffusi della Federalberghi-Confturismo, relativi al periodo da gennaio a settembre, elaborati su un campione di 1.109 alberghi appartenenti a tutte le categorie ed ubicati sull'intero territorio nazionale, sembrano confermare una situazione di stagnazione del turismo. Da un lato i pernottamenti alberghieri degli italiani diminuiscono di quasi 1 milione rispetto al corrispondente periodo del 2004 (-0,8%), mentre quelli degli stranieri aumentano di circa 600 mila (+0,7%), determinando quindi una diminuzione effettiva dello 0,2% sul totale dei pernottamenti. In particolare i primi hanno fatto registrare 116 milioni di pernottamenti rispetto ai 117 milioni dello stesso periodo dell'anno scorso, mentre i secondi si sono attestati sugli 82,1 milioni di pernottamenti contro gli 81,5 milioni del 2004.

È stato il turismo delle **località situate sui laghi** a far segnare l'unico incremento interessante con un +1,6% di pernottamenti alberghieri, prodotto soprattutto dall'aumento delle presenze degli italiani (+4,8%) e in misura minima da quelle degli stranieri (+0,3%). Seguono le località termali, con un +0,4%, dovuto ad un +2% di italiani e ad un -2,2% di stranieri. Hanno tenuto le località balneari, facendo registrare un modesto -0,1%, frutto di un +1,5% di presenze degli italiani ed un -3,3% di quelle straniere. Le città d'affari hanno chiuso i primi nove mesi con una diminuzione dei pernottamenti pari allo 0,2%, determinato da un +0,5% di presenze italiane e da un -1,9% di presenze straniere. Le città d'arte minori e maggiori hanno anch'esse registrato un piccolo calo dello 0,2%, dovuto soprattutto a una vistosa diminuzione degli italiani (-8,6%), e a un altrettanto vistoso incremento (+6,1%) delle presenze degli stranieri, a riconferma del fatto che i turisti stranieri sono attratti soprattutto dal patrimonio culturale del Bel Paese. Infine, le località montane hanno registrato una flessione maggiore (-1,7%), dovuta ad una diminuzione delle presenze italiane del 2,5% e ad un calo delle presenze straniere dello 0,6%.

I dati sul turismo in Italia. Il Wto continua a penalizzare l'Italia in quanto parla di arrivi di turisti internazionali alle frontiere, invece l'Istat, più correttamente, parla di arrivi negli alberghi, con il risultato che il Wto registra un calo degli arrivi del 6,1% tra il 2001 e il 2004 (da 39,5 a 37,1 milioni), mentre secondo l'Istat si sarebbe verificato un aumento del 2,5%, con un incremento dei turisti internazionali da 35,8 milioni nel 2001 a 36,7 nel 2004. La riprova della correttezza del dato Istat è testimoniata dalla crescita, nel periodo considerato, dell'apporto valutario in dollari Usa a prezzi correnti del 38,4% in Italia, salito da 25,8 miliardi del 2001 a 35,7 miliardi del 2004, mentre, sempre secondo il Wto, in Europa, a fronte di un aumento dei turisti internazionali del 7%, passati da 388 a 415 milioni, si sarebbe verificato un incremento del loro apporto valutario di appena il 10,3% (passato da 295,7 miliardi nel 2001 a 326 miliardi nel 2004).

Per quanto riguarda le presenze alberghiere nei paesi dell'Unione europea, nel 2002 l'Italia, con 97 milioni 837 mila 167 presenze di turisti internazionali, si posiziona al secondo posto, subito dopo la Spagna (che ne ha registrato 135 milioni 836 mila e 385), e prima della Francia (77 milioni 601 mila e 970 presenze). Anche nel 2003 la Spagna si colloca in testa alla graduatoria, con 136 milioni 865 mila e 487 presenze, seguita dall'Italia (99 milioni 934 mila e 636 presenze) e dalla Francia (69 milioni 323 mila 496 presenze).

Confrontando i dati riguardanti gli arrivi alle frontiere e l'apporto valutario dei turisti internazionali, secondo il Wto, la Francia nel 2004 sarebbe stato il paese più visitato al mondo, con 75,1 milioni di turisti, precedendo nella classifica la Spagna (53,6 milioni), gli Usa (46,1 milioni), la Cina (41,8 milioni) e l'Italia, al quinto posto con 37,1 milioni di turisti (ovvero il 50,6% in meno rispetto alla Francia). Questa classifica viene completamente ribaltata dagli introiti valutarî, che vedono in testa gli Usa con 74,5 miliardi di dollari, seguiti dalla Spagna (45,2 miliardi di dollari), mentre la Francia si piazza al terzo posto con 40,8 miliardi e l'Italia al quarto con 35,7 miliardi (-12,5% rispetto alla Francia), seguita da Germania (27,7 miliardi), Gran Bretagna (27,3) e Cina (25,7 miliardi di introiti).

La competitività dei prezzi del nostro sistema turistico-produttivo. Sul piano dei prezzi l'Italia è poco competitiva. Il paese con l'offerta turistica più competitiva della sponda sud del Mediterraneo è la Tunisia che, con un indice di 90,68, precede nell'ordine l'Egitto (87,09), la Turchia (84,77) e il Marocco (78,69).

Il Bel Paese comunque, stando ai dati del Wttc, occuperebbe la 17ª posizione fra i paesi al mondo più cari per il prezzo medio di una camera d'albergo per notte (123,08 \$ Usa), contro la 21ª posizione della



Grecia, dove il prezzo medio di una camera sarebbe di 118,72 \$, la 45^a della Spagna (102,88 \$ per una camera) e la 56^a posizione della Francia, dove il prezzo medio di una camera sarebbe di 97,67 \$, tanto per fare i confronti con i tre più importanti e diretti concorrenti.

Fra i 25 paesi dell'Unione europea, solo la Svezia (13° posto fra i paesi più cari al mondo) avrebbe tariffe alberghiere mediamente più care di quelle (136,33 \$), mentre la Slovenia, con il suo 140° posto al mondo e i 46,68 dollari del prezzo di una camera, sarebbe la più conveniente. Tra le principali destinazioni turistiche della sponda africana del Mediterraneo, la Tunisia è la meta più competitiva (124° posto al mondo), con un prezzo medio per una camera di 61,36 \$, seguita dall'Egitto (121° posto e 62,94 \$ per camera), e dalla Turchia (113° posto e 69,64 \$ per camera). In concreto, una camera per notte in Tunisia costerebbe in media il 50% in meno che in Italia.

Gli elevati prezzi italiani sono in parte da attribuire all'alto costo del lavoro e dell'energia, che sono i più alti d'Europa (gasolio, elettricità), e all'Iva, che ha un'aliquota maggiore rispetto a quella applicata per esempio in Francia, Spagna, Grecia, Portogallo.

Sul piano più generale relativo agli indicatori della competitività dei prezzi del turismo l'Italia, con un indice di 47,06, precede (è cioè meno competitiva) la Francia (51,34), la Spagna (54,28) e la Grecia (54,41), che risulta così essere la più conveniente fra questi quattro paesi. La classifica dei paesi meno competitivi dell'Unione europea è guidata dalla Norvegia che, con un indicatore di 26,40, è il paese più caro, seguita dalla Svezia (32,30), dalla Danimarca (36,89), dalla Gran Bretagna (37,27), dall'Olanda (44,74) e dalla Finlandia (45,68). Sarebbero più convenienti dell'Italia, oltre a Francia, Spagna e Grecia, tutti gli altri paesi Ue, in primo luogo la Slovenia, con un indicatore di 80,88, seguita dall'Estonia (80,61), dalla Lettonia (76,67) e da Malta (74,90).

La competitività dell'offerta ricettiva. Pur essendo l'Italia il paese leader in Europa per numero di posti letto negli alberghi e nelle strutture similari (1.969.495), la media dei posti letto per struttura (58,82) risulta essere inferiore a quella della Francia (66,23), della Grecia (72,79) e della Spagna (84,89), nostri più diretti concorrenti.

Da notare, però, che nel settore degli esercizi complementari (campeggi, alloggi in affitto, B&B, agriturismi ecc.) in Italia non vengono conteggiati (in quanto facenti parte del sommerso) le 2.978.375 abitazioni per vacanza di cui parla un recente studio di Mercury (2005), per cui ai 2.189.126 letti classificati e censiti ufficialmente bisognerebbe aggiungere altri 12 milioni circa di posti letto, che porterebbero l'offerta ricettiva alla cifra record di oltre 16 milioni di posti letto.

Dinamiche della bilancia turistica negli ultimi dieci anni (1995/2004). Le esportazioni (Cinr-Consumi in Italia dei non residenti), pur essendo passate, in valori a prezzi correnti, da 24.175 milioni di euro nel 1995 a 28.755 nel 2004 (+19%), a prezzi costanti, prendendo come numero indice il 1995, avrebbero determinato un calo del 5% in termini di valore effettivo. Contemporaneamente le importazioni (Ceri-Consumi all'estero dei residenti in Italia) sono salite, in valori a prezzi correnti, da 12.533 milioni di euro a 17.807, con un aumento nominale del 42% che, ricondotto a valori costanti 1995, ottenuti "deflazionandoli" in base agli indici dei prezzi al consumo dei vari paesi di destinazione delle vacanze degli italiani, segnerebbe un aumento effettivo del 23% del valore delle importazioni.

Il saldo nominale della bilancia turistica è dunque diminuito del 6% – passando da 11.641 milioni nel 1995 a 10.948 milioni nel 2004 – mentre quello effettivo a valori costanti 1995 ha registrato un decremento del 35% scendendo, nell'arco di tempo considerato, da 11.641 milioni a 7.584 milioni.

La bilancia turistica dei primi nove mesi del 2005. L'Ufficio Italiano Cambi (Uic) evidenzia, per il periodo gennaio/settembre 2005, un calo della spesa degli stranieri dello 0,4% rispetto al corrispondente periodo del 2004, a fronte di un forte incremento (+12%) delle spese dei turisti italiani per viaggi all'estero, salite da 13.237 milioni di euro del 2004 a 14.822 milioni nel 2005. Ciò ha determinato un saldo attivo di 8.811 milioni nel 2005 contro i 10.495 del 2004, con una diminuzione quindi del 16%. In sostanza si conferma sempre più marcata l'esterofilia degli italiani nell'effettuare le loro vacanze, giustificata peraltro dalla scarsa competitività del fattore prezzo della nostra offerta turistica rispetto a quella dei paesi soprattutto emergenti, ricchi peraltro di grande fascino.



[Scheda 49]

I FLUSSI MIGRATORI INTERNI E INTERNAZIONALI: SCENARI ATTUALI E IMPATTO SULL'ITALIA

Gli Italiani nel mondo. Le cause che determinano una crescente mobilità degli italiani verso l'estero sono diverse. Per quanto riguarda i singoli individui e le famiglie influiscono su questo fenomeno la condizione, le aspettative e, in molti casi, le esigenze, anche basilari, di vita: inoltre bisogna segnalare che, specie nei paesi economicamente più avanzati, la mobilità è dovuta ad un maggior benessere, compreso quindi l'aumento del tempo libero. Ad un livello più ampio, invece, agiscono diversi fattori: le esigenze e le spinte del mercato dei beni e dei servizi, la disponibilità di infrastrutture, soprattutto di trasporto, la grande crescita economica, i forti squilibri demografici, economici e sociali fra le vari parti del mondo e tra le varie aree all'interno di uno stesso paese e, infine, il progresso tecnologico.

Suddividendo la popolazione emigrata in 5 classi di età, risulta che gli italiani emigrati all'estero hanno prevalentemente un'età compresa tra i 51 e 75 anni (30,1%), tra 36 e 50 anni (23,5%) e tra 18 e 35 anni (22,4%); mentre solo un'esigua minoranza di italiani ultrasettantacinquenni (8,9%) emigra. Pertanto si può notare che la maggior parte degli emigrati è rappresentata da forza lavoro e ciò è imputabile in gran parte al livello di disoccupazione presente in Italia e, dunque, alla speranza di trovare nuove prospettive all'estero.

Tale fenomeno coinvolge, principalmente, le regioni del Mezzogiorno, infatti la maggior parte degli italiani che hanno lasciato il Paese proviene dalle regioni meridionali e dalle Isole, essendo pari al 56% del totale degli italiani all'estero. A conferma di ciò, la prima regione italiana con il maggior numero di emigrati risulta la Sicilia, seguita dalla Campania, dalla Puglia e dalla Calabria. Il 30%, invece, è originario del Centro e il 14% del Nord. Questo accade soprattutto per motivi ben noti: il Sud ha livelli di disoccupazione molto al di sopra della media nazionale, ritardi strutturali e una grave incidenza di fenomeni di criminalità organizzata. L'Europa è attualmente il continente a cui si rivolge maggiormente l'emigrazione italiana. Infatti la Germania, con 708.019 soggiornanti, si conferma il paese che ospita il numero più consistente di italiani, anche se al secondo posto troviamo l'Argentina (618.443), paese dell'America Latina spesso scelto come meta dagli emigrati: seguono poi, nuovamente, due paesi europei come la Svizzera (520.550), e la Francia (358.603). Inoltre, è interessante sottolineare che provengono principalmente dalle regioni del Nord dell'Italia gli emigranti diretti verso la Svizzera e la Francia, poiché la contiguità geografica, oltre a determinare un consistente insediamento, favorisce anche i flussi di lavoratori stagionali o frontalieri.

Gli emigranti scelgono soprattutto l'Europa (57,7%) mentre se si considerano solo i paesi appartenenti all'Unione europea la percentuale scende al 43%. I paesi extra europei rappresentano con il 42,3% l'ultima scelta degli italiani, con circa 15 punti percentuali in meno rispetto ai paesi europei.

L'immigrazione in Italia. Al 1° gennaio 2005 gli stranieri residenti in Italia sono 2.402.157, con un aumento rispetto all'anno precedente pari al 20,7%: tale incremento, pur essendo alquanto consistente, risulta inferiore a quello del 2004 (28,4%). La presenza della popolazione straniera residente in Italia è dovuta anche, in misura non trascurabile, al continuo aumento dei nati di cittadinanza straniera, ossia figli di genitori residenti in Italia, entrambi stranieri. L'apporto di questa popolazione alla crescita demografica è decisamente rilevante, soprattutto se contrapposto al bilancio naturale della popolazione residente di cittadinanza italiana, che risulta negativo in alcune regioni. Inoltre sembra opportuno sottolineare come, anche in Italia, la dicotomia cittadino italiano/cittadino straniero non sia più sufficiente a distinguere le entità costituite dalla popolazione "italiana" e dalla popolazione immigrata. Sempre più numerosi sono, infatti, coloro che diventano italiani "per acquisizione di cittadinanza", e gli stranieri nati nel Paese che, quindi, non possono essere definiti immigrati.

Gli stranieri rappresentano il 4,1% della popolazione residente complessiva (58.462.375 unità nel 2005). L'incidenza degli stranieri residenti è in aumento rispetto all'anno 2004, quando ammontava al 3,4%. Si tratta di valori che collocano ancora l'Italia tra i paesi europei che hanno una percentuale relativamente bassa di stranieri rispetto alla popolazione complessiva.

Dal punto di vista della distribuzione della popolazione straniera sul territorio, la maggioranza risiede nelle regioni nord-occidentali e nord-orientali (dove è presente il 63,5% degli stranieri), seguite dal Centro (24%) e, infine, dal Sud e dalle Isole, dove gli immigrati sono appena il 12,5%. In rapporto alla popolazione residente nelle singole ripartizioni, l'incidenza della popolazione straniera è più elevata nelle regioni



setteentrionali (mediamente pari al 5,8%). Segue il Centro (il 5,1%), mentre nel Sud e nelle Isole la quota di stranieri è molto inferiore e pari, mediamente, all'1,4%. Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, nel Settentrione, e l'Umbria, nel Centro, sono le regioni con la quota più elevata di popolazione straniera (le percentuali rispetto alla popolazione residente oscillano fra il 6,3% della Lombardia e il 6,1% del Veneto).

Dei 2.402.157 stranieri residenti in Italia al primo gennaio 2005, circa 595.000 scelgono come luogo dove stabilirsi la Lombardia (pari al 24,7% del totale nazionale), con un'incidenza sulla popolazione italiana del 4,8%, sensibilmente superiore alla media italiana che è del 4,1%. Il Veneto è la seconda regione italiana per numero di popolazione straniera residente (12%), anche se con ben 12 punti percentuali in meno rispetto alla Lombardia. Le regioni del Sud sono le meno appetibili per gli stranieri: il Molise e la Basilicata sono quelle che hanno il minor numero di stranieri residenti. Tuttavia, in controtendenza rispetto al passato, la Campania ha registrato un aumento significativo delle presenze straniere residenti negli ultimi due/tre anni.

Alcune particolarità si riscontrano anche dall'osservazione della distribuzione territoriale delle principali aree di cittadinanza. Tra le regioni che accolgono il maggior numero di stranieri emerge, ad esempio, che in Lombardia e nel Lazio si concentra il gruppo più consistente di cittadini provenienti dall'Asia orientale e dall'America centro-meridionale, con una quota intorno all'11% del totale dei residenti (che sale al 12,9% per i cittadini dell'America centro-meridionale), contro una media nazionale inferiore al 9%. Questa presenza particolarmente significativa è, probabilmente, prodotta dalla tradizionale specializzazione nel settore dei servizi alle famiglie da parte dei cittadini delle due aree (su tutti filippini e peruviani), soprattutto nei grandi centri urbani. Questo fenomeno, nei due grandi poli urbani di Roma e Milano, si spiega con ragioni demografiche e reddituali, oltre che con la diversa partecipazione delle donne italiane al mondo del lavoro. Rispetto allo scorso anno, è pressoché rimasto invariato il numero delle persone che hanno ricevuto un provvedimento di allontanamento dall'Italia (105.662); tuttavia è leggermente diminuita la quota di chi è effettivamente rimpatriato (il 56,8% contro il 61,6% del 2003). Un freno alla tempestività dell'esecuzione delle misure di allontanamento può essere stato determinato dalla modifica legislativa, resa necessaria dall'intervento della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimi gli allontanamenti dall'Italia effettuati prima della loro convalida giudiziaria. Continua, inoltre, a rimanere rilevante la differenza di esecuzione dei rimpatri fra le varie nazionalità coinvolte. La media di 56,8 rimpatriati ogni 100 persone da allontanare scende di molto nel caso, ad esempio, del Marocco e della Moldavia (rispettivamente 38,5 e 33,9 casi su 100), mentre supera i valori compresi tra i 60 e gli 80 casi su 100 per la Romania, la Serbia-Montenegro, l'Albania e la Bulgaria. Ad alimentare queste discrepanze contribuiscono diversi fattori, fra cui non solo i rapporti fra l'Italia e gli Stati suddetti, ma anche la gestione dei rapporti fra queste nazioni e i loro cittadini all'estero.

La forza lavoro e l'imprenditoria immigrata. Circa un terzo dell'intera forza lavoro immigrata in Italia è stata soggetta a forte flessibilità occupazionale: si tratta di 783.303 nuovi contratti, inclusi i lavoratori arrivati dall'estero e quelli già presenti in Italia. I rapporti a saldo, al netto delle cessazioni, sono stati 187.548. Inoltre, emerge che le aree occupazionali più forti sono il Nord-Est per il numero delle assunzioni e il Nord-Ovest per il numero dei saldi. In questo contesto spiccano le regioni che offrono maggiori possibilità di lavoro: Lombardia, Veneto, ed Emilia Romagna, seguite da Toscana, Trentino Alto Adige, Piemonte e Lazio. Negli ultimi anni l'imprenditoria-immigrazione sta assumendo una importanza sempre crescente e sta diventando uno degli elementi che contraddistingue maggiormente lo svilupparsi del rapporto tra immigrati e inserimento lavorativo. Si tratta di un fenomeno in crescita, specialmente nell'ambito delle economie metropolitane basate sui servizi, al quale si somma la presenza di alcuni comparti manifatturieri ad elevata intensità di lavoro. Nello specifico, in Italia, le aperture normative si incontrano con la domanda di mercato, con l'evoluzione del fenomeno migratorio e con una struttura economica che tradizionalmente lascia ampio spazio alle imprese minori e al lavoro autonomo. Il diffondersi del lavoro autonomo in modo significativo solo in tempi recenti, si può spiegare con la lentezza del percorso legislativo che ha permesso agli immigrati l'accesso al lavoro autonomo.

Queste attività sono prevalentemente organizzate in forma di ditta individuale, nella quale, alla forma giuridica, corrisponde direttamente la persona fisica che guida l'azienda. Esse tendono a concentrarsi in pochi settori, come il commercio, le costruzioni e le attività manifatturiere. Questi tre settori rappresentano circa l'80% del totale delle imprese a titolarità immigrata operanti in Italia: rispettivamente il 42,3%, il 26,8% e l'11,7%.



Considerando il peso che hanno le imprese individuali extracomunitarie su quelle italiane, si nota che la regione con la percentuale più alta è la Toscana (8,2%), seguita dalla Lombardia (7,5%), dalla Liguria (6,8%) e dal Friuli Venezia Giulia (6,7%). A livello nazionale, comunque, tale percentuale non risulta molto alta, essendo pari al 5,1% del totale delle imprese individuali: ciò conferma che ci sono ancora alcuni problemi per gli imprenditori immigrati. Innanzitutto le pratiche amministrative, già di per sé onerose, risultano agli immigrati più ostiche non solo perché meno conosciute, ma spesso anche perché regolate da normative più complesse. Inoltre, è meno nutrita la rete di conoscenze, che di per sé fa da supporto a questa scelta. Tra le difficoltà maggiori si annovera, anche, il problema di accesso al credito; infatti il sistema bancario risulta meno accessibile perché chiede garanzie che gli immigrati possono fornire con più difficoltà, come l'esibizione della busta paga, la rilevanza delle mansioni ricoperte, il contratto di affitto e la garanzia del soggiorno. Anche le iniziative formative e di assistenza professionale sono ritenute insoddisfacenti dagli immigrati.



[Scheda 50]

IL CREDITO AL CONSUMO IN ITALIA

Aumenta l'indebitamento, ma non i consumi. Nel 2005 gli italiani sono molto più indebitati rispetto all'anno passato (+13,3%): mutui, prestiti per l'acquisto dei beni durevoli e rate per prodotti di consumo gravano sulle spalle dei consumatori. Quasi la metà dell'indebitamento complessivo (390.615 milioni di euro), in aumento del 17,3% rispetto al 2004, si riferisce ai mutui per comprare casa. Considerando i tempi di restituzione del mutuo per la casa, che si estingue nella maggior parte dei casi in venti o più anni – mentre la maggior parte del credito al consumo non supera i 24 mesi –, è importante sottolineare che anche l'ammontare del *credito al consumo* registra volumi considerevoli, pari quasi a 47mila milioni di euro, con un incremento del 23,4% rispetto al 2004. Il restante indebitamento delle famiglie è costituito da *prestiti concessi per altri motivi* (spese mediche, spese per matrimoni, prestiti personali, ecc...) dalle banche per un ammontare di 127mila milioni di euro circa, un volume in crescita del 4,2% rispetto all'anno precedente.

All'aumentato indebitamento delle famiglie non si è accompagnata una altrettanto visibile crescita dei consumi pro capite, che hanno invece segnato un modestissimo incremento dell'1,1% negli ultimi due anni.

Le famiglie non hanno fatto ricorso al credito al consumo per accrescere i loro consumi, ma solo per mantenere il livello di vita degli anni passati. Nel complesso, il debito delle famiglie nel corso degli ultimi cinque anni ha registrato un incremento percentuale decisamente considerevole. Se i mutui per l'acquisto della casa sono cresciuti negli ultimi anni (+111,8%) a causa dei bassi tassi di interesse e della lievitazione degli affitti nelle grandi città (fattori che hanno spinto numerosi nuclei familiari ad optare per l'acquisto di un'abitazione di proprietà), il credito al consumo ha modificato strutturalmente i modelli di comportamento della famiglia italiana, assumendo dimensioni sempre maggiori. Il suo volume è aumentato del 140% in soli 5 anni.

I tempi di restituzione. I finanziamenti che pesano maggiormente sulle famiglie italiane sono quelli la cui restituzione è prevista entro i cinque anni. Negli ultimi anni però si è registrata una evidente crescita dei crediti al consumo che vanno oltre i 5 anni, passando dai 5.802 milioni di euro del 2001 ai 17,5 miliardi di euro del 2005, una crescita quindi di circa il 200%. In netta diminuzione invece i finanziamenti di durata annuale che rispetto allo scorso anno, si sono ridotti del 25%. Più della metà dell'indebitamento delle famiglie riguarda i mutui per l'acquisto degli immobili ed in particolare quelli estinguibili in un arco temporale superiore ai 5 anni, così come è nella loro natura. In particolare l'incremento percentuale dei mutui oltre i 5 anni è stato del 112% circa. Complessivamente dal 2001 ad oggi i prestiti per mutui sono aumentati di circa il 110% salendo dai 100 miliardi di euro circa del 2001 ai 217 miliardi circa del 2005.

Dal 2001 ad oggi, si sono ridotti del 15% i prestiti concessi per altri motivi (spese mediche, spese per matrimoni, prestiti personali, ecc...), il cui piano di ammortamento è compreso tra uno e cinque anni. Sono in aumento, invece, i prestiti che prevedono la restituzione entro un anno ed oltre i 5 anni: rispettivamente del 6,5% e del 10,6%. A fine dicembre 2005 gli italiani avranno chiesto alle banche complessivamente una somma pari a circa 390 miliardi di euro. Dai dati relativi ai prestiti concessi alle famiglie italiane dalle società finanziarie negli anni 2003 e 2004, si evince che il ricorso ai finanziamenti per il breve periodo è aumentato del 55% circa, mentre quello sul medio e lungo periodo è cresciuto del 4,2%.

Indebitamento: previsioni per il 2006. L'indebitamento finanziario delle famiglie italiane, alla fine del 2004, era pari al 31% del Pil nazionale. Nel 2005, considerando che il Prodotto interno lordo italiano è aumentato in maniera impercettibile, l'indebitamento delle famiglie italiane – cresciuto in tutte le sue forme rispetto all'anno precedente – è stato stimato dall'Eurispes nell'ordine del 35% del Pil. Si tratta di una percentuale elevata, ma ancora nettamente inferiore a quella di altri paesi avanzati: negli Stati Uniti si arriva addirittura all'80% e la media europea è del 54% del Pil. In Italia, come negli altri paesi in cui esiste una relazione positiva tra il ricorso al credito al consumo e il livello di reddito e di consumi, questa forma di finanziamento continuerà a crescere nel 2006, rappresentando ormai una forma stabile di integrazione del reddito. Le proiezioni messe a punto dall'Eurispes dicono che la percentuale delle famiglie italiane che nel 2006 faranno ricorso al credito al consumo aumenterà dell'11,8%. Anche i mutui conosceranno una evidente impennata pari al 10%, così come cresceranno di 8,4 punti percentuali gli "altri prestiti".



CAPITOLO 6

SOCIETÀ E COSTUME

LA TORTUOSA RICERCA DI UN MONDO MIGLIORE

L'Italia fotografata dal referendum sulla fecondazione assistita. Il fallimento per mancato raggiungimento del quorum del referendum che chiedeva l'abrogazione di parti sostanziali della legge sulla fecondazione medicalmente assistita (la legge numero 40) non è stato un fallimento qualsiasi. Senza dubbio c'era rammarico per la svalutazione di un istituto importante, voluto dai costituenti per sottolineare il carattere democratico della neonata Repubblica; c'erano accuse contro i promotori di referendum, nella maggior parte dei casi i radicali, imperterriti presentatori di quesiti; c'erano proposte per svincolare la validità della consultazione dalla legge del 50 più uno per cento, come avviene in molte democrazie occidentali. Ma non c'erano stati pathos e drammatizzazione intorno alla constatazione che ai cittadini non interessava più di tanto decidere con il loro voto le sorti di leggi riguardanti l'interesse generale.

Insistentemente, anche dopo aver registrato che al referendum del 13 e 14 giugno 2005 aveva votato solo il 25,5% dei cittadini e delle cittadine (il quorum più basso nella storia della Repubblica), l'astensione ha tenuto banco nelle cronache mediatiche, in barba all'ovvio disinteresse dell'opinione pubblica. Parti consistenti dello schieramento dei "perdenti" al referendum hanno interpretato il fenomeno astensionistico come il frutto avvelenato della propaganda vescovile e della mancata chiarificazione e informazione sulla materia del contendere, accusando soprattutto il servizio pubblico televisivo. Mentre tra i "vincitori" alcuni hanno ascrivito al messaggio astensionistico, non solo ma soprattutto cattolico, un ruolo di guida dei comportamenti elettorali. Alcuni rappresentanti delle élites rappresentative dell'Italia *perdente* e di quella *vincente*, barricati su posizioni assolutiste, si sono confrontati ancora per qualche giorno sui media. Quindi non se ne è parlato più.

In verità, pathos e drammatizzazione avevano accompagnato il varo stesso della legge 40, che ha stabilito principi di carattere morale nel dare regole a coloro che accedono alla, ed eseguono la, fecondazione artificiale (tra medici e pazienti non più di 50.000 persone l'anno), nonché ai, sempre pochi, bio-ricercatori impegnati nelle sperimentazioni sulle cellule staminali embrionali e, molto alla lontana, ai potenziali pazienti (oggi malati incurabili) delle applicazioni futuribili della cosiddetta clonazione terapeutica. Pur riguardando direttamente un numero ristretto di persone, la legge sulla fecondazione assistita ha un carattere generale perché è la prima legge di bioetica varata in Italia, destinata a influenzare la futura bio-giuridica.

Tra tutte le analoghe leggi occidentali, quella italiana ha avuto il periodo più lungo di "gestazione" (otto anni dai primi tentativi parlamentari), risultando alla fine la più restrittiva. Non è una legge "cattolica" nel senso che trae ispirazione dai dettati del Vaticano, visto che per la dottrina cattolica il concepimento artificiale va contro il disegno del Creatore volto a iscrivere nella natura dell'uomo e della donna il congiungersi per procreare. Tuttavia si tratta di una normativa che fa perno su una tutela caldeggiata (e non da oggi) dalla Chiesa: la tutela dell'embrione. Esso è nominato nella legge come nascituro, i cui diritti sono pari a quelli dei genitori che ricorrono alle tecnologie della nascita.

Sappiamo benissimo quanto l'embrione umano sia oggetto di dispute etiche e scientifiche, non solo nel nostro Paese ma in tutto l'Occidente, dispute mai acquisite e probabilmente mai acquietabili. Anche perché, grazie ai sempre più sofisticati strumenti tecnici in ausilio all'indagine scientifica, è stato possibile esplorare



il processo della nascita e documentare l'intenzione vitale del prodotto del concepimento, che fin dal formarsi nell'utero materno reagisce agli stimoli e alle offese. Ormai è del tutto evidente che l'embrione è un essere dotato di vita biologica umana, ma il dilemma che divide scienziati, filosofi, religiosi, bioeticisti e gente comune sta nel fatto se esso debba essere considerato vita personale umana. Poiché nelle tecnologie della nascita l'embrione viene spostato dall'utero e manipolato in ambienti asettici, mentre nelle tecnologie della cura può essere utilizzato, e dunque violato, a scopo sperimentale, le opinioni differenti sulla natura di persona dell'embrione confliggono in maniera del tutto particolare. Non riguardano solo le coscienze individuali e le scelte morali personali, ma investono lo spazio pubblico in cui vengono prese decisioni che valgono per tutti, sia per coloro che credono l'embrione una persona sia per coloro che non gli attribuiscono lo statuto di essere umano già nato.

Il dibattito esplicitamente o allusivamente bioetico ha preceduto la celebrazione del referendum ed è per di più risultato di eccellente livello. Solo sui quotidiani, però. Alcuni dei quali (e non di scarso rilievo) hanno dato spazio a firme di bioeticisti, scienziati, filosofi, intellettuali femministe (molto più degli intellettuali di sesso maschile "scese in campo" con generosità) orientate sia a favore sia contro l'abrogazione di parti della legge. Tuttavia questo dibattito, in grado di fornire ai lettori gli elementi per farsi un'opinione e per diventare elettori consapevoli della serietà della materia trattata dal referendum stesso, è arrivato a pochissimi cittadini, mentre quello televisivo, giocoforza assai meno o per niente approfondito e "tagliato" per la propaganda elettorale, è arrivato a tutti. Convincendo pochi ad andare a votare, evidentemente. E comprensibilmente. Infatti lo spettatore comune resta indifferente alla concitazione pedagogica dei dibattiti politici televisivi, soprattutto se affrontano questioni difficili e permeate da responsabilità morali.

C'è stato un messaggio potente dietro l'astensione al referendum? Da uno studio pre-elettorale dell'Istituto Cattaneo risulta di sì. Lo studio aveva calcolato l'astensionismo fisiologico referendario intorno al 43%, affermando però che se tutti coloro che si dichiarano cattolici praticanti (nel senso di frequentatori della messa domenicale 1-2 volte al mese) non si fossero recati alle urne, la quota degli astenuti avrebbe come minimo raggiunto il 58%. In realtà gli astenuti sono stati molti di più e tra costoro ci sono stati certamente cattolici non praticanti, appartenenti ad altre religioni o agnostici. L'Istituto aveva previsto la prevalenza dell'astensione a meno che non ci fosse stata la sorpresa delle elettrici, presumibilmente più sensibili degli elettori nel desiderare una legge meno restrittiva che riguarda la maternità, sia pure artificiale. Invece le donne non hanno votato, esattamente al pari degli uomini. Vuoi per credo vuoi per indifferenza, donne e uomini si sono sottratti alla necessità di decidere sul terreno delle tecnologie bio-mediche in cui è in gioco l'embrione. Chi era convinto che l'Italia del referendum sulla fecondazione assistita si sarebbe comportata come quella dei referendum sul divorzio e sull'aborto, compatta nel votare e prevalentemente progressista nel decidere, è rimasto con un palmo di naso. E malgrado, come in tutti i paesi occidentali, siano finite le grandi discriminazioni di sesso, di religione e (a parole) di razza, il clima sociale è sonnolento.

Engelhardt sostiene che in un mondo caratterizzato «(...) da accentuato scetticismo, da confusione legata al tramonto di certe credenze e al persistere di altre, dal pluralismo delle visioni morali e dalla presenza di sfide che non possono essere disattese» soltanto nella bioetica possiamo trovare una bussola d'orientamento perché è impossibile risolvere controversie morali facendo appello alla ragione, ma è possibile prendere decisioni che vincolino gli stranieri morali, rispettando la loro diversità e nel contempo assicurando ai dissenzienti tutte le garanzie per prendere le distanze da ciò che non condividono. Questo è possibile riducendo il peso dello Stato sulle questioni moralmente controverse. Nel discorso delle élites, durante la campagna referendaria, sono emerse per lo meno due bioetiche, quella ufficialmente cattolica e quella laica ma con varie sfumature per quanto riguarda il grado di fiducia nella rivoluzione bio-scientifica in corso. Ma solo la bioetica cattolica ha intercettato tanto lo scetticismo e la confusione degli elettori, quanto il bisogno di esorcizzare la possibilità (per altro già avvenuta) che l'essere umano possa intervenire sulla *propria* natura. E tutti hanno disertato le urne nella speranza di un mondo migliore, privo dei dilemmi imposti dal continuo divenire delle invenzioni.

L'Italia che fotografa l'avvicinarsi dei due papi. Papa Giovanni Paolo II è stato uno straordinario combattente della libertà politica: a partire dal proprio credo e dall'amore per il proprio paese ha difeso di fronte al mondo la libertà religiosa, coartata nei regimi totalitari. Il papa polacco ha posizionato la Chiesa contro la modernità e il dinamismo del sistema capitalistico, lungo la cui traiettoria storica sviluppo tecnologico e separazione tra fede e ragione sono andati di pari passo. Papa Wojtyla ha lottato in salita, controcorrente rispetto agli ultimi due secoli di evoluzione di un mondo occidentale sempre più lontano dal



Sacro e dal Divino. Questo passo dell'*Evangelium Vitae* mostra quanto il suo tormento abbia costruito il suo carisma: «La scristianizzazione che incombe su interi popoli e su comunità un tempo ricche di fede e di vita cristiana comporta non solo il tramonto della fede o, comunque, la sua irrilevanza per la vita quotidiana, ma anche e necessariamente il declino e l'obnubilamento del senso morale». È stato il primo Papa dell'era mediatica e tecnologica che ha saputo usare i mezzi di informazione e fare della sua augusta persona un'immagine.

La morte di Giovanni Paolo II era attesa dai media di tutto il mondo, nel senso che era stata preparata nei minimi particolari. Doveva essere un evento planetario e lo è stato. Doveva essere un evento degli italiani, ed è stato anche quello. Si è creato un continuum di partecipazione, commozione, mondovisione tra la deposizione di Giovanni Paolo II, il conclave, l'elezione e l'investitura del successore Benedetto XVI quale non s'era mai visto nella storia recente dell'avvicinarsi di due Papi. Ogni squarcio di cerimonia vedibile e godibile, ogni sussulto comunitario di dolore e di giubilo, ogni momento di esistenza e ogni imprevisto di trascendenza sono stati immortalati da centinaia, migliaia forse, di videofonini. Braccia levate dotate di protesi tecnologica. Oggi non basta più l'esserci, bisogna cliccare. Non serve essere fotografi, basta immortalare automaticamente e purchessia. Essere proprietari di un medium permette di essere padroni del gesto, avere l'esclusiva del ricordo. Anche i segnali del risveglio religioso nell'avvicinarsi dei Papi sono stati modernamente innocenti. La folla solitaria dispersa nella quotidianità si è trovata unita dal bisogno di piangere un morto e giubilare un vivo. Ha celebrato il ciclo incontaminato della morte e della vita facendosi comunità del presente: foto, cori, slogan, distintivi, bandiere. Come allo stadio. Erano però i segni di un'intenzione devota, per esprimere il bisogno di spiritualità come leva per migliorare il mondo.

Donne e uomini nella modernità tecnologica. Le scoperte bioscientifiche e le applicazioni biotecnologiche, oltre a porre problemi di bioetica, hanno implicazioni antropologiche, perché coinvolgono natura e cultura degli esseri umani. Ma le tecnologie della nascita hanno una valenza in più che va dritta al cuore del legame tra gli uomini e le donne. Che sia per disegno divino benedetto dalla grazia o per disegno positivista basato sulla necessità della prosecuzione della specie, i due sessi non hanno mai smesso di giacere assieme per fare figli, vuoi nella caverna paleolitica vuoi nel talamo coniugale. E la prole nata dal coito è sempre venuta al mondo confidando su appartenenze certe, a prescindere dalle contingenze fortuite e fortunate del nascere al di fuori della parentela socialmente codificata. In tutti i casi, però, il nuovo essere umano, non appena la ragione gli consentiva di pensare se stesso, sapeva di essere nato da un utero di madre fecondato dal seme del padre. Oggi la modalità millenaria del divenire umano è frantumata dalla tecnica, anche se la Legge si preoccupa di ricondurre alla tradizione familiare l'ordine della nascita. L'insediarsi di un modo di procreare inedito può non aver fine e portare alla totale irrilevanza del coito e dell'utero nella riproduzione umana. Da questa vicenda, pregna di un valore simbolico che va ben oltre l'attuale dimensione quantitativa delle fecondazioni variamente artificiali, uomini e donne adulti (per i piccini la questione è diversa e qui non la affrontiamo) escono trasformati, ma anche reattivi rispetto alle trasformazioni in corso.

Il risultato largamente astensionista della consultazione referendaria sulla legge per la procreazione medicalmente assistita ha il sapore della reazione dell'elettorato alle incognite delle tecnologie della nascita. Come se elettori e elettrici, inconsapevolmente o meno, abbiano voluto far valere una sorta di "principio di precauzione" per frenare la rivoluzione tecno-scientifica. In questo si è svelata una specificità italiana antimoderna nel profondo, giacché in altri paesi con leggi decisamente meno proibizioniste delle nostre, anche se talvolta revisionate proprio di recente in senso leggermente restrittivo, sono i politici e non i cittadini a tenere salde in mano le redini delle normative bioetiche. Come che sia, i cittadini italiani hanno dato ragione a quella corrente del pensiero occidentale (per lo più maschile) che riflette su se stesso in termini apocalittici. Tra gli intellettuali impegnati in una revisione accurata dello statuto della modernità, considerato nell'esito perverso che minaccia l'autodistruzione dell'Uomo, citiamo Alain Finkielkraut nelle sue quattro lezioni su *Noi, i Moderni*. Dopo aver messo in discussione lo stesso presupposto della modernità fondato sulla pretesa prometeica di scindere la fede e la ragione, elogia la paura come anticorpo alla presunta deriva autoritaria insita nella manipolazione del bios. «Basterebbero i pericoli indotti dalle sue stesse macchinazioni per rallentare Prometeo e farlo riflettere», scrive. La paura, come è noto, è un sentimento presunto femminile. Forse l'uomo-maschio lo nomina per esprimere un'implicita richiesta d'aiuto alle femmine nel momento in cui le tecniche della riproduzione mettono in scacco le proprie prerogative virili, fino a inficiare la Legge del Padre. La paura, se non il terrore, del futuro incontrollato e incontrollabile è un sentimento diffuso in questa tarda modernità. Durante la campagna referendaria l'hanno utilizzata anche quelle femministe che,



partendo da uno slogan d'effetto che accompagnò la battaglia femminile per l'aborto, "giù le mani dal nostro corpo", si sono impegnate in una denuncia dura dei guasti delle tecnologie, mediche in generale e di quelle riproduttive in particolare, sulla salute delle donne e hanno incolpato la scienza, la tecnica, la medicina maschili di perseguire i propri sogni d'onnipotenza a discapito della libertà femminile. In filigrana ai discorsi delle intellettuali femministe non era difficile intravedere lo sconforto per l'eventualità di perdere, nel momento in cui la tecnica dovesse espropriare anche le femmine dal compito riproduttivo, quella competenza esclusiva sulla nascita, inoppugnabile marcatore della differenza tra uomini e donne. La differenza sessuale femminile sarebbe portatrice di una competenza morale oltre che biologica, di un valore positivo in grado di infondere valore umanizzante a tutta la società. E garantirebbe una precauzione identitaria rivolta ad arginare anche il depotenziamento dell'altro sesso: se la Donna diventa irrilevante e l'Uomo pure, che ne è del mondo in cui viviamo? Insomma, tra i fantasmi che popolano i sogni di una parte non piccola dell'intelligenza (non solo nostrana), la cosiddetta "guerra tra i sessi" si approfondisce e nello stesso tempo si placa. Le femmine ribadiscono l'estraneità al mondo che non è il loro, rivendicano la loro alterità-superiorità, ma nello stesso tempo hanno cura di rimettere al suo posto il maschio detronizzato. Quindi, se c'è il pericolo che le tecnologie della nascita oltrepassino la funzione di cura dell'infertilità (cura che va applicata con il massimo possibile delle restrizioni) e invadano la natura stessa del procreare, è saggio che uomini e donne stabiliscano un patto, sia pur conflittuale, di amicizia adulta e collaborino per un mondo migliore. L'astensione al referendum è stata dichiarata da non poche donne-che-contano laiche, non solo dalle militanti cattoliche Per la Vita. Le elettrici, ribadiamo, si sono comportate allo stesso modo.



[Sondaggio • Scheda 51]

TENDENZE E VALORI DELL'OPINIONE PUBBLICA ITALIANA

Gli italiani e la convivenza. Il comportamento nuziale degli italiani ha seguito, fino agli anni Ottanta, un trend crescente. La propensione al matrimonio è stata tradizionalmente elevata ed ha subito oscillazioni solo in concomitanza di eventi straordinari, quali guerre o gravi crisi economiche. Solo a partire dagli anni Ottanta si evidenzia una sostanziale inversione di tendenza. La situazione economica è un elemento che concorre alla determinazione del livello della nuzialità, ma sono soprattutto altri i fattori che hanno causato la contrazione della propensione al matrimonio, in particolare di natura culturale e di costume.

L'opinione della Chiesa è che il matrimonio è alla base della famiglia, la quale è sicuramente qualcosa di diverso da ogni altra forma di convivenza o di accordo. La famiglia ha, sempre secondo il clero, una tradizione millenaria e continuerà ad esistere, fino alla fine dei secoli, come pietra miliare della nostra società. E per tali ragioni, non è possibile equiparare giuridicamente la famiglia con altre forme di convivenza. Tuttavia, questa non sembra essere l'opinione della maggior parte degli italiani. Sul tema della convivenza sembra evidenziarsi una certa compattezza all'interno del campione. Il 70,6% degli interpellati, infatti, esprime un'opinione favorevole rispetto alla convivenza. Tale percentuale è particolarmente elevata tra i più giovani (91,7 % tra i 18-24 anni e 77,9% tra i 25-34 anni) e le persone con un più alto livello di istruzione (78,6% per i diplomati e 81,6% per i laureati). Da un punto di vista territoriale non si rilevano particolari differenze tra le macro-aree osservate. Si va dal 64% di favorevoli nel Nord-Ovest fino al 75,3% nel Nord-Est; il Centro e il Sud si collocano all'interno di questa fascia. L'ideologia politica sembra avere qualche influenza sul modo di rapportarsi rispetto a questa tematica. I contrari alla convivenza sono in numero minore tra le persone che si collocano agli estremi rispetto agli schieramenti politici (10,2% per chi si professa di sinistra e 16,5% per chi è di destra). Tra gli elettori del centro la quota di contrari è decisamente più elevata: 29,2%. L'opinione favorevole nei confronti della convivenza è confermato anche dall'alta percentuale di persone che concordano sull'introduzione del Pacs (Patto civile di solidarietà), che riconosce alle coppie di fatto i diritti in diverse materie, come l'eredità, l'assistenza in caso di malattia e di ricovero ospedaliero, la successione nei contratti di affitto, ecc. A livello politico il dibattito sui Pacs sembra difficile da portare avanti. Non è facile, infatti, spostare in ambito politico una scelta che è, a tutti gli effetti, di natura privata, legata all'affettività e alla nostra vita quotidiana. Il dibattito sui Pacs sta rimettendo in discussione sia il concetto di "coppia normale", ma anche la natura del sentimento che consente a due persone di usufruire dei particolari diritti previsti dai Patti civili di solidarietà. Tuttavia, il parere dell'opinione pubblica, emerso nella nostra indagine, sembra abbastanza inequivocabile: gli italiani sembrano esprimere, in linea generale, grande disponibilità verso una norma che estenda ai legami di convivenza parte delle garanzie e dei diritti rimasti, sino ad oggi, una prerogativa del vincolo matrimoniale. Infatti, il 71,1% degli intervistati è favorevole all'introduzione dei Pacs (dalla scomposizione del dato emerge che si dichiara favorevole all'introduzione il 68,7% dei cattolici interpellati). Come prevedibile, si riscontrano forti differenze tra le singole classi di età: si va dall'89% tra i più giovani fino a scendere al 57,4% tra gli ultra sessantacinquenni. Anche il livello di istruzione influenza l'approccio nei confronti dei Pacs: si va dal 59,2% di chi è in possesso di una licenza elementare fino al 76,2% dei laureati. Inoltre, gli elettori di sinistra sembrano più propensi all'introduzione dei Patti civili di solidarietà, rispetto agli elettori di centro e di destra. Se c'è una certa unanimità favorevole nei confronti della convivenza, si riscontrano divergenze di opinione entrando nel merito dei sentimenti che investono tali unioni di fatto. Il 38,4% degli intervistati considera la convivenza come un modo per testare il rapporto prima del matrimonio, una sorta di prova per capire se è il caso di fare il "grande passo", mentre il 30,4% la considera una scelta di vita personale. In particolare, tra i più giovani, c'è una larga percentuale che esprime pareri positivi sulla convivenza. Osservando il campione da un punto di vista professionale, notiamo che le categorie con un approccio maggiormente favorevole sono gli operai, gli studenti, i liberi professionisti, i commercianti, i lavoratori autonomi, gli insegnanti e gli impiegati. Esiste, comunque, una larga fetta di intervistati che la ritiene semplicemente una scelta di chi non vuole assumersi responsabilità (24,2%). Tali considerazioni sono vere soprattutto per le fasce di età più avanzate: in particolare, ben il 35,9% degli ultra sessantacinquenni considera questa scelta come opportunistica per mancanza di responsabilità. C'è anche un 9,3% di anziani che ritiene tale rapporto una scelta immorale.



Gli italiani e l'aborto. Si torna a parlare, come spesso accade ad intervalli regolari, della legge 194, indirizzata a tutelare la maternità e l'interruzione volontaria della gravidanza. Da ultimo, basti ricordare l'intervento del Ministro della Sanità Francesco Storace, volto a riaccendere il dibattito sul tema dell'applicazione integrale del testo di legge, entrato in vigore nel 1978. Tale volontà ha suscitato le critiche di chi teme l'avanzare di posizioni neoconservatrici nell'opinione pubblica italiana, interpretando le recenti esternazioni della Chiesa come un'ingerenza nel governo dello Stato laico. Sul tema dell'aborto, gli italiani si mostrano favorevoli, in linea generale, ma sembrano essere poco propensi per alcuni casi specifici, come la mancanza di risorse economiche o la specifica volontà, da parte della madre, di non avere un bambino. Questo è quello che emerge dall'indagine Eurispes. Se da un lato c'è una buona percentuale di favorevoli nei casi di pericolo per la madre (84%), di gravi anomalie e malformazioni del feto (74,6%) e in caso di violenza sessuale (65,1%), dall'altro, se le motivazioni sono più attinenti alle condizioni economiche o alla volontà della madre di non avere figli, le percentuali scendono notevolmente, rispettivamente al 26,4% e al 21,9%. Anche in questo caso sono gli anziani ad avere una maggiore avversione, soprattutto nei casi in cui la madre sceglie l'interruzione di gravidanza perché non vuole il figlio (solo 15,6% di favorevoli). In linea generale, i diplomati e laureati sembrano avere un approccio più favorevole nei confronti dell'aborto, rispetto a chi ha un'istruzione medio-bassa, soprattutto nei casi di pericolo della madre e di violenza sessuale. Un dato particolare, e per certi versi poco atteso, evidenzia che, in quasi tutte le circostanze analizzate, con la sola eccezione per il caso di violenza sessuale, sono gli uomini ad essere maggiormente propensi all'aborto, con un significativo distacco di quasi cinque punti percentuali per il caso in cui è la donna a non volere figli (24,3% di favorevoli tra i maschi, contro il 19,6% per le femmine). Probabilmente, in queste risposte c'è anche la volontà, più volte rivendicata e in parte accolta da alcune proposte normative, di riconoscere qualche diritto di scelta al "padre" del nascituro. Anche se i partiti politici di fronte a tali tematiche difficilmente si schierano apertamente verso un'unica posizione, lasciando libertà di coscienza ai propri parlamentari, l'orientamento degli intervistati sembra decisamente più chiaro. Nel campione il comportamento si presenta omogeneo, in particolare per le situazioni di pericolo per la madre, di gravi anomalie del feto o di violenza sessuale. Nei casi specifici di difficoltà economiche o di volontà di non avere figli, tra gli elettori di sinistra c'è una quota più elevata di favorevoli all'aborto (rispettivamente il 46,1% e il 35,2%) rispetto a quelli del centro (12,5% e 22,9%) e della destra (20,9% e 17,6%).

Divorzio, eutanasia, pena di morte e fecondazione assistita. La legge sul divorzio è stata introdotta nell'ordinamento italiano nel 1970, ma è solo dopo il referendum del maggio 1974 (promosso dalla Chiesa) che arriva l'effettiva consacrazione popolare della legge in favore dello «scioglimento del matrimonio» (così come indicato nel testo di legge). La posizione dell'opinione pubblica sulla legge sul divorzio, ad oltre trenta anni dal referendum, è di una sostanziale, generale, condivisione: favorevoli al divorzio sono, infatti, il 69,1% degli italiani, soprattutto gli uomini, giovani e con un livello di istruzione medio-alto. La più alta percentuale di contrari la si trova nella fascia di età più avanzata, con il 38,8%. In relazione al sesso degli intervistati, emerge uno scarto di circa 5 punti percentuali fra il numero di donne favorevoli (66,7%) e quello degli uomini (74,4%). La componente di contrari non è, tuttavia, da sottovalutare e sembra riferibile a quella parte di cittadini che ritiene, seguendo rigidamente i precetti della Chiesa, il matrimonio indissolubilmente al centro della vita di un cristiano. La percentuale dei "divorzisti", aumenta all'aumentare della scolarizzazione: si passa dal 49,5% di chi ha una licenza media, fino ad arrivare al 74,3% per i diplomati e al 73,5% per i laureati. Da un punto di vista territoriale, i residenti al Centro sono favorevoli al 58,1%, valori ben al di sotto di quelli evidenziati nel Nord-Ovest (78,3%) e Nord-Est (74,6%). Nel Mezzogiorno i valori si attestano tra il 64,8% (Sud) e il 67,2% (Isole). Anche in questo caso, come per l'aborto, si notano alcune differenze tra le diverse ideologie. Un più ampio consenso nei confronti della legge sul divorzio proviene dagli elettori di centro-sinistra (i favorevoli sono l'82,8% a sinistra e il 72% nel centro-sinistra), rispetto al 69,4% del centro-destra, il 67% della destra e il 52,1% del centro.

La nostra indagine evidenzia che il **tema dell'eutanasia** è decisamente più controverso rispetto a quelli analizzati fino ad ora. Il campione osservato sembra particolarmente spaccato; infatti, i favorevoli sono il 41,9% contro il 44,6% dei contrari. Da sottolineare, inoltre, che la quota di indecisi è consistente (13,5%) soprattutto tra gli anziani e le persone con un basso livello di istruzione. La scolarizzazione sembra avere una correlazione positiva con il parere favorevole degli intervistati rispetto all'eutanasia: si va da una percentuale di 21,8% tra i possessori di licenza elementare fino al 44,2% tra gli intervistati con una scolarizzazione medio-alta.



Il tema della **pena di morte** periodicamente torna a dividere l'opinione pubblica in molti paesi nel mondo. In molti Stati in cui vige la pena capitale esistono movimenti che ne chiedono l'abolizione, mentre in paesi in cui non è praticata riaffiorano periodicamente richieste di reimmissione. Come era facile attendersi, ed auspicarsi, la quota di contrari alla pena di morte è consistente, pari al 77,4%. In relazione al sesso, sia per gli uomini che per le donne la percentuale di contrari supera il 76% (rispettivamente il 76,5% ed il 78,2%). Ad ogni modo, la quota di favorevoli non è certamente da sottovalutare, soprattutto in riferimento alla classe di età tra i 25 e i 35 anni, all'interno della quale circa un intervistato su quattro introdurrebbe la pena capitale. Emerge una correlazione positiva tra la scolarizzazione e la convinzione che la pena capitale non sia uno strumento attuabile nel nostro Paese: all'aumentare del livello di istruzione cresce il fronte dei "no", raggiungendo una percentuale pari all'86,4% tra i laureati (rispetto al 78,6% dei diplomati e al 70,6% di chi non ha proseguito la scuola dell'obbligo). Il Nord-Est è la macro-area in cui si trova la più alta quota di favorevoli (22%) mentre nelle Isole si concentra la maggiore percentuale di contrari (83,6%).

Coerentemente con il dibattito e con le iniziative registrate in Italia negli ultimi trenta anni, si evidenzia che gli intervistati di centro-destra sono quelli più favorevoli alla reintroduzione della pena di morte (il 31,9% si dichiara favorevole, contro il 25% del centro e il 10,9% della sinistra).

I temi della ricerca sulle **cellule staminali** e sulla **fecondazione assistita** sono stati negli ultimi tempi diffusamente presenti sui media e nella discussione pubblica. Numerosi interventi, giunti da più parti, hanno alimentato un intenso e appassionato dibattito.

La fecondazione assistita, come evidenziato anche dal dibattito politico della prima metà del 2005 e dal successivo referendum del giugno scorso, è ancora un tema poco chiaro nella mente dell'opinione pubblica. Ne sono una dimostrazione i risultati del presente sondaggio.

Quasi un italiano su dieci non dà una risposta sull'argomento e tale percentuale raggiunge il 17,3% tra gli ultra sessantacinquenni. Le maggiori differenze si riscontrano dal paragone tra le classi di età (con il 70,6% di favorevoli tra i 18 e 24 anni e il 49,4% nella fascia più anziana) e tra i diversi livelli di istruzione (dove i livelli più elevati sono maggiormente propensi ad accettare la fecondazione assistita, rispetto ai livelli più bassi, dove la percentuale è anche inferiore al 40%).

Gli elettori progressisti fanno registrare le più elevate percentuali di favorevoli con l'86,7% per la sinistra e il 66,8% per il centro-sinistra. La percentuale scende notevolmente tra gli altri elettori con la punta inferiore toccata tra quelli del centro (41,7% favorevoli).

Gli italiani e le raccomandazioni. In Italia, ormai da molti anni, l'opinione pubblica si trova a doversi confrontare direttamente con la scottante questione delle raccomandazioni, ancora troppo spesso indispensabili per poter ottenere un posto di lavoro e per far carriera all'interno di qualsiasi struttura lavorativa.

Le raccomandazioni sono viste, da oltre la metà del campione, come una pratica negativa e discutibile per entrare nel mondo del lavoro. Sono in particolare i più giovani, alle prese con il difficile problema della ricerca di un posto di lavoro, a vedere con forte critica le raccomandazioni (72,5% nella fascia 18-24 e 56,4% nella fascia 25-34 anni). Sembra quasi che, tuttavia, crescendo e maturando le prime esperienze sul mercato, i giovani si rendano conto delle sempre maggiori difficoltà e assumano un atteggiamento diverso nei confronti di queste "pratiche di ingresso". Infatti, la quota di intervistati che considera la "raccomandazione" come una discutibile scorciatoia scende dal 27,5% tra i più giovani fino al 13,3% tra i 35-44 anni e al 12,3% tra i 45-64 anni.

Tra i soggetti con un basso livello di istruzione c'è una maggiore polarizzazione verso gli estremi, tra chi considera le raccomandazioni come un aiuto per inserirsi nel mondo del lavoro e chi, invece, le ritiene un vero e proprio sopruso verso coloro i quali hanno pari titoli ma non gli appoggi necessari.

Le raccomandazioni offrono, per il 65% del campione, un'occasione di inserimento, ma è con la pratica e l'applicazione giornaliera sul posto di lavoro che la persona ha la possibilità di mostrare quanto vale.

Il 67,4% (con punte del 73,4% tra i più giovani) considera tali pratiche come necessarie, dal momento che, altrimenti, sarebbe impossibile farsi avanti nel mondo del lavoro senza conoscenze e appoggi.

L'analisi delle risposte del sondaggio sembra mostrare una sorta di assuefazione verso pratiche di ingresso nel mondo del lavoro incentrate sulla logica della raccomandazione. Le forti difficoltà incontrate negli ultimi anni nel mondo del lavoro, soprattutto per i nuovi ingressi, non hanno certo facilitato il contrasto di tali logiche poco virtuose.



Tanto è vero che, anche se buona parte del campione ritiene queste pratiche di ingresso poco apprezzabili, oltre il 54% si servirebbe di una raccomandazione. Tale tendenza è più accentuata tra le categorie di persone maggiormente svantaggiate rispetto all'ingresso nel mercato del lavoro, come i giovani e le persone con un'istruzione medio-bassa.

Dal punto di vista dell'ideologia politica, emerge che gli elettori di centro sono quelli meno propensi ad accettare raccomandazioni per ottenere un posto di lavoro (il 39,6% si servirebbe di una raccomandazione) seguiti da quelli di sinistra (50,8%), di centro-sinistra (57,5%) fino ad arrivare ai valori più alti, riscontrati tra il centro-destra (61,1%) e la destra (69,2%).

La quasi totalità degli intervistati non è disposto ad adottare comportamenti che sconfinino nell'illegalità, come falsificare documenti o curriculum, pagare una tangente o prostituirsi per ottenere un posto di lavoro. D'altro canto, tuttavia, quasi un terzo del campione, specialmente nella fascia di età 25-44 anni, sarebbe disposto a farsi raccomandare da un politico per riuscire ad ottenere un lavoro.

Si denota anche un certo pessimismo nei confronti di questa pratica; infatti, oltre l'83% ritiene che, rispetto al passato, la situazione è rimasta stabile o è addirittura peggiorata. Le principali posizioni critiche le troviamo tra i più giovani, dove il 52,3% di coloro che hanno un'età compresa tra i 18 e i 24 anni e il 45,6% di quelli che si collocano nella fascia di età compresa tra i 25 e i 34 anni, ritengono che la situazione è decisamente peggiorata, con una maggiore diffusione delle raccomandazioni rispetto al passato.

Una maggiore quota di sfiduciati si evidenzia tra i disoccupati (il 77,8% ritiene che la situazione è peggiorata e il 18,5% nota una sostanziale stabilità), i pensionati (rispettivamente 37,7% e 47,1%), gli studenti (50,8% e 31,7%), i liberi professionisti, i commercianti e i lavoratori autonomi (43,2% e 50%) e gli operai (44,3% e 39,8%). Nel Sud e nelle Isole la quasi totalità degli intervistati considera la situazione decisamente in modo negativo. Si ritiene che la condizione sia peggiorata, rispettivamente per il 50% e 49,2%, o comunque stabile, per il 41% e 32,8%.

Gli italiani e le elezioni. L'importanza dell'opinione pubblica diviene cruciale proprio nel momento in cui si avvicinano le elezioni, per tale motivo abbiamo cercato di approfondire quale è il sentimento degli italiani rispetto alle elezioni, con particolare riferimento alla partecipazione attiva degli intervistati alle tornate elettorali.

Gran parte del campione sostiene di votare con una certa regolarità. In particolare l'81,5% vota sempre e l'11,5% qualche volta. Non si evidenziano grandi differenze tra le singole classi di età. Il livello di istruzione influenza i comportamenti elettorali, dal momento che l'87% dei diplomati e l'86,4% dei laureati votano sempre, contro il 69,7% di chi ha conseguito la licenza elementare e il 76,1% di chi possiede una licenza media.

Gli elettori di sinistra sono quelli che si recano con maggiore frequenza nelle cabine elettorali, con il 93,8% degli intervistati che dichiara di votare sempre, seguiti dall'87,5% del centro, fino all'84,7% del centro-destra.



[Sondaggio • Scheda 52]

GLI ITALIANI E LA CHIESA: TRA FEDELITÀ E DISOBBEDIENZA

L'87,8% degli italiani si dichiarano cattolici. Un dato in crescita di 8 punti percentuali rispetto al sondaggio effettuato dall'Eurispes quindici anni fa. Ma, allo stesso tempo, solo un terzo dei credenti è anche "praticante". **L'identikit del credente.** Al crescere dell'età aumenta la percentuale di coloro i quali si dichiarano cattolici: se i giovani tra i 18 e i 24 anni credono nel 71,6% dei casi, tra gli ultrasessantacinquenni la percentuale raggiunge il 96,2%. In posizione intermedia si collocano invece la fascia d'età compresa tra i 25-34 anni con l'83,3%, quella tra i 35 e i 44 anni (88,2%) e, infine, quella tra i 45 e i 64 anni (89,5%). Rispetto al **genere**, fra le femmine (89,4%) è leggermente più elevata che fra i maschi (86%) la quota di chi si dichiara cattolico. La quota più alta dei cattolici si riscontra nelle regioni del Centro (90,5%), la più bassa in quelle del Nord-Ovest (86,7%); nessuna **area geografica** si allontana, però, in modo consistente dalla media: infatti i credenti al Sud sono l'87,7%, mentre al Nord-Est e nelle Isole si attestano parimenti all'86,9%. In relazione alla **formazione**, il numero maggiore di credenti si riscontra fra chi non ha alcun titolo di studio o possiede la licenza elementare (97,2%) e tra coloro i quali sono in possesso della licenza media (93,2%). Al contrario, la percentuale dei cattolici si riduce notevolmente tra i diplomati (85,8%) e tra i laureati: circa tre intervistati su quattro si dichiarano tali (73,5%). In relazione all'**area politica di appartenenza**, quasi la totalità degli intervistati di destra, il 99%, sono assolutamente determinati nel ritenersi cattolici. La percentuale diminuisce, leggermente, tra gli elettori del centro-destra (93,1%) e del centro (91,7%) fino a ridursi al 61,7% fra i sostenitori della sinistra.

Le quattro tipologie del cattolico italiano. La prima è quella dei **cattolici a corrente continua**: interessa quel 36,8% "in regola" con il precetto cristiano e che afferma di partecipare alla Messa ogni domenica (30,6%) o anche più volte alla settimana (6,2%). Della seconda tipologia fanno parte i **cattolici a corrente alternata**, quelli cioè che si recano in Chiesa a domeniche alterne: fa parte di questa categoria il 23,7% del campione. Ci sono poi i **precettati del Natale e della Pasqua**: si tratta di quel 29,8% di intervistati che segue la Messa soltanto in occasione delle principali festività religiose, come il Natale o la Pasqua, e le altre feste religiose della cristianità. Infine trovano posto i **cattolici delle quattro ruote** (8,1%), quelli cioè che vanno in Chiesa tre volte durante tutta la vita: in occasione del battesimo, del matrimonio e del funerale. Con una caratteristica in comune: in tutti e tre i casi vengono accompagnati in automobile.

Il valore della preghiera. Per tre intervistati su quattro (76,2%) la motivazione principale che li spinge a recarsi in Chiesa è la preghiera. Il 16,4% del campione, invece, va in Chiesa solamente in ossequio alla tradizione familiare e un 14% ne avverte la necessità per trovare la "forza" nei momenti più difficili della vita. Molto più basse le percentuali dei credenti che frequentano la Chiesa per chiedere una grazia (1,7%), per socializzare (1,8%) o per ringraziare di un dono ricevuto da Dio (5,9%). Tra le donne (77,4%) il bisogno di preghiera risulta più diffuso che fra i maschi (74,7%); questi ultimi manifestano maggiormente un legame con la Chiesa per tradizione familiare (18,9% contro il 14,4% del dato femminile). Più degli uomini, le donne avvertono la necessità di recarsi in Chiesa per trovare la "forza" nei momenti dolorosi (16,1% a fronte dell'11,5%) e per ringraziare di un dono ricevuto (7,4% contro il 4,1% dei maschi). Al contrario, gli uomini vi si recano più spesso per chiedere una grazia (2,3% vs 1,3%) e per socializzare (2,8% vs 1,1%).

I sacramenti più "sentiti" dai cattolici sono quelli del battesimo abbastanza (27%) e molto (59,8%) importante complessivamente per l'86,8% del campione e quello del matrimonio per l'85,3% degli intervistati (abbastanza e molto importante rispettivamente per il 23,7% e il 61,6% di essi). Seguono i sacramenti dell'Eucaristia (abbastanza e molto importante rispettivamente per il 28,5% e il 53,2%) e della Cresima (abbastanza e molto importante rispettivamente per il 30% e il 48,3%). Alla confessione viene attribuito un livello di importanza decisamente inferiore rispetto agli altri sacramenti (abbastanza e molto importante rispettivamente per il 25,6% ed il 39,4% del campione).

Credo, ma non ai miracoli. Un'altra incongruenza emersa dal sondaggio è che solo il 54,3% degli intervistati (cattolici e non cattolici) afferma di credere nei miracoli, in particolare sono assolutamente increduli il 37,2% degli intervistati. Tra coloro che hanno dichiarato di non credere ai miracoli, quasi uno su due (48,9%) giustifica il proprio scetticismo affermando che si tratta di eventi naturali, che non hanno ancora trovato una spiegazione scientifica. Il 28,8% invece nega qualsiasi forma di fenomeno sovranaturale; in particolare il 18,6% li considera semplici suggestioni ed il restante 9,6% risponde che gli eventi



sovrannaturali non esistono. Molto alta la percentuale (20,7%) del campione che non ha saputo fornire una risposta a riguardo o non ha voluto rispondere (1,6%). Interessante anche il dato riferito a coloro che non si dichiarano cattolici, ma che nel 16,3% dei casi afferma di credere ai miracoli e nell'81,4% di non crederci. Allo stesso modo, è interessante rilevare che il 31,1% di coloro che si dichiarano cattolici non crede ai miracoli e solo il 59,5%, invece, ci crede.

Coscienza ed etica: un'Italia a metà. Dal sondaggio emerge una opinione pubblica (cattolici e non cattolici) che si può definire dei due mezzi: da una parte si schierano quelli che vorrebbero che la Chiesa non interferisse più del dovuto sulle **problematiche etiche** (42,5%), dall'altra c'è una opinione pubblica (41,6%) che considera opportuna la presenza della Chiesa su queste problematiche. Solo una esigua minoranza (9,9%), invece, richiede un intervento maggiore dell'istituzione ecclesiastica. Per quel che riguarda l'appartenenza politica degli intervistati, la maggior parte degli elettori di sinistra (71,1%) e di centro-sinistra (50%) ritiene che la Chiesa intervenga più del consentito sulle questioni etiche, mentre fra i sostenitori di centro e centro-destra sono particolarmente numerosi coloro che considerano "nella giusta misura" l'intervento dell'istituzione ecclesiastica su tali problemi (rispettivamente il 66,7% e il 48,6%).

Anche nel giudizio sugli interventi della Chiesa **rispetto ai temi socio-politici** i cittadini si dividono in due grossi schieramenti: mentre per il 44,6% degli intervistati la Chiesa interviene più del dovuto sulle questioni socio-politiche, per il 48,8% l'ingerenza è opportuna (37,6%) se non addirittura inferiore (11,2%). Più polemici degli elettori di sinistra: nel 68% dei casi affermano infatti che la Chiesa interviene più del dovuto sulle questioni socio-politiche; nel centro-sinistra la percentuale scende al 48,6%, nella destra al 42,9%, nel centro-destra al 34% e tra i sostenitori del centro al 31,3%. Gli elettori di centro si confermano i più moderati degli interpellati: infatti il 64,6% di essi afferma che la Chiesa interviene nella giusta misura sulle questioni politico-sociali. La pensano allo stesso modo il 48,4% degli intervistati di destra e il 47,2% degli elettori del centro-destra. Le percentuali si riducono visibilmente tra coloro che si sentono rappresentati rispettivamente dalla sinistra (24,2%) e dal centro-sinistra (36%).

Chiesa e società. L'opinione sull'adeguatezza dell'insegnamento cattolico ai bisogni della società odierna divide, ancora una volta, il campione (cattolici e non cattolici) a metà: il 48% lo definisce per niente (14,6%) o poco (33,4%) idoneo ad affrontare i problemi della realtà contemporanea, contro il 49% che si ritiene abbastanza (40,8%) o molto (8,2%) soddisfatto. Il 45,7% del totale attribuisce alla Chiesa una funzione essenzialmente evangelizzatrice. Una percentuale inferiore a quella di 15 anni fa, quando in un sondaggio Eurispes il 54% degli intervistati si pronunciava sullo stesso argomento. Invece, il 22,1%, sostiene che la Chiesa deve aiutare i poveri ed i bisognosi, mentre il 16,6% ritiene indispensabile e urgente che educi i giovani, esprimendo così un'esigenza maggiormente sentita rispetto a quanto dichiarato nel sondaggio Eurispes del 1991, in cui soltanto il 6,3% riteneva l'educazione dei giovani il compito principale della Chiesa. Un'esigua minoranza ritiene che il compito principale della Chiesa sia quello di svolgere un magistero morale (8,5%) e di combattere le ingiustizie (5,1%). Inoltre, il 68,2% del totale del campione si dichiara favorevole alla presenza **degli operatori dei movimenti per la vita nei consultori**. Poco più della metà del campione (51,7%) ha espresso parere favorevole sul **riconoscimento delle coppie di fatto da parte della Chiesa cattolica**. Significativa la percentuale dei consensi riguardo la **possibilità per le donne di poter celebrare la Messa**: nel complesso favorevole a questa eventualità il 50,7% degli intervistati.

Su queste tematiche i cattolici si mostrano più conservatori rispetto agli intervistati non credenti. Infatti sul riconoscimento delle coppie di fatto da parte della Chiesa, si dichiara abbastanza (23,7%) e molto (25,1%) d'accordo il 48,8% dei credenti, contro il 72,1% dei non credenti. Sulla possibilità per le donne di poter celebrare messa, è abbastanza (28,2%) e molto (19,9%) d'accordo il 48,1% dei cattolici, a fronte del 69,8% degli intervistati non cattolici. L'introduzione degli operatori dei movimenti per la vita nei consultori ottiene invece il placet maggiore dei cattolici: abbastanza (40,6%) e molto (31,2%) importante nel 71,8% dei casi, mentre solo il 41,9% dei non credenti esprime il proprio consenso.

Un'Italia distante da tentazioni laiciste. L'80,3% degli italiani (cattolici e non cattolici) non sposterebbe il crocifisso dalle scuole o dalle istituzioni statali. Più empatico l'atteggiamento dell'8,5% del campione che sostiene che il crocifisso vada esposto, a patto che non urti la sensibilità di altre fedi. Decisamente inferiori le percentuali di coloro che ritengono ingiusto esporre il crocifisso perché ciò limiterebbe la libertà di culto delle altre religioni (5,3%) o comunque non rispetterebbe le altre confessioni religiose (5,2%).



[Sondaggio • Scheda 53]

RAGGIUNTA LA PARITÀ TRA I SESSI... A PAROLE. GLI STEREOTIPI DI GENERE

Gli stereotipi sessuali sono le varie credenze sulle caratteristiche fisiche e psicologiche e sulle attività tipiche dei due sessi. I ruoli all'interno della famiglia e le attività casalinghe ed extracasalinghe sono tradizionalmente associati in modo diverso ad uomini e donne. Negli ultimi decenni, tuttavia, il profondo mutamento intervenuto nelle dinamiche fra i sessi ed in particolare nel ruolo femminile nella società ha determinato una fondamentale ridefinizione della percezione sociale dei generi, con il conseguente abbattimento di molti stereotipi sessuali. Gli stereotipi veicolati dalla televisione possono essere racchiusi in sei categorie principali, le prime 3 emerse dall'analisi della fiction e delle trasmissioni di intrattenimento e le altre 3 dall'analisi dei programmi di informazione. *Stereotipo della dipendenza.* Le figure femminili sono presentate come meno autonome rispetto a quelle maschili. *Stereotipo della professionalità.* Le donne sono impiegate generalmente in lavori meno qualificati e prestigiosi rispetto a quelli svolti dagli uomini. *Stereotipo della responsabilità.* Nell'ambito lavorativo gli uomini hanno livelli di responsabilità decisamente più elevati rispetto alle donne. *Stereotipo della bellezza.* Le donne presenti nei programmi sono prevalentemente giovani e belle. *Stereotipo della competenza.* Le donne hanno nei programmi soprattutto una funzione narrativa, mentre per gli uomini prevale il ruolo di esperto e persona competente sui temi trattati. *Stereotipo della leggerezza.* Le figure femminili discutono prevalentemente di questioni relative alla famiglia ed ai figli, con toni più leggeri rispetto a quelli usati dalle figure maschili. Partendo da questi dati, che confermano come il mezzo di comunicazione più potente e diffuso veicoli tuttora un'immagine spesso incompleta ed inattuale della figura femminile contemporanea e del suo impegno sul duplice fronte lavorativo e familiare, è lecito domandarsi come si ponga oggi l'opinione pubblica in relazione ai ruoli ed agli stereotipi di genere.

L'indagine campionaria. L'Eurispes ha realizzato un'indagine campionaria sugli stereotipi di genere sottoponendo ad un campione di 1.070 soggetti, rappresentativo della popolazione italiana, un questionario costituito da una serie di domande per scoprire le opinioni in merito ai ruoli maschili e femminili nella società contemporanea, la diffusione degli stereotipi sessuali e del maschilismo, l'evoluzione dei due sessi negli ultimi decenni. La prima domanda del questionario verte sui **ruoli maschile e femminile all'interno della famiglia**. Il 68,2% del campione sostiene che il ruolo dell'uomo ed il ruolo della donna all'interno della famiglia dovrebbero essere intercambiabili, per il 23,6% dovrebbero essere in parte distinti e per il 6,9% dovrebbero essere decisamente distinti. Quasi una persona su quattro ritiene che i ruoli dovrebbero restare almeno in parte distinti, riconoscendo alcune peculiarità rispettivamente agli uomini ed alle donne.

Sebbene si tratti di una minoranza, esistono anche soggetti secondo i quali ai due sessi spettano compiti del tutto diversi. Le risposte degli uomini e delle donne non si differenziano in modo significativo in relazione all'interscambiabilità dei ruoli maschile e femminile, a conferma del fatto che, almeno in teoria, anche la maggior parte degli uomini oggi riconosce la necessità di un supporto maschile in compiti come l'organizzazione della casa e l'educazione e la cura dei figli. Mettendo in relazione le risposte fornite a questa domanda con le classi di età di appartenenza del campione si rileva, in modo abbastanza sorprendente, che la quota più alta di intervistati secondo i quali i ruoli maschile e femminile dovrebbero essere intercambiabili si registra nella fascia di età più elevata, ossia dai 65 anni in su (76,8%). Tale quota risulta, al contrario, inferiore alla media fra i giovani di età compresa tra i 25 e i 34 anni (59,3%).

In tutte le fasce d'età prevale comunque l'idea che i ruoli debbano essere intercambiabili.

Non si può quindi affermare che le persone più anziane, cresciute in una cultura nella quale i ruoli di genere erano senza dubbio più rigidi e distinti – le donne generalmente non lavoravano e si occupavano della casa senza l'aiuto dell'uomo, il quale lavorava fuori casa e partecipava meno attivamente alla cura dei figli – abbiano una mentalità più tradizionale su questo tema. Secondo la metà degli intervistati (51,7%) gli uomini e le donne sono diversi per natura, per il 28% non sono realmente diversi, per il 17,2% sono diversi soprattutto per ragioni culturali. Per la maggioranza degli interpellati, la diversità tra i due sessi è in primo luogo prodotta dalla natura, e quindi anche dalle differenze fisiche e biologiche. Una parte significativa dei soggetti è dell'idea che le differenze fra le singole persone non siano determinate in modo rilevante dal sesso di appartenenza, quanto piuttosto dalle personalità individuali.



Gli uomini intervistati affermano con maggiore frequenza delle donne che i due sessi non sono realmente diversi, mentre le donne sostengono più spesso che sono diversi soprattutto per ragioni culturali.

Prendendo in esame la variabile anagrafica si osserva che la percentuale più alta di individui secondo i quali uomini e donne non sono realmente diversi si registra fra i giovani (18-24 anni: 42,2%); segue, meno prevedibilmente, la classe di età più matura (65 anni e oltre: 31,6%).

I ragazzi, cresciuti in un contesto sociale in cui i rapporti fra coetanei di sesso diverso sono del tutto paritari ed in cui anche i modelli famigliari mostrano di solito ruoli di genere scarsamente rigidi, sono comprensibilmente abituati a pensare che uomini e donne non siano davvero diversi. Sorprende d'altra parte il forte divario, nelle risposte, tra i giovani di 18-24 anni e quelli di 25-34 anni (tra i quali si riscontra la più alta percentuale di chi considera uomini e donne diversi soprattutto per natura: 58,8%).

Agli intervistati è stato poi chiesto se condividono o meno l'associazione di una serie di caratteristiche ai due diversi generi. Ben il 77% del campione ritiene che le donne siano più determinate degli uomini ed il 70,6% pensa che siano più sensibili. La maggioranza degli interpellati non condivide invece i luoghi comuni secondo i quali le donne sarebbero più frivole (il 36% concorda, ma il 58,3% dissente) e più fragili degli uomini (il 35,8% contro il 58,4%). Per quanto riguarda gli uomini, fra le caratteristiche generalmente attribuite, risulta confermata solo quella relativa al temperamento più violento rispetto a quello femminile: è di questa opinione il 72,4%. Il campione si divide sull'idea che gli uomini siano più introversi delle donne (il 46,5% è d'accordo, ed il 44,6% esprime il proprio disaccordo) e più razionali (il 40,8% concorda, ma la maggioranza, il 52,7%, dissente). Invece è ampiamente smentita l'idea che gli uomini siano più coraggiosi delle donne: lo crede solo un intervistato su quattro (25,2%) e la netta maggioranza (67,8%) dissente. Resta sostanzialmente intatta l'opinione secondo cui le donne sono generalmente più sensibili degli uomini; il sesso femminile, benché più indipendente e più forte di quanto apparisse in passato, non ha quindi perso quella che sembra una sua dote caratteristica. E ciò nonostante si sottolinei sempre più spesso, negli ultimi anni, che gli uomini hanno imparato a mostrare maggiormente e senza pudori eccessivi la propria sensibilità. Sebbene su questi temi le risposte fornite dai due sessi non si differenzino in modo netto, in alcuni casi è possibile notare alcune divergenze. Fra gli uomini è più elevata la percentuale di chi afferma che le donne sono più frivole (41,4%) e più fragili (37,9%), ma anche la percentuale di coloro che giudicano gli uomini più violenti (75,7%) e più coraggiosi (30,7%). Le donne affermano con maggior frequenza, rispetto agli uomini, di essere più sensibili (73,6%) e determinate (78,1%). Il campione ha poi espresso il proprio grado di accordo con una serie di affermazioni.

La quasi totalità degli intervistati concorda con l'affermazione secondo cui una donna può riuscire bene quanto un uomo in qualsiasi campo (92,3%, contro il 6,1% di chi dissente). Una nettissima maggioranza condivide l'idea che un numero maggiore di donne dovrebbe occupare posizioni di rilievo nell'ambito politico ed imprenditoriale (84,6% contro 13,3%). Il fatto che sono ancora poche, rispetto agli uomini, le donne che ricoprono ruoli direttivi nelle aziende e, ancor più, in politica, spinge quasi tutti gli interpellati ad affermare che bisogna favorire maggiormente il loro accesso alle posizioni di effettivo potere.

Secondo il 68,6% degli intervistati la donna, anche quando ha figli, non dovrebbe rinunciare al lavoro. L'occupazione è ormai generalmente considerata un elemento importante per la realizzazione personale della donna, non più solo dell'uomo, oltre che un fondamentale strumento di indipendenza. A ciò si aggiungono probabilmente considerazioni relative alla necessità, per il benessere e la sicurezza economica della maggioranza delle famiglie, di un doppio stipendio. Sull'affermazione secondo la quale il successo nel lavoro è più importante per l'uomo che per la donna il campione si spacca: il 51,8% è d'accordo, il 47,2% in disaccordo.

Per il 49,3% degli intervistati nel corteggiamento l'iniziativa dovrebbe essere presa dall'uomo, mentre il 48,3% si dice poco o per niente d'accordo con questa affermazione. Esiste in questo momento un divario tra chi rimane legato alle dinamiche tradizionali tra i sessi, probabilmente stigmatizzando anche alcuni atteggiamenti femminili intraprendenti o addirittura aggressivi diffusisi negli ultimi anni, e chi rivendica invece la parità tra i sessi anche sul terreno del corteggiamento, come prova dell'acquisita libertà sessuale della donna. Il 42,7% degli intervistati ritiene che la promiscuità sessuale sia più naturale per gli uomini che per le donne; il 41,5% non concorda con questa affermazione, mentre il 15,8% non sa o non vuole pronunciarsi in merito.

L'idea secondo la quale la cura della casa sarebbe soprattutto compito della donna trova d'accordo il 37,1% dei soggetti e viene invece respinta dal 62,1%. Sebbene la maggioranza si dimostri consapevole del



fatto che i ruoli sessuali oggi devono necessariamente essere flessibili, dal momento che ormai le donne sono generalmente impegnate anche nel lavoro fuori casa, resta degna di nota la quota di chi considera la cura della casa come un compito principalmente femminile. È stata messa a confronto l'opinione dei due sessi in merito alle diverse affermazioni. Risulta leggermente più alta fra le donne rispetto agli uomini la percentuale di chi ritiene il successo nel lavoro più importante per l'uomo che per la donna e di chi pensa che le donne non dovrebbero rinunciare a lavorare neppure quando hanno figli. Fra le donne sono più numerose che fra gli uomini coloro che si dicono molto d'accordo sulla necessità di una maggiore presenza femminile in posizioni di rilievo in ambito politico e imprenditoriale (43,5% contro 27%) e sul fatto che la donna può riuscire bene quanto un uomo in qualsiasi campo (59% contro 52,7%).

La percentuale di soggetti che condividono l'affermazione secondo cui il successo nel lavoro è più importante per l'uomo che per la donna risulta più elevata all'innalzarsi della classe di età (è abbastanza d'accordo il 32,1% tra i 18 ed i 24 anni, il 30,4% tra i 25 ed 34 anni, il 36,9% tra i 35 ed i 44 anni, il 40,6% tra i 45 ed i 64 anni, il 43,9% dai 65 anni in su). Gli adulti e gli anziani appaiono quindi più legati ad una concezione tradizionale per la quale gli uomini sono maggiormente proiettati nel lavoro mentre le donne a svolgere la loro attività soprattutto nell'ambito familiare e domestico.

Sono soprattutto i più giovani a dichiararsi molto d'accordo con l'affermazione che sottolinea l'importanza per la donna di non rinunciare a lavorare quando ha figli (il 44% dei ragazzi dai 18 ai 24 anni).

Nati in una società in cui la donna deve e vuole lavorare ed essere indipendente, essi mostrano di aver fatta propria questa convinzione.

Le persone dai 45 anni in avanti credono più delle altre (ed in particolare rispetto a quelle di età compresa tra i 25 ed i 44 anni) che la cura della casa spetti soprattutto alle donne.

Per quanto riguarda l'iniziativa maschile nel corteggiamento, la fascia di età più matura si distingue significativamente dalle altre: dai 65 anni in su è infatti decisamente superiore alla media la quota di chi ritiene che dovrebbero essere gli uomini a prendere l'iniziativa nel corteggiamento; la pensano diversamente soprattutto gli intervistati dai 25 ai 44 anni.

Secondo la grande maggioranza degli intervistati (83,2%), per un uomo cedere il posto a sedere o il passo ad una donna rappresenta un comportamento gentile. Solo una minoranza ritiene che si tratti di un comportamento doveroso (7,7), inutile e superato (5%), o addirittura una forma di discriminazione indiretta verso le donne (2,4%). I due sessi giudicano in modo estremamente simile la scelta maschile di cedere il posto a sedere o il passo alle donne. Sono leggermente più numerosi fra gli uomini coloro che definiscono doveroso questo comportamento: 9,3% contro 6,1% delle donne. Il 79,7% del campione ritiene che se un uomo si offre di pagare il ristorante o il cinema ad una donna si comporta in modo gentile; per il 9,5% questo comportamento è inutile e superato, per il 7% doveroso, per l'1,7% discriminante verso le donne.

Alle persone è stato chiesto di esprimersi sul modo in cui, a loro avviso, le donne sono cambiate maggiormente negli ultimi decenni. Quasi la metà del campione (49,6%) pensa che le donne sono innanzitutto diventate più indipendenti. Il 19% di intervistati risponde invece che oggi le donne sono più sicure di sé, il 9,1% che sono più interessate all'affermazione professionale, il 7,4% che sono più spregiudicate, il 6,9% che sono più aggressive con gli uomini e solo il 5,3% che sono meno interessate alla famiglia. L'incrocio dei dati per sesso mostra che le intervistate sottolineano con maggior frequenza degli intervistati il fatto che le donne sono diventate più indipendenti e sicure di sé, e citano meno, invece, i cambiamenti che appaiono più connotati negativamente (aggressività, spregiudicatezza, maggiore interesse per la carriera e minore interesse per la famiglia). La distribuzione delle risposte per classi di età evidenzia che i più giovani (18-24 anni) ritengono che il principale cambiamento riguardante le donne negli ultimi decenni sia il maggiore interesse per l'affermazione professionale (23,9%); al contrario, addirittura nessuno fra questi ragazzi reputa che le donne sono diventate più spregiudicate. Aumentando l'età dei soggetti interpellati, diventano più numerosi quelli che pensano che le donne siano oggi meno interessate alla famiglia (lo 0,9% a 18-24 anni, l'1,5% a 25-34, il 3,6% a 35-44, il 7,7% a 45-64, l'8,9% dai 65 anni in su).

I giovani dai 25 ai 34 anni affermano più spesso rispetto agli appartenenti alle altre classi di età che le donne sono diventate più aggressive con gli uomini (11,8%). I cambiamenti che hanno investito l'universo maschile negli ultimi decenni e che sono stati segnalati con maggior frequenza dagli intervistati sono la partecipazione più attiva alla cura e all'educazione dei figli (27,3%) ed un atteggiamento più spaventato di fronte alle donne (22,1%). Gli uomini sono più disorientati sul loro ruolo nella società secondo il 16,5% del



campione, meno maschilisti secondo il 13,8%, si occupano più spesso delle faccende domestiche secondo il 9,2% e mostrano con più naturalezza le loro debolezze secondo il 6,2%.

L'evoluzione della figura maschile, come si è riscontrato anche per quella femminile, sembra aver determinato dinamiche positive e negative al tempo stesso, a seconda dei casi e dei pareri individuali.

Sono soprattutto le donne, prevedibilmente, ad affermare che gli uomini sono oggi più spaventati dal sesso femminile (26,4% contro 17,3%), mostrano senza problemi le loro debolezze (8,6% contro 3,5%) e partecipano più che in passato alla cura dei figli (29,1% contro 25,3%). Gli uomini sostengono con maggior frequenza delle donne di essere meno maschilisti (18,9% contro 9,2%) e di occuparsi più spesso delle faccende domestiche (11,5% contro 7%). Dai risultati emergono posizioni in parte eterogenee in relazione all'età degli intervistati. La percentuale di chi sottolinea, fra i cambiamenti maschili degli ultimi decenni, il fatto che oggi gli uomini collaborano maggiormente nella cura e nell'educazione dei figli sale quando aumenta l'età degli intervistati: solo il 13,8% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni esprime questa convinzione a fronte del 30,8% dai 65 anni in su. Le persone più mature hanno assistito direttamente al notevole mutamento di molti uomini nell'approccio con i figli e sono più consapevoli di questo cambiamento rispetto ai giovani. Invece i ragazzi sottolineano soprattutto che oggi gli uomini sono più disorientati sul loro ruolo nella società (23,9% dai 18 ai 24 anni). L'idea che gli uomini siano spaventati dalle donne in misura maggiore rispetto al passato è condivisa da un numero elevato di soggetti soprattutto nelle classi di età dai 65 anni in su (30,8%) e da quella tra i 18 e i 24 anni (25,7%), ossia, curiosamente, dai più maturi e dai più giovani. I primi notano probabilmente il forte cambiamento, in questo senso, rispetto al passato, mentre i secondi potrebbero essere quelli che risentono maggiormente dell'incertezza dei ruoli (notano sia che gli uomini sono intimoriti dalle donne, sia che sono disorientati sul loro ruolo sociale).

L'ultima domanda del questionario vuole scoprire in che misura, secondo gli intervistati, il maschilismo è diffuso fra gli uomini. Per il 37,7% del campione gli uomini maschilisti sono molti, secondo il 36,2% sono alcuni. Il 17,9% afferma che pochi uomini sono maschilisti, il 3,6% sostiene addirittura che lo siano tutti gli uomini, mentre solo per l'1% non lo è nessuno. Prevale quindi la convinzione di una forte diffusione, ancora oggi, del maschilismo fra gli uomini. Ci si poteva aspettare che fossero soprattutto le donne a lamentare il maschilismo di molti uomini; al contrario l'analisi dei dati in relazione alla variabile di genere non evidenzia posizioni diverse fra intervistate ed intervistati.

Le risposte dei due sessi si distribuiscono in modo piuttosto simile e se il 40,5% delle donne ritiene che gli uomini maschilisti siano molti a fronte del 34,6% degli uomini, è proprio fra questi ultimi che si trova la quota più alta di chi ritiene che gli uomini siano tutti maschilisti (4,5% contro 2,7%).

È possibile che gli uomini in quanto tali abbiano la consapevolezza della diffusione di discorsi ed atteggiamenti maschilisti fra gli esponenti del proprio sesso, sebbene le donne siano comprensibilmente più sensibili al problema. Esaminando le risposte fornite dalle diverse classi di età, si nota che i soggetti più giovani (18-24 anni) sono quelli che ritengono maggiormente diffuso il maschilismo: per il 7,3% sono maschilisti tutti gli uomini e per il 39,4% lo sono molti. Nei soggetti fra i 25 ed i 44 anni risulta invece meno diffusa della media la convinzione che il maschilismo appartenga a molti o a tutti gli uomini.

Questi risultati possono essere interpretati in modo non univoco. Il fatto che proprio i giovanissimi, abituati da sempre a rapporti paritari fra i sessi e cresciuti in una società in cui le donne sono senza dubbio più libere di affermarsi che in passato, considerino diffuso il maschilismo, potrebbe derivare da una maggiore sensibilità verso l'argomento ed, eventualmente, dalla giovane età, più che dalla loro esperienza personale.



[Scheda 54]

CRISI DEL MATRIMONIO?

Sposarsi e “farsi una famiglia”, una decisione che si può rimandare. In una recente indagine dell'Istat si rileva che ormai la maggioranza dei giovani tra i 25 e i 34 anni vive ancora nella famiglia di origine; infatti la percentuale di coloro che abitano con i propri genitori è salita dal 25,8% del 1993-1994 al 34,9% del 2003, superando la percentuale dei loro coetanei, pari al 27,9%, che vivono in coppia e hanno dei figli. Molti giovani hanno sottolineato che all'origine della scelta di restare in famiglia ci sono soprattutto la difficoltà di trovare un lavoro stabile e di acquistare o affittare un'abitazione.

I numeri del matrimonio dal 1961 ad oggi. I dati mostrano un netto calo delle unioni matrimoniali in Italia: ben 146.697 in meno in poco più di 40 anni. Inoltre, si è quasi dimezzato il numero di matrimoni per 1.000 abitanti (tasso di nuzialità), che è sceso da 8 a 4,3. Il punto di svolta per quanto riguarda la diminuzione dei matrimoni si colloca intorno alla metà degli anni Settanta, gli anni in cui, dopo il benessere prodotto dal boom economico del decennio precedente, durissimi conflitti sociali e nuove crisi economiche minarono nuovamente la fiducia dei cittadini in un futuro sereno e tranquillo. Tuttavia negli anni Novanta la contrazione dei matrimoni è divenuta costante: in media -5% ogni biennio, con l'eccezione degli anni compresi tra il 1997 e il 1999, in cui si registra un +0,9%.

In Italia ci si sposa meno che nel resto d'Europa e, infatti, il tasso di nuzialità nostrano è fra i più bassi: il Paese si colloca al di sotto della media Ue (solo il Belgio è a livelli inferiori) e ben lontano da nazioni quali la Spagna e la Grecia. La contrazione dei matrimoni è avvenuta soprattutto al Nord e al Sud mentre, curiosamente, nelle regioni centrali il numero assoluto di matrimoni è rimasto quasi invariato. In particolare si rileva che il calo è avvenuto, sia al Nord che al Sud, nell'arco di tempo che va dal 1998 al 2004.

Analizzando il dato regionale per gli anni 1995-2001 sulla base dell'indice di prima nuzialità, che analizza le fasce di età più giovani, è generalmente confermato quanto detto poc'anzi: quasi tutte le regioni registrano una diminuzione delle unioni matrimoniali, ad eccezione della Campania e della Sicilia, le più popolate del Mezzogiorno, dove si riscontra un aumento dell'indice di prima nuzialità sia per gli uomini che per le donne. Un aumento dell'indice femminile, infine, si è verificato anche in Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lazio e Puglia.

Le convivenze. Uno dei fenomeni che caratterizzano maggiormente l'evoluzione dei rapporti di coppia negli ultimi anni è l'aumento delle convivenze. Sempre più spesso, infatti, le coppie decidono di avviare una coabitazione senza regolamentarla o regolamentandola solo parzialmente. Le esperienze di libera coabitazione, che per comodità di esposizione si definiscono semplicemente convivenze, stanno aumentando notevolmente, soprattutto dal 1993. Il numero delle coppie non coniugate è salito da 227.000 a 555.000 nell'arco di un decennio, un aumento del 144% che dà la misura dell'ampiezza del fenomeno: tuttavia alcune notazioni si impongono. Innanzitutto bisogna sottolineare che nell'ultimo biennio il ritmo di crescita delle convivenze è notevolmente diminuito (solo un +8%); inoltre è necessario ricordare che, comunque, nel 2003 esse rappresentavano appena il 3,7% del totale delle unioni di coppia (percentuale decisamente inferiore a quelle registrate nella maggior parte delle nazioni occidentali). Altri dati forniti dall'Istat aiutano a comprendere meglio questo fenomeno: la quota di coppie non coniugate, ossia costituite da celibi e nubili, si attesta al 47,6% nel 2003 (+18% rispetto a 10 anni fa), mentre la percentuale di chi considera la convivenza come un periodo di unione pre-matrimoniale (tra queste coppie sono compresi quanti sono in attesa di ottenere il divorzio da precedenti matrimoni) è pari al 32,2% (41% nel 1998). Aumenta, invece, salendo dal 18,4% al 25,1%, la quota di chi non prevede di sposarsi. Inoltre bisogna aggiungere che si è verificata una diminuzione della presenza dei figli nelle coppie non coniugate (dal 48% del totale nel 2000 al 45% nel 2001), mentre le coppie coniugate con figli rappresentano ancora più dei due terzi del totale. È evidente che l'esperienza della convivenza interessa un numero consistente di coppie e si afferma sempre più nella cultura italiana, ma è prematuro affermare che essa costituisca un modello sostitutivo dell'istituzione matrimoniale.

Per quanto riguarda la distribuzione geografica si evince che le unioni di fatto sono presenti soprattutto nel Nord d'Italia, mentre nel Sud, nel 2001, si registra la presenza di sole 84.000 coppie non coniugate.

Le unioni miste. Dalla metà degli anni Ottanta anche l'Italia è stata investita da una massiccia immigrazione da paesi esteri e milioni di stranieri, di diversa nazionalità e provenienza, si sono stabiliti nella Penisola. Con il trascorrere del tempo questo nuovo fenomeno ha prodotto le unioni miste, piuttosto rare solo



fino a 15 anni fa. In dieci anni il peso delle unioni miste sul totale dei matrimoni celebrati in Italia è salito notevolmente, per cui nel 2003 ben un matrimonio su 10 ha almeno uno straniero fra i coniugi.

Se da un lato questo fenomeno è certamente positivo poiché testimonia una crescente integrazione fra stranieri e italiani, dall'altro non bisogna dimenticare i casi in cui il matrimonio rappresenta un espediente per aggirare la legislazione italiana in materia di permessi soggiorno. Sotto accusa sono finite, infatti, molte giovani donne immigrate che, aggirando anziani pensionati italiani, cercano in questo modo di stabilirsi durevolmente in Italia. Tuttavia analizzando i dati si può affermare che non si rilevano grosse differenze di comportamento tra le coppie miste in cui il partner straniero è una donna e quelle in cui è un uomo. In effetti, se è vero che la percentuale delle coppie formate da uomini italiani e donne straniere è superiore di molto a quella delle coppie composte da donne italiane e uomini stranieri, (relativa a Milano, la città italiana che insieme a Roma ha registrato il maggior numero di unioni miste), si rileva comunque una leggera differenza, a livello nazionale, nella presenza di figli. Hanno figli il 60% delle coppie formate da uomini italiani e donne straniere e il 63% di quelle composte da donne italiane e uomini stranieri. Il fenomeno dei matrimoni truffa senza dubbio esiste, numerose sono le inchieste della Polizia al riguardo, ma statisticamente è piuttosto marginale.

Divorziati e... risposati. Nella famiglia italiana si è verificato lo stesso fenomeno che ha scosso tutta la società moderna, in cui gli individui sono diventati più dinamici, autonomi, impegnati su più fronti.

È come se la famiglia avesse visto ridotta la sua centralità e non costituisse più l'unico polo di attrazione per tutti i suoi componenti. L'istituto familiare, insomma, conserva ancora una grandissima importanza nella società contemporanea, ma è meno centrale rispetto al passato perché si sono affermati altre istituzioni e realtà sociali determinanti per la formazione e la realizzazione personale degli individui stessi.

I profondi mutamenti intervenuti negli ultimi decenni nella società italiana in relazione alla religiosità, ai valori, ai costumi ed ai rapporti fra i sessi hanno scosso dalle fondamenta anche l'istituzione matrimoniale. Il nuovo ruolo della donna, in particolare, in seguito al massiccio ingresso nel mondo del lavoro, alla conquista dell'indipendenza ed alle storiche lotte per la parità dei diritti, hanno provocato una ridefinizione radicale delle dinamiche fra i sessi. L'interazione di fattori tanto complessi e ricchi di implicazioni ha finito per influire anche sulla solidità dei legami matrimoniali, sempre più spesso in crisi: i seguenti dati sulle separazioni e i divorzi sono eloquenti.

Nel 2003 i divorzi e le separazioni sono stati più di 124.000. Il dato più sorprendente è certamente quello più recente, ossia quello relativo al **2003: quasi un matrimonio su due è destinato a "rompersi" nel giro di pochi anni, una media impressionante che testimonia la profonda crisi di questa istituzione.**

Dati relativi al numero dei divorziati che contraggono un nuovo matrimonio. Nel 2001 14.783 divorziati e 12.888 divorziate si sono risposati: il numero delle donne sposate è in crescita dal 1995 e aumenta quasi allo stesso modo anche quello degli uomini risposati, a testimonianza del fatto che molte persone dopo il divorzio riescono a ricostruirsi una nuova vita familiare.

Nel 2003 le famiglie ricostituite (quelle in cui almeno uno dei partner proviene da un precedente matrimonio) sono state 724.000, tuttavia dal 1995 al 2001 il numero delle divorziate e dei divorziati risposati non è aumentato di molto, anzi fra il 1999 e il 2001 c'è stata una diminuzione per quel che riguarda gli uomini. Bisogna sottolineare, però, che indubbiamente le lungaggini burocratiche per poter ottenere il divorzio frenano il desiderio di molte coppie di convolare subito a nuove nozze.

Meno celibi e più divorziati, meno nubili e più divorziate, sostanzialmente fermo il numero delle vedove e dei vedovi; così sono cambiate le caratteristiche di coloro che si sposano dal 1995 ad oggi. In definitiva si può affermare che sono soprattutto celibi e nubili a rimandare l'appuntamento fatidico con il matrimonio.

L'età dei coniugi, quando lei è più grande di lui. Per quel che riguarda l'età media del primo matrimonio, i dati confermano quanto detto in precedenza: si giunge più tardi a pronunciare il fatidico sì. In 6 anni l'età in cui si contrae il primo matrimonio aumenta in modo quasi analogo per maschi e femmine (rispettivamente +1,7 e +1,6 anni). Se non si registrerà una inversione di tendenza, nei prossimi anni i genitori italiani dovranno rassegnarsi a vedere prolungata la permanenza dei propri figli in casa ben oltre la soglia dei 30 anni. Infine bisogna sottolineare che nelle regioni del Centro-Nord ci si sposa in età più avanzata rispetto al Sud d'Italia: alcuni dati relativi al 2002, diffusi dagli uffici statistici di alcune grandi città, lo confermano. Infatti l'età media della sposa va dai 30 anni di Milano e Roma ai 28 di Napoli e ai 25 di Catanzaro; mentre per quel che riguarda l'età dello sposo, questa varia dai 25-30 anni di Napoli e Catanzaro ai 30-35 anni di Milano e Roma. Un aspetto curioso e totalmente nuovo nella tradizione del



matrimonio in Italia è quello dell'aumento delle unioni in cui la sposa è di età maggiore rispetto allo sposo; questo fenomeno si registra soprattutto a Milano e Roma. I dati forniti dal Comune di Roma mostrano come effettivamente questa tendenza sia in crescita, tanto che i matrimoni di questo tipo sono aumentati dell'1,6% nel periodo compresa tra il 1999 e il 2003.

Sposa della stessa età dello sposo o addirittura di qualche anno più grande? Non è più un tabù, anzi la fetta di matrimoni di questo tipo è destinata ad aumentare, stando almeno ai dati fin qui disponibili; infatti ormai più del 30% delle coppie non ha nella sposa il coniuge più giovane, un segnale di cambiamento che va certamente monitorato in futuro.

Altri aspetti in evoluzione del matrimonio. Il matrimonio religioso era stato scelto dalla quasi totalità delle coppie che si sposavano nel 1961, ma da allora la situazione è molto cambiata. In particolare, dagli anni Ottanta è aumentata sempre più la quota di coloro che preferiscono sposarsi con il rito civile. Non è possibile stabilire con esattezza quanto abbia inciso l'approvazione della legge sul divorzio sulla decisione di sposarsi o meno in chiesa, è però un dato di fatto che a partire dal 1974 (anno del referendum sul divorzio) vi è stato un aumento esponenziale delle unioni civili.

Per quanto riguarda gli ultimi anni, invece, l'aumento dei matrimoni misti ha certamente contribuito a far aumentare la percentuale delle cerimonie con il rito civile; infatti molto spesso in questi casi i coniugi appartenendo a due religioni differenti, si accordano per il rito civile, per rispettare il credo religioso di entrambi.

I dati diffusi dall'Istat per il 2002 indicano che su 265.635 matrimoni, 190.879 sono stati celebrati con rito religioso e 74.758 con rito civile. Sempre nello stesso anno, Nord e Sud, che hanno avuto all'incirca lo stesso numero di celebrazioni, si differenziano per quanto riguarda il rito: quello religioso, prevalente ovunque, è più frequente al Sud che al Nord (82,6% contro 71,9% del Settentrione), mentre il rito civile è più diffuso al Nord che nel resto del Paese (37,1% contro il 17,4% del Sud e il 31,5% del Centro).

Un dato interessante è quello offerto dalle rilevazioni dell'ufficio statistico del Comune di Milano: qui prevale il matrimonio con rito civile. Dagli ultimi dati pubblicati infatti, relativi al 2003, si apprende che, su un totale di 4.264 matrimoni, il 50,7%, ossia 2.162 matrimoni, è stato celebrato con rito civile, contro il 49,3%, ovvero 2.102 unioni, con rito religioso. In questa città l'incidenza dei matrimoni misti è certamente notevole ed è uno dei fattori che hanno inciso sul numero dei matrimoni civili.

È interessante notare che nel volgere di 6 anni le coppie che scelgono il regime di separazione dei beni sono diventate la maggioranza. Come interpretare questo dato? Forse le coppie inconsciamente pensano già all'eventualità che un giorno possa esserci un divorzio e decidono di comportarsi di conseguenza, oppure si tratta semplicemente del fatto che sempre più coppie acquisiscono consapevolezza della necessità di tutelare i propri personali interessi?



[Scheda 55]

QUANDO IL CORPO È UNA PRIGIONE: IL TRANSESSUALISMO

Definizione e cause del transessualismo. Nel mondo occidentale il transessualismo viene normalmente inquadrato come patologia psichiatrica: tuttavia, se all'inizio era considerato una perversione e poi una psicopatologia, attualmente lo si definisce un «disturbo dell'identità di genere». L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) parla di "Disforia di Genere" ed il DSM IV, ovvero il Manuale di Classificazione dei Disturbi Mentali, redatto dall'Associazione Americana degli Psichiatri, usa la definizione "Disturbo dell'Identità di Genere". Ufficialmente l'eziopatogenesi del transessualismo è ancora ignota e la questione relativa all'ipotesi di una predisposizione genetica oppure ambientale/familiare rimane aperta. Si suppone inoltre che il transessualismo sia determinato da fattori che interferiscono con lo sviluppo del feto, ad esempio un rilascio ormonale provocato da una condizione di stress a cui è esposta la madre durante la gravidanza. Infatti è dimostrato che in periodi storici particolarmente difficili e quindi stressanti, ad esempio durante le guerre, sono nati un maggior numero di transessuali. Tra i fattori all'origine del transessualismo viene spesso indicata l'assunzione (o la produzione eccessiva) di ormoni maschili o femminili da parte della madre durante il periodo di gestazione. Le cause di questo fenomeno potrebbero infine essere molteplici, una combinazione di fattori biologici, psicologici e socio-ambientali. È stato accertato che il transessualismo non si verifica solo negli esseri umani ma anche in alcuni animali (cani, gatti, topi, scimmie), e probabilmente in tutte le specie di mammiferi. Nonostante permangano numerosi dubbi sull'esatta origine biologica del fenomeno, è possibile affermare che non si tratta di una "scelta di vita", frutto di noia o curiosità, bensì di una dolorosa condizione ascritta dalla nascita.

Anche quando gli individui tentano di ignorare la propria condizione, il metodo della negazione a lungo termine fallisce. Solo avendo la possibilità di vivere come esponenti del sesso a cui sentono di appartenere le persone transessuali possono raggiungere uno stato di serenità. Ciò può avvenire in modi diversi a seconda della persona: dai trattamenti estetici all'intervento chirurgico completo per cambiare sesso. La riassegnazione di sesso è comunque un processo complesso, lungo, costoso e faticoso, che comporta un prezzo elevato (sociale, psicologico, fisico – l'operazione rende sterili). La percentuale di successi è tuttavia molto alta. La manifestazione della propria condizione e la scelta di sottoporsi a trattamenti e interventi per la riassegnazione del sesso comportano spesso un rifiuto da parte della famiglia e degli amici, oltre che della società. La fase intermedia, di transizione, risulta poi particolarmente difficile. Chi decide di sottoporsi all'intervento chirurgico per cambiare sesso deve affrontare prima il test della vita reale, cioè vivere come una persona del sesso a cui si sente di appartenere per uno o due anni, ed ottenere il parere favorevole di due psichiatri. La lista d'attesa per accedere all'intervento è piuttosto lunga e costringe generalmente ad aspettare in media due anni. È inoltre necessario il supporto di una terapia psicoanalitica.

Le dimensioni del fenomeno. Il transessualismo è una condizione abbastanza rara ed estremamente difficile da quantificare con precisione. Per molti anni le stime internazionali hanno indicato un'incidenza del transessualismo sulla popolazione pari ad 1 su 30.000 per gli uomini con identità di genere femminile e 1 su 100.000 per le donne con identità di genere maschile. Tuttavia alcuni calcoli recenti indicano una diffusione decisamente superiore: sarebbe transessuale circa 1 su ogni 250-500 bambini nati maschi, mentre 1 su ogni 2.500 maschi negli Usa si sarebbe sottoposto a correzione di sesso (Lynn Conway, 2001).

Un numero sempre maggiore di persone si sono rivolte a medici e specialisti per parlare dei loro problemi fin dagli anni Sessanta, quando si seppe che era possibile intervenire. Infatti, le stime degli interventi per cambiare sesso negli Usa mostrano un trend di crescita costante (1.000 negli anni Sessanta; 6-7mila negli anni Settanta; 9-12mila negli anni Ottanta; 14-20mila nel periodo tra il 1990 e il 2002).

Non è disponibile una stima precisa dei transessuali italiani, ma tutte le fonti concordano nell'affermare la forte disparità numerica fra uomini e donne transessuali: infatti gli uomini biologici che decidono di vivere come donne sono molto più numerosi. I dati relativi agli ospedali ed alle associazioni italiane indicano che gli uomini biologici con identità di genere femminile (MTF) sono circa 45.000, mentre le donne biologiche con identità di genere maschile (FTM) sono circa un terzo, quindi 15.000. Le mtf vivono la transizione generalmente più tardi rispetto agli ftm, che lo fanno in media intorno ai 25 anni e per i quali la chirurgia genitale rappresenta in sostanza l'unica forma di adeguamento al nuovo genere. Sebbene gli ftm continuino ad essere meno numerosi delle mtf, negli ultimi anni il divario si va riducendo.



Un percorso in salita: il vissuto e le difficoltà delle persone transessuali. Nella società italiana, e in generale nella maggior parte delle società contemporanee, l'idea di genere è talmente radicata da essere comunemente considerata un elemento ascrivito dal codice genetico. Per questo il transessualismo viene frequentemente rifiutato come una forma di depravazione, di trasgressione o, nel migliore dei casi, come un terribile “scherzo della natura”. Gli individui il cui aspetto ed il cui comportamento si discostano da aspettative di genere per molti versi ancora abbastanza rigide, provocano solitamente un particolare disagio e disorientamento nelle persone che si confrontano con loro, il che comporta una non accettazione particolarmente forte. Complice anche la scarsa conoscenza reale del fenomeno, la reazione della maggior parte delle persone si traduce in rifiuto, imbarazzo, disprezzo e talvolta discriminazione. Per questo oggi i transessuali lottano per essere riconosciuti in tutto e per tutto dalla collettività per quello che sentono di essere veramente, desiderano un'identità sessuale precisa ed il suo riconoscimento, anche giuridico.

Nel desiderio di vivere coerentemente con il sesso cui sentono di appartenere, essi tendono generalmente ad adottarne gli elementi più caratteristici ed evidenti, talvolta enfatizzandoli. Per questo le transessuali (uomini biologici che si sentono donne o mtf) tendono ad esprimere una femminilità fatta anche di clichés (vamp, donne fatali), rifacendosi all'immaginario collettivo e in particolare all'immaginario erotico maschile. Anche per esprimere e rendere evidente a tutti l'acquisizione della propria nuova identità, cancellando così la vecchia. Se alcuni transessuali sentono con forza la necessità di abbandonare il sesso della nascita per acquisire il nuovo, altri trovano un equilibrio anche senza il cambiamento fisico completo e non desiderano l'intervento chirurgico. Sebbene sempre difficile e faticosa, la transizione risulta generalmente più problematica per le transessuali (mtf) che per i transessuali (fisicamente donne ma psichicamente uomini, ftm). Per le transessuali, innanzitutto, risulta pressoché impossibile nascondere la propria condizione, specie durante il processo di cambiamento di sesso: inoltre nascondere la propria nuova identità significa nella pratica non viverla a pieno. Gli stereotipi maschilisti, non del tutto scomparsi nella società, portano a stigmatizzare maggiormente gli uomini che si comportano e scelgono di vivere da donna, piuttosto che il contrario. Inoltre, le transessuali sono costantemente associate alla prostituzione e quindi disprezzate: ciò non accade per i transessuali, che spesso riescono a vivere con la propria nuova identità passando per lo più inosservati.

Diritti e rivendicazioni. Il Movimento Identità Transessuale (MIT) è l'associazione bolognese nata nel 1979 che per prima si è occupata del sostegno e della lotta per i diritti delle persone transessuali in Italia e che gestisce un importante consultorio per la salute dei transessuali. Di più recente formazione, invece, l'Arcitrans (1997), con circoli in varie città, e l'associazione di volontariato Crisalide AzioneTrans, nata a Genova nel 1999 e attiva in tutto il Paese per offrire supporto alle persone transessuali. Negli ultimi anni sono inoltre nati organismi di ricerca ed assistenza per i transessuali, ad esempio il SAIFIP (Servizio di Adeguamento tra Identità Fisica ed Identità Psicica) e l'ONIG (Osservatorio Nazionale sull'Identità di Genere, nato nel 1995). Soprattutto, grazie all'impegno del MIT, nel 1982 è stata approvata in Italia la legge 164 “Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso”, che permette e regola il cambiamento di sesso nel nostro Paese e che, ispirandosi all'art. 3 della Costituzione italiana, difende la condizione transessuale quale “condizione umana” degna di tutela, indicata da una risoluzione europea come una condizione nei confronti della quale vietare ogni sorta di discriminazione.

Transessuali e prostituzione. Uno degli stereotipi più comuni sul conto delle persone transessuali, e nella fattispecie delle transessuali (mtf), le vuole nella maggioranza se non nella totalità dei casi dedite alla prostituzione. Tale convinzione genera ovviamente ulteriore stigmatizzazione nei confronti di soggetti già esposti, per la loro difficile condizione, al rifiuto ed al disprezzo di molti e che così vengono meccanicamente associati alla depravazione ed alla trasgressione.

Alcune stime, per quanto solo orientative, valutano che oggi soltanto una percentuale compresa tra il 15% ed il 30% delle persone transessuali si prostituisce. È d'altra parte innegabile che le storie di vita e la particolare condizione delle transessuali rendano molto più facile per loro che per le altre persone il ricorso alla prostituzione. Questa “scelta obbligata” era però molto più comune in passato che oggi: infatti negli anni Sessanta e Settanta, quando ancora pochissimo era stato ottenuto per le persone transessuali sul piano dell'informazione, della sensibilizzazione sociale e delle rivendicazioni, la prostituzione era spesso il solo modo per sopravvivere.



La tariffa delle prestazioni delle prostitute transessuali è generalmente più alta rispetto alla media della prostituzione femminile: da 50 a 100 euro per una ventina di minuti e circa 200-300 euro per incontri in appartamento che si protraggono per diverse ore.

Si stima che queste persone costituiscano almeno il 5% del totale delle prostitute, ma il MIT indica addirittura una quota del 15%. Tale associazione sostiene inoltre che circa il 90% delle prostitute transessuali in Italia è costituito da straniere e solo il 10% da italiane. Fra le immigrate, ben il 30% sarebbero brasiliane, il 40% sudamericane provenienti da altri Stati dell'America Latina, il 10% maghrebine e filippine, il 10% transessuali originarie di altri paesi.

Quanto più una transessuale è sola, senza risorse e senza supporti sociali ed economici tanto più facilmente potrà cadere nel giro della prostituzione, soprattutto quando deve sostenere da sola la costosa serie di interventi (estetici e chirurgici per i caratteri sessuali secondari), necessari per la completa transizione di sesso. Si configura, dunque, un circolo vizioso per il quale il mercato del lavoro accetta difficilmente le transessuali in quanto tali, favorendone così l'ingresso nella spirale della prostituzione, che ne sporca ulteriormente l'immagine nell'opinione collettiva. Inoltre le transessuali che si prostituiscono risultano le più visibili e anche i media tendono a dare risalto a questo aspetto parlando di transessualismo quasi sempre in relazione alla prostituzione.

L'associazione nazionale Crisalide AzioneTrans, ad esempio, si impegna attivamente non solo nella lotta agli stereotipi sulle persone transessuali, ma anche nella ricerca di lavori "normali" per le sue iscritte.

Le transessuali alimentano uno specifico giro di prostituzione poiché sono il particolare oggetto del desiderio di un gruppo ampio e socialmente trasversale di clienti. Esse soddisfano precise richieste e desideri sessuali, specialmente quelle non operate e, quindi, non normalizzate come appartenenti al sesso femminile. Infatti molti clienti sono attratti proprio dalla caratteristica di ibrido fra i due generi, che possiede caratteristiche erotiche di entrambi, quindi attributi femminili appariscenti ed enfatizzati ma anche genitali maschili (investiti di un'ulteriore valenza erotica). Le persone transessuali soddisfano quindi come nessun altro la domanda di ambiguità erotica e psicologica.

Transfobia e discriminazione. Si definisce transfobia un atteggiamento di rifiuto, disgusto e paura nei confronti delle persone la cui identità di genere o presentazione di genere non corrisponde – nel modo socialmente accettato – con il sesso assegnato alla nascita, ossia nei confronti di chi si discosta dalle aspettative di genere diffuse nella società.

Il termine transfobia è piuttosto recente, ma l'atteggiamento discriminatorio che descrive non è nuovo. La manifestazione di questo disprezzo può avvenire in modi diversi: dall'allontanamento e dalla ghettizzazione delle persone percepite come trasgressive rispetto ai ruoli di genere, alle offese e alle provocazioni per strada, fino alla scelta di negare loro una casa o un posto di lavoro o, nei casi peggiori, all'esercizio della violenza. Generalmente le manifestazioni più violente e pericolose della transfobia (come dell'omofobia) sono quelle derivanti da fondamentalismi religiosi o da rigidi convincimenti morali.

Secondo quanto riportato dal GenderPac (Gender Public Advocacy Coalition) in un articolo del 1999, circa il 60% delle persone transessuali sarebbero vittime di violenza ed una persona transgender morirebbe assassinata ogni mese negli Stati Uniti. Con molta probabilità questi dati sottostimano la reale frequenza degli episodi violenti transfobici, a causa della reticenza di molte persone transessuali a denunciare i soprusi subiti, della tendenza a definire impropriamente molti episodi come "pestaggi di omosessuali", della difficoltà, per le persone transessuali, di denunciare tali crimini alla polizia (in quanto è necessario dichiararsi transessuali e convincere le autorità di aver davvero subito violenza).

Nello studio americano *Gender, Violence and Resource Access Survey*, il 50% delle persone transgender intervistate riferivano di essere state vittime di stupri o aggressioni da parte del proprio partner ed il 31% del campione riferiva di aver subito almeno una volta una violenza domestica (Courvant & Cook-Daniels, 1998).

Hanno contemplato l'idea del suicidio in almeno un momento della propria vita oltre il 70% dei transessuali ed il 17-20% di essi lo ha realmente tentato almeno una volta, come dimostrano numerosi studi clinici.



[Scheda 56]

VEGETARIANI, VEGANI E ORTORESSICI: L'EVOLUZIONE DEGLI STILI ALIMENTARI TRA RICERCA DELLA QUALITÀ, SALUTISMO ED OSSESSIONE

I consumi alimentari in Italia. L'analisi dell'andamento dei consumi alimentari delle famiglie italiane dagli anni Settanta fino al 2003 evidenzia un vistoso calo della spesa per prodotti alimentari e bevande analcoliche: da un'indagine della Confesercenti risulta che mentre nel 1974 i consumi alimentari rappresentavano circa il 30% della spesa totale delle famiglie italiane, oggi costituiscono solo il 15% circa del totale dei consumi. Tale flessione è una diretta conseguenza della loro diversificazione, iniziata dal Dopoguerra e proseguita con il moltiplicarsi delle offerte culturali e di intrattenimento.

L'incidenza della spesa alimentare sul paniere dei consumi varia in modo significativo in relazione alla tipologia familiare: posto pari a 100 il dato medio nazionale, alimentari e bevande pesano maggiormente sulla spesa totale delle persone sole con più di 64 anni (118), delle coppie anziane senza figli (115) e delle coppie con 3 o più figli (113). L'incidenza più bassa si riscontra nelle coppie giovani senza figli (75) e nei single con meno di 35 anni (76). In valore assoluto, la spesa alimentare sale dai 267 euro per le persone sole ultrasessantatrenni ai 649 euro delle coppie con 3 o più figli.

Sebbene l'incidenza della spesa alimentare sul totale dei consumi sia scesa, il dato italiano risulta ancora uno dei più elevati in Europa, superato solo da quello di altri paesi mediterranei quali Portogallo, Grecia e Spagna. L'incidenza più bassa si rileva negli Stati Uniti (7%), in Gran Bretagna (9,7%) e in altri paesi del Nord Europa (Germania, Olanda, Finlandia e Svezia).

Evidentemente nei paesi mediterranei resiste una cultura più conviviale ed edonistica del cibo, fondata sugli aspetti simbolici ed emotivo-comunicativi del nutrimento; mentre nei paesi dell'Europa settentrionale prevale il carattere funzionale del pasto come elemento indispensabile per la sopravvivenza e lo svolgimento delle attività professionali.

Dal 1974 al 2003, il consumo di frumento è diminuito del 9% (da 166,5 a 151,3 kg pro capite) e, a parte i pomodori e le patate (cresciuti rispettivamente del 12% e del 2%), il consumo degli altri ortaggi è calato del 18%. L'olio di semi ha fatto registrare un incremento vistoso (+72%), mentre il consumo di olio di oliva è fermo da trent'anni sugli 11-12 litri pro capite. Considerevole, infine, l'aumento del consumo di carne in generale pari al 38% e di quella suina in particolare che ha avuto un incremento addirittura del 129% e di birra (da 12,8 a 30 litri pro capite), mentre il vino è passato dai 109,7 ai 53,9 litri pro capite, con una riduzione di ben il 51%. Lo stile alimentare diffuso attualmente in Italia risulta quindi solo in parte coerente con la dieta mediterranea, basata principalmente su cibi freschi, carboidrati abbinati ai legumi, cereali, pesce azzurro, olio d'oliva, molta verdura e frutta fresca, poca carne (soprattutto bianca).

L'indagine della Confesercenti testimonia che negli ultimi trent'anni i consumi alimentari nel nostro Paese sono diventati più omogenei. Il consumo nel Meridione di cereali e derivati, ad esempio, che superava di 12 punti il dato nazionale del 1974, oggi non si discosta molto dalla spesa media del Nord e del Centro. La differenza tra Nord e Sud nel consumo di pesce si è a sua volta assottigliata, pur rimanendo comunque evidente: in particolare, la spesa media delle famiglie settentrionali è cresciuta da 57 a 82 punti, mentre quella delle famiglie meridionali è scesa da 158 a 123 punti.

Si registra inoltre una crescita del consumo della carne al Sud (da 85 a 102 punti) e di latte e latticini al Centro (da 92 a 107 punti).

L'incremento dei consumi alimentari extradomestici. I mutamenti nel settore occupazionale, con la diffusione di forme di lavoro autonomo e dipendente con orario continuato, la crescente terziarizzazione e l'impiego sempre maggiore delle donne, l'aumento del pendolarismo (anche studentesco), influenzano la strutturazione dei tempi di vita familiari.

Anche se la maggioranza degli italiani (76,1%) continua a pranzare in casa, questa percentuale è in netto decremento rispetto agli anni precedenti (nel 1993 era l'84,5%). Negli ultimi trent'anni i consumi alimentari extradomestici sono notevolmente aumentati e nel 2003 rappresentano il 31,8% del totale della spesa alimentare (nel 1974 erano il 21,2%): in valore assoluto, essi vengono stimati in circa 54 miliardi di euro.

Gli italiani che abitualmente consumano il pranzo al ristorante/trattoria oppure al bar sono aumentati dal 3,2% del 1993 al 5,1% del 2001 (dati Istat). Nel caso specifico del pranzo al ristorante, tuttavia, si evidenzia, in particolare



negli ultimi tempi, una marcata tendenza alla riduzione del numero di pietanze ordinate: un'indagine Fipe-Confindustria sulle abitudini alimentari degli italiani al ristorante ha evidenziato, infatti, la crescita del fenomeno della destrutturazione del pasto (soprattutto del pranzo), ovvero la tendenza dei clienti a ridurre il consumo dei pasti completi (primo, secondo, contorno, dessert), a vantaggio della combinazione di due piatti (primo o secondo in abbinamento ad un antipasto) o della pizza.

Vegetariani e vegani. Un numero sempre maggiore di persone, in Italia come nel resto del mondo, si è convertita in questi anni all'alimentazione vegetariana. Oggi i vegetariani in Italia sono quasi 6 milioni (AcNielsen 2004), 3 milioni dei quali fedeli ad una dieta integralmente vegetariana. Si stima che nel 2010 i vegetariani diventeranno 7 milioni e 30 milioni nel 2050 (stime Eurispes).

Sono ormai circa 500 i prodotti in commercio contrassegnati dalla "V" e lo stesso fenomeno si verifica in un numero sempre maggiore di ristoranti e autogrill. L'industria prende dunque atto che i vegetariani rappresentano ormai un target molto interessante. Secondo i dati forniti da Biobank, in Italia ci sono 1.026 negozi specializzati in alimenti biologici e 154 mercatini. L'offerta si concentra soprattutto al Nord ed al Centro del Paese e Milano è la città con la percentuale più alta di ristoranti vegetariani.

Una fetta consistente del business appartiene agli Internet store: The Bio Shop e Spesa Bio vendono online in tutto il Paese a circa 5.000 amanti dell'alimentazione naturale.

Provando a tracciare un **identikit dei seguaci dello stile di vita salutista ed ecologico** si può affermare che si tratta più spesso di donne (70%) che di uomini, soprattutto di età compresa tra i 25 ed i 54 anni (62%) e con un livello di istruzione medio-alto (85%).

Occorre però fare una distinzione all'interno dell'ampio gruppo dei vegetariani. Ci sono i semivegetariani che mangiano tutto ad eccezione delle carni rosse, quelli che escludono le carni animali tranne il pesce e quelli che escludono tutte le carni.

I vegetariani, comunque, rinunciano alla carne ma mangiano i prodotti degli animali come le uova, il latte e i suoi derivati. **I vegani o vegetaliani**, al contrario, rifiutano qualsiasi cosa provenga dagli animali e si nutrono di frutta, verdura, cereali, legumi, semi, soia, tofu, seitan (proteine a base di glutine di frumento). I vegani rifiutano i derivati animali non solo nell'alimentazione ma in qualunque ambito della vita, non utilizzano infatti capi di abbigliamento, accessori e altri oggetti ricavati dall'uccisione e dallo sfruttamento di qualunque tipo di animale: lana, seta, pelle, cosmetici con ingredienti di origine animale, macchine fotografiche con pellicola contenente gelatina di origine animale, farmaci contenenti le proteine del latte, ecc.

Il termine Vegan deriva dalla contrazione dell'inglese "vegetarian" e indica nella pratica una disciplina continua, che investe praticamente ogni ambito della vita quotidiana.

Essere Vegan è soprattutto uno stile di vita, nel quale si sceglie di non fare del male a qualunque essere "abbia occhi" escludendo da alimentazione, abbigliamento, arredo e tutto il resto prodotti derivanti «dalla morte diretta o indiretta di animali o dalla loro prigionia». L'alimentazione non è che uno degli aspetti di questa scelta.

Anche il numero dei vegani o vegetaliani è in netto aumento in tutto il mondo. Secondo i dati forniti da AcNielsen **per il 2004 i vegani in Italia sarebbero circa 600.000**, più numerosi al Nord e al Centro (soprattutto a Milano e a Roma).

Negli Stati Uniti, dove i vegetariani sono più di 10 milioni e i vegani più di 2 milioni e mezzo, nel 2003 gli acquisti alimentari "verdi" hanno raggiunto un ammontare di 1 miliardo e 600 milioni di dollari (e per il 2008 si prevede un incremento del 61%). Alcune grandi aziende alimentari americane (Kraft, Kellogg, General Mills, solo per citare le più note) hanno recentemente acquisito piccole aziende specializzate in cibo vegetariano ed hanno poi lanciato linee di prodotti specifici per i vegetariani.

In Italia la Barilla ha redatto insieme all'Avi una guida ai ristoranti Animal-Free del Paese. I vegani hanno inoltre deciso di adottare un marchio proprio per i loro prodotti, diverso dalla "V" vegetariana, riconosciuto a livello internazionale.

Anche in Rete sono stati aperti molti siti rivolti a vegetariani e vegani, come www.veganitalia.com, www.veganhome.it, www.viverevegan.org, www.ivu.org, www.scienzavegetariana.it, che costituiscono fonti di informazioni ma anche comunità virtuali nelle quali scambiarsi indirizzi e ricette.

L'ultima ossessione alimentare: l'ortoressia. Il termine ortoressia deriva dal greco "orthos" che significa corretto e "orexis" che significa appetito.

Si tratta di un vero e proprio disturbo alimentare che ha iniziato a diffondersi negli Stati Uniti, per poi estendersi anche all'Europa. Questa patologia è stata individuata per la prima volta nel 1997 dal medico



americano Steve Bratman, oggi uno dei maggiori studiosi di ortoressia ed ideatore di uno specifico test diagnostico.

Gli ortoressici sono soggetti per i quali è di fondamentale importanza seguire un'alimentazione sana e, più in generale, un regime di vita salutare che garantisca forma fisica, benessere, salute. Mentre i vegetariani ed i vegani sono guidati da una scelta etica, gli ortoressici sono vittime di una vera e propria mania e di una forma di "fondamentalismo alimentare".

Gli ortoressici temono soprattutto che un cibo possa risultare cancerogeno, contenere sostanze nocive, far ingrassare e quindi favorire l'insorgere di diabete e malattie cardiovascolari, essere geneticamente modificato. Fra le ossessioni più frequenti figurano il mercurio nel pesce, la pastorizzazione del formaggio, la carne, per il pericolo della "mucca pazza", la pulizia delle stoviglie (se mal lavate possono essere veicolo di infezione).

La conseguenza è una vera e propria ossessione per l'alimentazione, che rende difficili anche comportamenti normali come uscire a cena con altre persone o mangiare alla mensa del proprio posto di lavoro. L'attenzione per la qualità dei cibi spinge inoltre questi soggetti ad eliminare dalla loro dieta molti alimenti essenziali, finendo per seguire un'alimentazione fortemente carente e squilibrata. Il rispetto assoluto del regime salutista influisce notevolmente sullo stato d'animo e sull'autostima delle persone ortoressiche.

In Italia questa patologia è ancora poco nota. Un gruppo di ricerca dell'Istituto di Scienza dell'Alimentazione dell'Università "La Sapienza" di Roma ha svolto un'indagine su un campione di 404 persone a rischio di ortoressia nervosa: a 28 dei soggetti osservati è stata diagnosticata la "sindrome ossessivo-compulsiva per i cibi sani". **Dai risultati di questo studio italiano emerge una prevalenza di uomini fra gli ortoressici, in contrasto con la notevole prevalenza femminile fra coloro che sono affetti da anoressia e bulimia.**

L'American Psychiatric Association afferma che i disturbi alimentari costituiscono oggi la prima causa di morte per malattia mentale, sia negli Stati Uniti che in Europa. Si tratta di un'ulteriore prova della necessità di non sottovalutare la pericolosità di questa nuova forma di psicopatologia, destinata quasi certamente a diffondersi ulteriormente in una società in cui il dibattito sui rischi di un'alimentazione scorretta è sempre più acceso.

Da un'indagine di Swg del novembre 2004, è emerso che ben il 71% degli italiani cerca di mantenere la forma fisica o di migliorarla controllando l'alimentazione e quasi tre soggetti su quattro sostengono di praticare una dieta sana. Inoltre, gli italiani dichiarano di consumare frutta e verdura in media una volta al giorno.

Una recente indagine di Astra-Demoskopea ha invece rilevato che il 37,3% dei consumatori italiani nell'acquisto dei prodotti alimentari sono "lettori ossessivi" delle etichette. Questi soggetti, definiti "label-fan" nell'indagine, hanno un orientamento eco-biologico, una cultura superiore o universitaria e sono residenti soprattutto al Centro-Nord.

Pertanto la crescita esponenziale in tutto il mondo del popolo dei vegetariani, l'aumento dei più rigorosi vegani e la scoperta dell'ortoressia (il nuovo disturbo alimentare che si manifesta con l'ossessione per il cibo sano) possono essere considerati l'espressione di queste correnti culturali.



[Scheda 57]

ANIMALI E UOMINI: AMORE E ODIO

Cani vip e cani di strada: i numeri. Secondo la quarta edizione del Rapporto LAV (Lega Anti Vivisezione) gli animali presenti su tutto il territorio italiano sono circa 600 milioni.

Molti sono quelli esotici (500mila), tra cui 1 milione di tartarughe di acqua dolce, 40mila tra iguane e serpenti, 20mila pappagalli ed addirittura 3mila tra leoni e pantere. A questi si aggiungono i circa 30mila presenti negli zoo e negli acquari ed i 3mila nei 150 circhi. Nel giro di 5 anni si è riscontrata una crescita di ben 2 milioni di animali presenti nelle case italiane, raggiungendo così la cifra di 45,5 milioni. Tra questi il primato spetta ai pesci d'acquario, che raggiungono i 16 milioni di presenze tra le quattro mura, seguiti dai 12 milioni di uccelli, 7 milioni e mezzo di gatti e 7 milioni di cani.

Secondo una ricerca Vimax, ogni anno gli italiani spendono circa 2 milioni di euro per i loro amici animali, di cui 1,128 milioni per l'alimentazione, 447mila euro per vendita di animali vivi, visite veterinarie, assicurazioni ed altri tipi di servizi e ben 442mila euro per accessori, prodotti igienici e medicinali.

La maggior parte degli animali che vivono in casa sono sicuramente amati e coccolati ma molto spesso pure viziati e ritenuti, pertanto, un notevole business per tutte quelle imprese che hanno investito "nel mondo pet". Un esempio è l'Aracplanet, la catena di supermercati per la distribuzione e la vendita di prodotti per gli animali. Nata nel 1995 è in continua espansione sul territorio italiano: dall'anno della sua nascita sono state aperte 14 sedi ed il fatturato ha raggiunto, nel 2004, i 7,3 milioni di euro. I prodotti alimentari per gli animali rappresentano circa il 40% dei ricavi, il restante è suddiviso tra accessori, prodotti per l'igiene, ornitologia e diete. Il giro d'affari che ruota intorno agli animali non riguarda solo il cibo e gli accessori, ma anche una serie di agevolazioni e di altre stravaganti invenzioni realizzate appositamente per questi ultimi e a cui i loro padroni non possono rinunciare. La Lega Anti Vivizionista fornisce alcuni dati relativi alle iniziative del 2004 in favore degli animali: rispetto al 2003 è più che raddoppiato (da 28 a 66 nel 2004) il numero di spiagge, libere e non, destinate ai cani; sono più di cinquecento le strutture di accoglienza specifiche per animali; è stato eliminato il divieto all'ingresso di animali da 2.730 hotel e da 750 agriturismo.

Sempre secondo la LAV, nel 2004 sono all'incirca 660.517 i cani e 1.300.000 i gatti randagi in Italia; 440.433.442 animali allevati a scopo alimentare, tra cui un numero elevato di pulcini maschi (di razza ovaioia) e di bufalini maschi eliminati alla nascita perché inutili; 250.000 quelli allevati per la loro pelliccia; 100 milioni gli animali cacciati e 905.603 quelli torturati a fini sperimentali. Il gran numero di animali presenti nelle case degli italiani non è sempre sinonimo di tutela e di responsabilità nei loro confronti, basti pensare al gran numero di **animali abbandonati** sulle strade che, secondo stime per il 2005, ammonterebbero a 100mila cani e 50mila gatti.

Dai dati in possesso dell'Enpa si rileva che su un totale di soli 160 casi accertati, il picco più alto di abbandoni (tra i 20 e i 35) si verifica nel periodo compreso tra luglio e settembre, ossia quando in televisione, sui giornali, nelle radio e nelle strade imperversano campagne di sensibilizzazione che spingono l'opinione pubblica a denunciare l'accaduto. Il fenomeno, tuttavia, è presente tutto l'anno, basti pensare ai 19 casi del mese di novembre, in concomitanza con la chiusura della stagione della caccia, ma non solo. L'abbandono, qualunque sia il motivo che lo genera, comporta non solo un pericolo di vita per l'animale che lo subisce, ma anche per i tanti automobilisti che spesso si trovano coinvolti in incidenti stradali causati da bestie disorientate vaganti per le strade. Tuttavia, considerata la riduzione di questo tipo di incidenti di circa il 42%, sembra che gli abbandoni avvengano non più in autostrada, ma in strade di periferia o direttamente davanti ai centri di accoglienza per animali. Un dato confortante, però, all'indomani dell'estate del 2005 è stato quello relativo alle **adozioni** effettuate nelle dieci strutture gestite dall'Ufficio Diritti degli animali del Comune di Roma: il numero di adozioni in famiglia (168) ha superato quello degli animali abbandonati (157).

Scambio di affetto tra uomini e animali: la pet-therapy. Gli animali domestici, secondo il sociologo Mario Abis, Presidente della Makno Ricerca di Milano, sopperiscono a quattro bisogni fondamentali dell'uomo: sensibilità, silenzio, sicurezza e stabilità, che sono alla base della "teoria delle quattro S".

Gli animali interagendo con l'uomo-paziente, attraverso uno scambio reciproco di emozioni e stimoli, assumono il ruolo delicato e difficile di co-terapeuta e in quanto tali devono soddisfare determinati requisiti: devono essere intelligenti e docili, addestrati e non devono farsi condizionare dalle tensioni esterne. Ogni tipo di attività di pet-therapy, dunque, è frutto del lavoro congiunto di diverse figure professionali tra cui medici,



psicologi, veterinari, etologi, addestratori. Questo team di professionisti ha il compito di progettare, valutare e svolgere, in piena sintonia, le terapie da attuare relativamente ai casi clinici (e non), senza che il lavoro di uno escluda quello dell'altro. L'animale, opportunamente scelto attraverso il superamento di diversi test che ne misurino le capacità relazionali e comportamentali, deve essere affiancato da un accompagnatore. Affinché il risultato della pet-therapy sia positivo è necessario che il cane, il gatto o qualsiasi altro animale, sia idoneo e rappresenti un libro aperto per colui che lo accompagnerà in questa esperienza. Non basta, dunque, affiancare un animale ad una persona malata per vederne migliorare la vita. La coppia che si crea deve subito superare un esame, da ripetere ogni due anni, per stabilire il grado di obbedienza dell'animale ma anche il grado di affinità che lega i due esseri.

Si decide di affiancare l'uno o l'altro animale non arbitrariamente, ma soprattutto in base alle esigenze psico-fisiche del paziente. Per esempio per aiutare i bambini autistici, Down o bambini e adulti con gravi difficoltà motorie e comportamentali sono spesso impiegati i cavalli, mentre per la depressione e per i disturbi della comunicazione sono molto utili i delfini. L'osservazione dei pesci di un acquario costituisce un ottimo antistress mentre la cura di un coniglio o di un criceto è un valido supporto psicologico in una fase di crescita più difficile. Infine si sceglie il gatto, autonomo ed indipendente, per gli anziani o per quelle persone che sono impossibilitate negli spostamenti. L'animale più duttile è quello storicamente più vicino all'uomo: il cane. È frequentemente impiegato come co-terapeuta in diverse situazioni di handicap, in quanto non riconoscendo l'incapacità fisica e/o psichica delle persone come un difetto, riesce sempre ad interagire con esse. Il cane non giudica, non critica, accetta come normali tutti quei comportamenti che all'occhio umano possano non risultare tali e che, dunque, generano distanza. È spesso affiancato ai bambini, con i quali sembra si crei un rapporto simbiotico, che non necessita di tante parole.

La crudeltà umana all'indomani della legge n.189 del 2004. Il 1° agosto del 2004 è entrata in vigore la legge 189, che ha trasformato i reati contro gli animali in veri e propri delitti con conseguenze legali per chi li compie. Questo nuovo strumento legale, nonostante tutte le imperfezioni di una legge ancora giovane, sembra aver fortificato la coscienza di tutti coloro che, impotenti fin ad oggi, non avevano nessuna arma che potesse effettivamente aiutare gli animali indifesi.

Secondo il primo rapporto dell'Enpa sui reati contro gli animali, il numero di casi di maltrattamento, accertati nei sei mesi successivi all'emanazione della legge, si è quasi raddoppiato rispetto al precedente semestre: da 373 a 693, per un totale di 1.066 casi nel 2004. Tante sono state le denunce presentate, per l'esattezza 762, e molti i casi non formalmente denunciati, ma ancor più sono stati i reati commessi ma non evidenziati o non denunciati.

Volendo stilare **una classifica regionale**, la percentuale più alta di casi di maltrattamenti accertati si riscontra in Lombardia (12,9%) e in generale in gran parte delle regioni del Nord Italia (11,7% in Emilia Romagna; 8,8% in Veneto e 6,7% in Liguria), al contrario valori più bassi sono presenti nelle regioni del Sud.

Tra i 1.066 reati accertati, ammonta a 72.812 il numero di animali maltrattati e di questi 40.810 non riescono a sopravvivere. Le specie più colpite sono gli uccelli, che contano ben 43.447 vittime, seguiti dai mammiferi (7.450) e dai pesci (5.452). I reati commessi variano a seconda della specie animale. L'alto numero di vittime tra gli uccelli (tra cui si distinguono ben 16.206 galline ovaiole, 3.779 tortore, 2.669 quaglie, 1.533 germani reali, 1.288 cardellini, 1.214 fagiani e 1.178 allodole) deriva dalla violazione di norme che regolano la caccia. Il più delle volte, infatti, gli animali sono cacciati in luoghi, circostanze e tempi non riconosciuti dalla legge. Per i pesci e i mammiferi, esclusi gli animali domestici, i reati riguardano la violazione di leggi sulla pesca, sugli allevamenti e sul benessere durante il trasporto. I cani e gatti, invece, sono vittime di maltrattamenti, abbandoni e avvelenamenti. Dei 4.402 cani e dei 1.064 gatti vittime di ignobili crudeltà, ne sono morti rispettivamente 691 e 623 dopo atroci sofferenze.



[Scheda 58]

LO PSICOLOGO: UN MESTIERE DI MODA

Un Paese sull'orlo di una crisi di nervi. L'Eurispes stima in **4,9 miliardi di euro il giro d'affari del mercato della psiche**. Se moltiplichiamo infatti il costo medio di una singola seduta (90 euro) per 20, ossia il numero medio di sedute previste per un ciclo di psicoterapia breve, otteniamo una spesa pro capite di 1.800 euro. Moltiplichiamo ora quest'ultimo valore per il numero degli italiani (2.700.000) che nel 2004 avrebbero avuto contatti con uno psicologo, ed otterremo un importo pari di 4.860 milioni di euro. L'immagine che ne risulta è quella di una società altamente stressata e colpita da varie forme di malessere psicologico, che al tempo stesso, però, sta acquisendo una consapevolezza sempre maggiore delle proprie difficoltà e la capacità di affidarsi con fiducia crescente alle cure di un professionista.

Il tariffario dello psicologo. Una seduta di consulenza e/o sostegno psicologico individuale può costare dai 35 ai 115 euro, da 45 a 165 euro se è rivolta alla coppia o alla famiglia; meno costose le sedute di gruppo che oscillano tra i 15 e i 45 euro. Per la psicoterapia i prezzi sono più elevati: da 40 a 140 euro per la seduta individuale, da 55 a 185 euro per la psicoterapia di coppia o familiare, da 20 a 70 euro per quella di gruppo.

La domanda di psicologia: chi si rivolge allo psicologo. Nell'ambito di uno studio condotto dall'Osservatorio Permanente sulla Professione Psicologica nel Lazio, sono stati considerati, per analizzare l'utenza di servizi psicologici, 2.000 nuclei familiari, per un totale di 4.350 individui. In base a questa ricerca, quasi il 6% degli italiani maggiorenni si sarebbe rivolto, nel corso del 2004, ad uno psicologo o ad una psicologa: in proiezione, si tratterebbe di circa 2.700.000 contatti all'anno e, considerando i 48.000 psicologi presenti in Italia, risulterebbero in media 56 contatti per professionista. Si tratta di cifre rilevanti qualora si pensi che, in base ai dati sul Servizio Sanitario Nazionale, negli ultimi sei mesi del 2004 il 18,7% degli italiani ha visitato un ambulatorio specialistico, l'8,9% ha fruito di un servizio diagnostico ospedaliero, mentre soltanto il 3,4% ha avuto un trattamento in un day hospital e l'1,3% ha consultato un pediatra di base.

La percentuale di contatti con psicologi aumenta in relazione all'ampiezza del centro di residenza degli intervistati (dal 4,6% nei comuni sotto i 20.000 abitanti fino al 7,3% nei centri oltre i 100.000) e al loro livello di istruzione, salendo dall'1,2% fra coloro che hanno conseguito la licenza elementare, al 14,8% fra i laureati. Il rapporto con lo psicologo è influenzato anche dall'età: le persone di età compresa tra i 25 e i 44 anni contattano con maggior frequenza questo professionista (16,2%), mentre nella fascia oltre i 65 anni si registra il valore più basso (1,8% dei contatti). Una certa mancanza di disponibilità a ricorrere alle cure dello psicologo risulta essere più diffusa fra le persone sopra i 55 anni, nel Nord-Ovest e con un basso livello di istruzione. Motivi personali o legati alle problematiche della scuola dei figli oppure a esperienze di lavoro stimolano maggiormente la domanda di psicologia fra i soggetti compresi nell'arco temporale 25 – 44 anni. La fascia d'età compresa tra 25 e 34 anni è poi l'unica in cui ci si rivolge allo psicologo prevalentemente per ragioni personali, mentre nelle altre fasce d'età la maggioranza dei contatti avviene per motivi diversi.

In generale, tra coloro che nel 2004 hanno avuto contatti con la psicologia, poco meno della metà (45,3%) è stato spinto da motivi legati alla sfera personale, che riguardano soprattutto l'intervistato stesso (nel 76% dei casi), i figli (16%), oppure altri componenti della famiglia (10%).

L'incontro con lo psicologo può avvenire in diversi contesti: soprattutto negli studi privati (nel 23,7% dei casi), ma anche a scuola (16,4%), con una frequenza maggiore rispetto ai servizi pubblici di tipo clinico o comunque sanitario (14,8%). Si ricorre meno allo psicologo in ambito aziendale per motivi legati alla formazione o per avere un aiuto ad orientarsi nel lavoro (12,7%) o per la selezione del personale (4,8%).

I motivi che spingono a ricorrere allo psicologo. Le prestazioni richieste sono quasi esclusivamente di tipo clinico in senso stretto (consultazione e psicoterapia), mentre tutte le altre voci hanno consistenza solo marginale. Il 39,7% degli utenti si è rivolto allo psicologo per consultazione e diagnosi, il 29,1% per una psicoterapia breve di sostegno, il 22% ha affrontato un percorso di psicoterapia o di psicoanalisi e il 4,7% ha scelto la strada della psicoterapia di gruppo.

Il 38% degli intervistati va dallo psicologo per guarire da un disturbo specifico e il 25% per affrontare un malessere. Solamente l'11% ritiene sia utile come "supporto nella gestione dei problemi quotidiani" e il 9% lo considera un percorso di crescita personale.



Il 46,1% di coloro che si sono rivolti allo psicologo per sé dichiara di avere fatto la sua scelta dietro il consiglio di un medico, il 38% su suggerimento di un parente, amico o collega; il 6,2% si è affidato alle Pagine Gialle e l'1,1% a Internet; nel 2% dei casi il contatto è stato sollecitato dal tribunale.

Psiche e mezzi di comunicazione. La presenza di psicologi in televisione, alla radio o sul web, è sempre più frequente e sempre più numerosi sono i quotidiani, i periodici, i libri, le trasmissioni radio-televisive, i siti Internet, che affrontano questioni relative alla psiche.

Dall'Ordine degli Psicologi del Lazio, che ha emanato un Codice di Condotta sulla psicologia on line e ha previsto l'azione di un Osservatorio sul web, è stata realizzata un'indagine sull'immagine della psicologia in rete analizzando, tra maggio e ottobre 2004, 100 siti che si occupano a vario titolo della materia. Spesso la psicologia è considerata una curiosità, affiancata alle tematiche e ai servizi più diversi. Infatti, è molto ampia la varietà dei servizi offerti dai 100 siti esaminati: informazione scientifica e professionale, bibliografie, presentazione di eventi, pubblicizzazione dell'attività professionale dei titolari del sito, orientamento universitario e/o professionale, bacheche per annunci di qualsiasi tipo, consulenze in settori differenti dalla psicologia. Significativo, a questo proposito, è il valore raggiunto dalla categoria residuale "Altro" nella quale ben 59 dei 100 siti considerati offrono i servizi e le rubriche più svariati: consigli per il giardinaggio, ricamo, ricette di cucina, giochi, barzellette e passatempi vari. In alcuni siti, insieme all'interpretazione dei sogni, si propongono anche i numeri da giocare al lotto e le previsioni zodiacali. Il servizio di consulenza psicologica o psicoterapeutica on line che molti siti (39, sui 100 esaminati) forniscono rischia di ridursi talvolta alla generica offerta di conforto o di consigli: proposto all'interno delle rubriche di corrispondenza on line del tipo "l'esperto risponde", difficilmente l'aiuto psicologico si può configurare in un'ottica scientifica, come uno spazio di riflessione, analisi, o introspezione.

In generale, sembra esistere – salvo felici eccezioni – un'incompatibilità tra i tempi e il ritmo dell'esperienza a cui fa riferimento la psicologia e le necessità e i vincoli della carta stampata, della televisione, di Internet, che tendono quindi a snaturare profondamente la peculiarità della consulenza psicologica.



[Scheda 59]

DUE REALTÀ DIFFICILI DA CONIUGARE: SODDISFAZIONE PROFESSIONALE E VITA PRIVATA

L'Eurispes ha realizzato un sondaggio sulla **soddisfazione generata dal lavoro**, condotto nel periodo tra il 22 dicembre 2005 e il 5 gennaio 2006 su un campione di 1.070 intervistati, rappresentativo della popolazione italiana.

Rispetto al settore di impiego, si evidenzia la maggior presenza di interpellati che lavorano nella Pubblica amministrazione (26,6%), seguiti da coloro (21,6%) che prestano la loro opera nel comparto dei servizi alle imprese/persone e dagli addetti (20,4%) ad agricoltura/costruzioni/industria/artigianato. Il 13,3% del campione dichiara di essere impiegato nella sanità o nel settore dell'istruzione, mentre una percentuale leggermente inferiore (11,6%) opera nel commercio/alberghi/ristorazione e il 4,3% risulta impiegato nel comparto dei servizi tecnologici e informatici. Risultano più contenute le quote di addetti presso altri settori occupazionali (1,2% servizi per la cultura ed il tempo libero; 0,5% Ricerca e Sviluppo).

Il 72,7% del campione vanta una notevole esperienza professionale (lavora, infatti, da oltre 10 anni), mentre circa un intervistato su dieci (11,6%) dichiara di lavorare da un periodo di tempo compreso tra i 7 e i 10 anni. Il 9% lavora invece da un periodo compreso tra i 4 e i 6 anni. Le restanti componenti sono entrate recentemente nel mondo del lavoro: da meno di un anno nell'1% dei casi, da 1 a 3 anni nel 5,7% e da 4 a 6 anni nel 9%. Per quanto riguarda la tipologia di lavoro svolto, nella quasi totalità dei casi (85%) si tratta di un impegno full time, mentre nel 15% dei casi si tratta di un part time.

La componente più consistente (40%) del campione afferma di lavorare mediamente dalle 37 alle 40 ore settimanali, il 23,4% non supera le 36 ore e il 23,1% risulta impiegato per un arco temporale che varia dalle 10 alle 24 ore. All'estremo opposto, il 13,5% degli intervistati lavora oltre 41 ore settimanali.

I fattori più importanti nel lavoro vedono, secondo gli intervistati, al primo posto i rapporti umani (51,5%), seguiti dalla stabilità contrattuale che si colloca al secondo posto (registrando il 47,5%) e, al terzo posto, dal livello retributivo (39,2%). La flessibilità lavorativa e la vicinanza del luogo di lavoro si attestano su valori simili, pari rispettivamente al 12,4% e al 12,1% e, subito dopo viene indicata la possibilità di fare carriera (10,5%).

Registrano percentuali più modeste altri aspetti, quali: la creatività (7,8%), la corrispondenza con la formazione (2,9%), la possibilità di viaggiare (1,9%) ed il comfort degli spazi di lavoro (1,4%).

Gli uomini attribuiscono maggiore importanza alla stabilità contrattuale (51,1% contro il 43% delle donne) e al livello retributivo (44,3% contro il 32,8% delle donne), mentre le donne pongono l'accento soprattutto sui rapporti umani (il 60,2% contro il 44,7% degli uomini).

Il giudizio relativo alla soddisfazione per il proprio lavoro da parte degli intervistati è abbastanza positivo: primeggiano gli ottimi rapporti con i colleghi (il 93,3% si dichiara abbastanza o molto soddisfatto), l'appagamento per gli orari e i carichi di lavoro (rispettivamente l'86,5% e l'84,8% risponde abbastanza/molto soddisfatto), l'apprezzamento per l'ambiente fisico, i rapporti con i superiori e l'organizzazione del lavoro (rispettivamente il 78,1%, il 74,3% e il 72,9% risponde abbastanza/molto soddisfatto). Pur prevalendo gli elementi positivi, non bisogna sottovalutare il 26,1% degli interpellati che si dice per niente o poco soddisfatto dell'organizzazione del lavoro e il 21,9% che denuncia un ambiente fisico poco o per niente confortevole. Gli intervistati manifestano malessere quando si parla della retribuzione (il 34,7% è poco o per niente soddisfatto, a fronte del 65,1% che esprime parere positivo), delle opportunità di carriera (il 40,6% è poco o per niente soddisfatto) e della possibilità di viaggiare (il 65,8% esprime il proprio disappunto). La forma contrattuale attuale non soddisfa nel 27,1% dei casi, mentre è di parere opposto il 66,5% degli intervistati.

Emerge in particolare una maggiore insoddisfazione dei residenti nel Sud per quasi tutti i diversi aspetti legati al lavoro, ad eccezione della possibilità di viaggiare che scontenta prevalentemente gli intervistati del Centro (il 73,8% è poco o per niente soddisfatto).

Gli abitanti delle Isole risultano maggiormente delusi, rispetto ai connazionali, dalla retribuzione (il 57,9% è poco o per niente soddisfatto), i rapporti con i superiori (il 36,8% è poco o per niente soddisfatto, a fronte della media nazionale del 18,5%), dai carichi di lavoro (26,3%), dalla forma contrattuale (36,8%), dagli orari di lavoro (26,3%) e dall'organizzazione del lavoro (31,6%). Nel Sud si registra un grado di insoddisfazione più elevato rispetto al dato medio nazionale in merito a: rapporti con i colleghi (l'8,8% a



fronte del 4% della media nazionale), all'opportunità di carriera (il 50,5% contro il 40,6% nazionale) e all'ambiente di lavoro (30,8% contro 21,9%).

Tipologia contrattuale e soddisfazione per il proprio lavoro. I lavoratori atipici manifestano una maggiore insofferenza per quanto riguarda il livello retributivo (il 64% è poco/per niente soddisfatto), i rapporti con i colleghi e con i superiori (rispettivamente il 16% e il 24%), i carichi di lavoro (16%, mentre lo scontento è leggermente più contenuto tra i lavoratori subordinati a tempo indeterminato, essendo pari al 15,8%), le opportunità di carriera (60%) e naturalmente la forma contrattuale (56%), che non è giudicata positivamente neppure dai lavoratori a tempo determinato (51,7%). Questi ultimi pongono l'accento anche sulla possibilità di viaggiare (il 76,7% si dichiara insoddisfatto).

Al contrario, i lavoratori con contratti subordinati a tempo indeterminato, godendo di determinate garanzie contrattuali e di tutele previdenziali e sindacali, focalizzano la loro criticità su altri aspetti, quali: l'ambiente di lavoro (insoddisfacente per il 24,6% degli intervistati), le opportunità di viaggiare (69,7%) e l'organizzazione del lavoro (31,3%). Per quanto riguarda gli orari di lavoro, il livello di insoddisfazione maggiore si rileva tra i lavoratori con partita Iva (23,1%), probabilmente sottoposti a ritmi frenetici, e con minore intensità tra i lavoratori atipici (8%).

Fattori positivi ed elementi di criticità. La possibilità di imparare cose nuove grazie al proprio lavoro è costante nel 21,1% dei casi, ma è completamente assente nel 12,4%; il 53,7% degli intervistati non svolge mai mansioni monotone, ma l'8,1% ha sempre questo problema; il 53,4% del campione non gode di autonomia nel proprio lavoro (non può mai prendere decisioni importanti il 25,4% degli intervistati e solo qualche volta il 28% di essi). Le scadenze incombono nell'attività lavorativa degli intervistati in maniera incessante per l'11,6% del campione e abbastanza frequentemente nel 23,3% dei casi; al contrario, lavora in assoluta tranquillità circa un intervistato su tre (36,8%). La maggioranza degli interpellati non lamenta condizioni lavorative pesanti; infatti, il 47% afferma di non lavorare mai in situazioni logoranti dal punto di vista fisico e il 27,1% non subisce pressioni psicologiche. Tuttavia non si possono ignorare quelli che denunciano un clima lavorativo costantemente faticoso sia dal punto di vista fisico (7,9%), sia dal punto di vista psicologico (9,6%). La componente più elevata del campione (33,7%) afferma di non poter godere di un orario di lavoro flessibile; al contrario l'elasticità rappresenta un elemento presente nella realtà lavorativa del 18,2% degli intervistati ed è abbastanza frequente nel 22,8% dei casi. Una quota elevatissima di intervistati (62,9%) afferma di ricoprire un ruolo rispondente alle sue competenze, ma circa un lavoratore su 10 (10,7%) si sente sottoimpiegato. Similmente il 10,9% degli interpellati afferma di ricevere sempre la retribuzione in modo irregolare, il 6,2% spesso e il 12,6% qualche volta, mentre il 62,9% del campione può contare su una cadenza regolare dei pagamenti. Oltre la metà del campione (57%) afferma di non dover lavorare durante i giorni festivi, mentre gli altri sono costretti a lavorare anche durante le festività: qualche volta nel 23,5% dei casi, più frequentemente nel 10,7% e sempre nell'8,8%. Per quanto riguarda lo stress, il 29% degli intervistati afferma di non subire questa forma di frustrazione lavorativa, mentre ben il 44,4% denuncia rari episodi, il 17,6% di essi è spesso stressato e l'8,3% afferma di lavorare sempre sotto tensione.

La presenza di situazioni lavorative condizionate dallo stress risulta diffusa in maniera simile sia tra coloro che hanno un contratto subordinato (il 10% degli intervistati a tempo determinato, il 9,2% a tempo indeterminato) che atipico (8%), mentre mostrano un livello di stress leggermente più contenuto i lavoratori con partita Iva (il 26,9% afferma di essere spesso e l'1,9% sempre), forse per le opportunità di gestire autonomamente il proprio lavoro e, quindi, tempi e scadenze.

Tra i **motivi che procurano stress** ai lavoratori intervistati, emerge con forza l'entità dei carichi di lavoro (61,9%), seguiti dalle scadenze e pressioni sui tempi (56,9%). Tra le relazioni umane che si instaurano nell'ambito lavorativo, provocano maggiori stress i rapporti con i clienti/fornitori (35,8%) e con i superiori (28,1%), mentre i rapporti con i colleghi generano minore nervosismo (22,4%). Al quarto posto tra i fattori di stress si colloca il pendolarismo (30,4%), fenomeno che ogni giorno coinvolge milioni di persone che si spostano da casa al lavoro. Circa un intervistato su quattro (24,4%) denuncia come fonte di stress il timore di perdere il proprio posto di lavoro e una percentuale simile (23,7%) afferma di nutrire paure legate alla scarsa tutela dei diritti del lavoratore (diritto di sciopero, iscrizione al sindacato, ecc.). Procurano un livello di ansia molto simile la rigidità degli orari di lavoro (22,4%) e la scarsa tutela previdenziale e assicurativa (20,4%). Si colloca all'ultimo posto della graduatoria, tra i fattori di stress lavorativo, l'irregolarità nei pagamenti che registra il 18,7% delle risposte.



Ancora una volta, la tipologia contrattuale influenza le risposte relative alle cause di stress professionale. Infatti i lavoratori con contratto atipico risentono maggiormente dell'incertezza del proprio posto di lavoro (87,5%), della scarsa copertura previdenziale e della esigua tutela dei diritti del lavoratore (rispettivamente il 50% e il 62,5% di essi). I liberi professionisti con partita Iva mostrano una maggiore frustrazione per le scadenze impellenti (63,4%) e per l'irregolarità dei pagamenti. I lavoratori subordinati, con contratto a tempo indeterminato, individuano una maggiore frustrazione nei carichi di lavoro (67,5%), mentre i lavoratori subordinati a tempo determinato non denunciano particolari situazioni di stress, come mostrano i valori percentuali sempre inferiori alla media.

Alla domanda, "Sarebbe disposto a ridurre l'orario di lavoro (guadagnando meno) per avere maggior tempo a disposizione" una quota elevata di intervistati risponde drasticamente in modo negativo (45,4%). Tra coloro che rifiutano la proposta, un intervistato su 4 (esattamente il 22,1%) afferma di non poterselo permettere. Da notare, comunque, che complessivamente il 30,6% del campione sarebbe disposto a ridurre l'orario di lavoro per avere maggior tempo libero: il 15,7% vorrebbe valutare l'entità dello stipendio e il 15,9% non avrebbe remore di alcun tipo nell'accettare tale proposta.



[Scheda 60]

ADOLESCENTI E VIAGGI: ABITUDINI E PREFERENZE

Ben il 72,7% degli adolescenti ha avuto occasione di viaggiare all'estero, mentre il 26% non ha avuto questa opportunità. Questo quanto emerge da un'indagine realizzata nel 2005 dall'Eurispes in collaborazione con Telefono Azzurro, su un campione di adolescenti appartenenti alla fascia di età 12- 19 anni. I ragazzi residenti nell'Italia settentrionale hanno avuto maggiori possibilità di fare viaggi all'estero, nello specifico l'89,7% del Nord-Ovest e l'87,4% del Nord-Est hanno visitato un paese straniero; abbastanza elevata anche la percentuale registrata nel Centro Italia (78,6%). Al contrario, il valore più contenuto si evidenzia nel Sud (il 44,8%) e una quota molto simile nell'Italia insulare (pari al 54,7%). All'aumentare degli anni, cresce la percentuale dei ragazzi che hanno compiuto viaggi oltre frontiera: infatti si parte dal 58,8% dei casi registrati nella fascia d'età 12-14 anni, per passare al 73,7% nella classe 15-16 anni fino ad arrivare all'85% tra i 17-19enni. L'abitudine di viaggiare è particolarmente diffusa tra i residenti nell'Italia nord-occidentale, che registrano le percentuali più elevate nella maggioranza dei periodi indicati. In particolare, nel Nord-Ovest ben il 95,4% dei ragazzi compiono un viaggio per le vacanze estive (contro il 71,1% del Sud); per le festività natalizie e pasquali rispettivamente il 39,8% e il 30,3% (circa 10 punti percentuali al di sopra della media nazionale in entrambi i casi); un ragazzo su quattro (24,8%) parte in corrispondenza di ponti (nelle Isole appena il 12,6%). I residenti nell'Italia centrale si distinguono per un maggiore propensione a fare la cosiddetta settimana bianca, esattamente il 32,3%, mentre nel Sud si rileva la quota più consistente (38,4%) di ragazzi che afferma di intraprendere viaggi in periodi che non corrispondono con alcuna occasione particolare.

I periodi in cui si viaggia di più. Una quota elevatissima di ragazzi (87,1%) afferma di compiere viaggi in occasione delle vacanze estive, il 33,2% anche in prossimità del Natale ed il 22,1% per le festività pasquali. Il 21,9% si concede la settimana bianca e il 19,8% intraprende un viaggio in corrispondenza con ponti festivi. Molto elevata (32,6%) la percentuale di intervistati che decide di compiere viaggi in periodi che non corrispondono con alcuna occasione particolare. Il 3,2% del campione non ha avuto occasione di compiere viaggi durante la scorsa estate. Fa riflettere il fatto che non sono andati in vacanza nel periodo estivo soprattutto i ragazzi più grandi, ben il 16,7% degli intervistati di 17-19 anni, contro il 9,4% degli appartenenti alla classe intermedia ed il 13% dei più piccoli. Probabilmente, in questo caso, hanno avuto un certo peso la variabile economica e la scelta di alcuni adolescenti di non trascorre più le vacanze con la famiglia.

Viaggiare, ma con chi? Quasi la metà degli intervistati (48,1%) ha trascorso le ferie estive con la propria famiglia. Gli altri si sono organizzati in maniera autonoma condividendo l'esperienza con uno o più amici nel 30,4% dei casi, con un gruppo organizzato nel 4,5% e con fratelli e sorelle (senza i genitori) nell'1,7%. All'aumentare dell'età scende gradualmente la percentuale di coloro che hanno trascorso le vacanze estive con la propria famiglia (dal 61,6% dei piccoli al 31,3% dei più grandi) e sale la quota di coloro che hanno preferito la compagnia di amici (dal 18,1% al 43,9%).

Le mete preferite. Tra le mete suggerite per le proprie vacanze, i ragazzi hanno scelto in maniera esponentiale il mare (ben il 72,6%), seguito, a grande distanza, dalla montagna (13,5%) e con percentuali più contenute tutte le altre destinazioni: città d'arte (5,7%), campagna (2%), lago (0,8%). Una discreta percentuale (2,5%) ha specificato tra gli "altri luoghi" i parchi divertimento o parchi acquatici quale meta in cui trascorrerebbero tranquillamente una vacanza. Infine, una quota pari all'1,3% afferma di non prediligere alcuna meta. Le ragazze sono le più numerose a scegliere il mare (77,2% contro il 67,6% dei maschi) e le città d'arte (il 7% contro il 4,4%) come mete preferite, mentre i ragazzi indicano in percentuale più elevata rispetto alle loro coetanee la montagna (il 18,6% contro il 9,1%) e la campagna (2,3% contro 1,7%). Le altre destinazioni presentano percentuali molto simili tra i due generi. La componente maggiore di intervistati (26,2%) preferisce la vacanza girovaga e considera il camper la soluzione ideale per i propri viaggi; percentuali simili di ragazzi (24,7%) preferiscono trascorrere la vacanza tranquillamente in albergo (24,7%) o esprimono il desiderio di una crociera (23,2%). A seguire, una quota molto più contenuta (10,6%) sceglie l'agriturismo, il 4,8% preferisce il campeggio e il 3,1% il villaggio turistico.

La percentuale più elevata di ragazzi intervistati indica l'Europa come destinazione privilegiata dei propri viaggi (22,2%), a seguire l'America settentrionale (18,1%), l'Australia (17%) e l'America centro-



meridionale (15,6%). Solo il 7,5% dei giovani limita i propri orizzonti al nostro Paese e percentuali più modeste guardano con interesse il continente africano (4,8%) o i paesi esotici (3%). Da notare il 9,1% che si colloca nella modalità “altro”: questo perché molti ragazzi, probabilmente stranieri o emigranti, hanno risposto indicando come meta preferita “il mio paese natale”. Al crescere dell’età si rafforza il desiderio di visitare paesi sempre più lontani. Infatti, se i più giovani preferiscono l’Italia e l’Europa (23,2%) e nella classe intermedia si registra un più diffuso interesse per l’America settentrionale (20%) e per l’Australia (20,6%), i più grandi subiscono in misura maggiore il fascino di paesi quali l’America centro-meridionale (18,8%) e l’Africa (5,4%).