

# SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

Rivista quadrimestrale dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche



## Il rapporto tra ricerca scientifica e scelte politiche

---

**Editoriale**

**L'Italia alla prova della 'scienza per fare scienza'**

Elena Cattaneo

**Conceptualisation and measurement of health**

David Blane

**Gli indicatori di benessere nella programmazione economica in Italia**

Simona Tenaglia

**Due navi che si incrociano nella notte**

Saverio Lovergine

**L'intrigo del decidere**

Raffaele Marzo

## Saggi

---

**Imparare dall'emergenza**

Caterina Cortese, Sabina Licursi, Roberta Pascucci, Serena Quarta, Gianfranco Zucca

**I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà**

Matteo D'Emilione, Marina De Angelis, Giovannina Giuliano, Matteo Luppi

**La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera: tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo**

Alessandra Cornice

# SINAPPSI

CONNESSIONI TRA RICERCA E POLITICHE PUBBLICHE

SINAPPSI, rivista scientifica dell'Inapp, è luogo di confronto e dibattito sui temi legati alle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali. SINAPPSI rinnova la tradizione dell'Osservatorio Isfol, la rivista storica dell'Istituto.

#### **Direttore editoriale**

Sebastiano Fadda

#### **Direttore responsabile**

Claudio Bensi

#### **Comitato editoriale**

Maurizio Ambrosini, Andrea Bernardi, Fabio Berton, Paola Bozzao, Madia D'Onghia, Jesus Ferreiro, Guglielmo Meardi, Alessandro Natalini, Ivana Pais, Emmanuele Pavolini, Michele Raitano, Leonello Tronti, Maria Enrica Virgillito

#### **Redazione**

Pierangela Ghezzi (Caporedattore), Valeria Cioccolo, Monia De Angelis, Ernestina Greco, Paola Piras

#### **Segreteria di redazione**

Mara Marincioni  
segreteria.sinappsi@inapp.org

INAPP Editore  
00198 Roma - Corso d'Italia, 33  
Tel. +39 06 854471  
www.inapp.org

Iscrizione al Tribunale di Roma  
n. 420/2010 del 21/10/2010

© 2022 Inapp

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale  
Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.  
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN: 978-88-543-0245-7

ISSN: 2532-8549

E-ISSN: 2611-6332

Fascicolo chiuso ad aprile 2022

Finito di stampare  
nel mese di giugno 2022  
da FR.AM. PRINT s.r.l.  
00153 Roma - Via Panfilo Castaldi, 24

Le opinioni espresse dagli autori  
non impegnano la responsabilità  
di SINAPPSI, né quella dell'Inapp.

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Il suo ruolo strategico nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro nazionali è stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. Da gennaio 2018 è Organismo intermedio del PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) per svolgere attività di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'Ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS, che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente

**Sebastiano Fadda**

Direttore generale

**Santo Darko Grillo**



# Sommario

## Il rapporto tra ricerca scientifica e scelte politiche

---

### 4 Editoriale

#### L'Italia alla prova della 'scienza per fare scienza'

Elena Cattaneo

---

### 8 Conceptualisation and measurement of health

David Blane

La salute, un concetto multidimensionale la cui misurazione segue l'evoluzione storica di progressi medici. Ma le modalità con cui è misurata consentono effettivamente di cogliere i meccanismi e le dimensioni del benessere che gli scienziati sociali ritengono più rilevanti nell'analisi di una politica pubblica?

---

### 14 Gli indicatori di benessere nella programmazione economica in Italia Un esempio virtuoso di sinergia tra ricerca e policy making

Simona Tenaglia

L'Italia è tra le nazioni che misurano gli effetti delle politiche pubbliche sulle grandezze economiche, sociali e ambientali, per riorientare le scelte di policy alla luce di un concetto di benessere non solo economico. Affinché questa valutazione sia possibile, alcuni indicatori, selezionati all'interno del paniere BES, sono stati collegati alla programmazione economica e di bilancio.

---

### 26 Due navi che si incrociano nella notte Pratica e accademia nella gestione pubblica: sempre su binari paralleli?

Saverio Lovergine

Il dialogo tra accademia e dirigenza pubblica sembra essere piuttosto cresciuto con riferimento all'accesso ai dati scientifici; ciò non vale quanto al loro utilizzo, principalmente per scarsa comprensibilità e fruibilità dei risultati della ricerca. Di qui la preferenza, da parte dei dirigenti chiamati a decidere, per i casi di studio rispetto alle analisi comparate e alle analisi quali/quantitative.

---

### 40 L'intrigo del decidere Scienza, politica, diritto ai tempi del Covid-19, una prospettiva costituzionale

Raffaele Marzo

Un focus su connotazioni, divergenze, punti di incontro e ruolo di scienza, politica, diritto e giurisprudenza, allorché la prima è chiamata a offrire al diritto una pluralità di soluzioni – almeno alcune delle quali apparentemente valide e sostenibili – e il legislatore deve scegliere quella conforme ai principi che sovrintendono all'ordinamento, e quindi rispettosa dei diritti degli individui.

---

## Saggi

---

### 50 Imparare dall'emergenza L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora in Italia

Caterina Cortese, Sabina Licursi, Roberta Pascucci, Serena Quarta, Gianfranco Zucca

La gestione dell'accoglienza delle persone senza dimora durante l'emergenza pandemica è stata occasione per introdurre elementi di innovazione nell'organizzazione dei servizi, per sollecitare la riflessività degli operatori e per evidenziare la necessità di pensare politiche mirate per il contrasto della povertà estrema, sostenute da una governance pubblico-privata e in grado di riportare al centro dell'attenzione la persona.

---

## 62 I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà

Matteo D'Emilione, Marina De Angelis, Giovannina Giuliano, Matteo Luppi

Cluster analysis, sviluppate da indicatori di performance degli attori sociali locali impegnati nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà avviate negli ultimi anni a livello nazionale, definiscono modelli potenziali di implementazione delle misure stesse con focus specifico sulla capacità di erogare livelli essenziali delle prestazioni sociali. Da evidenziare l'assenza del classico divario Nord-Sud rispetto alle capacità attuative degli enti locali, e il chiaro segnale a supporto dell'integrazione sistemica come superamento dei tradizionali vincoli nella pianificazione sociale a livello locale.

---

## 80 La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera: tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo

Alessandra Cornice

Primi esiti dell'azione di sistema contenuta nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022. I benefici dell'azione pubblica congiunta su aspetti concreti delle condizioni di vita dei lavoratori, a fronte dei nodi critici perduranti con riferimento alla scarsa partecipazione delle imprese agricole alla Rete per un lavoro di qualità, e ai dubbi sull'efficacia delle politiche migratorie stante il fabbisogno crescente di lavoratori della filiera agroalimentare.

---

## 94 Scaffale - Rubrica di recensioni

Schiattarella R., *I valori in economia. Dall'esclusione alla riscoperta*, 2022

(Giuseppe Amari)

Barca F., Luongo P. (a cura di), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, 2022

(Fabio Berton)

D'Arrigo G., David P., *Next Generation EU e PNRR Italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, 2022

(Lucio Lussi)

Garibaldo F., Rinaldini M. (a cura di), *Il lavoro operaio digitalizzato. Inchiesta nell'industria metalmeccanica bolognese*, 2022

(Massimo De Minicis)

Campagna L., Lizza M., Pero L., *La fabbrica delle competenze e della dignità. Idee e progetti per il PNRR: Next Generation Italia*, 2022

(Francesca della Ratta-Rinaldi)

---

## 106 Per proporre un articolo

## 108 Norme bibliografiche

## Editoriale

# L'Italia alla prova della 'scienza per fare scienza'

Elena Cattaneo

Senatrice a vita e docente dell'Università Statale di Milano

### 1. L'Italia e le politiche per la ricerca

Nelle società moderne, scienza e politica esercitano due ruoli distinti ma fra loro complementari nel procedere verso il benessere della comunità: alla politica spetta la responsabilità della decisione, alla scienza il compito di condividere dati ed evidenze a disposizione, affinché – si auspica – nel promuovere l'interesse generale, le decisioni politiche possano avere alla base dati e non opinioni, guardare ad ampie prospettive di sviluppo e non al mero consenso a breve termine, promuovere migliori condizioni per tutti e non privilegi per pochi.

In Italia, la storica mancanza di sedi abituali di confronto e di conoscenza tra scienza e politica ha comportato che decisioni politiche su temi che in vario modo coinvolgevano la ricerca, dall'agricoltura alla medicina, si siano risolte in provvedimenti in aperta contraddizione con la realtà dei fatti. Non hanno fatto eccezione gli investimenti in ricerca, troppo spesso decisi in base a estemporanee necessità politiche. Su questo specifico punto, credo possa essere utile inquadrare il contesto, per capire gli errori da non ripetere. Per decenni la ricerca pubblica italiana è stata per lo più ignorata dalla politica e costretta ad accontentarsi di 'briciole' di investimento pubblico, ha arrancato tra risorse insufficienti, bandi a cadenze incerte, meccanismi di valutazione fragili, finanziamenti spesso poco trasparenti e frammentati tra una pletera di enti erogatori.

A caratterizzare l'oggi, che potremmo definire 'il tempo delle opportunità', è uno scenario costituito da una rinnovata attenzione pubblica nei confronti della ricerca e dalla certezza di fondi (si veda il Piano nazionale di ripresa e resilienza, PNRR) e di bandi (quindici quelli indicati nel calendario pubblicato dal Ministero dell'Università e della ricerca fino al dicembre 2022). Il futuro della ricerca italiana dipenderà da come riusciremo a gestire le opportunità del presente; nella consapevolezza che non ci sarà una seconda possibilità, bisogna comprendere che la prospettiva odierna non riguarda la crescita di singoli 'orticelli' ma dell'intero Paese, almeno per i prossimi trent'anni. Saranno le regole a fare la differenza, oltre alle risorse.

Nella voce enciclopedica *Il finanziamento della ricerca scientifica e le politiche dell'UE* che ho scritto nel 2018, insieme a Enrico Bucci e José De Falco, per i tipi di Treccani per il volume *Europa* ricordavo l'esempio della Germania che mi sembra utile riportare pressoché integralmente.

Fino al 2006, le università tedesche ricevevano un finanziamento dipendente semplicemente dalla propria dimensione e, in proporzione, uguale per tutte. Questo approccio è stato interrotto dal lancio della prima "iniziativa per il finanziamento dell'eccellenza", una legge con budget plurimiliardario che aveva come obiettivo promuovere almeno dieci università tedesche nell'élite mondiale delle istituzioni di ricerca, premiandole con finanziamenti notevolmente più elevati rispetto alle altre, ma lasciando a tutte l'opportunità di concorrere. L'iniziativa, pur non raggiungendo del tutto gli obiettivi prefissati, ha tuttavia riscosso un notevole successo anche fra gli accademici tedeschi, nonostante il processo di selezione sia stato definito "brutale" (Vogel 2016). La ragione di questo successo è molto semplice: senza intaccare i finanziamenti già disponibili per tutte le università tedesche, nonostante la concomitante crisi economica, la Germania ha investito risorse extra sulle università, tanto che il Ministero corrispondente è uno dei pochissimi il cui budget è stato accresciuto.

Al contrario, in Italia si è assistito negli ultimi decenni alla contrazione complessiva degli investimenti in ricerca – fatto salvo PNRR e PRIN (Progetti di ricerca di interesse nazionale) 'eccezionali' – nonché alla promozione di un modello di finanziamento non competitivo di enti privati di apposita istituzione, che svolgono ricerche condotte nel resto del Paese ma con il privilegio di fondi garantiti, prescindendo da necessità e risultati. Tra le ragioni di questa scelta è verosimilmente da ascrivere (oltre al ritorno del

consenso politico) la possibilità di ottenere risparmi di bilancio, perché la spesa per finanziare poche e selezionate istituzioni è inferiore a quella necessaria a finanziare in modo competitivo l'intero comparto della ricerca italiana.

Tuttavia, non ci sono evidenze che dimostrino come un simile modello di finanziamento pubblico privilegiato sia garanzia del miglior ritorno degli investimenti:

- a. la distruzione di un ecosistema ben differenziato di molti e diversi centri di ricerca, a vantaggio della concentrazione di fondi su pochi istituti, non produce effetti positivi, ma al contrario indebolisce la capacità scientifica di un Paese. Ciò avviene in ogni nazione in cui si siano misurati gli effetti di una politica di forte concentrazione delle risorse, come ad esempio nel Regno Unito (Adams e Gurney 2010; Adams e Smith 2003). Una simile azione penalizza particolarmente un Paese come l'Italia caratterizzato da un sistema di formazione universitaria e di ricerca diffuso su tutto il territorio;
- b. la definizione stessa di 'eccellenza scientifica' risulta estremamente variabile e non oggettiva. Analizzando le policy di finanziamento di cinque nazioni europee, infatti, si è trovata una grande varietà di definizioni, obiettivi e metodi per identificare e finanziare la cosiddetta 'eccellenza' delle istituzioni scientifiche. Il fatto che l'idea stessa di 'eccellenza' sia così variabile, tanto fra Paesi diversi quanto all'interno di un certo Paese man mano che il tempo passa e le maggioranze politiche cambiano, implica che la base stessa per premiare un istituto di ricerca invece di un altro appare labile e scarsamente giustificabile, in quanto priva di consenso generale (Cremonini *et al.* 2017). Addirittura, la retorica stessa dell'eccellenza universitaria appare priva di un significato preciso, tanto da rendere inutilizzabile tale concetto ai fini del finanziamento pubblico (Moore *et al.* 2017);
- c. l'eccellenza passata non serve a prevedere quella futura, nemmeno nel caso delle misure bibliometriche (per le quali è dubbia la correlazione con la qualità scientifica), fatta eccezione per gli effetti di "profezia autoavverante" dovuti al fatto che chi è ben finanziato ha maggiori probabilità di scoprire qualcosa (Penner *et al.* 2013). In particolare, pubblicazioni scientifiche ad alto impatto sono distribuite in maniera stocastica durante la carriera dei singoli scienziati (Sinatra *et al.* 2016), indipendentemente dal livello di finanziamento e dall'età del ricercatore considerato, per cui non è possibile prevedere che uno scienziato valutato scarsamente produttivo in un dato momento non pubblicherà una scoperta molto importante in futuro, né viceversa;
- d. la capacità di distinguere una ricerca che si rivelerà influente è scarsa, anche dopo che la ricerca è stata pubblicata (Moore *et al.* 2017). Inoltre, le valutazioni di eccellenza fatte dai diversi individui sono difficilmente aggregabili in forza di elementi comuni. Questa circostanza mina alla base l'idea che sia possibile anche solo riconoscere una ricerca eccellente, qualunque cosa questo significhi.

## 2. Il caso della Fondazione Human Technopole

Il caso dello Human Technopole (HT) è paradigmatico di come la politica possa investire in ricerca in senso contrario alle evidenze e alle necessità. Nel 2015, l'allora presidente del Consiglio Matteo Renzi annunciò un nuovo centro di ricerca da realizzare nei terreni ex-Expo, promettendo inizialmente un investimento di 1,5 miliardi di euro in dieci anni e decidendo a priori, senza confronto con la comunità scientifica, i temi e i futuri percettori di quelle risorse, al fine di realizzare un progetto scientifico dichiarato 'vincitore' senza gara né concorrenza. Questo è il peccato originale di un progetto nato per necessità politica (trovare una nuova funzione ai terreni ex-Expo), in cui la scienza ha rappresentato solo 'l'abito' per raccogliere consensi. Non mancarono critiche dal mondo accademico e istituzionale che convinsero il Governo successivo a cambiare rotta ridisegnando la governance del tecnopolo. Fu creato un ente terzo e autonomo, la Fondazione HT: ente di diritto privato interamente finanziato dal pubblico, dotato di un elaborato statuto e di una governance alle cui decisioni partecipano i Ministeri fondatori, Miur, Mef e Salute. Contestualmente la Legge di Bilancio 2016 garantiva all'ente un finanziamento annuale di circa 140 milioni all'anno, per sempre. Una cifra abnorme nel panorama della ricerca italiana, assegnata a un solo ente: basti pensare che per le ricerche dei 52 Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) sono previsti circa 140 milioni totali e che per i PRIN 2015

(anno di istituzione di HT), dopo due anni di assenza di bandi, si resero disponibili complessivamente 92 milioni di euro, da spalmarsi su tre anni, per i progetti di ricerca in tutte le discipline.

Quel 'peccato originale' ha alimentato un dibattito pubblico e istituzionale durato anni, alla ricerca di una soluzione in grado di assicurare ai cittadini il corretto e produttivo investimento di quelle risorse pubbliche, eliminando il privilegio inizialmente concesso. Nel 2019, con la Legge di Bilancio – a partire da un mio emendamento poi sostenuto dai Ministeri fondatori – il Parlamento ha assegnato una 'nuova missione nazionale' ad HT stabilendo di dedicare la parte maggioritaria delle risorse pubbliche conferite annualmente all'ente (perciò, fino a una diversa definizione, almeno il 50,1%) all'identificazione, creazione e gestione di Piattaforme nazionali (PN) tecnologiche all'avanguardia, scelte dalla comunità scientifica, a disposizione di tutti i ricercatori italiani. Successivamente alla legge, nel dicembre 2020, la Fondazione e i Ministeri fondatori hanno firmato una Convenzione in cui si stabiliscono in modo chiaro le regole e le risorse per la realizzazione di quanto indicato dalla Legge del 2019. In particolare, l'articolo 5 stabilisce che a partire dal 2021 una quota non inferiore al 55% delle risorse pubbliche annualmente erogate ad HT deve essere dedicata a realizzare, implementare e rendere accessibili a tutti i ricercatori del Paese le nuove PN sulle Scienze della vita da identificare mediante consultazione pubblica, PN che saranno ad accesso libero ad ogni studioso del Paese, in modo continuativo, competitivo e con copertura totale dei costi sperimentali e di spostamento. Quel 55% corrisponde per il 2021 a oltre 61 milioni di euro, per l'anno in corso (2022) a circa 73,5 milioni e, a partire dal prossimo e per sempre (quindi ben oltre il 2026, quando gli investimenti del PNRR andranno esaurendosi), a oltre 77 milioni. Al 'tempo delle briciole' queste somme erano un miraggio.

Le risorse del 2021 non utilizzate per le finalità della Convenzione non andranno perse, il documento sottoscritto da HT e Ministeri prevede infatti che alla chiusura di ciascun esercizio finanziario, ogni residua disponibilità delle risorse previste per l'anno trascorso sia aggiunta alla disponibilità dell'anno successivo.

La Convenzione sottoscritta nel dicembre 2020, inoltre, ha introdotto una modalità di coinvolgimento della comunità scientifica italiana pubblica, aperta, inclusiva e trasparente che credo sia senza precedenti nel nostro Paese.

Tra il 23 luglio e il 30 settembre 2021 si è svolta la consultazione pubblica di primo livello che ha coinvolto 167 degli stakeholder maggiormente rappresentativi nell'ambito della ricerca italiana nelle *life sciences*. Questa fase ha prodotto 29 proposte di PN tecnologiche, sia da singole istituzioni, sia da un coordinamento di enti.

Il Comitato tecnico — costituito ad hoc per gestire tutta la consultazione — ha raggruppato le proposte selezionate in tre aree progettuali (OMICS, IMAGING e DATA ANALYSIS). Dal 19 aprile al 31 maggio 2022 si è svolta la consultazione pubblica di secondo livello aperta a ciascun ricercatore del Paese che, forte delle competenze e conoscenze acquisite sul campo, ha avuto la possibilità di proporre, motivandole, eventuali migliorie alle PN prescelte con la consultazione di primo livello.

Mentre scrivo, si attende la relazione finale del Comitato tecnico che tirerà le somme delle due fasi descritte. Dalla relazione risulterà un elenco, in scala di priorità, delle PN richieste dalla comunità scientifica del settore, complete dei relativi servizi, attività e tecnologie, da realizzare presso HT. L'ultima fase del processo sarà poi nelle mani della governance di HT, cui spetterà deliberare la realizzazione delle PN. Ricapitolando, fino al 2019 HT era un ente di diritto privato finanziato dal pubblico che avrebbe avuto la possibilità di utilizzare 140 milioni all'anno di risorse pubbliche per ricerche in ambito *life science*, in modo privilegiato, creando un sistema di 'concorrenza sleale' nei confronti di altri enti che conducono ricerche nello stesso ambito ma non hanno fondi garantiti, bensì devono conquistarli in competizioni nazionali e internazionali, oltre a dover adempiere a molti obblighi burocratici e di amministrazione e a garantire le attività didattiche. Oggi, invece, HT si caratterizza come ente di diritto privato finanziato dal pubblico che, con la parte maggioritaria (il 55%) dei fondi che riceve dallo Stato, realizza una missione nazionale, nell'interesse primario dell'intera ricerca del Paese, costruendo e mettendo a disposizione di tutti i ricercatori italiani infrastrutture all'avanguardia e competenze – decise in base alle esigenze generali dalla comunità scientifica nazionale sulle scienze della vita – per realizzare le parti tecnologiche dei progetti dei ricercatori di tutta Italia, a valle di una valutazione sempre aperta e competitiva.

Il risultato odierno è forse il migliore che si potesse ottenere considerando le (pessime) premesse. Ma quali erano le alternative?

C'è un esempio rappresentativo di come, nel mondo, si realizzino analoghi investimenti pubblici per finanziare le grandi infrastrutture di ricerca alla frontiera della conoscenza. Espressione 'empirica' di quella che viene efficacemente definita come "la scienza del fare scienza".

Nel 2010 lo Stato di New York decise di investire in un nuovo polo di ricerca scientifica, l'Applied Sciences New York City. Per realizzarlo, l'allora sindaco Michael Bloomberg si affidò a una competizione scientifica mondiale. La politica – fatte le sue scelte – lasciò quindi spazio alla scienza e al suo metodo. Il bando diede luogo a 18 progetti elaborati da 27 istituzioni di 8 Paesi stranieri e 6 diversi Stati americani. A vincere, un anno dopo, fu il progetto presentato dalla cordata composta dalla statunitense Cornell University e dal politecnico israeliano Technion.

Se, sulle orme di Bloomberg, il Governo nel 2015 si fosse limitato a decidere il luogo (ex-Expo), l'entità (140 mln/anno) e l'ambito (le scienze della vita) dell'investimento, per poi consultare in maniera trasparente la comunità scientifica in merito alle pratiche migliori per assicurare crescita e competitività e creare valore aggiunto, senza negare al Paese l'opportunità di sapere se esistesse un progetto migliore, non avremmo impiegato gli ultimi sei anni a riaffermare, perlomeno in Italia, un principio basilare per chi conosce e applica il metodo della scienza in ogni ambito. Vale a dire che la conoscenza si alimenta con la libertà, propria e degli altri, di competere affinché in ogni occasione sia solo la forza di un'idea, messa a confronto e valutata con tutte le altre, a decretare il merito e la vittoria.

## Bibliografia

- Adams J., Gurney K. (2010), *Funding Selectivity, Concentration and Excellence. How Good is the UK's Research?*, Oxford, HEPI Publications- Higher Education Policy Institute <<https://bit.ly/36t5sYj>>
- Adams J., Smith D. (2004), *Research and Region: an overview of the distribution of research in UK Regions, regional research capacity and links between strategic research partners*, Oxford, HEPI
- Cattaneo E., Bucci E., De falco J (2018), Il finanziamento della ricerca scientifica e le politiche dell'UE. Ricerca, in *Enciclopedia italiana Treccani*, vol.II, pp.420-428, Milano, Treccani
- Cremonini L., Horlings E., Hessels L.K. (2017), Different recipes for the same dish: Comparing policies for scientific excellence across different countries, *Science and public policy*, 45, n.2, pp.232-245
- Evidence Ltd. (2003), *Funding research diversity: The impact of further concentration on university research performance and regional research capacity*, London, Universities UK
- Moore S., Neylon C., Paul Eve M., Paul O'Donnell D., Pattinson D. (2017), "Excellence R Us": university research and the fetishisation of excellence, *Palgrave Communications*, 3, n.1, 16105
- Penner O., Pan R.K., Petersen A.M., Kaski K., Fortunato S. (2013), *On the Predictability of Future Impact in Science*, Scientific Reports, 3, n.1, 3052
- Sinatra R., Wang D., Deville P., Song C., Barabási A.-L. (2016), Quantifying the evolution of individual scientific impact, *Science*, 354, Issue 6312
- Vogel G. (2016), Germany's excellence program gets good grades, *science.org*, January <<https://bit.ly/3ioqr0N>>

# Conceptualisation and measurement of health

David Blane

Imperial College London

The present brief article sketches the various ways in which health has been defined and measured in quantitative linked register and survey research. Health, mortality, morbidity, functioning, quality of life and biomarkers are considered. A case is made for using the survey questionnaire measure of limiting long-standing illness in labour market economics.

*Il presente articolo delinea i vari modi in cui la salute è stata definita e misurata nella ricerca su dati di tipo survey e quantitativi di fonte amministrativa. Sono presi in considerazione salute, mortalità, morbilità, capacità funzionali, qualità della vita e biomarcatori. Negli studi di economia del lavoro, si sostiene l'opportunità di utilizzare le misure – derivanti da questionario – relative alle malattie di lungo corso che comportano limitazioni per i lavoratori.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2021-03-1

## Citation

Blane D. (2022), Conceptualisation and measurement of health, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.8-13

## Keywords

Health  
Labour market  
Quality of life

## Parole chiave

Salute  
Mercato del lavoro  
Qualità della vita

## Presentation (by Chiara Ardito<sup>1</sup>)

In February 2022 the “Laboratorio Riccardo Revelli – Centre for employment studies” organised its second biannual workshop on *Technological change, health, inequality and data for policy evaluation*. The workshop consisted of two parts, one on ‘Technological change in the workplace during the fourth industrial revolution’ and the second on ‘Health and inequality’.

During this workshop professor David Blane delivered a talk about the challenges in measuring health. David Blane is emeritus professor at the School of Public Health at Imperial College London, and a longtime friend and collaborator

with researchers at Laboratorio Revelli and at the Epidemiology Research Centre of Piemonte on various projects on the health effects of work-life extension and on the biological and political determinants of socioeconomic health inequalities<sup>2</sup>.

In his speech, prof. Blane analysed the main measures of health that are used by labour economists and social scientists. For example, when investigating the health effects of a public policy, the health determinants of labour market participation and earnings, or the extent of health inequalities across socio-economic classes, researchers need to rely on an appropriate measure of health. These areas of research have gained an overwhelming

Commissioned article, following Torino presentation on April 25, 2022, at the workshop on Technological change, health, inequality and data for policy evaluation.

<sup>1</sup> Epidemiology Unit, Piedmont Region & Department of Economics and Statistics, Torino University.

<sup>2</sup> See for example, ‘To Work or Not to Work? The Effect of Higher Pension Age on Cardiovascular Health’, *Industrial Relation* 2021; ‘Work and Health: old and new challenge for the welfare’, *Sociologia del Lavoro* 2018; ‘Trends in mortality by labour market position around retirement ages in three European countries with different welfare regimes’, *International Journal of Public Health* 2013; ‘Social-biological transitions: how does the social become biological?’, *Longitudinal and Life Course Studies* 2013.

attention during the dramatic events spurred by the recent Covid pandemic crisis, which has so profoundly changed our concepts of health, and the way we work and organize our relationships.

Although labour economics has a long tradition in studying the health effects of pension rules, healthcare, security provisions at work, and similar public policies, the understanding and the recognition of the specific strength and weaknesses of the different health measures at hand has been generally overlooked. In his speech, Blane has highlighted often neglected nuances that lie behind popular health measures that are available to researchers thanks to the increasing availability of data. These include health data made available from large international surveys, the increasingly accessibility of administrative records with their potential of linking hospital admission, drugs prescription and historical mortality registers, and finally the upsurge of biomarkers data, which are included in large surveys such as Understanding Society or SHARE.

As pointed out by Blane, researchers should not underestimate the peculiarities of each definition of health that is adopted. The main message of his speech is that health is a multi-dimensional concept, and its measurement follows the historical evolution of medical and even administrative advances. For this reason, social scientists should think more deeply about whether a given measure of health actually allows to capture the mechanisms and the welfare dimensions that they think are the most relevant when analyzing a public policy.

## Introduction

The author of the present piece has learnt much from econometricians, particularly careful instrumental variable analysis and propensity score matching, and humbly tries to repay the debt by looking at health from their point of view.

The World Health Organisation's 1948 foundation definition is a good place to start: Health is [...] *A state of complete physical, mental and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity.* Nowadays some try to belittle this idea by describing it as aspirational but, to the present author at least, the concept of health being more than the absence of disease is too important to be brushed aside.

It helps to see health from a life course

perspective in which the biological and the social interact: optimum growth and development as an embryo, child and adolescent; maintenance of peak functioning into mid-adulthood; slow attrition of functional capacity through early old age; and resilience against the adversities of older ages. With each of these stages influenced by social circumstances and because the social structure tends to accumulate social disadvantages across the life course, the emergence of social class differences in life expectancy, healthy life expectancy and disability-free life expectancy (Blane *et al.* 2016).

## 1. Mortality

Historically, all-cause mortality was the first health measure to be collected systematically. It has the attraction of high reliability (normally there is agreement about whether a person is alive or dead), so you have a potentially reliable numerator from which to calculate age-adjusted mortality rates. For this potential to be realised, two things are required. First, you need a nationally organised system of death registration; such a system in Britain was legislated in 1837 but was not considered fit for purpose until the 1850s (McKeown and Lowe 1966). Second, there needs to be agreement about who counts as having been alive. Deaths, like births and marriages, in pre-1837 Britain were recorded by the local Anglican Church, which did not recognise and hence excluded atheists and other dissenters; for similar reasons stillbirths and unbaptised neonates were also excluded. And sanctimonious prejudice against the children of unmarried mothers created a market for *baby farms* where infant deaths were common and often unrecorded (Smith 1979). Such flaws had been largely corrected in Britain by the start of the Twentieth Century although, unfortunately, the problem of low validity remains; all-cause mortality measures the chances of being alive but is silent about whether those alive are healthy.

As a measure of health, cause-specific mortality shares the problem of low validity with all-cause mortality, with the additional problem of probably lower reliability. First, a clinical diagnosis is an *in vivo* hypothesis until validated by either pathological examination of post-mortem or surgically excised tissue or, more recently, invasive technologies like angiography. Second, it is vulnerable to formal and

informal influences. Most deaths nowadays occur at older ages where co-morbidities are common, which leaves room for uncertainty and disagreement about which disease was the cause of death. Also, death certification rules now prohibit functional causes of death like *Old Age* and *Frailty*, which may nudge clinicians towards certifying a clinical cause like dementia. Informally, there is a widespread professional preference to avoid the Coroner's Court, an appearance at which is likely if a death certificate contains any suggestion of violence, malpractice, or neglect; where there is room for uncertainty, certifying a justifiable disease as the cause of death may have the advantage of avoiding the Coroner's Court.

Before leaving this high reliability-low validity measure of health, it is worth mentioning an intellectual framework and an administrative tool. Health is a moving social and biological target. Sometimes the change comes from the biological side of the phenomenon, as when a coronavirus mutated into SARS-CoV-2 to unleash the Covid-19 pandemic. Other times it comes from its sociological side, as with the de-criminalisation of homosexuality after which, hey presto, same sex love is no longer a disease. The World Health Organisation tries to bring order to this situation by creating, and periodically revising, an *International Classification of Diseases*.

## 2. Morbidity

Compared with mortality, morbidity is a somewhat more valid measure of health, but it is less reliable. One widely used measure of morbidity is the survey question *Have you been told by a doctor that you suffer from any of these diseases?*, followed by a list of the most prevalent and serious ones. The main problem with this measure, and indeed any others that depend on medical input, is the Inverse Care Law: *The availability of good medical care tends to vary inversely with the need for it in the population served*, with its consequence that those in the poorest health are least likely to know it (Tudor Hart 1971). And if this applies in rich countries like UK, it is magnified in the developing world, where most humans live, as found by Gindo Tampubolon's study of Covid-19 in Indonesia where the pandemic unearthed a mass of previously undiagnosed chronic disease (Tampubolon 2021).

Access to good quality medical care is not the

only factor influencing a lay person's knowledge of their own health, which is also influenced by illness behaviour – what people do when they feel unwell. If you ask a random sample of the population whether they have felt unwell at any time in the past month their responses, which were first analysed 50 years ago (Wadsworth *et al.* 1971) and have been remarkably stable since, are roughly: 20% symptom-free; 20% symptoms ignored; 20% symptoms self-medicated with *Over-the-counter* chemist shop medicines; 20% symptoms discussed with family and friends to which, more recently, has been added Internet search; 20% symptoms consulted a doctor. So, consulting a doctor is a comparatively rare response to feeling unwell, which mostly happens when family and friends advise it, and the illness interferes with paid employment and the other demands of everyday life.

Some researchers try to take a short-cut around this complexity by asking lay people to assess their own health, which they justify by pointing to the correlation between people's answers to the question and their likelihood of having a chronic disease and raised risk of premature death. The problems with such self-assessed (or *self-rated*) health are numerous and include: first, the clinical iceberg, which is the proportion of disease in a population unknown to doctors (Last 1963), estimated in a rough and ready way at one case known to one at the same level of severity not known; second, the *Worried Well* whose numerous repeated medical consultations fail to reveal any pathology; and third, variation in lay people's interpretation of health, described first by Claudine Herzlich in France (Herzlich 1973), whereby the least advantaged equate health with being able to discharge one's social responsibilities while the more advantaged expect also to have a feeling of strength and wellbeing; findings replicated subsequently by other researchers in Scotland and United States of America.

## 3. Functioning

With functional measures of health, we get closer to the WHO's initial idea, elaborated subsequently by Economics Nobel Laureate Amartya Sen's formulation: [...] *the capability to live a life you have cause to value* (Sen 1992). There are survey questionnaire measures of functioning, like Activities of Daily Living, but these lack objective

quantification. Frailty shares the same problem but compensates by getting to the heart of the matter: the loss of energy and strength and easy exhaustion which often accompanies older ages as a prelude to death (Watts *et al.* 2019). For various professional reasons, the clinical manifestations of functional loss, like falls, incontinence and joint pain, are greatly under-recorded despite their often-devastating effect on self-image and independence (Netuveli *et al.* 2005). Objective measures of functioning like the *flamingo test* (standing on one leg, as a measure of balance), *get up & go test* (getting out of an armchair and crossing the room, as a measure of flexibility) and walking speed, as a measure of balance and muscular strength have been developed for use in studies of ageing, but they require an interviewer to ensure protocol adherence and to stopwatch-time the performance. In addition, simple instruments are available to measure lung function (peak flow meter) and muscular strength (hand grip dynamometer), which can be self-administered (Cheval *et al.* 2019; Cheval *et al.* 2018).

Some measures of quality of life were designed with functioning rather than disease in mind (Higgs *et al.* 2003). One such (CASP-19) assesses the level of Control, Autonomy, Self-realisation, and Pleasure among people in early old age. CASP-19 scores appear to be independent of most biomarkers (Wu *et al.* 2015), but predict all-cause mortality risk, at least in the short term (Netuveli *et al.* 2012).

#### 4. Objective measures

Anthropometric measurement of height and weight, if conducted to protocol, are valid and reliable measures of growth and development during childhood and adolescence and, when related to each other in a simple ratio, give the Body Mass Index measure of dangerous over-weight and under-weight. Most other survey biomarkers have been taken from clinical practice, so are more likely to reflect disease rather than health. Here blood analytes predominate, particularly those associated with cardiovascular diseases, although a few studies also include other special investigations like X-rays, magnetic resonance imaging (MRI scans) and electrocardiograms (ECGs). These data need to be used cautiously by those with little training in biology; and it is important to remember that there

are no biomarkers of mental health and wellbeing nor of most cancers, which together account for a large proportion of total morbidity.

#### 5. Health in labour market econometric analyses: recommendation

The preceding sections hopefully demonstrate that there is no perfect measure of health. Rather the choice of which measure of health to use needs to be determined by the research question at hand. And the results obtained by using that measure need to be interpreted in the light of that measure's strengths and weaknesses. For example, the author of the present piece is interested in the possible health consequences of raising the State Pension Age (Ardito *et al.* 2020) and questions whether life expectancy is a reasonable measure to use as its official driver.

Labour market economics, in partial contrast, presumably needs to consider health as a pre-condition for labour market entry or as a cause of early labour market exit. The ages involved will be the normal years of working life, say late adolescence to early old age, when the best hours of most days during the best years of most lives are spent in paid employment. In terms of the biology of health, this period of the life course will involve the maintenance of peak functioning into mid-adulthood; then slow attrition of functional capacity through to early old age. Or its converse, premature loss of peak functioning followed by accelerated attrition of functional capacity.

In addition to the study's research question, the choice of health measure may be limited by what is available in the data set being used. If you are lucky or have chosen wisely, your data set will contain the limiting long-standing (or long-term) illness measure, which can be considered a standard survey question, having been included in the British General Household Survey since its inception in 1971 and its Decennial Census since 1991. And, unlike the self-assessed (or *self-rated*) health question, limiting long-standing illness has a clinical correlate in chronic disease; as well as being a powerful predictor of quality of life and mortality risk. If the limiting long-standing illness measure is not in your data set, use whatever else is available, but remember to think about the direction of bias involved and, perhaps, re-run

the analysis using a second measure, as a form of sensitivity analysis.

### 6. An afterthought

Two examples may be helpful. First, Bartley and Owen's paper from a quarter-century ago (1996), which used a sequence of annual cross-sectional General Household Surveys to compare rates of employment, unemployment and economic inactivity among men with and without limiting longstanding illness (LLSI) in different social classes during an historical period that included the 1980's economic recession and de-industrialisation. The likelihood of paid employment was found to be less affected by limiting longstanding illness among those in the most advantaged (85% of men with LLSI employed in 1979; 75% in 1993) than in the most disadvantaged occupations (70% in 1979; 40% in 1993), with this difference becoming wider and less reversible during the economic recession.

Second, Goldblatt's somewhat more recent Figure 1 (Marmot *et al.* 2010, 17) that uses limiting

longstanding illness to chart disability-free life expectancy against neighbourhood income; and relates these data to currently legislated changes in eligibility for the UK State Old Age Pension, which at present is 66 years for both women and men. The Figure shows that disability-free life expectancy is lowest, at 52 years, in neighbourhoods with the lowest incomes; and that it improves with rising neighbourhood affluence to 66 years for the least deprived 25-30 per cent of all neighbourhoods. On these data, only the most affluent 5-10 per cent of all neighbourhoods will have a disability-free life expectancy of more than 68 years when the currently legislated increase in the State Pension Age to 68 years is enacted.

### Acknowledgements

I am grateful to my colleagues in Torino (Chiara Ardito; Angelo d'Errico; Roberto Leombruni) for inviting my participation in their workshop; and to the Editorial Board of JIIPPA for inviting the present follow-up piece.

## References

- Ardito C., Leombruni R., Blane D., d'Errico A. (2020), To work or not to work? The effect of higher pension age on cardiovascular health, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 59, n.3, pp.399-434
- Bartley M., Owen C. (1996), Relation between socioeconomic status, employment and health during economic change 1973-93, *British Medical Journal*, 313, n.7055, pp.445-449
- Blane D., Akinwale B., Landy R., Matthews K., Wahrendorf M., Wahl H.-W., Hayward M.D., Liefbroer A.C., Mishra G.D., Ferreira I., Koupil I. (2016), What can the life course approach contribute to an understanding of longevity risk?, *Longitudinal and Life Course Studies: International Journal*, 7, n.2, pp.165-196
- Cheval B., Chabert C., Orsholits D., Sieber S., Guessous I., Blane D., Kliegel M., Janssens J.P., Burton-Jeangros C., Pison C., Courvoisier D.S., Boissongotier M.P., Cullati S., (2019), Disadvantaged early-life socioeconomic circumstances are associated with low respiratory function in older age, *The Journals of Gerontology: Biological Sciences. Series A*, 74, n.7, pp.1134-1140
- Cheval B., Boissongotier M.P., Orsholits D., Sieber S., Guessous I., Gabriel R., Stringhini S., Blane D., van der Linden B.W.A., Kliegel M., Burton-Jeangros C., Courvoisier D.S., Cullati S. (2018), Association of early- and adult-life socioeconomic circumstances with muscle strength in older age, *Age and Ageing*, 47, n.3, pp.398-407
- Herzlich C. (1973), *Health and Illness. A social psychological analysis*, London, Academic Press
- Higgs P., Hyde M., Wiggins R., Blane D. (2003), Researching quality of life in early old age. The importance of the sociological dimension, *Social Policy & Administration*, 37, n.3, pp.239-252
- Last J.M. (1963), The iceberg 'completing the clinical picture' in general practice, *The Lancet*, 282, n.7297, pp.28-31
- Marmot M., Allen J., Goldblatt P., Boyce T., McNeish D., Grady M., Geddes I. (2010), *Fair Society, Healthy Lives. The Marmot Review*, London, Institute of Health Equity
- McKeown T., Lowe C.R. (1966), *An Introduction to Social Medicine*, Oxford, Blackwell Scientific Publications
- Netuveli G., Hildon Z., Montgomery S., Wiggins R., Blane D. (2005), Functional limitation in long standing illness and quality of life. Evidence from a national survey, *British Medical Journal*, 331, n.7529, pp.1382-1383
- Netuveli G., Pikhart H., Bobak M., Blane D. (2012), Generic quality of life predicts all-cause mortality in the short term. Evidence from British Household Panel Survey, *Journal of Epidemiology and Community Health*, 66, n.10, pp.962-966
- Sen A. (1992), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press
- Smith F.B. (1979), *The People's Health 1830-1910*, London, Croom Helm
- Tudor Hart J. (1971), The inverse care law, *The Lancet*, 297, n.7696, pp.405-412
- Tampubolon G. (2021), Study of pre-existing chronic disease and Covid-19 in Malang Region, in *Interdisciplinary Health Research group, SLLS-Society for Longitudinal and Life Course Studies*, webinar, 22 June
- Wadsworth M.E.J., Butterfield W.J.H., Blaney R. (1971), *Health and Sickness: the Choice of Treatment. Perception of illness and use of services in an urban community*, London, Tavistock Publications
- Watts P.N., Blane D., Netuveli G. (2019), Minimum income for healthy living and frailty in adults over 65 years old in the English Longitudinal Study of Ageing. A population-based cohort study, *BMJ Open*, 9, n.2, article e025334
- Wu T.-Y., Chie W.-C., Liu C.-K., Netuveli G., Blane D. (2015), Association of quality of life with laboratory measurements and lifestyle factors in community dwelling older people in Taiwan, *Aging & Mental Health*, 19, n.6, pp.548-559

### David Blane

d.blane@imperial.ac.uk

Professor Emeritus of Imperial College London, Honorary Professor of University College London and Fellow by Distinction of UK Faculty of Public Health. His last publications include: Ardito C., Leombruni R., Blane D., d'Errico A., To work or not to work? The effect of higher pension age on cardiovascular health, *Industrial Relations Journal*, 2020; Watts P., Blane D., Netuveli G., Minimum income for healthy living and frailty in adults over 65 years old in the English Longitudinal Study of Ageing: a population-based cohort study, *BMJ Open*, 2019; Glickman M., Bartley M., Blane D., *Occupational pensions: a bridge between social class before and after labour market exit?*, International Centre for Life Course Studies in Society and Health Working Paper 2, 2018.

# Gli indicatori di benessere nella programmazione economica in Italia

## Un esempio virtuoso di sinergia tra ricerca e policy making

**Simona Tenaglia**

Ministero dell'Economia e delle finanze

L'inserimento degli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) all'interno della programmazione economica e di bilancio. Questa integrazione rappresenta un esempio di sinergia tra attività di ricerca e policy making per varie ragioni: gli indicatori selezionati sono parte del framework teorico elaborato da Cnel e Istat all'interno del progetto BES; l'Istat fornisce i dati per le analisi; lo sviluppo da parte del Ministero dell'Economia per nuove metodologie di analisi e modelli di previsione richiede un continuo confronto con l'Istat.

*The paper describes the Italian experience of monitoring and evaluating public policies through the integration of Equitable and Sustainable Well-being indicators (BES: Benessere equo e sostenibile) into economic and budgetary planning. This integration represents an example of synergy between research activities and policy-making for several reasons: the selected indicators are part of the theoretical framework developed by Cnel and Istat within the BES project; Istat provides the data for the analysis; the development by the Ministry of Economy of new methodologies of analysis and forecasting models requires a continuous comparison with Istat.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-2

### Citazione

Tenaglia S. (2022), Gli indicatori di benessere nella programmazione economica in Italia. Un esempio virtuoso di sinergia tra ricerca e policy making, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.14-25

### Parole chiave

Indicatori sociali  
Programmazione economica  
Valutazione delle politiche

### Keywords

Social indicators  
Economic planning  
Policy evaluation

### Introduzione

Il presente lavoro descrive l'esperienza italiana di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche attraverso l'inserimento degli indicatori di Benessere equo e sostenibile (BES) nel ciclo di programmazione economica e di bilancio, esercizio che è parte del più ampio dibattito *Oltre il PIL*. Si tratta di un esempio di sinergia positiva tra risultati e progressi nella ricerca statistica e sociale e processo di valutazione

delle politiche. I 12 indicatori entrati a far parte della programmazione economica sono stati selezionati a partire dal framework teorico del progetto BES. Un provvedimento legislativo<sup>1</sup> ha successivamente modificato la legge di contabilità e finanza pubblica<sup>2</sup>, prevedendo l'introduzione degli indicatori nel processo di bilancio.

L'Istat ha avuto diversi ruoli in tale processo, dall'elaborazione insieme al Cnel del framework te-

<sup>1</sup> I commenti espressi sono personali dell'Autrice e non coinvolgono le istituzioni di appartenenza.

<sup>2</sup> Si tratta della Legge n.163 del 2016.

<sup>3</sup> Si tratta della Legge n.196 del 2009.

orico, alla trasmissione delle basi di dati necessarie per monitorare e prevedere gli effetti delle misure inserite nella Legge di Bilancio sui diversi domini di benessere. Queste attività hanno richiesto sin dall'inizio un continuo scambio e collaborazione tra le due istituzioni<sup>3</sup>, collaborazione che si è consolidata negli anni in termini di analisi e di elaborazione di riflessioni sui modelli di previsione. Alcuni indicatori BES sono utilizzati da vari ministeri per la predisposizione della Nota integrativa. L'esperienza italiana non è isolata, si inserisce nel più ampio dibattito sulla qualità della vita in cui molti organismi internazionali quali l'OCSE, la Commissione europea, l'Eurostat e le Nazioni Unite hanno dato un contributo fondamentale proponendo l'adozione sia di dashboard di indicatori (e.g. il *social scoreboard* proposto dalla Commissione europea o gli stessi *Sustainable Development Goals* (SDGs)) sia di indicatori sintetici (e.g. l'*Indice di Sviluppo umano* elaborato dalle Nazioni Unite). Il PIL, infatti, descrive il progresso sociale in termini finanziari, ma non è in grado di rappresentarlo in senso più ampio, né di cogliere la complessità della realtà<sup>4</sup>. Per tale ragione molti studiosi hanno ritenuto opportuno creare altri indicatori per affiancarlo. Il moltiplicarsi delle iniziative ha poi reso necessario integrare varie esperienze. In particolare, la Commissione europea ha richiesto che i piani nazionali di riforma dei Paesi membri siano formulati nell'ottica del raggiungimento degli SDGs. L'Italia, oltre a questo impegno, ha cercato di allineare gli indicatori BES agli SDGs, lavoro affidato alla Cabina benessere Italia.

Il lavoro è articolato nel modo seguente. Nel primo paragrafo sono descritte la nascita e l'evoluzione degli studi sulla qualità della vita, le principali esperienze internazionali in tema di misurazione del benessere, chiarendo le ragioni per cui è parso opportuno andare oltre il PIL utilizzando altri framework teorici. Nel secondo paragrafo viene presentata l'esperienza italiana, consistente sia nel progetto BES Cnel e Istat, sia nella modifica introdotta nel proces-

so di bilancio, valutandone l'opportunità. Viene poi descritto l'uso degli indicatori BES nella Nota integrativa da parte dei ministeri. Nell'ultimo paragrafo sono presentate alcune considerazioni finali.

### 1. Andare Oltre il PIL: le esperienze internazionali di misurazione del benessere multidimensionale

A partire dagli anni Sessanta negli Stati Uniti e poi in Europa si era diffusa l'idea che una vita di qualità non fosse legata soltanto alla maggiore disponibilità di beni e servizi. Si riteneva che il benessere fosse un fenomeno multidimensionale, comprendente anche aspetti di natura sociale e ambientale. Per tale ragione il Prodotto interno lordo (PIL) non era ritenuto in grado di catturare molte dimensioni fondamentali della vita umana e non forniva alcuna indicazione sulla disuguaglianza e sulla sostenibilità futura. Inoltre, si riteneva che il benessere materiale fosse meglio descritto dal reddito familiare e dai consumi piuttosto che dalla produzione (Diener e Suh 1997; Stiglitz *et al.* 2009). Sono così nate numerose esperienze di ricerca per fornire delle alternative o delle misure complementari al PIL e che riflettono meglio le nozioni di *human wellbeing and flourishing* (Sen 1995 e 1999; Alkire 2008). Questo movimento ha preso il nome di *Oltre il PIL* e in esso rientrano numerosi framework che misurano il benessere a livello individuale, familiare e comunitario attraverso dashboard di indicatori o indicatori sintetici (Costanza *et al.* 2009).

L'OCSE, le istituzioni europee (la Commissione europea e l'Eurostat<sup>5</sup>, il Consiglio europeo e il Parlamento europeo), l'ONU e molti istituti nazionali di statistica hanno contribuito in modo decisivo alla diffusione di queste idee ed esperienze.

L'OCSE, in particolare, ha sostenuto e favorito il dibattito e la condivisione delle varie sperimentazioni organizzando, a partire dal 2004, degli incontri periodici<sup>6</sup>. Nel giugno 2007 diversi organismi internazionali hanno adottato la *Dichiarazione di Istanbul*<sup>7</sup>, raggiungendo un primo consenso sulla necessità di

3 Per svolgere tale attività il Ministero dell'Economia e delle finanze collabora anche con altre istituzioni, tra le quali il Ministero della Giustizia e l'Ispra.

4 Simon Kuznets (1934), ideatore insieme a Richard Stone del sistema dei conti nazionali, ha affermato che "...il benessere di una nazione può difficilmente essere dedotto dalla misura del reddito nazionale".

5 L'Eurostat è l'Ufficio statistico dell'Unione europea che opera come una direzione generale della Commissione europea.

6 Si tratta dei *World Fora Statistics, Knowledge and Policy* organizzati dall'OCSE a Palermo nel 2004, a Istanbul nel 2007, in Busan nel 2009, a Nuova Delhi nel 2012, a Guadalajara nel 2015, a Incheon nel 2018.

7 La Dichiarazione di Istanbul è stata adottata a giugno 2007 dalla Commissione europea, dall'OCSE, dall'Organizzazione della conferenza islamica, dalle Nazioni Unite, dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) e dalla Banca mondiale, <https://bit.ly/3H7SFsB>.

misurare il progresso della società andando oltre le misure economiche.

Un momento di svolta si è avuto nel 2009 con la pubblicazione del Rapporto Sen-Stiglitz-Fitoussi (SSF)<sup>8</sup>. Sulla base delle indicazioni in esso contenute molti istituti nazionali di statistica hanno creato degli strumenti per la misurazione del benessere inteso in senso multidimensionale. L'OCSE ha implementato le raccomandazioni del Rapporto SSF in modo agevole poiché disponeva di un framework in grado di misurare la qualità della vita in senso più ampio. Grazie a tale lavoro nel 2011 è stato creato il *Better Life Index* ed è stato pubblicato il Rapporto *How's life* (OECD 2011). Sono seguiti nel 2012 il lancio della *Inclusive Growth initiative*, e il rilascio nel 2018 del *Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, con l'obiettivo di fornire ai governi un'analisi dei *drivers di policy* per una crescita in grado di favorire la realizzazione degli individui.

I lavori della Commissione SSF sono poi proseguiti grazie alla creazione nel 2013 dell'*High Level Expert Group* (HLEG)<sup>9</sup>, ospitato dall'OCSE, i cui lavori si sono protratti fino al 2018. L'obiettivo dell'HLEG è stato quello di focalizzare l'attenzione sul policy making e sulla formulazione di framework statistici di utilità per i decisori politici.

Infine, in un recente convegno<sup>10</sup> l'OCSE ha sottolineato come a partire dal 2021 l'attenzione sarà rivolta alle politiche al fine di impiegare meglio le risorse pubbliche, utilizzando l'approccio dell'*Economy of*

*Well-being*<sup>11</sup> (OECD 2019). Questo approccio, in linea con il *Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, mette le persone e il loro benessere al centro delle decisioni di policy.

Anche le istituzioni europee hanno fornito un grande contributo al dibattito sull'uso di un concetto di benessere multidimensionale. Nel 2007 la Commissione europea, il Parlamento europeo, il Club di Roma, l'OCSE e il WWF si sono riuniti in un convegno, all'interno dell'iniziativa *Beyond GDP*, per comprendere quali indici fossero più adatti per misurare il progresso e come potessero essere integrati nel processo di decisione politica. Sulla base dei risultati dell'incontro la Commissione europea ha approvato ad agosto 2009 la Comunicazione *GDP and beyond: Measuring progress in a changing world* (European Commission 2009).

Un deciso passo avanti si è avuto con l'inserimento dell'Agenda 2030 nei meccanismi decisionali dell'Unione europea<sup>12</sup>, operazione resa possibile da una serie di provvedimenti: i) la pubblicazione a gennaio 2019 di un documento di riflessione (Commissione europea 2019) sulle strategie per realizzare una transizione verso la sostenibilità<sup>13</sup>; ii) l'adozione a dicembre 2019 del *Green Deal* europeo<sup>14</sup> (Commissione europea 2019a); iii) la presentazione della nuova *Strategia annuale di crescita sostenibile* (Commissione europea 2019b), che integra gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite nel Semestre europeo<sup>15</sup>. Anche il 2020 è stato un anno decisivo poiché oltre ad essere stato presen-

8 Il messaggio principale del rapporto consisteva nel cambiare il focus delle statistiche: dalla misurazione della dimensione della produzione economica (PIL) alla misurazione di cosa determina il benessere della generazione attuale e di quelle future.

9 L'HLEG è presieduto da Martine Durand, capo statistico dell'OCSE, da Jean-Paul Fitoussi e da Joseph E. Stiglitz.

10 Questa posizione è stata espressa a novembre 2021 nell'ambito del convegno *Building on the economy of well-being. How to promote a resilient and sustainable recovery in EU?* organizzato dall'OCSE.

11 Il Consiglio europeo nel 2019 ha adottato una conclusione in cui si afferma che l'*Economy of well-being* è un orientamento politico e un approccio di governance che mette le persone e il loro benessere al centro della politica e del processo decisionale, <https://bit.ly/3zoWUy5>.

12 In particolare, in risposta all'Agenda 2030, il 22 novembre 2016 la Commissione europea ha adottato una comunicazione *Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile* che illustra ciò che l'UE sta facendo per contribuire, evidenziando le principali politiche dell'UE per ciascuno dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile, <https://bit.ly/3tjodpD>.

13 Il 7 febbraio 2019 anche il Parlamento europeo ha presentato uno studio che esamina tutte le disposizioni adottate per l'implementazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e fornisce esempi di best practice e raccomandazioni per il raggiungimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

14 Il Green Deal contiene una nuova strategia di crescita volta a fare dell'Europa il primo continente al mondo a emissioni zero. Si tratta di una 'legge europea' sul clima per tradurre in disposizioni giuridicamente vincolanti l'obiettivo di far divenire l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 e ridefinire il Semestre europeo, diretta ad integrare in modo sistematico nel ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri dell'UE i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030.

15 Il 18 febbraio 2020, il Consiglio Ecofin ha accolto con favore la Strategia della Commissione europea e ha preso atto della sua intenzione di integrare gli SDGs nel ciclo del Semestre europeo.

tato il Piano di investimenti per un'Europa sostenibile<sup>16</sup> (Commissione europea 2020), a febbraio 2020 la Commissione ha inserito, nelle relazioni per Paese 2020, delle analisi e un monitoraggio più approfonditi in funzione del raggiungimento degli SDGs. In esse figura per la prima volta una sezione dedicata alla sostenibilità ambientale e un allegato illustra la performance di ciascuno Stato membro in relazione al conseguimento degli SDGs.

Oltre alle istituzioni europee, anche le Nazioni Unite hanno avuto un ruolo determinante. Dal 1990 il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) pubblica il Rapporto sullo Sviluppo umano (UNDP 1990-2020) in cui le nazioni vengono classificate in base all'Indice di Sviluppo Umano (ISU) elaborato nel 1990 da Mahbub ul Haq (1995). L'ISU è ottenuto come sintesi di tre fattori, il PIL pro-capite medio, il livello di istruzione<sup>17</sup> e la speranza di vita alla nascita e misura lo sviluppo umano in una prospettiva più ampia rispetto alla sola crescita economica (Jahan 2009).

Un forte impulso al processo di trasformazione si è avuto con l'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile da parte dell'ONU nel settembre 2015 (UN 2015). L'Agenda e i correlati SDGs, entrati in vigore a livello internazionale il 1 gennaio del 2016, hanno completato ciò che gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs), non erano riusciti a realizzare. Con i 17 *Sustainable Development Goals*, che compongono l'Agenda 2030, si è infatti predisposto un Piano di azione globale per sradicare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità per tutti. Il monitoraggio degli SDGs avviene anche a livello nazionale oltre che comunitario. A partire dal dicembre 2016 l'Istat rende disponibile la piattaforma informativa per gli indicatori SDGs, aggiornandola con cadenza semestrale e pubblicando dal 2018 il Rapporto sugli SDGs<sup>18</sup>. In Italia, inoltre, il principale strumento di

attuazione dell'Agenda 2030 è costituito dalla Strategia nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS)<sup>19</sup> nella quale sono definite le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli SDGs entro il 2030.

Infine, accanto alle organizzazioni internazionali, molti istituti statistici nazionali hanno avviato delle iniziative di misurazione di benessere come il *Measures of Australia's Progress*, la misurazione del *Gross National Happiness Index del Buthan*, il programma *Measuring National Well-being* dell'Office for National Statistics del Regno Unito, il *Canadian Index of Wellbeing*. Tra questi rientra il progetto BES sviluppato dall'Italia, che sarà oggetto di analisi nei prossimi paragrafi.

## 2. L'esperienza italiana degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES): una sinergia tra il progetto BES e la programmazione economica e di bilancio

### *L'esperienza italiana di integrazione dell'approccio al benessere*

Lo sviluppo di framework teorici e la disponibilità di una metrica del benessere rappresentano il primo passo per creare una consapevolezza diffusa su quali siano le dimensioni del benessere che rendono la vita buona. Questa metrica può intervenire in diverse fasi del processo politico: i) nella definizione dell'agenda e nell'individuazione dei *policy goals*; ii) nella identificazione delle politiche; iii) nell'esecuzione di programmi e degli interventi; iv) nel monitoraggio; v) nella valutazione (ex post) dei risultati. L'inserimento di tali indicatori all'interno del processo di policy permette di utilizzarli in una prospettiva di valutazione che è ulteriore rispetto alla loro originaria natura descrittiva del contesto o di fenomeni multidimensionali.

Nel caso dell'Italia, come sopra ricordato, la leg-

16 Il Piano per gli investimenti per un'Europa sostenibile intende mobilitare investimenti per almeno mille miliardi di euro nel prossimo decennio.

17 Questo indicatore è dato dalla media degli anni trascorsi a scuola dagli adulti e la media attesa degli anni da trascorrere a scuola per i bambini che si iscrivono alla scuola primaria.

18 Il Rapporto sugli SDGs contiene una descrizione accurata dei processi che hanno condotto alla scelta degli indicatori, una loro descrizione puntuale e una analisi delle tendenze temporali e delle interrelazioni esistenti tra i diversi fenomeni.

19 La Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile è stata approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il 22 dicembre 2017. La Strategia, che deve essere aggiornata dal Governo con cadenza almeno triennale, contiene una serie di scelte strategiche e obiettivi nazionali articolati all'interno di cinque aree speculari a quelle degli SDGs (Persone, Pianeta, Pace, Prosperità, Partnership), cui è associato un elenco preliminare di strumenti di attuazione.

ge di riforma del bilancio dello Stato<sup>20</sup> ha collegato gli indicatori di Benessere equo e sostenibile al processo di programmazione economica e di bilancio, prevedendo alcune modifiche al Documento di economia e finanza (DEF). Queste trasformazioni intervengono nel momento in cui si avvia la programmazione economica, fase in cui si valutano le proposte in base al loro impatto sul benessere utilizzando previsioni, tendenziali e programmatiche, per il periodo di riferimento del DEF<sup>21</sup>. Le previsioni tengono conto delle misure di politica economica e dei contenuti del Programma nazionale di riforma, consentendo di valutare l'andamento degli indicatori di benessere per il periodo considerato. Entro il 15 febbraio di ogni anno deve essere inoltre presentata una Relazione al Parlamento in cui si descrive l'andamento degli indicatori alla luce degli effetti delle misure contenute nella Legge di Bilancio per il triennio in corso.

Questa riforma non sarebbe stata possibile senza la presenza dei seguenti elementi: 1) il framework teorico elaborato dall'Istat e dal Cnel; 2) la fornitura dei dati da parte dell'Istat; 3) il provvedimento legislativo che ha introdotto gli indicatori BES nel ciclo di bilancio; 4) lo sviluppo di modelli e l'elaborazione delle previsioni da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze.

### **Il progetto BES Cnel-Istat**

Il framework teorico da cui sono stati tratti gli indicatori BES inseriti nella programmazione economica e di bilancio è frutto del progetto BES Cnel-Istat avviato a dicembre 2010, a sua volta ispirato ad un lavoro dell'OCSE (Hall *et al.* 2010)<sup>22</sup>. Alla base vi è un concetto di benessere multidimensionale, in cui i diversi aspetti che concorrono a definire una vita di qualità sono descritti attraverso una serie di indica-

tori. La selezione di questi ultimi è avvenuta sia attraverso il lavoro di tecnici e statistici, sia coinvolgendo la collettività. Tale partecipazione si è resa necessaria poiché la misurazione del benessere presenta due componenti: una politica, che riguarda il contenuto del concetto di benessere; l'altra tecnico-statistica, relativa alla misurazione stessa dei concetti. In particolare, in una prima fase un Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana ha selezionato dei domini di benessere. A supporto del suo lavoro una Commissione scientifica, formata da esperti dell'Istat e da accademici di diverse discipline, ha selezionato gli indicatori per ogni dominio. L'attività è stata svolta attraverso dodici gruppi tematici che hanno seguito alcune regole generali:

- contenere il numero degli indicatori per dominio;
- scegliere indicatori disponibili con regolarità;
- selezionare gli indicatori non tenendo conto della possibilità di confronto con altri Paesi;
- evitare l'attribuzione dello stesso indicatore a più domini;
- assicurare la disponibilità di informazione a livello regionale (NUTS2);
- garantire la disaggregazione per sesso, età, titolo di studio, status sociale, tipologia familiare.

Un gruppo di supporto, i cui membri sono stati selezionati da Istat e Cnel, ha infine favorito il coordinamento tra la Commissione e il Comitato.

Oltre al coinvolgimento degli esperti e ampi settori della società civile<sup>23</sup>, si è scelto di interpellare i cittadini in due occasioni<sup>24</sup>. Una prima ampia consultazione si è svolta a febbraio 2011 con l'inserimento nell'Indagine statistica multiscopo sulle famiglie di un set di quesiti sugli aspetti rilevanti per la vita delle persone<sup>25</sup>. La seconda consultazione ha invece avuto luogo attraverso un sito Internet<sup>26</sup> in cui i cittadini,

20 Si veda nota 2.

21 Due riflessioni sono state avanzate circa la tempistica della valutazione e la natura dell'allegato al DEF sugli indicatori di benessere. La prima osservazione riguarda il momento in cui dovrebbe essere presentato l'allegato BES al DEF, suggerendo di spostarlo in avanti nei mesi di settembre-ottobre quando la programmazione entra nel momento centrale attraverso la pubblicazione della Nota di aggiornamento al DEF e si imposta la Legge di Bilancio. La seconda osservazione riguarda la natura del documento, poiché più che un allegato al DEF dovrebbe essere considerato parte integrante del DEF.

22 In questo articolo viene esplicitato il concetto di 'Benessere equo e sostenibile' utilizzato in questa sede.

23 Ricordiamo che il Cnel e l'Istat sono composti rispettivamente da rappresentanti delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali e del terzo settore e da esperti della misurazione, e che di concerto hanno individuato un insieme condiviso di indicatori per descrivere lo stato e il progresso del nostro Paese.

24 La definizione del benessere della comunità non può prescindere dalle norme, valori e priorità e dai cambiamenti che questi subiscono nel tempo. Per tale ragione si è ritenuto necessario selezionare i temi rilevanti partendo dal basso, dal confronto diretto con i cittadini.

25 L'indagine è stata condotta su un campione di 45mila persone dai 14 anni in poi, rappresentativo della popolazione residente in Italia.

26 Si tratta del sito [www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it) realizzato da Cnel e Istat.

le istituzioni, i centri di ricerca, le associazioni e le imprese hanno risposto a un questionario online<sup>27</sup> e collaborato a un blog dichiarando cosa contasse per loro. Tutto il processo di individuazione delle dimensioni e degli indicatori, che ha coinvolto anche un organo costituzionale e di rappresentanza delle parti sociali qual è il Cnel, così come la partecipazione 'dal basso' dei cittadini, hanno insieme fornito legittimità alla scelta delle dimensioni rilevanti.

Al termine di questo processo sono stati individuati 134 indicatori raggruppati in 12 domini, i quali hanno un impatto diretto sul benessere umano e ambientale (domini di outcome), ovvero rappresentano degli elementi funzionali al miglioramento del benessere sociale e dell'ambiente (domini strutturali o di contesto). I 12 domini, monetari e non monetari, sono i seguenti: salute; istruzione; lavoro e conciliazione dei tempi di vita; benessere economico; relazioni sociali; politica e istituzioni; sicurezza; benessere soggettivo; paesaggio e patrimonio culturale; ambiente; ricerca e innovazione; qualità dei servizi. Il Comitato ha ritenuto opportuno utilizzare anche indicatori relativi a specifici gruppi sociali nel caso segnalassero fenomeni d'interesse nazionale (e.g. l'occupazione delle donne con figli piccoli o il sovraffollamento delle carceri). Il concetto di benessere adottato è qualificato dai due aggettivi *equo* e *sostenibile* ed in tal senso viene analizzato in termini di livelli, tendenze temporali e distribuzioni nelle sue diverse componenti. Grazie a questo tipo di scomposizioni è possibile identificare squilibri territoriali o di particolari gruppi sociali (equità), anche in una prospettiva intergenerazionale (sostenibilità). Nel complesso i domini sono in grado di descrivere molti degli aspetti rilevanti per il benessere. Una dimensione invece che potrebbe essere ampliata è quella del benessere soggettivo considerando, oltre alla dimensione cognitiva, anche quella affettiva e quella eudaimonica<sup>28</sup>.

Al termine del processo di selezione e di prima analisi degli indicatori l'Istat ha pubblicato nel 2013 il Rap-

porto BES (Istat 2013). Subito dopo sono stati organizzati oltre cento incontri che hanno permesso di realizzare miglioramenti metodologici e tecnici. Il lavoro di perfezionamento nella raccolta e analisi dei dati non si è mai interrotto: degli oltre 130 indicatori iniziali, si è arrivati a 152 nel 2021. Tutti i successivi rapporti BES, pubblicati dall'Istat con cadenza annuale, sono testimonianza delle continue revisioni e degli sviluppi metodologici (per una sintesi si veda la tabella A1 in Appendice).

Il 2016 è stato inoltre l'anno in cui sono avvenuti due cambiamenti importanti: i) l'integrazione degli indicatori BES con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs), attraverso la condivisione di un sottoinsieme di indicatori-chiave nell'ambito dei due framework; ii) l'introduzione degli indicatori BES all'interno del ciclo di programmazione economica e di bilancio. L'Istat fornisce ogni anno al Ministero dell'Economia e finanze l'aggiornamento degli indicatori nell'ultimo triennio in tempo utile per la loro inclusione nel DEF.

Una caratteristica del BES è inoltre il continuo aggiornamento degli indicatori al fine di cogliere nuovi aspetti della realtà che incidono sul benessere. In particolare, a seguito della pandemia è nata l'esigenza di disporre di nuove informazioni, anche per effetto dell'aumento delle disuguaglianze. Da un lato si è ampliato il quadro concettuale del BES, dall'altro sono stati introdotti nuovi quesiti all'interno delle indagini Istat correnti<sup>29</sup> e si sono resi gli aggiornamenti più tempestivi, poiché sono necessari indicatori disponibili con frequenza annuale<sup>30</sup>. Degli oltre 150 indicatori presenti al momento nel paniere, 33 sono nuovi e sono parte di otto domini del BES e tengono conto anche delle linee fondamentali del programma *NextGenerationEU*, il quale intende arricchire le informazioni disponibili sugli aspetti sanitari, sulla digitalizzazione, sul capitale umano e sul cambiamento climatico.

Per promuovere una continua innovazione tematica e metodologica l'Istat è infine parte di alcune reti internazionali di ricerca. I due progetti MAKSWELL<sup>31</sup>, (*MAKING Sustainable development and WELL-being*

27 La raccolta dei questionari è avvenuta tra ottobre 2011 e gennaio 2012. Oltre ad esprimere le proprie opinioni sulle dimensioni del benessere proposte dalla Commissione, sono state segnalate eventuali dimensioni aggiuntive o suggerite modifiche all'impianto metodologico.

28 La Commissione scientifica che ha selezionato gli indicatori nel 2012 auspicava, con l'approfondimento della ricerca, di ampliare questa dimensione, <https://bit.ly/3MrhQqJ>.

29 Nell'indagine *Aspetti della vita quotidiana 2021* sono stati inseriti quesiti sulla didattica a distanza, sulla fiducia nei medici e negli scienziati.

30 È questo il caso di alcune misure sulla sicurezza, sulla vulnerabilità economica delle famiglie e sull'asimmetria del lavoro familiare.

31 Il progetto è iniziato nel 2017. Il suo obiettivo è il miglioramento della rappresentatività territoriale di alcuni indicatori, in particolare quelli su reddito e povertà.

*Frameworks work for policy analysis*) e GROWINPRO (*G*rowth, *W*elfare, *I*nnovation, *P*ROductivity) ne sono un esempio. Il primo è finanziato dall'Unione europea nell'ambito del programma Horizon 2020 e coordinato dall'Istat stesso. L'obiettivo è sia di elaborare nuove misure di benessere attraverso l'uso dei Big data e di metodologie statistiche innovative, sia di suggerire agli Stati membri (19 dei quali già dispongono di sistemi di misurazione del benessere) modalità di utilizzo armonizzate delle misure stesse. GROWINPRO è un progetto europeo rilevante per lo studio del benessere. In questo consorzio internazionale, composto da università europee, dall'Istat e altri istituti nazionali di statistica, l'obiettivo è studiare le determinanti per il perseguimento di una crescita economica sostenibile e inclusiva.

### 3. Gli indicatori BES all'interno della programmazione economica e di bilancio

#### *Gli indicatori di benessere nell'allegato BES al DEF e nella Relazione al Parlamento*

L'Italia è tra le nazioni che ha deciso di misurare gli effetti delle politiche pubbliche sulle grandezze economiche, sociali e ambientali, le quali definiscono il concetto di benessere equo e sostenibile, aprendo per la prima volta la possibilità di riorientare le scelte di policy<sup>32</sup> alla luce di un concetto di benessere non solo economico. Si è trattato di una scelta importata, poichè alcuni aspetti del benessere non economico dei cittadini sono divenuti rilevanti all'interno del processo decisionale pubblico. Affinchè questa valutazione fosse possibile, alcuni indicatori, selezionati all'interno del paniere BES, sono stati collegati alla programmazione economica e di bilancio. Il collega-

mento è avvenuto, come sopra ricordato, attraverso la Legge n. 163 del 2016<sup>33</sup> di riforma del bilancio dello Stato che introduce tre principali cambiamenti: i) la predisposizione di un nuovo allegato al DEF<sup>34</sup> da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze in cui, utilizzando i dati forniti dall'Istat, vengono riportati l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile nell'ultimo triennio e le previsioni sulla loro evoluzione nell'anno in corso e nel triennio successivo, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica del quadro programmatico e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma (PNR); ii) la presentazione alle Camere entro il 15 febbraio di ogni anno di una relazione<sup>35</sup> predisposta dal Ministro dell'Economia e delle finanze, elaborata sulla base dei dati forniti dall'Istat. Nella relazione viene presentato l'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile tenendo conto degli effetti determinati dalla Legge di Bilancio per il triennio in corso e del quadro macroeconomico aggiornato; iii) l'istituzione presso l'Istat del Comitato per gli indicatori di Benessere equo e sostenibile<sup>36</sup>, che ha selezionato gli indicatori BES.

Il Comitato ha iniziato i lavori a novembre 2016 scegliendo di utilizzare il framework metodologico del progetto BES Cnel-Istat. A giugno 2017 ha presentato una relazione finale contenente la selezione dei 12 indicatori BES, appartenenti a otto dei dodici domini, da proporre al Ministero dell'Economia e delle finanze per la loro adozione tramite decreto<sup>37</sup>. I domini e gli indicatori sono i seguenti: 1) dominio *Benessere economico* comprendente gli indicatori reddito medio disponibile aggiustato pro capite, l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile<sup>38</sup> e l'indice di povertà assoluta (in-

32 Come esplicitato nella premessa della *Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile 2020* "...Si tratta di un'analisi che rappresenta un utile strumento per valutare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di policy ed eventualmente riorientare le scelte pubbliche...", <https://bit.ly/3MAoZp7>.

33 La Legge n.163 del 2016 ha riformato la Legge di Contabilità n.196 del 2009 inserendo all'articolo 10, dopo il comma 10, i commi 10-bis e 10-ter.

34 Questa disposizione è contenuta nell'art. 1, comma 6, lettera g) della Legge n.163 del 2016.

35 Questa disposizione è contenuta nell'art. 1, comma 6, lettera g) della Legge n.163 del 2016. Si tratta di un aggiornamento di medio periodo nell'ambito del ciclo di programmazione economico-finanziaria, ciclo che prende avvio ad aprile di ogni anno con la pubblicazione del DEF.

36 Questa disposizione è contenuta nell'art. 14 della Legge n.163 del 2016. Il Comitato è presieduto dal Ministro dell'Economia e delle finanze e composto dal Presidente dell'Istat, dal Governatore della Banca d'Italia, da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca.

37 L'adozione degli indicatori di benessere equo e sostenibile è avvenuta con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 16 ottobre 2017.

38 L'indice è dato dal rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.

cidenza a livello individuale); 2) dominio *Salute*, con gli indicatori speranza di vita in buona salute alla nascita ed eccesso di peso; 3) dominio *Istruzione e formazione*, comprendente l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; 4) dominio *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, comprendente il tasso di mancata partecipazione al lavoro e il rapporto tra tasso di occupazione donne 25-49 anni con figli età prescolare e delle donne senza figli; 5) dominio *Sicurezza*, con l'indice di criminalità predatoria; 6) dominio *Politica e istituzioni*, comprendente l'indice di efficienza della giustizia civile<sup>39</sup>; 7) dominio *Ambiente*, comprendente le emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti; 8) dominio *Paesaggio patrimonio culturale*, comprendente l'indice di abusivismo edilizio.

I criteri<sup>40</sup> seguiti per la selezione degli indicatori sono: i) la sensibilità alle politiche pubbliche; ii) la parsimonia, iii) la fattibilità; iv) la tempestività e frequenza delle serie temporali. Il Comitato ha evidenziato l'importanza di un riesame periodico dell'elenco degli indicatori, per tenere conto dell'evoluzione socio-economica del Paese e dei progressi metodologici e statistici intervenuti. Ha inoltre suggerito il monitoraggio nell'evoluzione del benessere con indicatori ulteriori rispetto a quelli selezionati nonché lo sviluppo di modelli previsionali per la valutazione dell'impatto delle politiche.

A partire dal mese di aprile 2018 sia l'Allegato al DEF sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile, sia la Relazione presentata al Parlamento contengono una descrizione sistematica dell'andamento di tutti gli indicatori. Dal 2020 inoltre entrambi i documenti presentano una sezione qualitativa e una quantitativa. Nel caso dell'Allegato al DEF la sezione qualitativa descrive le priorità politiche e le misure adottate dopo la Legge di bilancio ed inserite nel DEF, raggruppate per domini BES. Nella sezione quantitativa vengono invece descritti gli indicatori attraverso un'analisi retrospettiva, con disaggregazioni di genere e territoriale, laddove possibili, e dei focus su indicatori o temi specifici. Vengono inoltre illustrate le previsioni e le valutazioni di impatto per alcuni indicatori sia a legislazione vigente (tendenziale), che tenendo conto delle misure specificate

nel DEF (programmatico). Anche la Relazione è composta da una sezione qualitativa e una quantitativa. Nella prima sono descritte le politiche adottate con la Legge di Bilancio e con gli altri provvedimenti normativi raggruppati per domini. Nella sezione quantitativa viene presentata l'analisi retrospettiva degli indicatori, con disaggregazioni territoriali e di genere ed eventuali approfondimenti su indicatori o temi specifici, nonché le previsioni e le valutazioni di impatto di alcuni indicatori alla luce della Legge di Bilancio.

L'introduzione degli indicatori BES nel ciclo di bilancio ha richiesto un grande impegno da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze e di altre istituzioni sia in termini di attività di ricerca e sviluppo della modellistica che di raccolta e analisi dei dati. Gli indicatori di benessere selezionati sono eterogenei e richiedono metodologie di analisi diverse. Per alcuni si è dovuta sviluppare una modellistica di previsione, in altri casi è stato necessario integrare più banche dati. L'inserimento delle analisi e delle previsioni nel DEF è quindi avvenuto in maniera graduale. Nell'Allegato al DEF del 2017 (Ministero dell'Economia e delle finanze 2017) è stato presentato un primo esercizio con le previsioni su quattro indicatori in base a due scenari, quello tendenziale a politiche vigenti e quello programmatico, che tiene invece conto delle politiche previste nel DEF. Nella prima Relazione sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile di febbraio 2018 è stato ripetuto l'esercizio sui quattro indicatori, con una prospettiva di ampliamento e approfondimento delle analisi nel medio termine. Nelle pubblicazioni successive il Ministero dell'Economia e delle finanze ha introdotto nuove analisi, ha realizzato miglioramenti metodologici e inserito le previsioni per altri indicatori (si veda la tabella A2 in Appendice per una descrizione). Attualmente per 8 indicatori sono disponibili delle metodologie di previsione o di valutazione di impatto delle politiche.

La collaborazione tra istituti di ricerca e amministrazioni centrali dello Stato è stata e continua ad essere imprescindibile per poter predisporre dei modelli di previsione e preparare i documenti previsti dalla Legge n.163 del 2016. Questa sinergia è ben descritta

39 L'indice è dato dalla durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti nei tribunali.

40 La sensibilità alle politiche pubbliche è richiesta per le necessità di valutazione delle misure adottate dal Governo. La parsimonia può invece facilitare il dibattito politico. Si sono scelti infine indicatori per i quali fossero disponibili i dati in maniera estesa e tempestiva. Gli indicatori soggettivi sono stati esclusi poiché, pur essendone riconosciuta la rilevanza, non è possibile prevederli.

nell'introduzione della Relazione BES al Parlamento del 2019 "...La relazione del Governo gioca un ruolo complementare a quello del Rapporto Istat (BES), giacché essa si pone in un'ottica previsiva e di analisi di impatto delle politiche partendo proprio da dati e stime retrospettive di fonte Istat..."<sup>41</sup>.

### **Gli indicatori BES nella Nota integrativa**

Un altro modo in cui gli indicatori BES entrano nella programmazione economica è attraverso il loro utilizzo nella predisposizione della Nota integrativa<sup>42</sup> di ogni Ministero. In tal caso vengono utilizzati come indicatori di outcome e specificano i relativi target quantitativi<sup>43</sup>.

La Nota integrativa completa e arricchisce le informazioni relative alle entrate e alle spese del bilancio e del rendiconto generale dello Stato. Essa costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun ministero illustra i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione per ogni programma di spesa. Queste informazioni permettono una migliore distribuzione delle risorse al momento della predisposizione della Legge di Bilancio e consentono di rendere conto dei risultati ottenuti dalle amministrazioni.

Per alcuni indicatori BES è evidente un collegamento con programmi e azioni affidati alle amministrazioni centrali dello Stato. L'indice di povertà assoluta viene utilizzato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per monitorare il raggiungimento dell'obiettivo *Costruzione del nuovo modello di welfare. Analisi dei bisogni, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche sociali*, associato alla missione *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*<sup>44</sup>. Analogamente l'indicatore sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e altri gas clima alteranti è adottato dal Ministero dell'Ambiente e tutela del territorio e del mare per monitorare la realizzazione dell'obiettivo *Sviluppo di azioni ed interventi per il governo dei cambiamenti climatici miranti ad aumentare l'adattamento e la resilienza agli impatti dei cambiamenti climatici, l'efficienza energetica e l'utilizzo di fonti rinnovabili, a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub> e di sostanze ozono-lesive e*

*a promuovere la sostenibilità della mobilità e nelle aree urbane* associato alla missione *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*<sup>45</sup>. Infine si ritiene che l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione possa essere utilizzata dal Ministero dell'Istruzione, università e ricerca per monitorare gli avanzamenti nel raggiungere l'obiettivo associato alla missione *Istruzione scolastica, programma Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio, azione Lotta alla dispersione scolastica, orientamento, prevenzione del disagio giovanile e lotta ai fenomeni di tossicodipendenza*.

Se questa esperienza è al momento limitata ad alcuni ministeri, per il futuro ogni amministrazione è invitata a valutare la possibilità di utilizzare gli indicatori BES nella predisposizione della propria Nota integrativa.

### **Conclusioni**

L'obiettivo del presente lavoro è stato quello di descrivere un'esperienza di collaborazione tra istituzioni produttrici di dati e analisi (Istat e Cnel) ed enti governativi in cui vengono prese le decisioni di policy, mostrando come tale esercizio sia posizionato all'interno del più ampio dibattito *Oltre il PIL*. In tal senso cerca di rispondere alla domanda di ricerca relativa ai problemi di natura operativa tra ricerca scientifica e scelte politiche. In particolare, questa collaborazione nasce e si rafforza nel momento in cui attraverso la legge n.163 del 2016 viene previsto l'obbligo di presentare due nuovi documenti da parte del Ministero dell'Economia e delle finanze: un allegato al DEF sugli Indicatori di Benessere equo e sostenibile e una Relazione sugli indicatori BES da presentare al Parlamento a febbraio di ogni anno. Per realizzare la selezione, l'analisi e le previsioni degli indicatori è stata e continua ad essere fondamentale la collaborazione tra l'Istat e il Ministero dell'Economia e delle finanze. Non solo la selezione degli indicatori di benessere è avvenuta partendo dal paniere di indicatori individuati all'interno del progetto BES Cnel-Istat, ma è l'Istat che fornisce i dati in vista della preparazione dei due documenti. La scelta di questo framework teorico segnala l'utilizzo da parte del Governo di un approccio di valutazione del be-

41 Si veda: <https://bit.ly/3Q50Klw>, p.5.

42 Il contenuto delle Note integrative è stabilito per il bilancio di previsione dall'art. 21, comma 11 lettera a).

43 Si veda: <https://bit.ly/3NQ5UQs>.

44 Programma *Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva, Azione Lotta contro la povertà*.

45 Programma *Programmi e interventi per il governo dei cambiamenti climatici, gestione ambientale ed energie rinnovabili, Azione Interventi per la mobilità sostenibile e per l'efficientemente e il risparmio energetico*.

nessere multidimensionale (oltre quello monetario), e di valutare le politiche pubbliche con indicatori nati per descrizioni di contesto. In tal senso l'impegno richiesto al Ministero dell'Economia e delle finanze in termini di attività di ricerca è notevole. I 12 indicatori che sono entrati a far parte della programmazione economica e di bilancio sono eterogenei, richiedono una modellistica diversa e integrazioni di basi di dati. Per affrontare simili problematiche è stato necessario non solo un continuo confronto e scambio con l'Istat, ma anche l'avvio di diversi progetti di ricerca al fine di predisporre le metodologie più adeguate.

L'esperienza italiana non è isolata, si inserisce all'inter-

no del dibattito iniziato ormai sessanta anni fa sulla qualità della vita, ovvero su cosa renda una vita di qualità.

Con la pubblicazione del Rapporto SSF si è affermata con forza l'idea che le politiche devono tener conto di aspetti non solo economici, ma anche sociali e ambientali, idea che si è consolidata sia con l'adozione degli SDGs nel 2015, sia con la loro successiva integrazione nei documenti componenti il pacchetto d'autunno presentato dalla Commissione europea a dicembre 2019. L'Italia è coinvolta in questo processo. Tra i suoi impegni vi è anche quello di armonizzare gli indicatori BES con quelli selezionati per il monitoraggio degli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile.

## Appendice

**Tabella A1. Contenuti ed evoluzione del Rapporto BES Istat, anni 2013-2020**

Anno	Domini e indicatori	Novità rispetto alle edizioni precedenti
<b>Rapporto Bes 2013</b>	12 domini, 134 indicatori	
<b>Rapporto Bes 2014</b>	12 domini, 134 indicatori	Consolidamento della base informativa del BES e rilascio di indicatori non presenti o presenti in modo parziale nel precedente rapporto; miglioramenti metodologici e tecnici per disporre di un quadro completo e aggiornato sulla qualità della vita dei cittadini.
<b>Rapporto Bes 2015</b>	12 domini, 130 indicatori	Presenza di una sezione per descrivere l'evoluzione del progetto BES; nuova ricerca metodologica e riflessione sulla misurazione del benessere; presenza di misure sintetiche per ciascun dominio; analisi esplorativa dei dati per interpretare le relazioni tra i diversi indicatori attraverso le componenti principali e il contributo alla variabilità complessiva.
<b>Rapporto Bes 2016</b>	12 domini, 130 indicatori	Sezione con descrizione indicatori sintetici dei diversi domini; descrizione contesto europeo, nazionale e principali differenze; rilascio; accanto alla diffusione del Rapporto Bes, di una nuova batteria di indicatori per il monitoraggio degli SDGs.
<b>Rapporto Bes 2017</b>	12 domini, 129 indicatori (eliminazione di 11 indicatori; sostituzione di 3 indicatori; spostamento di 2 indicatori in altri domini; introduzione di 10 nuovi indicatori)	Revisione approfondita del set di indicatori, dei domini Paesaggio e patrimonio culturale, Ambiente, Ricerca e innovazione e Qualità dei servizi; rilascio di una nuova batteria di indicatori per il monitoraggio degli SDGs, affiancata alla diffusione del Rapporto BES. In particolare sono considerate 109 misure SDGs e, per queste, sono resi disponibili 201 indicatori. Per 69 di questi indicatori sono rilasciati degli aggiornamenti delle serie storiche o, in alcuni casi, si ha un incremento delle disaggregazioni; Introduzione di una sezione finale con indicatori composti per regione.
<b>Rapporto Bes 2018</b>	12 domini, 130 indicatori	Presentazione dei risultati dell'indagine qualitativa svolta presso le famiglie volta a misurare l'importanza attribuita a ciascuno dei 12 domini del BES nella percezione individuale del benessere; estensione dell'approccio analitico utilizzato per misurare l'evoluzione dei diversi domini del benessere in forma sintetica. Oltre agli indici composti viene presentata una valutazione complessiva delle variazioni registrate negli indicatori; estensione delle analisi territoriali considerando misure di performance basate sulla distribuzione degli indicatori a livello regionale e fornendo una rappresentazione sintetica degli andamenti degli indici composti calcolati per ogni dominio.
<b>Rapporto Bes 2019</b>	12 domini, 130 indicatori	Rafforzamento dell'approccio analitico utilizzato per misurare l'evoluzione nel tempo dei diversi domini del benessere ed estensione delle analisi territoriali considerando misure di performance basate sulla distribuzione degli indicatori a livello regionale; integrazione dell'analisi per genere, classi di età e territorio con quella per livello d'istruzione; presentazione di due approfondimenti di natura trasversale, uno sul benessere della popolazione più giovane e uno sulla relazione tra il benessere soggettivo e altri indicatori individuali e di contesto.
<b>Rapporto Bes 2020</b>	12 domini, 152 indicatori	Arricchimento del panorama informativo sui temi che più di altri hanno impatto oggi sul benessere dei cittadini: la salute e i servizi sanitari, le risorse digitali, il cambiamento climatico e il capitale umano, quest'ultimo sia in termini di formazione che di potenziale produttivo; revisione del set di indicatori con inserimento di nuovi nelle dimensioni salute, qualità dei servizi, innovazione, ricerca e creatività, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, ambiente.

Fonte: elaborazione su informazioni contenute nei Rapporti BES 2013-2020

**Tabella A2. contenuti ed evoluzione Allegato BES al DEF e Relazione al Parlamento sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile, anni 2017-2021**

Relazione sugli indicatori di Benessere equo e sostenibile		Rapporto BES allegato al DEF		
Anno	Indicatori in previsione	Novità rispetto edizioni precedenti	Indicatori in previsione	Novità rispetto edizioni precedenti
2017			4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	
2018	4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.		4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Analisi dell'andamento di tutti gli indicatori (nella maggior parte dei casi per il periodo 2005-2017) con scomposizione per genere, età e ripartizione geografica laddove possibile, ovvero utilizzo di statistiche descrittive aggiuntive.
2019	4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Sintesi delle misure della legge di bilancio rilevanti per il BES; approfondimento metodologico sull'indicatore povertà assoluta.	4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Simulazione dell'impatto del Reddito di cittadinanza sull'indice di povertà assoluta; approfondimenti metodologici su speranza di vita in buona salute alla nascita, eccesso di peso, uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, il rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli, criminalità predatoria, indice di efficienza della giustizia civile, abusivismo edilizio.
2020	5 indicatori in previsione: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; speranza di vita in buona salute alla nascita*; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti; Valutazione d'impatto sull'indicatore di povertà assoluta del reddito di Cittadinanza.	Analisi dell'andamento di tutti gli indicatori con scomposizione per genere, età e ripartizione geografica laddove possibile; sezione qualitativa sulle misure introdotte con la legge di bilancio e altri provvedimenti normativi rilevanti a fini BES; simulazione dell'impatto del Reddito di Cittadinanza sull'indice di povertà assoluta; approfondimento su indice di efficienza della giustizia civile.	4 indicatori: il reddito medio disponibile aggiustato pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Sezione qualitativa sulle misure introdotte con la legge di bilancio e altri provvedimenti normativi per domini di Benessere; approfondimento metodologico su indicatore eccesso di peso, uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, Il rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli.
2021	4 indicatori in previsione: il reddito disponibile lordo corretto pro capite; l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; speranza di vita in buona salute alla nascita** il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Presentazione primi risultati analisi su database AD-HBS per previsioni povertà assoluta; allegato su modello previsionale della speranza di vita in buona salute alla nascita; approfondimento sulle immatricolazioni di veicoli a basse emissioni in Italia.	4 indicatori: reddito disponibile lordo corretto pro capite; eccesso di peso l'indice di disuguaglianza del reddito disponibile*** il tasso di mancata partecipazione al lavoro; l'emissione di CO2 e altri gas clima alteranti.	Sezione qualitativa su analisi del DEF e del PNRR nella prospettiva del Benessere equo e sostenibile; valutazione d'impatto del Reddito di emergenza sull'incidenza e l'intensità della povertà assoluta; modello previsionale su eccesso di peso.

Note: \* questo primo esercizio di previsione è effettuato dal MEF con un modello econometrico che porta avanti la tendenza di fondo dell'indicatore;  
\*\* questa previsione è realizzata con modello microeconomico congiunto MEF-DT e WISE-OCSE; \*\*\* la previsione è realizzata con il modello di microsimulazione tax-benefit e tecniche nowcasting solo per il 2020.

Fonte: elaborazione sulla base dei contenuti degli Allegati BES al DEF e delle Relazioni al Parlamento anni 2017-2021

## Bibliografia

- Alkire S. (2008), *The Capability Approach to the Quality of Life. Background report prepared for the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, OPHI Research in Progress 2a, Oxford, Oxford Poverty & Human Development Initiative <<https://bit.ly/3PMH9qt>>
- Commissione europea (2020), *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles*, COM(2020) 21 final <<https://bit.ly/3M3DqBE>>
- Commissione europea (2019), *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030. Documento di riflessione*, Bruxelles, Commissione europea <<https://bit.ly/3LY3UUZ>>
- Commissione europea (2019a), *Il Green Deal europeo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni*, Bruxelles, COM(2019) 640 final <<https://bit.ly/3m0Snda>>
- Commissione europea (2019b), *Strategia annuale di crescita sostenibile 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti*, Bruxelles, COM(2019) 650 final <<https://bit.ly/3M2BObl>>
- Costanza R., Hart M., Posner S., Talberth J. (2009), *Beyond GDP. The need for new measures of progress*, The Pardee Papers n.4, Boston MA, Boston University
- Diener E., Suh E. (1997), Measuring quality of life. Economic, social and subjective indicators, *Social Indicators Research*, 40, n.1-2, pp.189-216
- European Commission (2009), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*, Brussels, 20.8.2009 COM(2009) 433 final <<https://bit.ly/3aL9mOl>>
- Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G. (2010), *A Framework to Measure the Progress of Societies*, OECD Statistics Working Papers n.5, Paris, OECD Publishing
- Istat (2013), *Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3Q84WRB>>
- Jahan S. (2009), Evolution of the Human Development Index, in Fukuda-Parr S., Shiva Kumar A.K. (eds.), *Handbook of Human Development. Concepts, Measures, and Policies*, Oxford, Oxford University Press, par.2.3
- Kuznets S. (1934), *National Income. 1929-1932*, NBER Bulletin n.49, Cambridge MA, National Bureau of Economic Research, pp.1-12 <<https://bit.ly/3teWCpi>>
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2017), *Il benessere equo e sostenibile nel processo decisionale. Allegato al Documento di Economia e Finanza 2017*, Roma, MEF <<https://bit.ly/3xoxZsT>>
- Mahbub ul Haq (1995), The Advent of the Human Development Report, in Mahbub ul Haq, *Reflections on Human Development*, New York- Oxford, Oxford University Press, pp.24-45
- OECD (2011), *How's Life? Measuring well-being*, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3GTXaqu>>
- OECD (2019), *The Economy of Well-being Creating opportunities for people's well-being and economic growth*, OECD Statistics Working Paper n.2, Paris, OECD Publishing <<https://bit.ly/3Q49acS>>
- Sen A. (1999), The ends and means of development, in Sen A., *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press, pp.35-53
- Sen A. (1995), *Inequality reexamined*, Cambridge MA, Harvard University Press
- Stiglitz J.E., Sen A., Fitoussi J.-P. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic and Social Progress*, Paris, Unesco <<https://bit.ly/3tgxUFn>>
- UN- United Nations (2015), *Transforming our world. The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 <<https://bit.ly/3NX9B6W>>
- UNDP- United Nations Development Programme (1990-2020), *Human Development Report 1990-2020* <<https://bit.ly/3MiOTgU>>

### Simona Tenaglia

simten72@hotmail.com

Policy Analyst presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, già ricercatrice presso Isfol (ora Inapp), specializzata nelle misure di benessere, povertà, nelle politiche del mercato del lavoro e sociali. Ha collaborato all'analisi e stesura di alcuni documenti programmatici. Tra le ultime pubblicazioni il paper scritto con D. Falcioni, S-confinamenti sociali sul lago d'Orta, in *Studiare la pandemia, Disuguaglianze e resilienza ai tempi del Covid-19*, Donzelli Editore, 2020.

# Due navi che si incrociano nella notte

## Pratica e accademia nella gestione pubblica: sempre su binari paralleli?

**Saverio Lovergine**

INAPP e Università di Roma Tor Vergata

Il processo decisionale basato sull'evidenza (*evidence-based decision making*) è uno sforzo contemporaneo per riformare le politiche al fine di dare priorità al processo decisionale basato sui dati (*data-based decision-making*). Policy maker e accademici nel dibattito internazionale sono percepiti come appartenenti a comunità separate, con linguaggi, valori e sistemi di ricompensa distinti. L'analisi evidenzia sia alcuni segnali positivi di superamento del divario ricerca-prassi, sia quali università, accademie e istituzioni di ricerca influenzano le decisioni dei dirigenti pubblici italiani.

*Evidence-based decision-making is a contemporary effort to reform policies in order to prioritise data-based decision-making. Policymakers and academics in many countries are perceived as belonging to separate communities, with distinct languages, values, and reward systems. This article aims to add construct in an empirical context by exploring the validity of the two communities. The analysis highlights some positive signs of overcoming the research-practice gap, and which universities, academic and non-academic institutions have an impact on public officials' decisions.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-3

### Citazione

Lovergine S. (2022), Due navi che si incrociano nella notte. Pratica e accademia nella gestione pubblica: sempre su binari paralleli?, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.26-39

### Parole chiave

Policy advice  
Pubblica amministrazione  
Dirigenza pubblica

### Keywords

*Policy advice*  
*Public administration*  
*Public management*

### Introduzione

La costruzione delle democrazie contemporanee passa attraverso un quadro socio-economico generale, in cui i governi devono affrontare quotidianamente problemi la cui complessità cresce in modo esponenziale.

Nella letteratura sulla gestione pubblica, "conoscere per deliberare" (Einaudi 1955) è un riferimento per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche pubbliche, che derivano da obiettivi strategici e priorità politiche (Cepiku 2011; Giovannini 2013).

Nel corso di molti decenni, lo studio di come le decisioni politiche possano o meno essere basate sui risultati della ricerca accademica è cresciuto, ispirando sottogeneri quali 'utilizzo della ricerca',

'trasferimento della conoscenza', 'intermediazione della conoscenza' e 'politica basata sull'evidenza'. Gran parte di questa letteratura internazionale presuppone che le conoscenze prodotte dai ricercatori abbiano valore e merito, e debbano essere consumate più di quanto non lo siano attualmente da coloro che contribuiscono direttamente alle decisioni che governano la società.

Nella letteratura sulla gestione pubblica, il processo decisionale basato sull'evidenza (*evidence-based decision making*) è sempre più orientato, grazie anche all'apporto delle nuove tecnologie e all'ampia gamma di strumenti di analisi dei dati, verso un processo decisionale basato sui dati (*data-based decision-making*).

**Tabella 1. Studi empirici sulla capacità di analisi delle politiche di cui il presente lavoro fa parte**

Luogo, anno, target	Evidenze
Stati Uniti, 2014 (234 funzionari del National Security Council)	I responsabili politici desiderano competenze specialistiche, preferendo analisi e teorie di medio raggio, in formati brevi e privi di gergo scientifico. Per i policy maker, spesso, articoli e ricerche scientifiche non classificate hanno lo stesso livello di influenza delle informative governative classificate. La maggiore visibilità di uno studioso aumenta l'influenza sui responsabili politici più della posizione accademica (Avey e Desch 2014).
Australia, 2014 (2.084 dipendenti statali e federali)	Le pressioni politiche influenzano l'uso della ricerca accademica che, pur valutata e considerata rilevante, non è utilizzata dalla maggioranza dei dipendenti nel processo decisionale: solo il 16% degli intervistati ha riferito che i risultati delle ricerche universitarie hanno influenzato regolarmente i cambiamenti nelle politiche sviluppate dalla loro unità (Head <i>et al.</i> 2014).
Regno Unito, 2014 (340 dirigenti pubblici di diversi settori)	<p>Il lavoro, di tipo quantitativo e qualitativo, affronta il tema della relazione tra il processo decisionale e le competenze accademiche. Per far ciò, sono state analizzate le opinioni di Senior Civil Servant (SCS) del Regno Unito, su aspetti quali l'accessibilità, l'utilità e l'impatto della ricerca in tutte le aree delle politiche pubbliche, perché essi svolgono un ruolo molto importante come "gatekeepers of what gets into the policy making process" nel governo britannico. Anche se differiscono in alcuni aspetti, molte delle domande poste nella survey rispecchiano quelle utilizzate nella ricerca americana di Avey e Desch (2014), al fine di ottenere dati comparativi.</p> <p>Il sondaggio inglese è stato condotto online nel marzo 2014. I dati sono stati raccolti e analizzati tramite la piattaforma Qualtrics. Il quadro di campionamento utilizzato era costituito da 4.312 Senior Civil Servant. I rispondenti al sondaggio sono stati 340 (8%). 60 SCS hanno dichiarato la propria disponibilità a svolgere l'attività di follow-up. I SCS intervistati provenivano da tutto il Regno Unito (84% dal Governo centrale nazionale, 5% dal Governo scozzese, 3% dall'Assemblea di Governo gallese e 3% dall'Assemblea dell'Irlanda del Nord). Le amministrazioni pubbliche di provenienza erano:</p> <p><b>Departments/Policy Are (% of total responses from each area):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• BIS; MOJ: 9%;</li> <li>• Transport; Education: 7%;</li> <li>• Revenue and Customs; Defence; Health: 6%;</li> <li>• Cabinet Office; DCLG: 5%;</li> <li>• Environment; Foreign and Commonwealth: 4%;</li> <li>• Science and Technology; Regulatory bodies; Culture; Media and Sport; Employment: 3%.</li> </ul> <p>La ricerca ha evidenziato che buona parte dei SCS ritiene rilevante la ricerca accademica nell'ambito delle proprie decisioni e delle attività specifiche del proprio lavoro (47%), con preferenze verso elaborazioni di 'secondo livello' di dati e informazioni, rese maggiormente fruibili e di maggior impatto sulle politiche (ad es. policy brief), rispetto ad una ricerca 'generica' giudicata fine a se stessa. I due terzi dei SCS considerano gli accademici importanti intermediari della conoscenza (Talbot e Talbot 2014).</p>
Nuova Zelanda, 2015 (230 lavoratori dei Ministeri e delle Agenzie)	Gli autori hanno riscontrato che non solo una maggioranza (anche se piccola) ha accesso a banche dati elettroniche e cataloghi di biblioteche, ma la stragrande maggioranza degli intervistati utilizza la produzione accademica e apprezza le fonti accademiche sottoposte a revisione (Löfgren e Cavagnoli 2015).
Italia, 2020 (211 dirigenti)	Il rapporto tra chi crea teorie e conoscenze sulla gestione pubblica e chi dovrebbe utilizzarle è stato oggetto di studi che hanno evidenziato un gap derivante da problemi di trasferimento e di produzione di conoscenza. L'analisi dei dati ha evidenziato alcuni concreti segnali di superamento di tali problematiche (Cepiku <i>et al.</i> 2020).

Fonte: elaborazione dell'Autore

Un importante impulso ai lavori sulla gestione pubblica è stato dato dalla diffusione dell'approccio *evidence-based* alle decisioni e alle politiche pubbliche (Head 2017; Newman *et al.* 2017).

Inoltre, nell'ultimo decennio, in Italia, il rapporto tra ricerca e PA è stato uno degli ambiti ove maggiormente si è sviluppata la valutazione delle politiche pubbliche. Secondo Stame (2016) per ogni forma di valutazione si sono sviluppati strumenti, approcci e metodi diversi, anche in considerazione dell'evolvere delle politiche.

Per questo servono delle sperimentazioni con cui rilevare gli effetti pratici. Ciò vale anche per quanto riguarda la realizzazione e l'implementazione delle decisioni pubbliche, oggetto del presente lavoro.

I primi due studi che contemplavano questo tipo di approccio risalgono al 1833 e al 1844 (Carden 2009).

Il presente lavoro è il secondo sulla dirigenza italiana e fa parte di una serie di studi internazionali che hanno preso spunto dallo studio americano di Avey e Desch (2014). Tra questi, c'è il contributo realizzato

in Gran Bretagna da Talbot e Talbot (2014), cui la presente ricerca fa riferimento in quanto ne replica il protocollo di rilevazione.

Nella tabella 1 sono riportati gli studi sul tema scaturiti dal lavoro di Avey e Desch (2014).

Premesso ciò, l'articolo si pone l'obiettivo di ampliare il dibattito internazionale sul tema del contributo dell'accademia alle amministrazioni pubbliche e, nello specifico, del rapporto tra ricerca e prassi (impatto della ricerca accademica sui processi di apprendimento e decisionali). Inoltre, sarà analizzato anche il rapporto tra accademici e policy maker, attraverso il costrutto presente in letteratura delle 'due comunità' in un contesto empirico. Infatti, di solito è indagato il punto di vista degli accademici, mentre viene trascurato quello dei *practioners*, altrettanto essenziale per comprendere le relazioni tra il mondo accademico e i decisori pubblici.

## 1. Quadro teorico

Negli ultimi quattro decenni, nelle amministrazioni pubbliche dei Paesi OCSE si è significativamente rafforzata l'attenzione sugli aspetti di management, anche in seguito alla diffusione internazionale del modello del *new public management*, che ha trovato terreno fertile nella tradizione italiana di economia aziendale (Mussari 1994; Meneguzzo 1995; Borgonovi 2004).

Il numero degli accademici impegnati nella ricerca e nella formazione sul management pubblico è progressivamente aumentato, così come la domanda di conoscenze e competenze da parte dei dirigenti pubblici (Cepiku 2010).

È stato osservato che la capacità di tenere saldamente congiunte teoria e pratica è una caratteristica chiave di ricerche di alta qualità (Harvey *et al.* 2002; Baldrige *et al.* 2004; Borgonovi 2006; Rebora 2007; Evans 2007).

Nel rapporto tra ricerca e prassi, il contributo dell'accademia alle amministrazioni pubbliche è avvenuto attraverso:

- la produzione di sistemi concettuali che guidano i manager pubblici nelle loro azioni (Cepiku 2011);
- lo sviluppo delle competenze manageriali, grazie all'erogazione della formazione professionale (Barzelay e Kaboolian 1990);
- la consulenza erogata dalle università alle amministrazioni pubbliche, parte delle loro attività di terza missione (van Helden *et al.* 2012).

La letteratura empirica sul primo punto è scarsa; mentre esistono molti studi sulla co-produzione delle attività formative e sulla consulenza fornita dalle università (Saint-Martin 2005; Pollitt 2006; van Helden *et al.* 2007 e 2012; Novelli e Talamo 2014).

Caplan (1979) e in seguito Dunn (1980) hanno proposto per primi la metafora delle 'due comunità', per evidenziare che il quadro dei rapporti fra il mondo della ricerca e dei policy maker differisce per alcuni elementi quali:

- la modalità comunicativa propria di ogni comunità (Bussière e Stracca 2010);
- gli obiettivi alla base delle loro azioni (Hemsley-Brown 2004);
- il diverso orizzonte temporale di riferimento e le priorità (Caplan 1979; Löfgren e Cavagnoli 2015);
- l'influenza limitata esercitata dai ricercatori sulle politiche (Ouimet *et al.* 2009; Hall e Jennings 2010; Howlett e Newman 2010; Howlett e Wellstead 2011);
- le differenti abitudini lavorative (Bussière e Stracca 2010).

Le 'due comunità', quindi, sono divise dalle diverse norme e valori che appartengono ad accademici e *practioners* (Newman *et al.* 2017). Gli accademici si concentrano sull'avanzamento della conoscenza accademica attraverso metodologie rigorose e tecniche; i *practioners* prestano maggiore attenzione alla conoscenza di facile utilizzo in un linguaggio leggibile (Landry *et al.* 2003).

A quanto detto, alcuni studi sul management pubblico hanno evidenziato un gap tra ricerca accademica e prassi, denominato anche 'divario tra rigore e rilevanza' (Mussari 1994; Pollitt 1996; Kettl 1998; Rebora 2007; Head 2008; Cepiku 2011). Oggetto di critiche di tali studi è il modello tradizionale di produzione della conoscenza, che ha dato luogo a ricerche di scarsa rilevanza operativa, e ha prodotto un divario tra chi crea le teorie e chi le dovrebbe utilizzare.

Una prima posizione considera tale gap frutto di problemi di trasferimento della conoscenza prodotta (*relevance lost in translation*): la ricerca non è utilizzata dai *practioners* a causa di barriere di tipo linguistico, dei meccanismi utilizzati per generare e diffondere la conoscenza, della motivazione dei manager pubblici a utilizzare la ricerca, dai meccanismi di dialogo e comunicazione ecc. (Starkey e Madan 2001). Una seconda posizione, inquadra il

fenomeno come un problema di produzione e non di semplice trasferimento della conoscenza (*relevance lost before translation*): il gap esiste perché i temi e i contenuti oggetto della ricerca accademica sul management pubblico sono considerati poco rilevanti da parte dei *practioners*, oppure perché i metodi di ricerca non sono compresi, o giudicati inappropriati (Shapiro *et al.* 2007).

I *practioners* non valutano spesso la ricerca accademica in quanto ritengono che non vi è congruenza tra ricerca scientifica e pratica (Howlett e Newman 2010). Questa disconnessione può essere spiegata dagli obiettivi ambigui e spesso contrastanti, e da altre aspettative della ricerca nelle università necessarie nella pratica (van Witteloostuijn 2016). Ciò non vuol dire che la ricerca accademica non sia preziosa per i *practioners* o che abbia un'influenza concreta sulla consulenza politica e il processo decisionale.

Per ridurre tale gap è necessario adottare comportamenti proattivi tra gli attori delle due comunità, basati su relazioni di mutua fiducia (Unctad 2006) da costruire su canali di comunicazione che siano aperti e trasparenti, ad esempio coinvolgendo i policy maker nella ricerca con una consultazione e interazione regolari che possono aiutare l'accademia ad affinare le domande e le risposte per adeguarle alle esigenze dei decisori. Allo stesso modo, il coinvolgimento dei rappresentanti della ricerca scientifica nel processo decisionale delle politiche è utile affinché i decisori siano consapevoli delle necessità specifiche e degli obiettivi della politica e delle burocrazie apicali.

L'attività di ricerca accademica si articola principalmente nella redazione di studi di carattere scientifico e non nella produzione di sintetici memo per i policy maker, i quali, salendo nella scala gerarchica, dedicano minor tempo alla lettura del materiale sottoposto.

Tra le possibili soluzioni va registrata quella di rendere accessibile il sapere scientifico ai non specialisti, anche attraverso la maggior diffusione di abstract degli articoli scientifici scritti in un linguaggio chiaro e non specialistico, e la tenuta di periodici eventi di confronto fra esponenti dell'accademia e decisori pubblici su temi specifici di interesse (Mack 2002).

Le due comunità devono superare i limiti imposti dalla loro reciproca diffidenza se si vuole raggiungere lo scopo di dar corpo a politiche che siano basate

sulle evidenze delle ricerche accademiche (Head 2010). Ciò è ormai dettato dalla constatazione che le nuove sfide che emergono nelle società contemporanee necessitano in maniera crescente del supporto di esperti appartenenti a discipline diverse (British Academy 2008).

Secondo Newman (2014) anche se la suddetta metafora ha preso piede tra accademici e policy maker, va analizzata sotto due nuovi elementi. In primo luogo, gli sviluppi tecnologici hanno offerto notevoli possibilità di accedere ai risultati della ricerca accademica da parte dei policy maker; non solo hanno permesso a questi ultimi di poter entrare in contatto diretto con gli accademici per avviare un confronto su tali risultati, senza spostarsi dal proprio ufficio. Sebbene le biblioteche universitarie e gli editori ancora non offrano l'accesso completo e gratuito a tutta l'editoria accademica, il web offre questa opportunità in questa direzione.

In secondo luogo, i policy maker non costituiscono un gruppo omogeneo, ma comprendono diverse 'comunità'. Alcuni ambiti di policy e di management pubblico sono legati tradizionalmente al mondo accademico (ad esempio, salute, ambiente e istruzione): in questi casi si è costruito un rapporto tale che i policy maker attingono dall'abbondanza delle conoscenze accademiche.

### **Metodologia di ricerca**

Sulla base della classificazione proposta da Tsang e Kwan (1999), il presente lavoro può essere definito come una generalizzazione empirica della ricerca *Sir Humphrey and the Professors: what does Whitehall want from academics?* condotta da Talbot e Talbot (2014) dell'Università di Manchester (UK). Infatti, il protocollo di rilevazione del presente lavoro replica quello di tale studio al fine di ottenere anche dati comparativi. I metodi di ricerca utilizzati sono stati di tipo qualitativo, sia teorici sia empirici. La raccolta dei dati, attraverso un questionario e successive interviste aperte, è avvenuta nel periodo 2016-2018. Il questionario, composto da 20 domande, riprende lo strumento utilizzato dal suddetto studio inglese ed è stato sottoposto a 561 dirigenti pubblici, ex allievi della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA), che dovrebbero essere all'avanguardia in termini di orientamento a un approccio *evidence-based* e ad attività internazionali.

Infatti, una ricerca svolta tra il 2008 e il 2009,

presso l'allora Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA), ha evidenziato che tali dirigenti sono "mediamente più giovani degli altri dirigenti amministrativi italiani, con un titolo di studio più elevato, una migliore conoscenza delle lingue straniere, più esperienze internazionali alle spalle [...], ma con la stessa origine prevalentemente centro-meridionale; [...] aggiornati sugli sviluppi della legislazione amministrativa e sostenitori delle riforme, ma spesso frustrati dalle resistenze all'innovazione [...]" (Mattarella 2009, 3). Inoltre "il sotto-gruppo degli ex allievi della SSPA all'interno del panorama dell'alta funzione pubblica e di quello ancora più ampio dei dipendenti pubblici italiani, ha certamente dei tratti distintivi: la giovane età, una formazione universitaria irrobustita, mobilità territoriale. Per ciò che concerne le altre caratteristiche indagate, gli ex allievi non sembrano discostarsi molto dal ritratto del dirigente o del pubblico impiegato 'medio', ossia di quel dipendente pubblico che ha le peculiarità tipiche del sistema amministrativo italiano (origine centro-meridionale, formazione giuridica, centralismo)" (ivi, 212).

Il questionario somministrato nel presente lavoro è suddiviso in tre parti. Il primo set di domande del questionario (1-9) serve a definire l'impatto delle ricerche e delle discipline accademiche nel lavoro quotidiano del dirigente (accesso, utilizzo, rilevanza, frequenza, metodi di ricerca), nonché il coinvolgimento degli accademici e l'impatto dell'accademia sulle politiche pubbliche. La seconda batteria di domande (10-13) serve a comprendere quali università (italiane e straniere), istituzioni non accademiche e accademici sono fonti importanti di ricerca e competenze per i rispondenti. A questo gruppo di domande gli intervistati hanno risposto liberamente; unica 'limitazione' ha riguardato il numero di risposte possibili, non più di cinque. La fase conclusiva delle domande del questionario (14-20) serve a connotare il profilo anagrafico dei dirigenti e la disponibilità a partecipare al prosieguo della ricerca.

Il questionario è stato inviato a tutti i partecipanti via mail ed era accompagnato da una presentazione della ricerca (obiettivi ecc.), del questionario (spiegazione delle domande e degli item, dettagli sulla compilazione ecc.), dell'uso dei dati raccolti e da un numero di telefono e un indirizzo mail per eventuali richieste di ulteriori informazioni. Il questionario è stato riacquisito via mail.

Al questionario hanno risposto in 211, pari al 37,61% della popolazione di riferimento: 155 uomini

(73%) e 56 donne (27%). Tra il gruppo dei rispondenti e quello dei non rispondenti non è stata riscontrata nessuna caratteristica peculiare o differenza significativa.

Tutti i rispondenti hanno conseguito una laurea, requisito minimo per l'accesso alla procedura concorsuale prevista dalla SNA, il 50,2% possiede anche un master post-laurea, e il 15,6% un dottorato di ricerca.

Il 5,2% è composto da capi dipartimento o segretari generali, il 31,3% da direttori generali, il 52,1% da dirigenti di seconda fascia, l'11,4% da dirigenti di seconda fascia inseriti in contesti gerarchici, come quello del Ministero della Difesa, che prevede figure intermedie con funzioni complesse rispetto alla figura di dirigente di seconda fascia.

Il 72,5% dei rispondenti opera a livello di amministrazioni pubbliche centrali (ministeri, enti pubblici non economici, agenzie), mentre l'11,8% lavora presso le regioni e il 13,3% presso gli enti locali. Il 68,7% di essi è ubicato nel Centro Italia, il 13,7% nel Nord, il 13,3% nel Sud e il 4,3% nelle Isole.

Le aree delle politiche in cui i rispondenti prestano servizio – secondo la classificazione internazionale Cofog (Classification of the Functions of Government) – sono principalmente: gli affari economici (32,2%), i servizi pubblici generali (25,6%) e la sicurezza sociale (18,5%, con particolare riferimento all'Inps).

A questa prima fase, ha fatto seguito una seconda di tipo qualitativo con la discussione dei dati elaborati nel corso di interviste aperte da parte di 8 dirigenti pubblici, selezionati in qualità di testimoni privilegiati, su 65 che avevano dato la loro disponibilità nel questionario a partecipare alla fase di follow-up. Tali testimoni, oltre a rispecchiare le caratteristiche personali dei rispondenti al questionario (titolo di studio, amministrazione di appartenenza, area geografica dell'amministrazione di appartenenza, area delle politiche pubbliche di cui si occupano, livello di gerarchia ricoperto nell'amministrazione), sono stati scelti dagli autori per: l'esperienza amministrativa, la posizione istituzionale ricoperta, l'esperienza nelle relazioni con l'accademia, il maggior accesso alle informazioni significative, l'imparzialità, la disponibilità a partecipare a tale fase.

Anche se tra i modelli dei sistemi amministrativi contemporanei prevale quello dell'interconnessione tra l'indirizzo politico e la funzione amministrativa – rispetto a quelli della separazione e dell'osmosi che, seppur distinti, risultano indissolubilmente legati dal principio di responsabilità sulle scelte di policy – l'autore ha deciso di escludere la figura del politico dalla

survey, in quanto la figura del manager pubblico ricopre un ruolo assolutamente significativo per quanto riguarda il complesso delle attività del processo di formazione delle politiche e della loro successiva elaborazione e implementazione.

## 2. La rilevanza della ricerca accademica per la dirigenza

Uno degli aspetti più importanti della ricerca è riportato nel grafico 1, che evidenzia come il 57,3% dei rispondenti ritiene che 'l'accesso alle ricerche e alle competenze accademiche' sia facile (somma delle risposte "Molto più facile" e "Più facile"), rispetto al 6,8% che lo ritiene difficile (somma di "Molto più difficile" e "Più difficile"). Inoltre, il 40,6% dei dirigenti ritiene che ci sia anche una facilità di utilizzo di tali ricerche e competenze accademiche, a fronte del 13,9% che lo ritiene difficile.

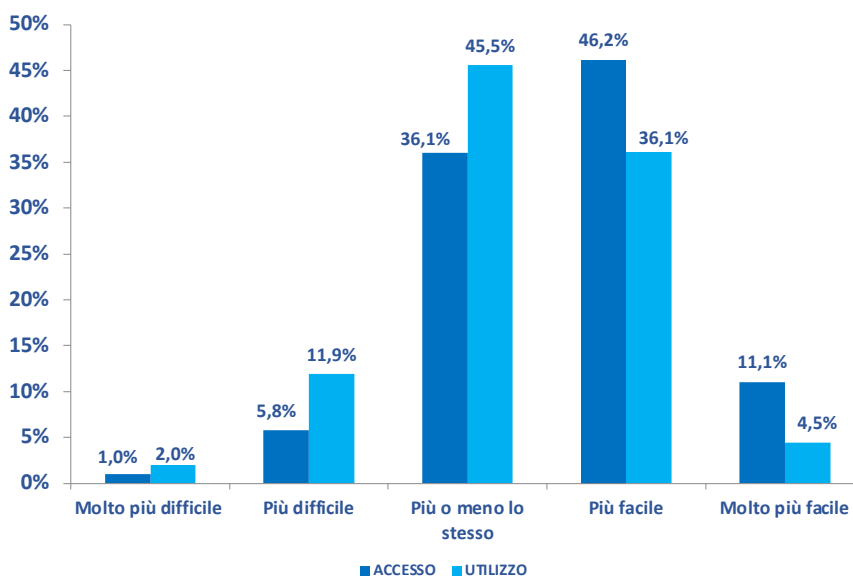
Dall'analisi dei dati, i dirigenti evidenziano un sostanziale accordo sulla 'rilevanza delle ricerche e delle competenze accademiche per il proprio lavoro' (grafico 2). Ciò vale, in particolare, per le variabili "Forniscono uno schema concettuale per il mio lavoro" e "Mi aiutano ad avere un linguaggio comune che mi permette di interagire con gli altri". Meno evidente è l'accordo sulla variabile "Si applicano direttamente ad attività specifiche del mio lavoro", anche se, analizzando i dati, le percentuali di coloro che "Sono d'accordo" (14,3%) sono di poco superiori ai "Non sono d'accordo" (12,9%).

I dati sulla *frequenza di utilizzo dei risultati della ricerca accademica* (grafico 3) dipendono molto dalla tipologia di lavoro, dalla natura dell'incarico e dai possibili picchi di impegno del dirigente, che il modello burocratico, prevalentemente orientato alla cultura dell'adempimento e alla deliberazione, sottrae dall'analisi, dalla conoscenza e dalla necessità di un arricchimento scientifico continuo. Pertanto, anche se la maggior parte dei rispondenti si posiziona sull'utilizzo dei risultati della ricerca "Più volte nell'arco di un anno" (56,3%), si evidenzia un utilizzo costante di tali risultati da parte dei dirigenti ("Più volte nell'arco di un mese" 21,2%, "Più volte nell'arco di una settimana" 9,6% e "Ogni giorno" 1,4%), a fronte di un 11,5% che dichiara di non utilizzarli ("Mai").

I casi di studio (65,4%) sono ritenuti tra i metodi di ricerca più utili per il lavoro (grafico 4), seguiti dalle analisi comparate (49,3%) e dalle analisi quantitative (43,6%), qualitative (36%) e teoriche (28,9%). Da tali risultanze prevale, da parte dei dirigenti, un atteggiamento positivo verso le analisi in generale. Per tale domanda i rispondenti potevano formulare più risposte.

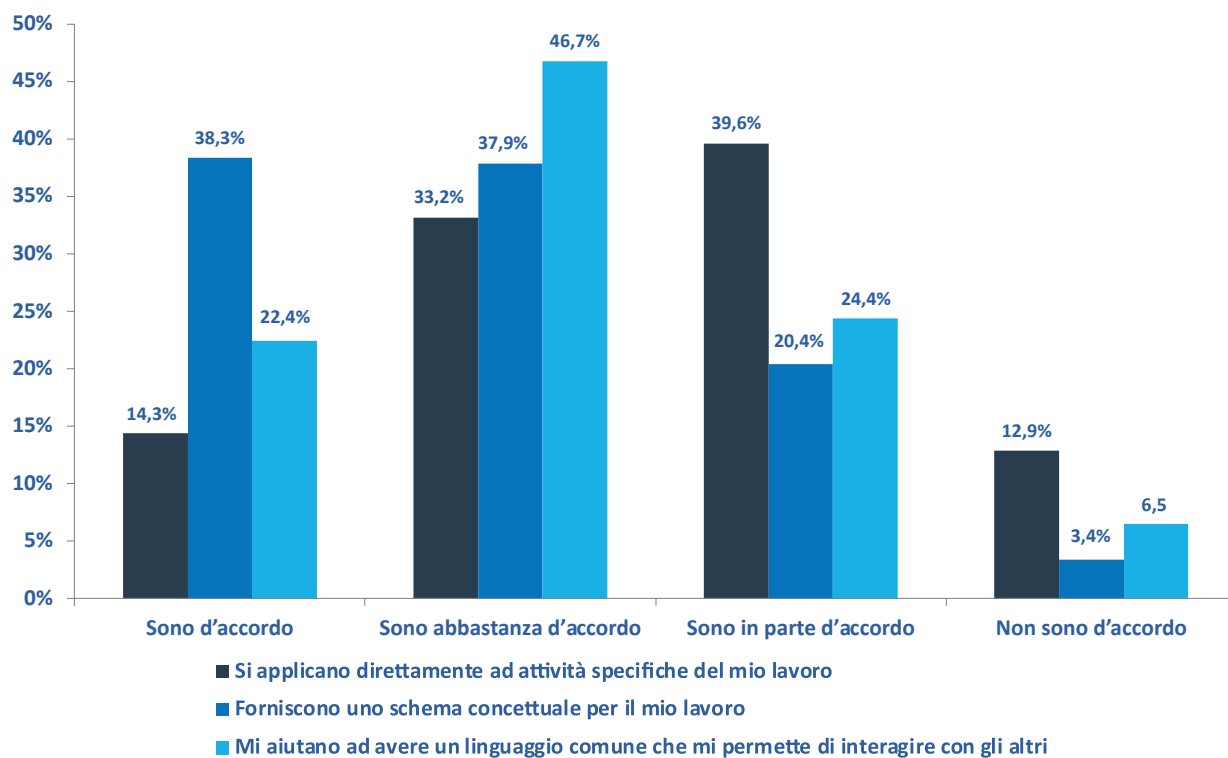
Dalle risposte sul ruolo degli accademici (grafico 5), si evidenzia che i dirigenti tendono a vederli prettamente come fonti di informazioni o di competenze (61,6%), o di istruzione e formazione (38,4%), invece che come consiglieri, a titolo formale

**Grafico 1. Accesso e utilizzo alle ricerche e delle competenze accademiche**



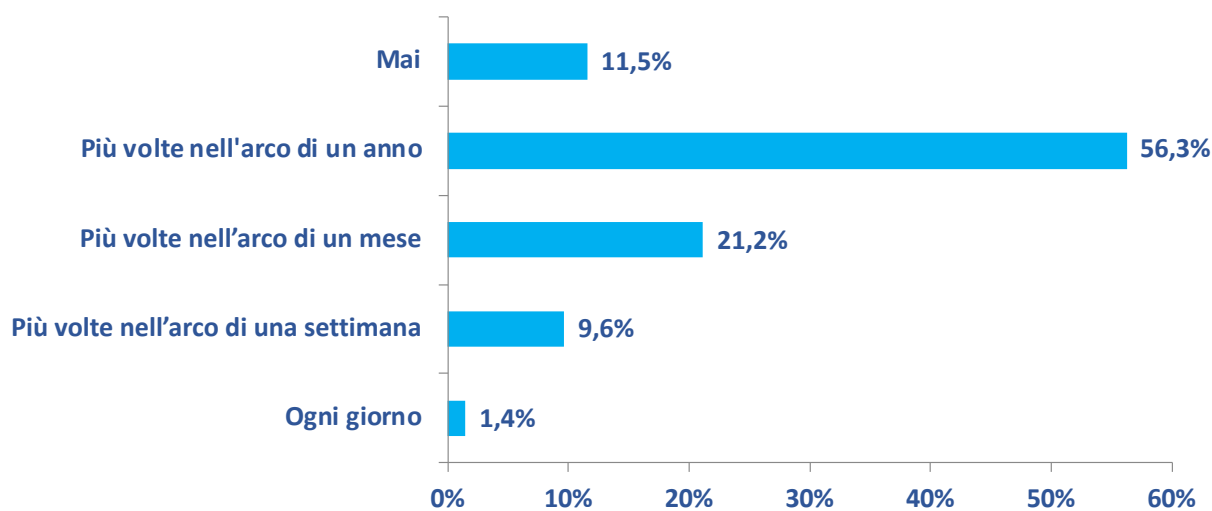
Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

**Grafico 2. Rilevanza delle ricerche per il proprio lavoro**



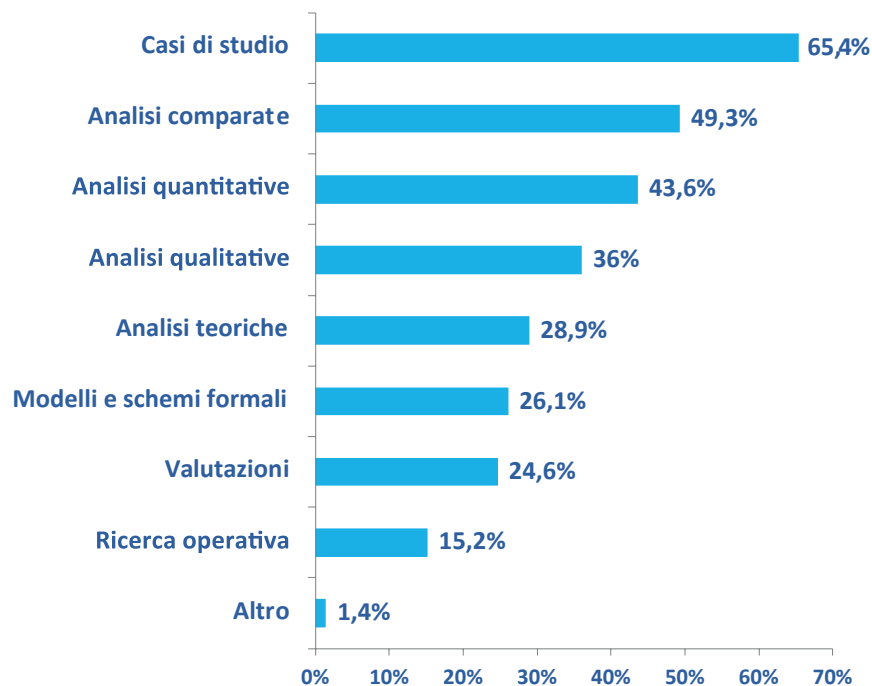
Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

**Grafico 3. Frequenza di utilizzo dei risultati della ricerca accademica**



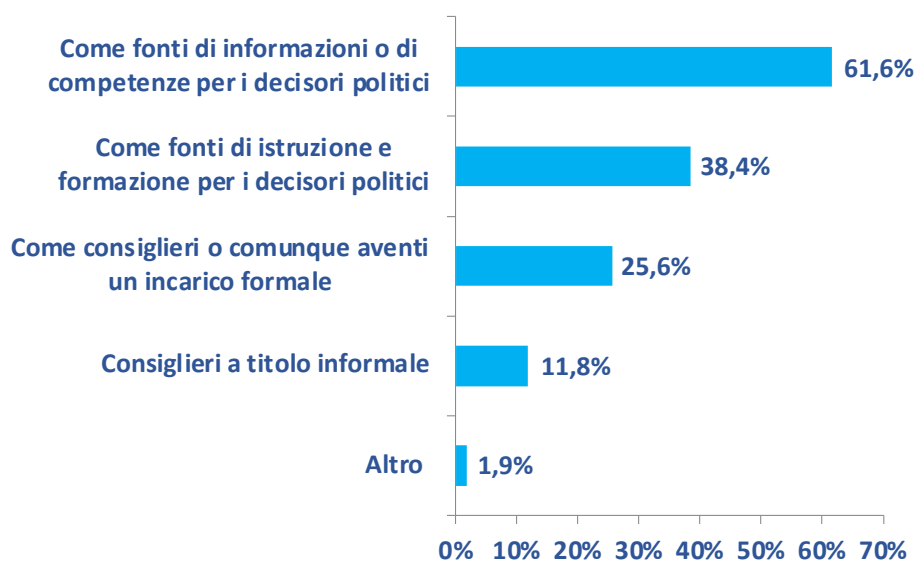
Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

**Grafico 4. Metodi di ricerca particolarmente utili per il lavoro**



Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

**Grafico 5. Come coinvolgere gli accademici**



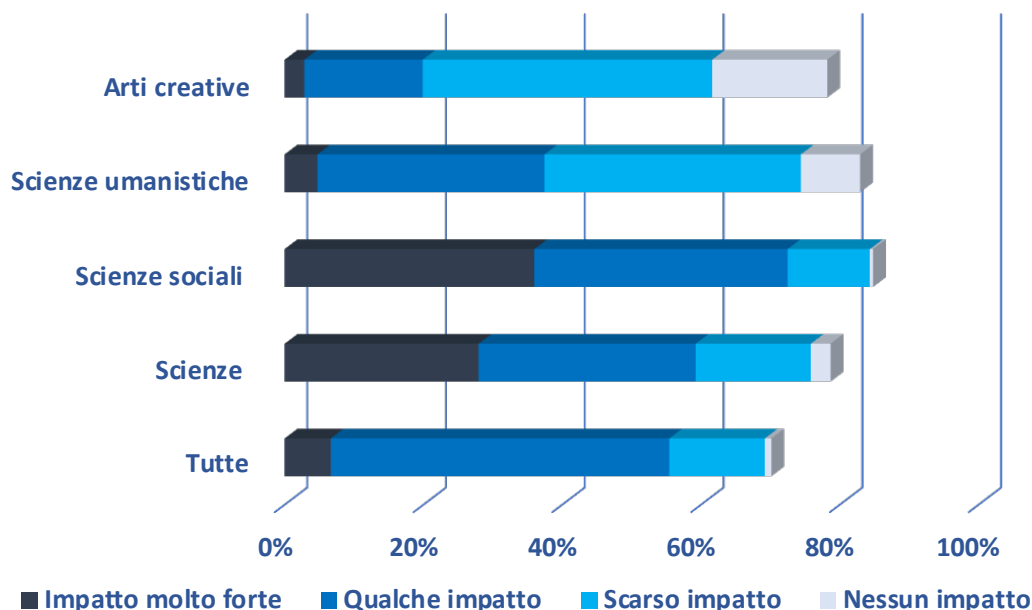
Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

(25,6%) e informale (11,8%). Per tale domanda i rispondenti potevano formulare più risposte.

Infine, per quanto riguarda 'l'impatto dell'accademia sulle politiche pubbliche' (grafico 6), il 48,8% dei dirigenti ritiene che tutte le discipline possano avere un qualche impatto, e il 6,6% un impatto molto forte. Invece, si evidenzia un impatto molto forte delle Scienze sociali (36%) e un impatto quasi nullo

delle Arti creative (2,8%).

Ad una certa facilità di accesso, non corrisponde un maggior utilizzo delle ricerche e competenze accademiche da parte della dirigenza pubblica, a conferma del filone di letteratura che non vede il divario quale conseguenza del trasferimento della conoscenza, bensì della produzione della stessa. All'incremento dell'offerta informativa e dei

**Grafico 6. Impatto dell'accademia sulle politiche pubbliche**

Fonte: elaborazione dell'Autore da Cepiku *et al.* 2020

relativi canali di accesso non corrisponde, inoltre, un pari incremento nelle opportunità di uso delle conoscenze acquisite.

La frequenza di utilizzo e l'utilità dei risultati della ricerca accademica dipendono molto dalla tipologia di lavoro, dalla natura dell'incarico e dai possibili picchi di impegno del dirigente, che il modello burocratico, prevalentemente orientato alla cultura dell'adempimento e alla deliberazione, sottrae dall'analisi, dalla conoscenza e dalla necessità di un arricchimento scientifico continuo.

In relazione ai diversi metodi di ricerca, la prevalenza di casi di studio e analisi comparate esprimerebbe l'importanza della ricaduta concreta di cui ha bisogno il dirigente per gestire e orientare il proprio lavoro, confermando l'assoluta preponderanza del dato esperienziale rispetto al riferimento accademico. Il coinvolgimento degli accademici è inteso come un utile sostegno e importante scambio di pensiero e vedute a supporto del servizio del decisore pubblico, per il quale si auspica possa essere coadiuvato da teorie e studi di respiro internazionale. Al contempo, affidare all'accademico il ruolo di consigliere dell'autorità politica rappresenta una conferma della tendenza del dirigente a sottrarsi alla responsabilità dell'innovazione e del cambiamento.

Le risposte sull'impatto dell'accademia sulle politiche pubbliche sembrano indicare la persistenza di

schemi e approcci non superati nel mondo pubblico, dovuti a una mancata rimodulazione dell'organizzazione e delle relative funzioni. L'accademia, insomma, ha certamente un impatto sulle politiche pubbliche, ma persistono le criticità legate al percorso di attuazione e di concretizzazione delle politiche stesse, legato alla dimensione burocratica degli apparati.

In virtù di quanto su proposto, nell'ottica dell'analisi del rapporto tra accademici e policy maker, le c.d. 'due comunità', si è voluto indagare quali università italiane e straniere, istituzioni non accademiche (ad esempio think tank, organizzazioni professionali ecc.) e accademici (conoscenza e il cui lavoro è stato utilizzato) sono importanti fonti di ricerca ed expertise per i dirigenti pubblici italiani.

Come si evince dalla tabella 2, che riporta i dieci migliori risultati, l'Università Bocconi di Milano, istituzione privata, ottiene il maggior numero di preferenze (41%), seguita, tuttavia, da una università pubblica, la Sapienza di Roma (37%).

Da notare una distribuzione fra le prime dieci università con assoluta prevalenza per il Centro-Nord, con la sola presenza dell'Università Federico II di Napoli per l'area meridionale del Paese. Per questa domanda i rispondenti potevano indicare fino ad un massimo di cinque università.

La medesima domanda è stata posta anche per

**Tabella 2. Migliori università italiane in termini di ricerca e competenze (v.a.)**

Università	n.
Bocconi Milano	87
La Sapienza Roma	78
Luiss Roma	58
Politecnico Milano	49
Bologna	48
Politecnico Torino	38
Normale Pisa	26
Federico II Napoli	23
Cattolica Milano	20
Tor Vergata Roma	19

Fonte: elaborazione dell'Autore

le università non italiane. Come si evince dalla tabella 3, le università di matrice anglosassone sono quelle maggiormente indicate dai rispondenti, con Harvard (USA), Cambridge (UK), il MIT (USA), Oxford (UK) e la London School of Economics (UK).

Tra le prime dieci, in ogni caso, spicca solo l'Università della Sorbona fra quelle non americane o inglesi. Anche per i Senior Civil Servant britannici, Harvard è risultata la migliore università straniera, seguita dal MIT.

Per questa domanda i rispondenti potevano indicare fino ad un massimo di cinque università.

Per quanto riguarda gli accademici è interessante,

**Tabella 3. Migliori università non italiane in termini di ricerca e di competenze (v.a.)**

Università	n.
Harvard	62
Cambridge	50
MIT	49
Oxford	43
London School of Economics	36
Sorbonne	19
Stanford	18
Yale	17
Princeton	10
Columbia	6

Fonte: elaborazione dell'Autore

che, pure a fronte della notevole scelta di nomi offerta (si riportano nella tabella 4 solo coloro a cui sono state attribuite almeno quattro preferenze), gli studiosi proposti sono per la loro quasi totalità afferenti all'aera giuridica o economica, ad ennesima

conferma della formazione – o della visione, per meglio dire – economico-giuridica dei dirigenti ex allievi della SNA.

Per questa domanda i rispondenti potevano indicare fino ad un massimo di cinque accademici.

**Tabella 4. Migliori accademici conosciuti e/o il cui lavoro è stato utilizzato (v.a.)**

Accademici	n.
Cassese	16
Stiglitz	10
Caringella	7
Krugman	6
Borgonovi	6
Torchia	6
Blanchard	6
Rodotà	5
Severo Giannini	5
Tenore	5
Alesina	4
Boeri	4
Rossi	4
Amato	4
Cerulli	4

Fonte: elaborazione dell'Autore

**Tabella 5. Migliori istituzioni non accademiche fonti importanti di ricerca e competenze (v.a.)**

Istituzioni non accademiche	n.
Astrid	11
Istat	10
Banca d'Italia	8
lavoce.info	7
Confindustria	6
Cgia Mestre	5
Aspen institute	4
Ispi	4

Fonte: elaborazione dell'Autore

È interessante notare che la prima istituzione non accademica indicata sia stata Astrid (Fondazione per l'Analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche), presieduta dall'ex Ministro della Funzione pubblica Franco Bassanini e molto attiva nel campo della ricerca

applicata all'amministrazione pubblica. Astrid intrattiene dense relazioni col mondo della politica e dell'accademia attraverso la pubblicazione di libri, la redazione di paper e l'organizzazione di momenti di dibattito pubblico: se ne ricava un interesse da parte della dirigenza, anche in relazione a problematiche molto concrete trattate dalla Fondazione, quali, ad esempio, le diverse implicazioni della riforma della pubblica amministrazione approvata nel 2015. Seguono l'Istat e la Banca d'Italia, istituzioni evidentemente dotate di forte credibilità all'interno delle pubbliche amministrazioni. Da notare la presenza di *lavoce.info*, periodico telematico su economia e diritto che ormai da tempo ha acquisito una notevole diffusione all'interno degli operatori del settore e che ospita riflessioni di accademici e *practioners* delle amministrazioni pubbliche.

Per questa domanda i rispondenti potevano indicare fino ad un massimo di cinque istituzioni non accademiche.

Tali risultati sono stati discussi con otto dirigenti pubblici selezionati in qualità di testimoni privilegiati nelle modalità su riportate. Essi ritengono che i risultati del presente lavoro sono, in generale, condizionati da una realtà in cui l'adempimento quotidiano, in una struttura burocratica sempre più soggetta all'imperativo del contingente, sottrae il dirigente alla consapevolezza del proprio ruolo e della necessità di un continuo arricchimento scientifico, di formazione e studio, e di approfondimento delle politiche pubbliche sottostanti la gestione quotidiana della loro attività lavorativa.

Nel modello burocratico nessuno è responsabile delle politiche pubbliche e nessuno avverte la responsabilità di attingere dalla ricerca per conferire ad esse una qualità complessiva. Ciò, ad esempio, condiziona la frequenza di utilizzo dei risultati della ricerca da parte del dirigente (giornaliero, settimanale, mensile ecc.) che ovviamente dipende dalla mole di lavoro o dai settori in cui quest'ultimo è chiamato ad agire. Infatti, per alcuni testimoni la questione non è se il reperimento delle ricerche sia facile o difficile, ma è l'incidenza delle stesse sulle politiche pubbliche.

Inoltre, gli otto testimoni auspicano maggiori e continuativi contatti tra le due comunità, dai quali possono pervenire nuovi stimoli utili sia al mondo accademico, affinché collabori in sinergia con tematiche più rispondenti alle esigenze delle

pubbliche amministrazioni, sia alla dirigenza, affinché possa trarre benefici per il proprio lavoro dal confronto con gli ambienti accademici e con il mondo della ricerca. In tal senso, le nuove tecnologie e i social network potrebbero favorire i contatti fra gli appartenenti alle due comunità, attraverso la creazione di un luogo virtuale nel quale scambiarsi informazioni e contributi, che possano favorire un approccio migliore alla definizione delle politiche pubbliche.

Una certa dissonanza con i risultati da parte dei testimoni c'è stata sui metodi di ricerca. Per alcuni, i casi di studio e le analisi comparate, quantitative e qualitative sono utili ed efficaci per la ricaduta concreta di cui ha bisogno il dirigente pubblico per gestire e orientare il proprio lavoro, per la conoscenza dell'andamento di determinati fenomeni, per la programmazione degli interventi e per l'insita preponderanza del dato esperienziale rispetto al riferimento accademico. Per altri, invece, i casi di studio sono sopravvalutati, perché è molto difficile rinvenire nelle ricerche accademiche dei casi realmente utilizzabili. La ricerca è in grado di offrire un contributo soprattutto fornendo analisi comparate, teoriche e valutazioni.

Inoltre, alcuni testimoni ritengono che non corrisponda alla realtà l'alta percentuale rilevata sulla facilità di utilizzo delle ricerche e delle competenze accademiche per la definizione dei processi delle politiche pubbliche. Infine, la prevalenza di risposte collocate nella fascia intermedia sulla rilevanza delle ricerche accademiche per il proprio lavoro potrebbe riflettere una scarsa considerazione e consapevolezza degli argomenti trattati.

### **Principali evidenze nel confronto tra Senior Civil Servant italiani e britannici**

Visto che tale studio replica il protocollo di rilevazione della ricerca inglese di Talbot e Talbot (2014), tanto che può essere definito come una generalizzazione empirica dello stesso, si riportano di seguito le principali evidenze tra i dati del presente lavoro e quelli della ricerca sui Senior Civil Servant britannici:

- si rileva una maggiore facilità di accesso e soprattutto di uso delle ricerche e delle competenze accademiche da parte dei dirigenti italiani (accesso 57,3%, uso 40,6%) rispetto ai dirigenti britannici (accesso 39%, uso 20,1%);

- in entrambi i casi si riscontra un accesso ai risultati delle ricerche accademiche principalmente di tipo documentale, con una tendenziale prevalenza dei britannici per le conferenze e per i contatti diretti con gli accademici;
- si evidenzia una sostanziale omogeneità nella scala delle preferenze per le discipline utili per il lavoro dei dirigenti italiani e britannici, a parte la prima posizione (Diritto per gli italiani e Politiche pubbliche per i britannici);
- anche i dirigenti britannici vedono gli accademici prettamente come fonti di informazioni (86%), le differenze riguardano l'alta considerazione di tali figure come consulenti (informali e formali);
- i casi di studio e le analisi qualitative e quantitative occupano i primi posti tra le scelte dei metodi di ricerca particolarmente utili per il lavoro dei dirigenti di entrambi i Paesi, le differenze riguardano la preferenza delle analisi comparate per i dirigenti italiani e le valutazioni per i dirigenti britannici;
- si riscontra, infine, una maggiore frequenza di utilizzo della ricerca accademica da parte dei dirigenti britannici rispetto agli italiani, per l'uso giornaliero, settimanale e mensile;
- le risposte sulla rilevanza delle ricerche per il proprio lavoro non seguono lo stesso andamento: il 47% dei britannici è d'accordo che esse si applicano direttamente ad attività specifiche del proprio lavoro, rispetto al 14,3% degli italiani.

## Conclusioni

Il modello tradizionale di produzione della conoscenza è stato oggetto di critiche, avendo dato luogo a ricerche di scarsa rilevanza operativa e prodotto un divario tra chi crea le teorie e chi le dovrebbe utilizzare. In questo modello, la conoscenza prodotta dalle università, di tipo *discipline-based*, evidenzia una scarsa rilevanza della ricerca rispetto alla prassi.

Pertanto, i modelli di ricerca applicata per i *practioners* dovrebbero essere orientati verso la:

- convergenza, che tende a superare i confini tra le due comunità, e che vede le università impegnate in consulenza, e i *practioners* impegnati in attività di ricerca, secondo un modello (*mode 2 knowledge*) che emula il rapporto azienda-cliente, orientato più sulla rilevanza che sul rigore, con una conoscenza orientata alla soluzione di

problemi reali;

- complementarità, puntando sulla collaborazione rafforzata dalle prime fasi del processo di produzione della conoscenza e massimizzando le interazioni che avvengono nell'interesse di entrambi. In questa ipotesi (*co-production*) rigore e rilevanza non sono considerati trade-off, poiché la conoscenza co-prodotta soddisfa le esigenze di entrambi i membri delle due comunità (Cepiku 2011).

L'analisi empirica ha evidenziato la natura discontinua del dialogo fra dirigenti pubblici e accademia, pur alla presenza di un interesse da parte della comunità dei decisori per prodotti di ricerca concisi, accurati, comprensibili, utilizzabili e forniti per tempo rispetto ai temi in agenda. La dirigenza mostra un atteggiamento sostanzialmente positivo nel complesso rispetto alla ricerca e alla sua rilevanza per le attività legate al processo delle politiche pubbliche. Su tale importante segnale sarà opportuno condurre ulteriori indagini al fine di chiarire se tale atteggiamento sia proprio di quei dirigenti che provengono dalla SNA, o possa essere esteso al resto della dirigenza pubblica italiana.

Nonostante i segnali di un uso proattivo dei risultati della ricerca accademica da parte dei *practioners*, la fotografia delle due comunità distinte è sostanzialmente confermata. Ciò dimostra che la relazione fra professore e dirigente è più complessa di quanto possa al momento emergere, denotando ancora una volta il bisogno di ulteriori approfondimenti. È elemento condiviso dai ricercatori dell'accademia e da think tank che un utilizzo strategico del dato offerto dalla ricerca, ai fini della costruzione delle politiche pubbliche, sia elemento chiave per rispondere alle sfide sempre più complesse con cui i decisori politico-amministrativi si trovano ad avere a che fare (British Academy 2008; Head 2017; Newman *et al.* 2017; Sasse e Haddon 2018).

Le evidenze del presente lavoro sono anche utili al mondo dell'accademia perché è possibile desumere che la produzione della ricerca non collimi esattamente con i desiderata della burocrazia impegnata nel policy making.

Molti settori disciplinari sono diventati sempre più specializzati e prediligono metodi quantitativi, diventando così sempre meno accessibili ai *practioners* (Kristof 2014). Il miglioramento nell'accesso ai dati non ha avuto lo stesso evidente

riscontro nell'utilizzo degli stessi; così come lo scarso utilizzo sembrerebbe evidenziare la tendenza alla richiesta di dati maggiormente comprensibili e utilizzabili nel quadro di vincoli amministrativi, temporali e finanziari in cui la burocrazia opera. Non sorprendentemente, infatti, la preferenza del prodotto va a casi di studio, ad analisi comparate e ad analisi quali/quantitative.

Non va, infine, sottovalutata la linea di tensione intercorrente fra politica e burocrazia ai fini della costruzione di un processo di elaborazione

e implementazione di politiche pubbliche che si basino sui dati della ricerca accademica. È opportuno lavorare su modalità collaborative fra i due sottoinsiemi della comunità politica e amministrativa perché, in misura sempre più rilevante, siano chiari gli obiettivi da perseguire e, di conseguenza, il supporto che può essere fornito dalla comunità degli accademici.

In conclusione, il professore e il dirigente si parlano, sono quasi amici, ma sarà la buona volontà di entrambi a consolidare questo rapporto di amicizia.

## Bibliografia

- Avey P.C., Desch M.C. (2014), What do policymakers want from us? Results of a survey of current former senior national security decision makers, *International Studies Quarterly*, 58, n.4, pp.1-20
- Baldrige D., Floyd S.W., Markoczy L. (2004), Are managers from Mars and academicians from Venus? Towards an understanding of the relationship between academic quality and practical relevance, *Strategic Management Journal*, n.25, pp.1063-1074
- Barzelay M., Kaboolian L. (1990), Structural metaphors and public management education, *Journal of Policy Analysis and Management*, 9, n.4, pp.599-610
- Borgonovi E. (2006), La ricerca italiana in Economia aziendale e il contesto internazionale, in Zaninotto E. (a cura di), *Presente e futuro degli studi di Economia aziendale e management in Italia*, Bologna, il Mulino, pp.205-211
- Borgonovi E. (2004), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Milano, Egea
- British Academy (2008), *Punching our weight, The Humanities and Social sciences in public policy making*, London, British Academy
- Bussière M., Stracca L. (2010), *A decade (and a global financial crisis) after Blinder. The interaction between researchers and policy-makers in Central Banks*, Working Paper Series n.1260, Francoforte sul Meno, ECB
- Caplan N. (1979), The two-communities theory and knowledge utilization, *American Behavioral Scientist*, 22, n.3, pp.459-470
- Carden F. (2009), *Knowledge to Policy, Making the Most of Development Research*, Idrc-Sage
- Cepiku D. (2010), Influenza, Interdisciplinarietà e Internazionalizzazione. Un'analisi empirica del divario tra prassi e ricerca accademica sul management pubblico in Italia, *Azienda Pubblica*, XXIII, n.4, pp.19-39
- Cepiku D. (2011), Two ships passing in the night? Practice and academia in public management, *Public Money & Management*, 31, n.2, pp.131-138
- Cepiku D., Ferrante A., Lovergine S. (2020), Dirigenti pubblici e ricerca accademica: rilevanza, uso e impatto, *Azienda Pubblica*, XXXIII, n.1, pp.75-92
- Dunn W.N. (1980), The two-communities metaphor and models of knowledge use, an exploratory case survey, *Science Communication*, 1, n.4, pp.515-536
- Einaudi L. (1955), *Prediche inutili. Dispensa prima: Conoscere per deliberare - Scuola e libertà*, Torino, Einaudi
- Evans M. (2007), The art of prescription, theory and practice in public administration research, *Public Policy and Administration*, 22, n.1, pp.128-152
- Giovannini E. (2013), Conoscere per decidere, *il Mulino*, 57, n.1, pp.162-177
- Hall J.L., Jennings E.T. (2010), Assessing the use and weight of information and evidence in U.S. state policy decisions, *Policy and Society*, 29, pp.137-147
- Hemsley-Brown J.V. (2004), Facilitating Research Utilisation: a cross sector review of the research evidence, *International Journal of Public Sector Management*, 17, n.6, pp.534-553
- Harvey J., Pettigrew A., Ferlie E. (2002), Determinants of research group performance, *Journal of Management Studies*, 39, n.6, pp.747-775
- Head B.W. (2017), Policy-relevant research, improving the value and impact of the social sciences, *Social science and sustainability*, n.1, pp.199-209
- Head B.W. (2010), Reconsidering Evidence-Based Policy, Key Issues and Challenges, *Policy and Society*, 29, n.2, pp.77-94
- Head B.W. (2008), Three lenses of evidence based policy, *Australian Journal of Public Administration*, 67, n.1, pp.1-11
- Head B.W., Ferguson M., Cherney A., Boreham P. (2014), Are Policy-Makers Interested in Social Research? Exploring the Sources and Uses of Valued Information among Public Servants in Australia, *Policy and Society*, 33, n.2, pp.89-101
- Howlett M., Newman J. (2010), Policy analysis and policy work in federal systems: policy advice and its contribution to evidence-based policy-making in multi-level governance systems, *Policy and Society*, 29, n.2, pp.123-36
- Howlett M., Wellstead A.M. (2011), Policy analysts in the bureaucracy revisited, The nature of professional policy work in contemporary government, *Politics & Policy*, 39, n.4, pp.613-33

- Kettl D.F. (1998), The future of Public Administration, *Journal of Public Affairs Education*, 5, n.2, pp.127-134
- Kristof N. (2014), Professors, We Need You!, *The New York Times*, 15 feb.
- Landry R., Amara N., Lamari M. (2003), The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies, *Public Administration Review*, 63, n.2, pp.192-205
- Lofgren K., Cavagnoli D. (2015), The Policy Worker and the Professor, understanding how New Zealand policy workers utilise academic research, *Policy Quarterly*, 11, n.3, pp.64-72
- Mack A. (2002), Civil War, Academic Research and the Policy Community, *Journal of Peace Research*, 39, n.5, pp.515-525
- Mattarella B.G. (2009), *La dirigenza dello Stato e il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione*, Roma, SSPA
- Meneguzzo M. (1995), Dal New Public Management alla Public Governance, il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica, *Azienda pubblica*, 8, n.3, pp.491-510
- Mussari R. (1994), *Il management delle aziende pubbliche*, Padova, Cedam
- Newman J. (2014), Revisiting the “two communities” metaphor of research utilization, *The International Journal of Public Sector Management*, 27, n.7, pp.614-627
- Newman J., Cherney A., Head, B.W. (2017), Policy capacity and evidence-based policy in the public service, *Public Management Review*, 19, n.2, pp.157-174
- Newman J., Head B. (2015), Beyond the two communities, a reply to Mead’s ‘why government often ignores research’, *Policy Sciences*, 48, n.3, pp.383-393
- Novelli G., Talamo M. (2014), La Terza Missione per l’Università Italiana. Una nuova occasione per crescere, *Medicina e Chirurgia*, n.61, pp.2739-2746
- Ouimet M., Landry R., Ziam S., Bédard P.O. (2009), The absorption of research knowledge by public civil servants, *Evidence & Policy*, 5, n.4, pp.331-350
- Pollitt C. (2006), Academic Advice to Practitioners. What is its Nature, Place and Value within Academia?, *Public Money and Management*, 26, n.4, pp.257-264
- Pollitt C. (1996), Antistatist reforms and new administrative directions, Public administration in the United Kingdom, *Public Administration Review*, 56, n.1, pp.81-87
- Rebora G. (2007), *Ricerca senza qualità? Il caso delle scienze aziendali e del management*, Liuc Papers n.209, Serie Economia aziendale, n.31, Castellanza, Liuc
- Saint-Martin D. (2005), Management consultancy, in Ferlie E., Lynn L. JR., Pollitt C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, pp.671-694
- Sasse T., Haddon C. (2018), *How government can work with academia*, London, Institute for Government (UK)
- Shapiro D.L., Kirkman B.L., Courtney H.G. (2007), Perceived causes and solutions of the translation problem in management research, *Academy of Management Journal*, 50, n.2, pp.249-266
- Stame N. (2016), *Valutazione Pluralista*, Milano, Franco Angeli
- Starkey K., Madan P. (2001), Bridging the relevance gap, aligning stakeholders in the future of management research, *British Journal of Management*, 12, n.1, pp.S3-S26
- Talbot C., Talbot C. (2014), *Sir Humphrey and the Professors, what does Whitehall want from academics? A survey of senior civil servants’ views on the accessibility and utility of academic research and expertise*, Working Paper, Manchester, University of Manchester
- Tsang E.W.K., Kwan K.-M. (1999), Replication and Theory Development in Organizational Science: A Critical Realist Perspective, *The Academy of Management Review*, 24, n.4, pp.759-780
- Unctad (2006), *Research-based policy making, bridging the gap between researchers and policy makers. Recommendations for researchers and policy makers arising from the joint UNCTAD-WTO-ITC*, Geneva, Unctad
- van Helden J., Aardema H., Henk J., Ter Bogt H.J., Groot T.L.C.M. (2007), *Consultants and academics in public sector management accounting. Two separate or collaborating worlds?*, EGPA Conference
- van Helden J., Grönlund A., Mussari R., Ruggiero P. (2012), Exploring public sector managers’ preferences for attracting consultants or academics as external experts, *Qualitative Research in Accounting & Management*, 9, n.3, pp.205-227
- van Witteloostuijn A. (2016), What happened to Popperian falsification? Publishing neutral and negative findings: Moving away from biased publication practices, *Cross Cultural & Strategic Management*, 23, pp.481-508

### Saverio Lovergine

s.lovergine@inapp.org

È funzionario amministrativo presso l’Inapp; attualmente è rappresentante dello Stato italiano in ESCO Member State Working Group della Commissione europea. Collabora con la cattedra di Economia aziendale dell’Università di Roma Tor Vergata ed è componente del gruppo di lavoro su Intelligenza artificiale all’Università Pontificia Salesiana di Roma. Fa parte del comitato editoriale di *European Scientific Journal*. Tra le ultime pubblicazioni: *Tecnologia e lavoro in Italia alla prova della crisi da Covid-19*, *Sindacalismo*, 2022; *Hybrids: Beyond the in presence and distance learning categories for a new school in Italy*, Inapp working paper, 2022 (di prossima pubblicazione).

# L'intrigo del decidere

## Scienza, politica, diritto ai tempi del Covid-19, una prospettiva costituzionale

**Raffaele Marzo**

Università Niccolò Cusano - Dottorando

L'articolo esamina la relazione tra politica, ricerca scientifica e diritto allorché è necessario adottare provvedimenti che tengano conto di nuove acquisizioni scientifiche, analizzando nello specifico talune dinamiche emerse nella gestione della vicenda pandemica. Il contributo approfondisce le connotazioni degli oggetti della riflessione, le divergenze e i punti di incontro. Infine, si riporta la posizione della Corte costituzionale ed è stimata l'opportunità, incoraggiata dalla peculiarità della vicenda pandemica, di una qualche forma di collaborazione, perché laddove la scienza intenda offrire al diritto una pluralità di soluzioni – almeno alcune delle quali apparentemente valide e sostenibili – il legislatore dovrà scegliere quella conforme ai principi che sovrintendono all'ordinamento e, dunque, rispettosa dei diritti degli individui.

*The article examines the relationship between politics, scientific research and law when it is necessary to adopt measures that take into account new scientific findings, specifically analysing certain dynamics that emerged in the management of the pandemic. The contribution explores the connotations of the objects of reflection, the differences and the meeting points. Finally, the position of the Constitutional Court is reported and the opportunity for some form of collaboration is estimated, an opportunity encouraged by the peculiarity of the pandemic case, because where science intends to offer the law a plurality of solutions - at least some of which apparently valid and sustainable - the legislator will have to choose the one compliant with the principles governing the legal system and, therefore, respectful of the rights of individuals.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-6

### Citazione

Marzo R. (2022), L'intrigo del decidere. Scienza, politica, diritto ai tempi del Covid-19, una prospettiva costituzionale, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.40-49

### Parole chiave

Politiche pubbliche  
Ricerca  
Diritto

### Keywords

Public policies  
Research  
Law

### 1. Inquadramento della 'questione' e spunti introduttivi

Nell'era della 'complessità' (Ceruti 2018; Parisi 2022;

Pascuzzi 2022)<sup>1</sup> è fin troppo agevole constatare il notevole impatto che le acquisizioni scientifiche hanno sulla vita di ciascun individuo. La contingente situazione pan-

<sup>1</sup> Ceruti ha il pregio di approfondire, in chiave filosofica, il c.d. pensiero complesso sostenendo che le conoscenze specialistiche, pur avendo apportato progressi, hanno frammentato i saperi e sono diventate un ostacolo alla comprensione degli attuali problemi globali, politici, economici, sociali, spirituali. Ancora, sotto altro profilo, Parisi ha messo in luce, osservando il volo degli storni, la sfida della complessità, cruciale per le scienze contemporanee: tutto è in relazione; ne consegue la difficoltà a ridurre l'imprevedibile e l'incertezza. Interessante sull'argomento la lettura di Pascuzzi.

demica (Del Corona 2020) ha dato conferma del fatto che “il legislatore sempre più spesso deve assumere l'onore di dare regolazione a fattispecie a contenuto tecnico-scientifico” (Iannuzzi 2019). Inoltre, proprio la cogente attualità dell'evento emergenziale ha messo in risalto il ruolo imperante della scienza: essa può determinare – in un verso o nell'altro – taluni comportamenti, orientare le relazioni sociali, indirizzare le scelte individuali e collettive. D'altro canto, è inevitabile appuntare, sempre per limitarsi alla recentissima esperienza, come nella gestione del menzionato virulento accadimento la scelta politica è stata 'dettata' avendo a parametro i numeri<sup>2</sup> (dei contagiati) e le statistiche<sup>3</sup>, così demandando l'adozione di ogni provvedimento all'esito delle valutazioni espresse da comitati tecnico-scientifici<sup>4</sup> o task force di esperti (*expertise*) appositamente istituite (Lotta 2022). Alcune delle principali questioni vertono, preliminarmente, proprio sul rapporto tra scienza e decisione politica: ambedue hanno peculiarità che evidenziano differenti obiettivi, tempi, procedure e target di riferimento. Si tratta, a ben osservare, di un intreccio *bidirezionale*: il sapere scientifico incide sui processi decisionali<sup>5</sup> e viceversa. I decisori politici hanno la necessità di proporre un indirizzo netto e, rincorrendo il consenso, anelano sempre a maggiori informazioni provenienti dalla (e sulla) scienza; gli scienziati, invece, perseguono l'obiettivo di pervenire a conoscenze fondate in un continuo e dinamico confronto in cui le tesi

possono essere messe in discussione da nuove evidenze e le stesse sono continuamente 'coinvolte' in procedimenti di produzione o di applicazione di norme. In siffatto contesto l'esperienza giuridica viene sollecitata dall'evoluzione conoscitiva e dalle sue implicazioni<sup>6</sup> con ciò realizzando una trama tra scienza, diritto e politica: la scienza può essere l'*oggetto* del diritto o, alternativamente, un suo *strumento* (Luciani 2005)<sup>7</sup>; il diritto è legittimato dalla politica per tradurre le istanze, da essa provenienti, in regole<sup>8</sup>. Indubbiamente gli esiti della modulazione di tale rapporto – ciclicamente presente nel dibattito giuspubblicistico – si ripercuotono sulle relazioni tra scienza e legislazione; quindi, qualora la produzione ultima, proveniente da una fonte legislativa, non dovesse filtrare adeguatamente il dibattito, la questione verrebbe a essere posposta al vaglio giudiziale (in tal guisa sarebbe il giudice a offrire la risposta alle istanze di tutela dei consociati).

Le accennate riflessioni, ormai diffuse in letteratura, sono confermate qualora l'esposizione tenga debitamente conto del particolare rapporto tra la scienza e l'ordinamento giuridico dello Stato costituzionale, prendendo a parametro la principale fonte del diritto in vigore – la Costituzione – e dalle altre leggi che sin qui hanno inteso attuarla e svilupparla<sup>9</sup>: il sapere scientifico non può che porsi in rapporto di stretta *strumentalità* rispetto al soddisfacimento e alla tutela dei diritti<sup>10</sup>. Le domande che sollecitano il presente approfondimento

- 
- 2 Il Presidente del Consiglio dei Ministri, prof. M. Draghi, durante la conferenza stampa di fine anno [del 22/12/2021, ndr] ha dichiarato: “Io voglio difendere la normalità, ma ogni decisione è guidata dai dati non dalla politica, solo dai dati”.
  - 3 Il riferimento è al c.d. Bollettino/monitoraggio costantemente pubblicato sul portale [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it). Sugli indicatori e sui parametri di conteggio dei casi di pazienti positivi al c.d. Covid-19, ovvero sulla rimodulazione della pubblicazione dei dati medesimi, non sono mancate le dispute tra gli scienziati.
  - 4 Nella menzionata emergenza sanitaria, il Comitato tecnico-scientifico (Cts) è stato previsto all'art. 2 dell'Ord. del Capo del Dipartimento della Protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020 e costituito con successivo decreto del 5 febbraio del Capo del Dipartimento della Protezione civile. Per qualche approfondimento sul punto, vs. Mingardo (2020).
  - 5 Benché giovi riferire, a motivo di maggior informazione, stante la perdurante crisi degli assetti istituzionali della democrazia rappresentativa, la progressiva implementazione di procedimenti decisionali pubblici volti a finalizzare la partecipazione civica della società civile nella elaborazione di atti normativi di portata generale: cfr. Allegretti (2010).
  - 6 Cfr. Santorusso (2001), laddove l'Autore annota l'atteggiarsi di alcuni diritti costituzionali in forme e modalità prive di linearità.
  - 7 “La scienza è oggetto del diritto quando, come accade nella L. n. 40 del 2004, il diritto disciplina alcune pratiche scientifiche (o scientifiche e tecniche); è strumento del diritto quando se ne avvale, facendola in qualche modo propria” (Luciani 2005, 619).
  - 8 Interessante la posizione di Ainis, allorché esaminando la 'C' dell'alfabeto e, correlandola al lemma certezza, sostiene: “D'altronde sono innumerevoli le leggi che pretendono di sovrapporre una verità giuridica ad una verità scientifica, o che altrimenti cadono nell'errore opposto, fotografando in norme taluni sviluppi transitori della tecnica, e perciò rendendosi subito obsolete, ma pur sempre vigenti” (Ainis 2015, 35).
  - 9 Sull'incidenza delle scienze sugli studi giuridici si legga, ad es., Spadaro (2003, 169).
  - 10 Cfr. Casonato (2016) per il quale, sulla scorta di alcune pronunce della Corte costituzionale, non è peregrina l'idea della scienza come limite alla discrezionalità legislativa: “visto che è la scienza – in questo senso intesa come letteratura medico-scientifica condivisa – a definire ciò che favorisce o che nuoce al nostro benessere, riempiendo di contenuto concreto, per così dire, la formula dell'art. 32 della Costituzione, il necessario rispetto del diritto fondamentale alla salute si traduce in un necessario rispetto delle risultanze scientifiche in campo medico”.

sono le seguenti: quando il legislatore deve avvalersi delle acquisizioni scientifiche per adottare una decisione? È vincolato dagli esiti dell'istruttoria scientifica? Come incide il progresso scientifico sui processi decisionali pubblici? In che misura la dimensione prevalentemente scientifica diviene sintesi politica? Può accadere che la decisione provenga da soggetti sforniti di legittimazione la quale è, invece, normativamente attribuita a organi dotati di propria autonomia politica?

Le implicazioni che intervengono nei descritti processi sono molteplici. Una risposta generalizzata sarebbe inefficace poiché si ridurrebbe a un'esposizione autoreferenziale e tautologica. Pertanto, nel tentativo di favorire qualche approdo plausibile, e tra i molteplici campi tematici in cui ricerca scientifica e scelte politiche si avviluppano, vuole prospettarsi una disamina che consideri le modalità di coordinazione in ambiente, per così dire, costituzionale (Spadaro 2005). A tal riguardo è opportuno comunicare due avvertenze: quella che segue non è, beninteso, un'indagine *sul potere*<sup>11</sup>, sulla sua distribuzione fra organi dello Stato-apparato e i rapporti che si istaurano fra essi (c.d. forma di governo) o, in generale, sui centri di potere statuali e non (Modugno 2005)<sup>12</sup>. Così come, sul versante del metodo, nei termini di nostra competenza, ciò che rileva non è tanto (o non solo) la teorizzazione del rapporto tra scienza e politica (giustamente avvalorato da studi di settore<sup>13</sup>) bensì *l'atteggiarsi in concreto* dello stesso allorquando la *decisione sulla scienza* incrocia il *diritto*, segnatamente il diritto costituzionale e, perché no, *i diritti costituzionali* (Ruggeri 2022). In definitiva, il saggio prova a fissare temi e problemi ancora aperti, giungendo poi a qualche riflessione in grado di coniugare utilmente ciascuna area senza ridurne le rispettive sfere di azione.

## 2. La 'caratterizzazione' dell'indagine scientifica

L'itinerario del 'discorso scientifico' è notoriamente vasto; di conseguenza, una qualsiasi sintesi dei dibattiti epistemologici susseguitisi e delle conoscenze di base della filosofia della scienza<sup>14</sup> sarebbe oltremodo

riduttiva. Per quel che rileva ai fini di questo saggio, è dirimente considerare che qualsiasi ipotesi teorica che voglia essere scientificamente 'corretta' laddove riferita alla realtà presuppone *tutta la storia* della scienza su *quell'oggetto e la storia stessa di quell'oggetto*. Dunque, essa non vive isolata, quasi fosse monade arroccata, ma poggia necessariamente sulla elaborazione precedente e su quelle che, successivamente, si sviluppano attraverso la ricerca. A tal riguardo, Tomas Kuhn (2009) identifica due tipi di sviluppo scientifico: quello basato su una scienza che pone conquiste che la ricerca amplifica in continuazione in proporzione alla riserva crescente della conoscenza e quello c.d. rivoluzionario nel quale i pezzi del *puzzle* studiato si ricompongono in ordine nuovo per essere al cospetto di una 'rivoluzione scientifica'. Ciò significa, allora, "[...] l'abbandono da parte della comunità di una teoria scientifica un tempo onorata, in favore di un'altra incompatibile con essa" (Kuhn 2009, 25) nonché la correlata constatazione di un "cambiamento dei problemi da proporre all'indagine scientifica e dei criteri secondo i quali la professione stabiliva che cosa si sarebbe dovuto considerare come problema ammissibile o come una soluzione legittima di esso" (Kuhn 2009, 25).

Peraltro, il discorso sulla logica scientifica e il dibattito sul metodo inducono a sostenere l'esistenza di plurimi criteri. Ad esempio, tornando a Kuhn, la scienza si sviluppa in due fasi: *paradigmatica* e *interparadigmatica* (Kuhn 2009): la prima è caratterizzata dalla presenza di alcuni postulati accettati da tutti e, conseguentemente, la ricerca si svilupperebbe semplicemente nell'applicazione dei medesimi alle varie tipologie empiriche. Tuttavia, allorquando si manifestano fenomeni non riconducibili ad elementi noti ma che ingenerano plurime eccezioni alle acquisizioni conosciute, si giungerebbe alla seconda fase (quella c.d. *interparadigmatica*, appunto).

A ciò consegue la distinzione tra *dato* e *informazione*. Il dato è sufficiente in una fase *paradigmatica* della scienza; esso deve però transitare allo stadio di *infor-*

11 Benché si convenga che esso sia "uno degli elementi più importanti della vita comunitaria, in quanto tutti i campi sociali e istituzionali, senza eccezione alcuna, mostrano di essere segnati profondamente da esperienze di potere" (D'Ambrosio 2008, 12).

12 Nella dottrina modugnana tale riferimento è da preferirsi in quanto "[...] la Costituzione non contempla soltanto poteri (e comunque non solamente tre) – [ovvero legislativo, esecutivo e giudiziario, ndr] –, bensì centri di potere. [...]" poiché il principio della divisione dei poteri nell'ordinamento costituzionale italiano ha trovato applicazione solo in senso ideologico o tendenziale, "superando lo schematicismo organizzativo della teoria tradizionale per confondersi con o stesso principio pluralistico" (Modugno 2005, 78-79).

13 Preterossi (2002, 10-11), descrive la caratteristica della 'ulteriorità' del concetto di *autoritas* che è necessaria alla politica poiché essa – la politica – deve "farsi carico delle ragioni del Tutto".

14 Per opportuni approfondimenti sull'argomento si veda Boniolo *et al.* 2002.

mazione per poter far emergere i segnali deboli nelle fasi interparadigmatiche della ricerca e nelle fasi caratterizzate da turbolenza dei propri ambienti nella vita delle istituzioni e organizzazioni in senso lato.

Solo dopo aver precisato quanto precede, non può tacersi che i dati possono essere posti a base di una decisione di diversa natura. Ad esempio, stando alla recente esperienza, l'Organizzazione mondiale della Sanità ha ascrivito l'opzione lockdown assunta dagli Stati alla stregua di una decisione politica (e non già una tecnica e/o scientifica) in quanto finalizzata a mediare tra istanze diverse (salvare vite umane e/o sorreggere il sistema economico-produttivo).

### 3. L'incertezza e il pluralismo della scienza in prospettiva costituzionale

In relazione a quanto innanzi affermato, le ripercussioni del dibattito scientifico *nelle* scelte demandate alla politica appaiono rilevanti: qual è – laddove esistente – la decisione 'giusta' in assoluto? Pur potendo riflettere molto e molto discutere sulle reazioni che l'interrogativo suscita, sovvieni pur sempre l'accettazione implicita di un certo grado di *incertezza*<sup>15</sup> (scientifica). A seguire, poi, perviene ciò che anima il testo costituzionale: il pluralismo della scienza.

Di primo acchito, le suestipite affermazioni potrebbero apparire contraddittorie; e invece, ripulite da ogni sterile preconconcetto, esse assurgono a una penetrante rassicurazione: per garantire libertà di discussione su protocolli e metodi scientifici occorre affermare, inevitabilmente, che nessuno può detenere 'una certezza', ma chiunque, con la propria ricerca, può contribuire al raggiungimento di nuovi livelli, ovviamente onerandosi di darne la prova secondo protocolli trasparenti e verificabili. In questo senso, il *pluralismo* manifesta che l'*incertezza* è proprio una *condizione* della scienza e, nella specie, connota la sua '*legittimazione*' nello stato di aderenza alla Costituzione. Ergo, l'*incertezza* così intesa non è un *difetto*, ma una *virtù* poiché permette l'affermazione di alcuni approdi: limita il potere (impedendo la dichiarazione di indiscusse 'verità') e tutela i cittadini richiedendo necessariamente che i risultati raggiunti siano utilizzati esclusivamente al servizio della salute dei cittadini (Carducci 2019). Per questo l'art. 33 Cost. è collegato all'art. 32 Cost. ed entrambi sono in relazione

con gli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione (Scaccia 2018). Sul piano pratico, questo si traduce nel c.d. principio di precauzione<sup>16</sup>. Dunque, la Costituzione assume a sé questa *incertezza* anelando in minima parte la tendenziale oggettività dei dati scientifici prodotti.

Ciò significa, inoltre, che un'impostazione utile a reggere i rapporti tra scienza, politica e diritto non è quella che vede il *dominio* (Severino 2014) dell'una sulle altre. Il legislatore può e deve utilmente chiedere (o attendere, a seconda del caso) informazioni al sapere scientifico, ma non può certo recepire acriticamente ogni risulanza; deve cioè farsi carico delle incertezze affinché la norma finale – generale e astratta – sia confacente al quadro di valori costituzionali e, in tal accezione, tenga conto dell'insieme dei diritti sanciti nella Costituzione. Ove la scienza offra al diritto una pluralità di soluzioni, almeno alcune delle quali apparentemente parimenti valide e sostenibili, il legislatore dovrà scegliere quella conforme ai principi che sovrintendono all'ordinamento e, dunque, rispettosa dei diritti degli individui. Solo in tal modo è possibile rinvenire una utile collaborazione nell'*iter* di produzione normativa ad opera della scienza, garantendo legittimazione scientifica (e, verrebbe da dire, costituzionale) delle decisioni e, dunque, il più alto livello di protezione della persona umana.

Emblematico è considerare le azioni poste con riguardo alla pandemia, nota nella vulgata con l'appellativo di '*coronavirus*'. La scienza è apparsa *incerta* non perché involta nella confusione di generare con immediatezza protocolli (vaccini, cure ecc.) e ausili salva-vita, ma perché ha dovuto interrogarsi sul rapporto tra le acquisizioni via via pervenute e il bene della vita; così come, del resto, anche l'orientamento della politica è stato segnato dall'impellenza di decidere per la migliore qualità della vita. Ecco allora che la *precauzione* obbliga ad assumere, pur sempre nell'incertezza scientifica, la decisione meno peggiore per la salute e la vita delle persone, in quanto adempimento del dovere di solidarietà. In ultima istanza, poi, la volontà politica sorretta dalla scienza deve tradursi in comando da seguire, regola da adottare, norma da rispettare. Da qui in avanti non può che *transitarsi* verso il *giuridico* poiché "[...] il diritto ha il titolo per misurare con le sue tecniche e i suoi specifici metri di giudizio gli itinerari della scienza. O anche di scegliere fra opzioni alternative, come mostra

15 Sull'incertezza delle conquiste scientifiche si veda Feyerabend 1989, 65 ss.; 89 ss.

16 Tale principio è stato esplicitato in diversi documenti legali accettati dall'Italia, a partire dalla Dichiarazione di Rio del 1992 sino all'art. 191 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea; dunque, vincolanti per tutti (soggetti pubblici e privati): si veda Botero (2005).

per esempio il tempo della morte. Per l'ordinamento giuridico italiano coincide con la morte celebrale, ancorché non siano cessati il battito cardiaco, la circolazione sanguigna e la respirazione; viceversa, il Giappone e vari altri Paesi conservano la definizione 'naturalistica' della morte." (Ainis 2015, 37).

#### 4. Divergenze e punti di incontro: scienza, politica, diritto

Proseguendo l'analisi, occorre mettere in ulteriore evidenza quali sono i punti di incontro e quali elementi rendono possibile la sinergia degli ambiti osservati nonché, allo stesso tempo, evidenziare quali implicazioni e quali problematiche possono essere sollecitate dal loro intersecarsi.

*Ante omnia*, le caratteristiche che fanno divergere i percorsi appaiono – come già anticipato – insite in ciascun ambito e, come tali, ineliminabili. Almeno tre sono le direttrici connesse che si materializzano in siffatto approfondimento:

- a. l'esponenziale rilevanza del dibattito scientifico in situazioni emergenziali che sembra rilegare a un ruolo subalterno (e quasi ancillare) la politica<sup>17</sup>;
- b. l'ineludibile attività di traduzione delle acquisizioni scientifiche in decisioni di natura politica (Azzariti 2016, 120);
- c. l'utilizzo di mezzi tecnici di attuazione delle medesime, ovvero le implicazioni costituzionali delle disposizioni normative che ne discendono<sup>18</sup>.

Le differenze delle predette direttrici sono già ben percepibili poiché rappresentano l'emblema stesso degli oggetti osservati:

- la scienza persegue l'obiettivo di pervenire a conoscenze fondate in un continuo e dinamico confronto in cui le tesi possono essere messe in discussione da nuove evidenze; così, appare incontrovertibile che "la presenza – accanto alla *potestas* democratica e all'*auctoritas* costituzionale – di un'altra forma di *auctoritas*, quella scientifica, scompagini l'apparen-

te stabile e consolidato sistema delle procedure di decisione nello Stato costituzionale" (Spadaro 2005, 574);

- la politica ha la necessità di decidere rapidamente<sup>19</sup> dovendo sì bilanciare diritti, ma anche tenere in debito conto il consenso elettorale;
- infine, il diritto, e ne dà conferma proprio l'ultima emergenza sanitaria, assumendo quel '*condizionamento*' qualificante poiché "[...] se le 'prescrizioni' giungono da scienziati esse sono, a dir proprio, consigli o suggerimenti, non norme accompagnate da sanzione afflittive. Se, invece, quelle medesime prescrizioni presentano tale garanzia, allora si fanno norme giuridiche, e alla 'paura della morte' si unisce il timore della sanzione" (Irti 2021, 84).

Dunque, la scienza – almeno rispetto alla politica (Baldari 2020) – si colloca, per statuto, in posizione di palpabile ambivalenza: essa muove per *salti rivoluzionari*, parafrasando Kuhn; mentre la politica procede in genere per *accumulazioni progressive*. Inoltre, la scienza (ma ciò dovrebbe dirsi anche per la tecnica<sup>20</sup>) trascende il *luogo* assumendo una 'vocazione' universalistica; le scelte politiche, invece, risultano indissolubilmente legate ad un contesto territoriale (si pensi alle scelte di vietare l'ingresso di taluni individui provenienti da Paesi nei quali la diffusione del virus si manifestava particolarmente incidente), limitate ad un definito contesto spaziale. Laddove fosse possibile riscontrare certuni equilibri (Merloni 1990; Irti e Severino 2001) – come nel recente accadimento pandemico (Acocella 2020) – le interazioni sono state possibili mediante il *diritto* che ha tradotto, nel divenire di un processo emergenziale mondializzato, le specifiche istanze scientifiche e decisioni politiche in divieti e comandi (Irti 2021).

Sotto il profilo costituzionale il punto nevralgico è appunto rappresentato da *come* il dato scientifico debba calarsi *nelle* scelte legislative nonché dalle modalità con le quali il diritto deve ciò recepire, ovvero fare propri alcuni fenomeni attraverso la conoscenza che appartie-

17 Ad esempio, nell'ultima esperienza pandemica il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia ha rappresentato un terreno di confronto tra coloro i quali lo hanno considerato "un anello di congiunzione tra scienza e diritto" (Lotta 2022, 350) e quanti hanno manifestato, a vario titolo, perplessità sulla legittimazione: Caravita 2020, 4; Terzi 2020a, 45; Terzi 2020b, 294; Miccù 2021, 197.

18 In generale, con spunti in parte attinenti, si veda Veronesi (2021).

19 Invero, questa tendenza è da tempo avvertita. Sia consentito rinviare a quanto già analizzato (e, soprattutto, alla bibliografia citata): Marzo (2016). Più di recente, Canale (2019).

20 La tecnica mediante il superamento del luogo determina la dissoluzione dell'ordine e conduce nuovamente al *châos*: cfr., Luciani (2019).

ne alla sfera scientifica<sup>21</sup> su questioni talvolta controverse, incidenti pur sempre su eterogenei interessi e diritti fondamentali (Ragone 2022). In quest'ultima visuale, forse, le divergenze lievemente si attenuano; il destinatario appare il medesimo (l'individuo) e la sua tutela è un problema da ricercare (per la scienza), un obiettivo da perseguire (per la politica), un diritto da tutelare (per la Costituzione).

### 5. Ulteriori variabili: dalla fiducia alla diffidenza e all'incompetenza (scientifica)

Storicamente, com'è noto, Aristotele<sup>22</sup> ebbe a distinguere l'azione politica dall'attività tecnica (Sciortino 2016) proponendo, in termini chiaramente speculativi, un distinguo: l'agire politico affidato al sapiente e l'agire produttivo alla tecnica; pertanto, nella versione aristotelica, il potere poteva assumere manifesta presenza contemperando principio democratico e aristocratico. Platone, invece, ne *La Repubblica*<sup>23</sup> proponeva nettamente di affidare la gestione della *polis* ai filosofi poiché dotati di raffinate conoscenze nonché contraddistinti da saggezza e sapienza, caratteristiche indefettibili per il governo della cosa pubblica. Tralasciando le pur importanti fasi intermedie, con la nascita dello Stato moderno (Weber 1993)<sup>24</sup> si assiste all'organizzazione di un apparato, la burocrazia professionale, costituito da soggetti specializzati e provvisti di specifiche competenze tecniche<sup>25</sup>.

Già attorno al XIX sec. si registra un movimento culturale e intellettuale (*scientismo*<sup>26</sup>) orientato ad attribuire alla scienza un primato assoluto ovvero una sovrabbondante fiducia di certa risoluzione dei problemi dell'uomo.

Nell'età contemporanea sembra reggere la tendenza destinata a favorire lo sviluppo, accanto alla tecnica,

della scienza; quest'ultima anche sostenuta, forse ancor più della prima, almeno nella comune vulgata<sup>27</sup>, dalla recondita idea di manifestarsi *imparziale*. Talché l'individuo ripone cieca *fiducia*, presupponendo l'impegno al benessere futuro (benché da qui discenderebbe l'ulteriore degenerazione rappresentata da un facile *riduzionismo*: vale a dire una scienza che, da sola, pretende di spiegare tutto).

Lo sviluppo dell'analisi pone un altro risvolto che lambisce la questione tra pensiero scientifico e il senso comune. Le statistiche fotografano l'esistenza di un fenomeno proteso a legittimare 'culturalmente' l'esistenza di chi, non fidandosi della scienza, riterrebbe superfluo – se non addirittura dannoso – l'ausilio degli esperti. Di più: la scelta della politica non potrebbe imporre alcun 'credo' scientifico. Ne conseguono innumerevoli implicazioni, complicazioni e rilevanti antinomie. Una recente dottrina (Gemma 2021, 348) ha definito tale platea di miscredenti come l'insieme di tutti quei soggetti provvisti di 'incompetenza scientifica'. L'ossimoro regge nella misura in cui costoro, pur liberi di sostenere personali rappresentazioni su alcuni temi, dovrebbero essere limitati allorché intenzionati a condizionare l'azione dei pubblici poteri (come forse lo sarebbe il presunto *movimento no vax*), magari prediligendo un comportamento diffuso che non ha nulla di solidamente scientifico. In tal caso, infatti, diverrebbe rilevante costituzionalmente proprio in rapporto con l'organizzazione costituzionale (Gemma 2021). Orbene, il ragionamento sarebbe così condensato: ancorché la scienza non diffonda verità assolute e scienziati ed esperti possono pur commettere degli errori "ciò non legittima in alcun modo una (pretesa) competenza [...] degli incompetenti" (Gemma 2021, 353)<sup>28</sup>. Ne discende, inevitabilmente, la negazione di una (ipotetica,

21 "[...] i problemi per il giurista non si pongono quando riesce ad instaurare un rapporto di mutua alimentazione fra asserzioni scientifiche e giuridiche, quanto piuttosto nei casi in cui ognuna di queste due sfere del sapere pretende di imporre all'altra il proprio ordine di validità" (D'Amico 2008, 10).

22 Aristotele, *Etica Nicomachea*, libro VI, capitolo 13, 144.

23 Platone, *La Repubblica*, libro VI.

24 Si veda 23 ss.; 59 ss.

25 Pur facendo ricorso a una netta sintesi, appare doveroso annotare che, laddove il peso della tecnica si è dimostrato preponderante al punto da fissare anche i fini dell'azione politica, il fenomeno è stato definito 'tecnocrazia': Irti (2014). Schmitt (1972, 178) discorre delle suggestioni favorite dalla onnipotenza della tecnica perciò definita una 'fede religiosa'.

26 Lo 'scientismo', secondo alcuni, nasce a fine Ottocento con l'apporto dei pensatori francesi Hyppolite Taine, Ernest Renan, Felix Le Dantec ecc. nonché, più di recente, Michael Sharmer.

27 Questo atteggiamento non sembra attecchire tra accademici con il vezzo della divulgazione; ad esempio, Boero (2018, 1); Carducci (2017, 1); anche Magris (2002, 35). Contra, invece, si veda Corbellini (2017) per il quale il termine 'scientismo' deve essere posto in accezione positiva e cioè non credere che la scienza consenta di studiare tutto, spieghi tutto e possa giustificare tutto, bensì ammettere che la realtà è fatta solo di ciò che la scienza dice o può dire che esiste.

28 L'Autore esprime tale pensiero facendo riferimento a Nichols (2017).

particolare) legittimazione costituzionale poiché “[...] L’incompetenza scientifica è in netto contrasto con il costituzionalismo. [...] può determinare opinioni e azioni dannose al perseguimento di interessi pubblici o privati” (Gemma 2021, 354).

A prescindere dalla nettezza di giudizio offerta dalla citata tesi, può dirsi che l'accennato fenomeno sociale e culturale – bisognerebbe poi comprendere se l'incompetenza è l'effetto della *non conoscenza* – lambisce i limiti della patologia nevrotica solo se compromette concretamente il perseguimento di rilevanti interessi costituzionali come, ad es., la salute secondo la previsione dell'art. 32 della Costituzione. Altrimenti, la *prevalenza* di una acquisizione scientificamente provata (per mezzo della quale la Repubblica si accinge a tutelare quel diritto fondamentale che è la salute) non può convertirsi in *prevaricazione* e, per tale via, travolgere tanto l'art. 21 Cost. quanto l'art. 49 Cost. giacché tutti hanno diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero nonché, magari in comunanza di idee, ad associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale. Affermare il contrario sarebbe come cedere alla tentazione di ispezionare *ante omnia* idee in grado di tradursi ipoteticamente in scelte politiche e solo dopo un procedimento di adeguata ponderazione e analisi.

## 6. Il solco tracciato dalla Corte costituzionale

Volendo addentrarsi ulteriormente nel ragionamento e cercare così di diradare la fitta nebbia che avvolge la contesa tra politica e scienza, appare imprescindibile confrontarsi con la posizione assunta della Corte costituzionale. Infatti, il sindacato di costituzionalità delle leggi talora presuppone l'accesso a elementi conoscitivi *extra normativi*, per l'appunto enucleati dalle discipline scientifiche e tecniche, al fine soprattutto di appurare il ragionevole, congruo, proporzionato e, in ultima istanza, corretto esercizio della potestà legislativa (Camerlengo 2005, 165).

Il Giudice delle leggi ha avuto modo di affrontare la 'contesa' in due pronunce *ante* pandemia da Covid-19:

1. sentenza n. 5/2018: riguardante l'obbligatorietà delle vaccinazioni;

2. sentenza n. 151/2009: sull'incostituzionalità del divieto di produrre più di tre embrioni attraverso la procreazione medicalmente assistita.

In estrema sintesi, la Corte ha ritenuto intrinsecamente irragionevole o incoerente la disposizione legislativa che elude i limiti posti dalle acquisizioni scientifiche. Più puntualmente, nella prima pronuncia citata è stato affermato che la discrezionalità del legislatore “deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte [...] e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)”<sup>29</sup>. Tale assunto ha fatto intravedere la preminenza del dato scientifico ovvero l'esistenza della c.d. 'riserva di scienza' (Ceccanti 2022)<sup>30</sup>.

In modo pressoché speculare, nella seconda pronuncia, la n. 151/2009, assunta in materia di procreazione assistita, si è reiterato come “la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente posto l'accento sui limiti che alla discrezionalità legislativa pongono le acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione e sulle quali si fonda l'arte medica”<sup>31</sup>.

Da quanto innanzi condensato a motivo di brevità è possibile trarre un generale intendimento: è solo alla politica che incombe la decisione finale, ma muovendosi – secondo la Corte – dentro un sistema di vincoli non rigidi nel tempo e nello spazio posti dal sapere scientifico (Ceccanti 2022, 4). Inoltre, in questioni di primaria importanza (e palese complessità) la scelta deve unitariamente considerare tutto il panorama nazionale. Non è un caso che con la recente sentenza n. 37/2021 si è optato per la concentrazione a livello nazionale delle decisioni, con una sorta di 'clausola di supremazia' connessa con la pandemia. In questo senso va intesa la scelta di ricomprendere la normativa adottata sotto la competenza esclusiva statale di 'profilassi internazionale' anche nei confronti di Regioni speciali: “Il nuovo art. 117, secondo comma, Cost. ha perciò confermato, con la menzionata norma di cui alla lettera q), nella sfera della competenza legislativa esclusiva dello Stato

29 Corte cost., sent. n. 5/2018, Con. dir., punto 8.2.1.

30 Si vedano, pure, Di Genio (2009); Morrone (2014). Invece, del tutto contraria si apprezza la posizione di Castorina (2015, 33), secondo il quale non sembra che la giurisprudenza costituzionale suffraghi il primato della scienza sul diritto perché assumere questa posizione condurrebbe “a svalutare il ruolo della giustizia costituzionale nel sindacato sulla regolamentazione positiva degli spazi di libertà – dischiusi alla persona umana proprio dall'avvento delle nuove tecnologie – che si svolge attraverso argomentazioni che toccano la legittimità della disciplina legislativa scrutinata e che richiedono comunque la piena argomentazione delle questioni scientifiche implicate, ancorché la Corte non ricorra a 'istruttorie' formalizzate”.

31 Corte cost., sent. n. 151/2009, punto 6.1.

la cura degli interessi che emergono innanzi a una malattia pandemica di larga distribuzione geografica, ovvero tale da dover essere reputata 'internazionale', sulla base della diffusività che la connota"<sup>32</sup>. Questo non esclude, come chiarito, che il legislatore statale possa prevedere esso stesso ragionevoli differenziazioni e/o "attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i D.P.C.M. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome"<sup>33</sup>. Le competenze di ciascun ente non possono essere negate a priori anche se vanno dotate in modo diverso: "Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale"<sup>34</sup>. In definitiva – ed è il punto che maggiormente rileva nell'analisi prospettata – "la Corte lascia, perciò, alla politica il compito di disciplinare le fattispecie tecnico-scientifiche dubbiose, che ricomprendono tutte quelle zone d'ombra derivanti dai saperi non ancora validamente dimostrati, riservandosi di intervenire in caso di uso insufficiente, arbitrario o errato delle acquisizioni tecnico-scientifiche che sono state poste alla base del provvedimento" (Iannuzzi 2019, 104).

## 7. Qualche approdo conclusivo

Volutamente il titolo del presente scritto poneva i tre ambiti in relazione – politica, ricerca scientifica, diritto – senza alcuna congiunzione o espressione verbale tesa a connotare una preminenza in termini assoluti di uno a discapito dell'altro. Infatti, in linea generale, ogni elemento della triade può dirsi sufficiente a sé stesso; eppure, messo in relazione o posto sotto *stress* in situazioni di emergenza, si presenta nella sua problematicità, o se si preferisce, compone un insieme di problemi congiunti.

L'intrigo – perché tale rimane – non si può cogliere in senso *unidirezionale*:

- a. la scienza scavalca, a piè pari, sia la politica che il diritto talché il sistema politico e l'ordinamento giuridico cercano di inseguire il progresso scientifico,

il primo provando a incidere sulla scelta finale ed il secondo normando i risultati;

- b. la politica decide e, di conseguenza, il diritto norma quella scelta sicché la scienza non può fare a meno della politica (a essa rivolgersi per affermare acquisizioni e scoperte) laddove intenda rendere stabile un'acquisizione/scoperta di valore scientifico; men che meno essa può sfuggire interamente alla regolazione che il diritto realizza delle fattispecie correlate (si pensi all'obbligo vaccinale).

Solo osservando la fitta trama di relazioni senza irrazionali preconcetti affiorano tanto le difficoltà che si incontrano nella scelta politica e nell'attività di normare lo sviluppo della scienza, quanto le complicazioni della scienza a fare a meno della sintesi operata dalla politica e della regolazione nelle varie fasi della ricerca. L'errore sarebbe quello di far abdicare ciascuno al suo ruolo nel tentativo di prevaricare la sfera di 'competenza' dell'altro e/o sul "proprio complesso di garanzie di validità" (D'Amico 2008, 10).

Anche la giurisprudenza costituzionale sembra confermare questo intendimento: vi è la preminenza del legislatore e, a seguire, il giudice, mediante l'istruttoria, accerta e descrive se c'è una comune opinione della comunità scientifica e/o coglie la/le posizione/i prevalente/i. In tal modo, avvalorando questa o quella acquisizione della scienza, ovvero prendendo atto della più accreditata, non sempre intende *legittimare* una versione a discapito dell'altra. Piuttosto, propende per esercitare un controllo delle opzioni del legislatore che sono basate su acquisizioni scientifiche in materie e questioni controverse. Mediante la legge (o l'atto normativo ad essa equiparato) – che può essere condivisibile o meno ma che richiede ascolto, comprensione e osservazione (Irti 2021, 22) – afferma una posizione; assume a sé la responsabilità del decidere. Resta sullo sfondo il *punctum dolens* rappresentato dall'empasse che si verifica allorquando gli organi politicamente responsabili non sono in grado di decidere e tendono a scaricare sul circuito del diritto (e poi della giurisdizione) le soluzioni adattative ai vari casi. Ma questo è un altro snodo che conferma 'l'intrigo' del decidere.

32 Corte cost., sent. n. 37/2021, Cons. dir., punto 7.

33 Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 12.

34 Corte cost., sent. n. 37/2021, punto 8.1.

## Bibliografia

- Acocella C. (2020), Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19, *P.A. Persona e Amministrazione*, n.2, pp.269-299
- Ainis M. (2015), *L'umor nero. Alfabeto del nostro scontento*, Milano, Bompiani
- Allegretti U. (2010), Democrazia partecipativa. Un contributo alla democratizzazione della democrazia, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, pp.5-45
- Aristotele, *Etica Nicomachea*, libro VI, capitolo 13
- Azzariti G. (2016), Tecnica, politica, Costituzione. Perché solo la politica ma non anche la tecnica deve essere limitata dalla Costituzione, in Grasso G. (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Como 20 novembre 2015*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.115-120
- Baldari M. (2020), Potere e incertezza scientifica ai tempi del Covid-19, *P.A. Persona e Amministrazione*, n.2, pp.353-374
- Boero F. (2018), Giù i muri tra le scienze per combattere l'ignoranza, *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 10 gennaio, edizione Brindisi, p.1
- Boniolo G., Dalla Chiara M.L., Giorello G., Sinigaglia C., Tagliagambe S. (2002), *Filosofia della scienza*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Botero M.E. (2005), Il principio di precauzione e le moderne biotecnologie alla luce degli ultimi sviluppi giurisprudenziali della Corte di Giustizia di Strasburgo e dell'ordinamento giuridico della Comunità Europea, in D'Aloia A. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Torino, Giappichelli, pp.139-162
- Camerlengo Q. (2005), Poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità, in D'Aloia A. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Torino, Giappichelli, pp.163-194
- Canale G. (2019), Il Presidente del Consiglio e i Ministri. La collegialità in crisi, in Scorza R., Cuccodoro E. (a cura di), *Stato e stati di crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.49-55
- Caravita B. (2020), L'Italia ai tempi del coronavirus. Rileggendo la Costituzione italiana, *federalismi.it*, n.6, 18 marzo, pp.4-10 <<https://bit.ly/3MYF7RW>>
- Carducci M. (2017), Come uscire dalla tirannide che si annida nella scienza, *Nuovo Quotidiano di Puglia*, 28 dicembre, edizione Brindisi, p.1
- Carducci M. (2019), *Schemi di orientamento costituzionale della vicenda 5G* <<https://bit.ly/3yXB2ts>>
- Casonato C. (2016), La scienza come parametro interposto di costituzionalità, *Rivista AIC*, n. 2, pp.1-11
- Castorina E. (2015), Scienza, tecnica e diritto costituzionale, *Rivista AIC*, n.4, pp.1-49
- Ceccanti S. (2022), Scienza e politica dopo la pandemia: "chi" decide e "cosa", *federalismi.it*, n.3, 26 gennaio, pp.2-5 <<https://bit.ly/3NDQwqz>>
- Ceruti M. (2018), *Il tempo della complessità*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Corbellini G. (2017), Lo scientismo è umanesimo, *Il Sole 24Ore*, 30 gennaio <<https://bit.ly/3sWSAlj>>
- D'Ambrosio R. (2008), *Il potere e chi lo detiene*, Bologna, Edizioni Dehoniane
- D'Amico G. (2008), *Scienza e diritto nella prospettiva del Giudice delle leggi*, Messina, SGB Edizioni
- Del Corona L. (2020), Le decisioni pubbliche ai tempi del Coronavirus. La tutela dei diritti tra fondatezza scientifica, trasparenza e principio di precauzione, *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n.1S, pp.71-78
- Di Genio G. (2009), Il primato della scienza sul diritto (ma non sui diritti) nella fecondazione assistita, *Le Corti Salernitane*, n.2, pp.381-383
- Feyerabend P.K. (1989), *Dialogo sul metodo*, Roma-Bari, Laterza
- Gemma G. (2021), L'incompetenza scientifica al potere. Nuovo fronte del costituzionalismo liberaldemocratico, *Rivista AIC*, n.1, pp.343-356
- Iannuzzi A. (2019), Discrezionalità legislativa e ragionevolezza scientifica, in Marzo R. (a cura di), *Dinamiche costituzionali contemporanee. Sfide della complessità*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.103-109
- Irti N. (2021), *Viaggio tra gli obbedienti (quasi un diario)*, Milano, La nave di Teseo
- Irti N. (2014), *Dal salire in politica. Il problema della tecnocrazia*, Torino, Arago
- Irti N., Severino E. (2001), *Dialogo su diritto e tecnica*, Roma-Bari, Laterza
- Kuhn T. (2009), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi
- Lotta C. (2022), La legislazione emergenziale per contrastare la pandemia da Covid-19 tra scienza e diritto. Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico, *Consulta OnLine*, n.1, 27 aprile, pp.339-351
- Luciani M. (2019), Dal chaos all'ordine e ritorno, *Rivista di Filosofia del Diritto*, n.2, pp.349-378
- Luciani M. (2005), Relazione di sintesi, in D'Aloia A. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Torino, Giappichelli, pp.619-627
- Magris C. (2002), Scienziati sotto il segno del dubbio, *Corriere della Sera*, 13 novembre, p.35
- Marzo R. (2016), Ripensare il modo di governare, oggi?, in Cuccodoro E. (a cura di), *Lettera e spirito dei poteri. Idee di Organizzazione costituzionale. Tomo III - Le discontinuità di crisi. Questioni costituzionali aperte*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.137-156
- Merloni F. (1990), *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, Giuffrè
- Miccù R. (2021), Il governo dell'emergenza tra tecnica e politica, in AIC (a cura di), *Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali. Atti del XXXV Convegno annuale. 4 dicembre 2020*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp.159-202
- Mingardo G. (2020), Il ruolo del Comitato tecnico-scientifico in Italia e Francia nell'emergenza Covid-19, *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n.1S, pp.89-93

- Modugno M. (2005), Ordinamento, Diritto, Stato, in Modugno M. (a cura di.), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, pp.1-122
- Morrone A. (2014), Ubi scientia iura. A prima lettura sull'eterologa, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 giugno <<https://bit.ly/3wLnDSw>>
- Nichols T. (2017), *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Roma, Luiss University Press
- Parisi G. (2022), *In un volo di storni. La meraviglia dei sistemi complessi*, Milano, Rizzoli
- Pascuzzi G. (2022), La definizione del problema nella ricerca interdisciplinare, in Bellantuono G., Izzo U. (a cura di), *Il rapporto tra diritto, economia e altri saperi. Atti della Lectio Magistralis di Guido Calabresi in occasione della chiusura dell'anno accademico del Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei. Facoltà di Giurisprudenza - Trento, 24 ottobre 2019*, Trento, Università degli studi di Trento, pp.55-64 <<https://bit.ly/39RxONz>>
- Platone, *La Repubblica*, libro VI
- Preterossi G. (2002), *Autorità*, Bologna, il Mulino
- Ragone G. (2022), Imparare dalla pandemia. Saperi scientifici e processi di decisione politica, *Quaderni costituzionali*, n.1, pp.73-103
- Ruggeri A. (2022), Diritti fondamentali e scienza. Un rapporto complesso, *Consulta OnLine*, n.1, 4 febbraio, pp.236-253
- Santoruso A. (2001), *Corpo e libertà*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Scaccia G. (2018), Art. 32, in Clementi F., Cuocolo L., Rosa F., Vigevari G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Principi fondamentali e parte I: Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, vol. I, Bologna, il Mulino, pp.214-219
- Schmitt C. (1972), L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni, in Schmitt C., *Le categorie del 'politico'*, Bologna, il Mulino, p.178
- Sciortino A. (2016), Il Governo tra tecnica e politica. Le funzioni, in Grasso G. (a cura di.), *Il Governo tra tecnica e politica. Atti del Seminario Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa". Como 20 novembre 2015*, Napoli, Editoriale scientifica, pp.9-44
- Severino E. (2014), La tecnica guida del mondo sostituirà tutte le ideologie, *Corriere della Sera*, 1° novembre <<https://bit.ly/3NAA3Dn>>
- Spadaro A. (2005), Sulle tre forme di legittimazione (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo, in D'Aloia A. (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale. Atti del seminario di Parma svoltosi il 19 marzo 2004*, Torino, Giappichelli, pp.569-584
- Spadaro A. (2003), L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni "geometriche" dell'"albero" della Costituzione e un'unica identica "clausola d'Ulisse", in Segado F.F. (a cura di), *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism context*, Madrid, Editorial Dykinson, pp.169 ss.
- Terzi M. (2020a), Brevi considerazioni sul rapporto tra tecnica e politica nella prospettiva dell'emergenza sanitaria in corso, *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n.2, pp.41-49
- Terzi M. (2020b), Ancora sul rapporto tra tecnica e politica nell'attuale emergenza sanità pubblica. Dal Comitato tecnico scientifico al Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna*, n.2, pp.284-294 <<https://bit.ly/3GfHtV>>
- Veronesi P. (2021), La scienza secondo la Costituzione italiana (e le sue implicazioni), *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n.3, pp.151-176
- Weber M. (1993), *Parlamento e governo*, Roma-Bari, Laterza

### Raffaele Marzo

raffaele.marzo@unicusano.it

Dottorando di ricerca in Social Sciences and Humanities presso l'Università Niccolò Cusano (Roma). Avvocato, docente presso la SSPL e cultore della materia in Diritto costituzionale (Università del Salento). Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: "Singolarità" e "individualità" dell'atto di obbedienza (A proposito di un recente saggio di Natalino Irti), *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2021; Una "parità solo parziale"? Brevi note sul mancato riconoscimento del servizio prestato dai docenti presso le scuole paritarie (Corte cost., sent. n. 180/2021), *Dirittifondamentali.it*, 2022.

# Imparare dall'emergenza

## L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora in Italia

**Caterina Cortese**

Osservatorio fio.PSD

**Sabina Licursi**

Università della Calabria

**Roberta Pascucci**

Osservatorio fio.PSD

**Serena Quarta**

Università degli Studi di Salerno

**Gianfranco Zucca**

Iref - ACLI

Le persone senza dimora hanno pagato un prezzo elevatissimo nella fase iniziale della pandemia da Covid-19, quando l'appello responsabile *#iorestoacasa* è suonato come un paradosso. Al contempo, i servizi di accoglienza hanno dovuto immediatamente adattare le strutture alle misure di emergenza nazionali. L'indagine ha avuto lo scopo di analizzare gli effetti della pandemia sui servizi per la grave marginalità, le risposte organizzative adottate, i risvolti sul lavoro degli operatori sociali e sulle persone senza dimora. Sono stati infine messi in luce gli apprendimenti e gli sviluppi futuri degli interventi nel campo della grave emarginazione adulta.

*Since the early stages of the pandemic, homeless people have suffered the effects of the healthy emergency, as the appeal for #Stayathome sounded like a paradox for those living rough. Furthermore, homelessness services have been rapidly reorganized in order to respond to national emergency measures. The article aims to analyze the effects of pandemic emergency on homelessness services, focusing on the ability of the providers to manage the reorganization, on the changing of social work, and on the impact on homeless people. Moreover, learning from pandemic and challenges for the future have been highlighted.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-5

### Citazione

Cortese C., Licursi S., Pascucci R., Quarta S., Zucca G. (2022), Imparare dall'emergenza. L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora in Italia, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.50-61

### Parole chiave

Emergenza sanitaria  
Esclusione sociale  
Senza dimora

### Keywords

*Sanitary/Health emergency*  
*Social exclusion*  
*Homeless*

### 1. Prima e durante la pandemia: il contrasto debole alla povertà estrema in Italia

Il tema della povertà è tornato a imporsi tra le priorità del nostro sistema di welfare ormai da diversi anni e, seppure con estremo ritardo rispetto agli altri Paesi europei, l'Italia si è dotata di una misura di reddito minimo, oggi Reddito di cittadinanza (Rdc). Si tratta di una misura che presenta diverse criticità e che non raggiunge le persone più bisognose già in una situazione di ordinarietà. Come è noto, la pandemia

da Covid-19 ha fatto ulteriormente aumentare il numero delle persone in povertà, spingendo verso il basso oltre 2 milioni di famiglie, pari a 5,6 milioni di individui (Istat 2021), e ha favorito un repentino cambiamento del profilo tipico dei nuclei in povertà (Caritas Italiana 2020). Le prime valutazioni circa la capacità delle policy di contrastare lo scivolamento in povertà sono impietose. Tanto il Rdc quanto il Reddito di emergenza (Rde), adottato come misura eccezionale di sostegno a famiglie in difficoltà

Il presente contributo è stato selezionato per la XIV Conferenza ESPANet Italia 2021 online *Covid e politiche di welfare in Italia: effetti emergenti e dinamiche di cambiamento* (8-11 settembre 2021).

a seguito della pandemia, hanno mostrato di essere incapaci di raggiungere l'intera platea delle persone bisognose e, soprattutto, di lasciare fuori proprio quanti vivono una condizione di povertà più intensa e radicata (Natili 2020; Caritas Italiana 2021). Siamo di fronte a due dati che portano a rafforzare l'attenzione sulla *homelessness*: le misure in atto non intercettano in maniera significativa le persone senza dimora e il numero di persone che vivono in condizioni di povertà estrema potrebbe significativamente aumentare a seguito degli effetti economici della pandemia.

Gli studi hanno mostrato già da tempo che nell'*homelessness* si sommano sempre povertà materiale, esclusione sociale e il mancato inserimento in reti di supporto istituzionali (Meo 2000 e 2009; Bonadonna 2001; Tosi 1996). Il disagio della persona senza dimora (Psd) è solitamente complesso, dinamico e multiforme, si sviluppa lungo un percorso di impoverimento che porta a vivere in una condizione di assoggettamento e adattamento. Gli identikit emersi dalle indagini Istat (2012 e 2015), da ricerche successive e, più recentemente, dal lavoro di Consoli e Meo (2020), hanno messo in evidenza quanto sempre più articolato sia il fenomeno e quanti diversi fattori siano causa della condizione di bisogno delle persone senza dimora.

Ma in termini di policy e di servizi cosa c'era prima del Covid e cosa è successo dopo? In Italia la perdita della dimora viene ancora prevalentemente rappresentata come una fatalità che le istituzioni pubbliche tendono ad affrontare con una logica di gestione emergenziale (Pezzana 2012), sottovalutando il nesso esistente tra povertà materiale e fenomeni di *social dislocation* (come le rotture biografiche e relazionali, i problemi di salute mentale e quelli connessi all'abuso di sostanze). Negli ultimi anni sono stati introdotti alcuni cambiamenti, con l'adozione delle *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta* (MLPS 2015), in cui vengono fornite indicazioni puntuali per il passaggio a interventi sostenuti da un approccio strategicamente orientato, e quindi diretti ad accompagnare chi vive condizioni di povertà estrema e di esclusione sociale verso una vita dignitosa, con la previsione di una quota del Fondo Povertà (2018-2020) riservata al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

Segnali importanti, ma che non hanno portato ancora alla definizione di politiche di prevenzione e protezione dal rischio di scivolamento nella povertà estrema. I servizi, garantiti soprattutto da attori del Terzo settore, spesso di matrice cattolica, tendono ad assumere una fisionomia rigida e ad essere pre-strutturati, aumentando il rischio di assistenzialismo e di istituzionalizzazione (Berger e Luckmann 1969).

Tuttavia, anche nel mondo delle organizzazioni che si occupano di *homeless* si sono registrate innovazioni, come quelle legate alla sperimentazione a livello nazionale dell'*Housing First* (Tsemberis 2010; Henwood *et al.* 2018), che si ispira al *recovery approach* (Deegan 1988) e si fonda sull'idea che la casa possa contribuire in maniera determinante all'integrazione sociale e al benessere della persona senza dimora e che debba costituire il punto di partenza e non l'obiettivo finale. In Italia, la sperimentazione del modello (Cortese 2016) ha dato buoni risultati (Molinari e Zenarolla 2018), ma non ha ancora consentito una riorganizzazione delle risorse dedicate. In generale, sembra che le innovazioni nelle pratiche del lavoro sociale si affermino con lentezza e in maniera differenziata, anche a seconda delle caratteristiche dei welfare locali. La pandemia e le prime letture circa l'impatto che ha avuto sulle persone più fragili, e non solo in termini sanitari, hanno già messo in evidenza che si è prodotto un cambiamento significativo nell'organizzazione dei servizi dedicati, a livello internazionale (Pleace *et al.* 2021) e nazionale (fio.PSD 2020; Gaboardi *et al.* 2020; fio.PSD e Iref 2020), da cui potranno derivare apprendimenti utili per il futuro degli stessi servizi e, ancora di più, per adottare politiche mirate. In Italia, la pandemia ha chiaramente messo in evidenza che serve un piano di sostegno straordinario perché la povertà estrema è destinata ad aumentare (Neri e Zanichelli 2020; Caritas Italiana 2020) e che c'è bisogno di servizi centrati sulla persona, che si sono dimostrati meglio in grado di affrontare la gestione dell'emergenza (Licursi 2020; Stefani 2020a e 2020b).

## 2. La ricerca: il Covid-19 e i servizi per le persone senza dimora

Il periodo appena trascorso contrassegnato dalla pandemia da Covid-19 e lo stesso momento attuale, pongono il nostro Paese di fronte a uno scenario di grande vulnerabilità sociale ed economica e

inducono a prestare una maggiore attenzione alle persone più fragili che rischiano di pagare il prezzo più alto.

All'indomani del lockdown imposto dal Governo per motivi di sicurezza nazionale (Dpcm 11 marzo 2020) e dell'appello responsabile *#iorestoacasa*, persone con vite precarie, problemi di salute, fragilità relazionali e condizioni di vita assai difficili, si sono ritrovate a vivere quella che da subito gli enti del settore hanno definito "una emergenza nell'emergenza". Al contempo le centinaia di servizi e centri di ascolto per persone senza dimora o in condizione di povertà estrema si sono dovuti adeguare per affrontare una situazione che si presentava da subito problematica e densa di difficoltà.

In questo scenario, ricercatori di Iref e fio.PSD, in collaborazione con Caritas Italiana, hanno avviato uno studio esplorativo sugli effetti che la pandemia stava producendo sulla grave marginalità adulta, per analizzare le soluzioni operative e gestionali attuate dai servizi territoriali e, aspetto ancor più importante, per cogliere i profili di povertà emergenti tra i beneficiari dei servizi solitamente rivolti agli *homeless*.

L'indagine è stata condotta tra maggio e settembre 2020, alla fine del periodo di lockdown. Sono state condotte 34 interviste, online e telefoniche, a coordinatori, responsabili e direttori di organizzazioni che lavorano nell'ambito del contrasto alla grave emarginazione adulta, sia pubbliche come il Servizio Adulti del Comune di Torino, sia di Terzo settore, come cooperative sociali, Caritas, organizzazioni di volontariato. Le organizzazioni coinvolte nell'indagine sono state selezionate sulla base di tre criteri principali: la gestione di più servizi per Psd, la tipologia di servizio offerto, la collocazione geografica, al fine di raggiungere una buona rappresentatività dei servizi esistenti che restituisse un quadro esaustivo di quanto stesse accadendo nelle realtà che si occupano dei 'senza dimora'. Sono stati dunque selezionati sia servizi di accoglienza di base, come i dormitori, le mense, le unità di strada e i centri diurni, sia servizi più complessi dal punto di vista della progettualità e della presa in carico, come i servizi di inserimento abitativo. Le città coinvolte sono state 28, 12 nel Nord Italia (Torino, Milano, Bergamo, Brescia, Trento, Udine, Trieste, Verona, Rovigo, Genova, Bologna, Faenza); 6 nel Centro

(Pisa, Firenze, Perugia, Roma, Latina, Ancona); 10 al Sud (Pescara, Napoli, Nola, Salerno, Foggia, Lecce, Palermo, Ragusa, Cagliari, Iglesias).

La traccia di intervista ha ripercorso gli step dell'emergenza sanitaria, a partire dalla Fase 1 del picco pandemico e delle misure di emergenza, alla Fase 2 dell'adattamento alla situazione, fino alla Fase 3 delle prospettive future. Gli argomenti trattati hanno riguardato: i processi di riorganizzazione dei servizi, le risposte adottate ad inizio lockdown, la stabilizzazione dell'emergenza, il rapporto con le persone accolte e la collaborazione interistituzionale, la rielaborazione e gli apprendimenti maturati. L'obiettivo è stato quello di osservare gli effetti prodotti dalla pandemia sui servizi, assumendo lo sguardo di chi lavora a stretto contatto con la marginalità e i bisogni complessi delle persone senza dimora. Si è cercato di capire com'è stata stravolta la routine di questi servizi, come hanno reagito di fronte alla necessità di contenere gli ingressi e di mantenere il distanziamento fisico tra gli ospiti e tra questi e gli operatori, se e quanto le prassi adottate nell'affiancamento degli *homeless* sono state ripensate, se tali adattamenti avrebbero indotto cambiamenti più profondi e di approccio alla povertà estrema.

### 3. La reazione dei servizi all'emergenza pandemica

Cosa è successo durante i primi mesi della pandemia? In aggiunta a quanto è già stato ricostruito (fio.PSD 2020; Gaboardi *et al.* 2020; Licursi 2020), questa ricerca ha consentito di raccogliere importanti evidenze dalla voce degli attori direttamente coinvolti nella gestione dei servizi. Gestire l'emergenza ha significato prima di tutto ripensare i servizi stessi. In molte realtà si è assistito a quella che abbiamo definito una strategia di *coping*, una reazione rapida e necessaria per garantire la continuità delle accoglienze, proteggere le persone presenti dal rischio di contagio in strada e garantire una sicurezza maggiore nei luoghi di accoglienza sia per gli ospiti che per gli operatori stessi. Le prassi e la riorganizzazione sono state differenti a seconda della tipologia dei servizi.

Le strutture destinate all'accoglienza notturna, per esempio, hanno spesso dilatato gli orari di apertura e consentito alle persone accolte di trascorrere le ore diurne nella struttura (h24). Per

alcuni dormitori, questo ha significato trasformarsi in 'case', ossia rimodulare gli spazi e garantirne una fruibilità qualitativamente diversa. Dalla fusione in emergenza di centri diurni e dormitori sono nate anche strutture ibride, che hanno dovuto affrontare la gestione del tempo e delle attività interne. L'apertura prolungata dei servizi, la turnazione degli operatori e la carenza di volontari, hanno richiesto una maggiore compartecipazione dei beneficiari alla gestione dei servizi. Questo è stato esattamente uno di quegli adattamenti dei servizi in fase Covid-19 che, come diremo meglio nelle conclusioni, ha rappresentato al contempo una necessità e una sfida. Le persone accolte sono state invitate a co-gestire gli spazi, i turni, gli orari, le sale e i servizi. La compartecipazione e un maggiore livello di autonomia nelle scelte e nei comportamenti sono stati assai utili per affrontare la situazione, come ci raccontano i referenti dei servizi intervistati. Al contempo, si sono verificati casi di chi "non ce l'ha fatta a rimanere dentro" e ha subito in maniera più incisiva le restrizioni legate agli ingressi contingentati e alle regole igieniche imposte dalla maggior parte dei servizi. Invece, nelle situazioni in cui, per la carenza sopravvenuta di operatori, non si è riusciti ad attivare laboratori o a portare avanti quelli preesistenti, per le persone accolte si è registrata una crescente 'apatia', che si è aggiunta alla fragilità relazionale e all'isolamento normalmente sofferti. In altri servizi, invece, si è potuto continuare a svolgere i laboratori già previsti, adottando le precauzioni necessarie.

Le mense, coinvolte prima dello shock pandemico nell'allestimento quotidiano di pranzi e cene per le persone senza dimora e quanti vivono situazioni di forte deprivazione materiale, hanno riorganizzato le attività, assicurando pasti da asporto. Anche per questi servizi i cambiamenti sono stati introdotti in maniera rapida e le attività non hanno subito una flessione negativa, anzi, spesso è stato garantito un maggiore numero di pasti ed è stata intercettata una platea di beneficiari più differenziata rispetto al periodo pre-Covid. Inoltre, sulle mense e la distribuzione di cibo si sono registrate azioni di solidarietà da parte della cittadinanza, che hanno consentito di raggiungere anche le situazioni di 'nuove povertà' emerse con l'aggravarsi della crisi e il successivo lockdown.

Una dinamica specifica è quella che sembra

essersi prodotta per le Unità di strada (Uds), le cui caratteristiche operative e modalità di contatto *on site* delle persone in condizione di grave disagio hanno comportato una riorganizzazione sul fronte interno – dei volontari, degli operatori e dei mezzi utilizzati per portare in strada il servizio – che ha richiesto un tempo maggiore e, a volte, una breve sospensione dell'attività. Allo stesso tempo, proprio nel momento più acuto dell'emergenza, quando tanti servizi sul territorio, compresi quelli pubblici, erano chiusi, così come le attività commerciali, le Uds rimaste attive hanno fornito alle persone in strada informazioni e indicazioni sui servizi ancora disponibili, si sono prestate per la distribuzione dei pasti e dei dispositivi di protezione individuale, per evitare che le persone andassero presso le mense e i dormitori, già saturi e ingolfati. Sono diminuiti invece gli accompagnamenti, anche perché gran parte dei servizi pubblici e di Terzo settore erano chiusi.

Sicuramente una migliore risposta alla situazione di emergenza è stata possibile per i servizi di *housing first* o che prevedono l'uso di appartamenti per l'accoglienza. In questi casi, infatti, avere una casa in cui rimanere durante la chiusura è stato fondamentale per garantire la sicurezza degli ospiti. Dal punto di vista operativo, le équipes hanno ridotto gli accessi domiciliari, per salvaguardare la salute delle persone e degli operatori e diminuire le occasioni di contiguità, e aumentato i contatti telefonici. Diverse organizzazioni intervistate hanno apprezzato la capacità dimostrata dai servizi orientati all'*housing*, da una parte, di offrire sicurezza fisica agli ospiti, dall'altra, di far emergere le risorse delle persone senza dimora e di metterne alla prova la capacità di autonomia e responsabilizzazione, e, da ultimo, di garantire un vero e proprio accompagnamento personalizzato alle persone accolte.

Un'osservazione specifica riguarda la gestione delle positività al virus all'interno delle strutture di accoglienza. Laddove si sono verificati casi di positività, sospetti o conclamati, le difficoltà di gestione non sono state poche, ma anche su questo fronte la capacità di risposta dei servizi è sembrata apprezzabile. In particolare, ha costituito un problema la gestione delle quarantene, in quanto ha richiesto non solo l'individuazione di spazi isolati in strutture già piene o di nuovi spazi, ma anche la collocazione di risorse umane ed economiche.

Queste incombenze sono state, in molti casi e soprattutto nella prima fase, completamente a carico degli operatori senza alcun supporto da parte dei servizi sanitari pubblici. Anche nel campo dell'accoglienza alle persone senza dimora, l'emergenza ha fatto emergere – e nelle interviste è stata la 'nota dolente' ricorrente – tutte le fragilità dell'integrazione socio-sanitaria sui territori. La reazione dei servizi è stata, tuttavia, rapida e di adattamento, e ha portato all'adozione di 'soluzioni fai da te', come l'utilizzo per l'isolamento di uffici chiusi al pubblico, camere di albergo, ex residenze assistite, alloggi riservati al *social housing* e simili.

#### 4. L'impatto sul lavoro degli operatori

Gli effetti della pandemia hanno inevitabilmente inciso sul lavoro delle figure – professionali e non – che erano impegnate nell'erogazione dei servizi di supporto per le persone senza dimora. Operatori e volontari si sono trovati ad affrontare i problemi connessi all'emergenza sanitaria nel pieno di una situazione di per sé già critica: i mesi più rigidi dell'anno sono quelli in cui il personale ha un carico di lavoro elevato, derivante dalla messa in atto dei programmi del *Piano freddo*, finalizzati ad offrire una sistemazione notturna per fronteggiare le conseguenze delle basse temperature. Ad inizio marzo, l'esplosione dei contagi da Covid-19 ha rivoluzionato i piani, imponendo una serie di adattamenti e reazioni da parte degli addetti ai lavori. Dai racconti dei testimoni è possibile identificare due fasi di riorganizzazione.

In un momento iniziale, nel contesto delle primissime fasi dell'emergenza, dalle interviste emerge innanzitutto l'esigenza di ricostituire, in alcuni casi ex novo (soprattutto nelle zone maggiormente colpite dalla pandemia), le condizioni per dare continuità ai servizi; in parallelo, i piani di riorganizzazione hanno dovuto tenere conto delle inevitabili inquietudini degli operatori, ricostruendo la motivazione e la fiducia. Successivamente, anche a seguito delle disposizioni normative nazionali, si è assistito a una ripresa, più o meno a pieno ritmo, dei servizi rivolti alle Psd e ha quindi prevalso la spinta verso la mobilitazione al fine di assicurare la migliore prestazione possibile.

#### **Restiamo calmi: i fattori di pressione**

Nella prima fase della pandemia, gli operatori dei servizi hanno esperito tre cambiamenti immediati.

Il primo ha riguardato la tipologia e la consistenza

numerica del personale a disposizione. Nel mezzo della stagione di massima capienza dei centri di accoglienza, il personale preposto alle mansioni di assistenza alle Psd è cambiato. Come era immaginabile, si è assistito a un assottigliamento del numero di persone disponibili: in accordo con le disposizioni del Governo e con le raccomandazioni dei medici del lavoro interni ai vari enti, sono stati esonerati dal servizio sia i volontari sia gli operatori professionali in età avanzata, immunodepressi o in condizioni tali da essere classificati come 'soggetti vulnerabili'. Al processo di razionalizzazione forzata, si sono aggiunte le scelte personali di coloro che, mossi da preoccupazioni per la salute della propria famiglia, dalle ansie dei propri congiunti o anche dal timore per la salute personale, hanno preferito ridurre il rischio di contagio, restando a casa. A fronte della carenza di personale si è verificato un fenomeno di segno opposto, rappresentato dall'afflusso di nuovi volontari di giovane età (Roma, Cagliari, Lecce, Ragusa, Bologna), che ha condotto in alcuni casi ad un vero e proprio 'ribaltamento del profilo tipo' dei volontari. La partecipazione dei giovani, perlopiù provenienti da altre esperienze di impegno bloccate dai Dpcm (parrocchie, università, Servizio civile universale), è stata stimolata anche da appelli ad hoc veicolati dai media. Questo rinnovamento della base operativa dei servizi ha, tuttavia, avuto delle conseguenze in termini di formazione, organizzazione interna e logistica dei servizi.

Il secondo fattore di pressione si è manifestato rispetto agli orari di lavoro e all'organizzazione dei turni. Con il lockdown, ovviamente, il lavoro richiesto agli operatori è sensibilmente aumentato. L'esigenza di rendere operative h24 le strutture destinate ad ospitare le Psd, ha comportato l'estensione degli orari di lavoro. Al fine di garantire la continuità del servizio, è stata richiesta, agli operatori ancora attivi, una maggiore reperibilità, esigenza che si è concretizzata nel passaggio a turni più lunghi. È chiaro come queste necessità abbiano determinato ritmi di lavoro spesso estenuanti e faticosamente sostenibili.

Infine, il terzo elemento che ha messo in difficoltà i servizi è stata la gestione della componente psicologica. Com'era prevedibile, la minaccia invisibile rappresentata dal nuovo Coronavirus ha avuto forti ripercussioni sul morale e sullo stato

d'animo degli operatori, messi a dura prova anche dall'aumento del carico di lavoro in termini di orari di servizio. Le interviste testimoniano tuttavia un quadro piuttosto eterogeneo di reazioni emotive. Certamente molti operatori hanno manifestato sentimenti di paura e apprensione per la propria salute e per quella dei colleghi, a volte sfociati in panico. Inoltre, tra i membri del personale, in particolare nelle prime fasi dell'emergenza, serpeggiavano smarrimento e disorientamento dovuti a un bisogno di indicazioni per affrontare una situazione estranea alle procedure standard. Tutto questo si è tradotto nel bisogno, avvertito un po' da tutti, di comunicare con maggiore frequenza cosa si stava facendo e come. Tale richiesta era rivolta sia ai coordinatori e responsabili, sia agli operatori stessi: l'ansia per la situazione che si stava vivendo andava in qualche modo condivisa.

Restando sempre sul vissuto personale degli operatori (per come ci è stato restituito dagli intervistati), si evidenzia anche una dinamica di rinforzo della pressione psicologica. Non pare, difatti, trascurabile l'influsso della comunicazione pubblica proveniente da media generalisti e social media: per quanto le procedure fossero state razionalizzate, è stato necessario gestire le reazioni alle notizie riportate dai media, spesso caratterizzate da un *frame* di allarme. Il rincorrersi delle news, il più delle volte discordi se non addirittura in contraddizione tra loro, ha avuto l'effetto di intensificare alcuni segnali di rischio, con il conseguente impatto sulle reazioni emotive e comportamentali degli operatori così come degli ospiti. Un altro elemento che affiora dalle interviste è il ricorrere di un linguaggio 'bellico' (Genova, Ancona), derivato probabilmente dal discorso politico e mediatico: la rappresentazione del virus come "nemico" da temere e da combattere, se da un lato ha esacerbato il clima di allarme (per cui "sembra di stare in guerra: chiunque hai davanti può essere un nemico"), dall'altro ha avuto come conseguenza quasi una "personificazione del patogeno", contribuendo così a "eroicizzare" i lavoratori (si pensi all'immagine trasmessa dai media, per alcuni aspetti analoga, di medici e personale sanitario). Se infatti alcuni sono stati turbati in misura maggiore dal timore di essere contagiati, ci sono stati casi di persone che, in queste circostanze estreme, si sono rivelate particolarmente attive ed energiche, facendosi travolgere da un

crescendo entusiastico di attivismo per "difendere chi non era in grado di farlo da sé", restando nei termini metaforici. Secondo alcuni responsabili dei servizi, questa situazione è stata un altro fattore di complessità, poiché è stato necessario, per così dire, "abbassare la temperatura emotiva" in modo da prevenire comportamenti imprudenti.

In generale, la gestione degli operatori e dei volontari, a fronte delle carenze di personale, è stata uno degli aspetti più complessi: non tanto per le implicazioni organizzative, quanto per la dimensione psicologica. La minimizzazione dell'entità del rischio in nome dello spirito di servizio e la paralisi di fronte all'incertezza, sono state due dinamiche compresenti in alcune delle strutture considerate dall'indagine (Genova, Milano). La razionalizzazione delle procedure operative ha dovuto fare i conti con ineliminabili forme di irrazionalità, difficili da gestire e far rientrare 'nei ranghi'. Un ruolo rilevante in questa direzione lo hanno avuto i medici del lavoro e i responsabili della sicurezza (Genova, Bologna).

### ***Rimbocchiamoci le maniche: le strategie di adattamento***

Dopo un iniziale panico derivante dalla paura del contagio, ha fatto breccia nell'animo degli operatori e dei volontari la voglia di 'rimboccarsi le maniche'. Dalle interviste emerge infatti che, nonostante la tentazione di ripararsi in un luogo sicuro fosse comunque presente, ha predominato il desiderio di aiutare invece chi un riparo non lo aveva.

È su questo forte spirito di solidarietà che si sono potute poggiare strategie di adattamento alla pandemia che hanno permesso alle organizzazioni di fare il proprio lavoro nel miglior modo possibile. Dai racconti filtra, però, anche un altro elemento: la pandemia è stata anche un'occasione di condivisione. Infatti, pensieri, riflessioni sul proprio operato, offerte e richieste di mutuo sostegno sono circolate nelle chat, nelle chiamate telefoniche e via web, nelle sempre più frequenti riunioni di équipe.

Uno dei primi elementi di cambiamento che emerge dalle interviste riguarda il ruolo che operatori e volontari rivestono all'interno della struttura organizzativa (Roma, Bologna). Se infatti prima del diffondersi dell'emergenza sanitaria alcuni addetti erano impiegati in mansioni specializzate, come ad esempio educatori e legali, con le nuove

necessità organizzative hanno visto 'dequalificare' il loro ruolo a uno di carattere più generale, in base anche alle necessità del momento. Dall'emanazione delle disposizioni per il lockdown alcune mansioni all'interno della struttura hanno perso la loro priorità a vantaggio di quei servizi essenziali volti a garantire la salute delle persone. Prima di marzo la principale finalità dei lavoratori era quella di garantire servizi di dormitorio (si era infatti nel pieno del *Piano freddo*) e della mensa, nonché offerte più complesse. L'altra priorità delle strutture erano i percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale delle persone senza dimora, attraverso interventi di varia natura: dall'acquisizione di competenze all'interno di laboratori, gestiti da personale specializzato, al supporto di tipo legale, come testimoniato da alcuni racconti relativi a percorsi di emersione dal lavoro in nero.

Con il diffondersi dell'emergenza sanitaria il focus si sposta verso le prime e più impellenti necessità, a fronte anche della diminuzione degli operatori a disposizione, imponendo a operatori specializzati l'assunzione di mansioni essenziali: dal momento che viene estesa ad h24 l'erogazione dei servizi, si è reso necessario l'impiego di un maggior numero di addetti costringendo le organizzazioni ad abbandonare i progetti più complessi. Ciò ha comportato che molti operatori si siano trovati a dover svolgere incarichi più semplici rispetto a quelli che svolgevano prima della crisi sanitaria: l'aiuto nelle mense, il monitoraggio dell'afflusso nelle docce, la pulizia dei locali o la sicurezza.

Oltre alla ridefinizione dei ruoli e degli incarichi, dalle interviste si evince che la riorganizzazione ha avuto anche una funzione di prevenzione dal contagio, richiedendo lo svolgimento esclusivo di mansioni specifiche. In un contesto di incertezza come quello della pandemia, i centri si sono trovati a gestire un continuo movimento di persone tra un servizio e l'altro, per evitare che ciò potesse causare un incremento del numero dei contagi all'interno delle strutture, le procedure sono state gestite in modo da garantire il minor numero di contatti tra gli operatori che si occupavano dei diversi ambienti e dei diversi servizi. In altre parole, si è applicata una suddivisione del lavoro 'a compartimenti stagni', scelta che ha garantito una maggiore sicurezza, comportando però un impatto sulle relazioni tra i dipendenti. Questo

riadattamento degli incarichi ha riguardato soprattutto le strutture di accoglienza che presentavano un'ampia offerta di servizi, compresi anche quelli più complessi, rispetto invece alle unità di strada. Risulta infatti dalle interviste che anche le Uds siano state interessate da riorganizzazioni interne di mansioni, senza che queste abbiano determinato sconvolgimenti di ruolo: i volontari la cui età era soggetta a maggiori rischi sono stati, semplicemente, impiegati dove era ridotto il contatto con il pubblico.

Nel pieno dell'emergenza è, poi, aumentato il bisogno di momenti di scambio tra colleghi per poter meglio affrontare una quotidianità complicata. Con le frequenti notizie sui media di nuove misure restrittive e continui bollettini riportanti scenari preoccupanti, tra gli operatori cresceva anche la percezione del rischio e quindi le ansie su come affrontare il lavoro di ogni giorno. In assenza di chiare disposizioni da parte delle istituzioni e data l'impossibilità di incontri *de visu*, sono stati gli stessi addetti ai lavori che si sono impegnati ad escogitare piani d'azione attraverso riunioni online (Roma, Bergamo, Bologna, Ancona). Nonostante questa modalità non fosse nuova per alcune realtà, in questa circostanza è stata vissuta come una necessità, non più una scelta organizzativa ma un obbligo imposto dal virus. Molte interviste riportano però come questa modalità si sia rivelata anche positiva per gli operatori al fine di affrontare emotivamente la pandemia stessa: le riunioni che servivano ad organizzare le attività hanno anche aiutato gli stessi operatori ad affrontare la paura di ciò che stava accadendo.

Quanto esposto fino ad ora testimonia come l'auto-riflessività non venga meno in situazioni di emergenza, dove le relazioni sono ridotte ai soli incontri su piattaforme online, ma anzi rafforza il desiderio di impegnarsi per aiutare chi nelle stesse circostanze affronta una situazione peggiore. A dispetto del panico che avrebbe potuto paralizzare il sistema della solidarietà, portando a privilegiare la propria salute a discapito di quella altrui, gli operatori sono riusciti a gestire l'emergenza effettuando un'organizzazione razionale delle risorse e garantendo alle persone senza dimora la migliore prospettiva possibile, riuscendo anche a sostenersi reciprocamente in vista dell'uscita dalla crisi sanitaria.

## 5. Il rapporto con e tra gli utenti

Gli operatori intervistati hanno raccontato quanto sia stato difficile, subito dopo l'avvio del lockdown, far comprendere alle persone accolte la gravità della situazione che si stava vivendo e le motivazioni del repentino cambiamento delle abitudini di vita.

La situazione si mostrava particolarmente complessa perché sia i beneficiari sia la comunità intorno, molto spesso, avevano un atteggiamento ostile nei confronti degli operatori. Da un lato, le persone senza dimora manifestavano una forte convinzione di essere vittime di pregiudizio negativo: non potevano più stare in strada e avvicinare le altre persone, dovevano indossare la mascherina, i guanti e disinfettare spesso le mani; tutto questo le metteva nella situazione di percepirsi come coloro che erano da isolare, da mettere da parte quasi fossero una delle cause della pandemia. Dall'altro lato, in molte comunità si è diffusa l'idea che le persone senza dimora potessero essere portatrici del virus e per questo ritenute fonte di pericolo.

Tra le persone senza dimora, all'inizio del lockdown, era particolarmente diffusa una certa contrarietà nei confronti degli operatori che chiedevano loro di cambiare le abitudini di vita e proprio per questo erano visti come dei 'controllori' la cui rigidità non sempre era colta come protezione e salvaguardia dalla situazione pandemica. La libertà delle persone accolte nei servizi veniva meno per cedere il passo ad una quotidianità fatta di restringimenti, regole e convivenza forzata, tutto ciò le sconvolgeva e provocava non poche situazioni di tensione. In questa condizione era evidente il rischio di incrinare quel legame di fiducia e di costruzione di senso che si viene a creare con l'operatore (Cortese e Pascucci 2020), una relazione costruita all'interno di situazioni biografiche complesse connotate da traumi, abbandoni, disagio psicologico, familiare e sociale.

Il lockdown aveva minato i riferimenti delle persone senza dimora, quelle micro-azioni quotidiane che ne ritmavano la vita: la relazione con l'altro in strada o con gli operatori delle associazioni che li supportavano, il bar in cui veniva offerto loro il caffè o del cibo e che dava la possibilità di usufruire dei servizi igienici, il negoziante che dava un supporto materiale o anche emotivo. Le città si svuotavano e le persone senza dimora erano improvvisamente costrette a rimodulare la loro quotidianità.

Con il passare dei giorni e delle settimane, grazie alla continua attività di informazione e coinvolgimento degli operatori e dei volontari dei servizi, le persone prese in carico riuscivano a comprendere che le restrizioni e la collaborazione, attraverso il rispetto delle regole, erano gli unici modi per poter superare il momento di difficoltà che si stava vivendo: essere informati dagli operatori, condividere le notizie sulla pandemia contribuiva a stimolare un clima partecipativo e di comunanza. Le attività di informazione sulle misure di protezione erano utili a far capire che il problema era condiviso, che era una situazione che toccava chiunque e presupponeva un atto di responsabilità comune.

Il coinvolgimento fattivo ed emotivo pian piano ha fatto cambiare l'atteggiamento delle persone senza dimora che hanno iniziato a rispondere con una certa positività ai cambiamenti dovuti all'emergenza sanitaria: hanno collaborato alle attività e hanno rispettato senza molte resistenze le regole riportate nei diversi Dpcm. Certamente non sono mancati i momenti di tensione, ma sono rimasti circoscritti in alcune realtà e nel primo periodo della quarantena.

Dalle parole degli operatori intervistati emerge che dopo il periodo iniziale si era capito che la situazione non sarebbe cambiata da lì a breve e che le restrizioni sarebbero durate più del previsto. Il restare per molto tempo all'interno di uno stesso luogo condividendo gli spazi con altre persone non era una condizione facile da accettare: fino alla fine di febbraio i rapporti interpersonali all'interno dei servizi erano limitati al momento del pasto e al momento di accingersi a dormire. Queste azioni routinarie garantivano una sorta di rassicurante riservatezza, sensazione che molto spesso portava a un isolamento relazionale nutrito da sentimenti di vergogna o timore. La condivisione di tempi e spazi della quotidianità ha comportato una ridefinizione dei rapporti e delle relazioni interpersonali: permanere in una prossimità forzata, necessitava di una rimodulazione della percezione di sé, degli altri e di una condivisione di regole difficili da accettare.

Gli episodi di tensione non sono mancati ma la necessità di trovare un punto di confronto e di dialogo è sembrata poi essere l'unica soluzione possibile alle situazioni di conflittualità. Conflittualità che in alcuni casi era acuita dai problemi di dipendenza delle persone ospiti delle strutture di accoglienza. La mancanza della sostanza spingeva le persone a voler

uscire per sedare gli episodi di astinenza: in alcuni casi è stato determinante l'aiuto dei servizi preposti alle dipendenze. Quello che però emerge in maniera significativa dalle interviste è che il non poter soddisfare i bisogni legati alla dipendenza, spesso ha spostato l'attenzione verso la cura di sé: in molti casi sentire la comunanza e la vicinanza delle altre persone e degli operatori è stato il giusto supporto per diventare consapevoli di avere un problema di dipendenza e correre ai ripari facendosi aiutare attraverso supporti specifici.

Soprattutto per le persone senza dimora, la riorganizzazione degli spazi e delle attività in funzione di nuove esigenze, derivanti dalla pandemia, ha portato a una ridefinizione dei ruoli e in molti casi anche degli obiettivi di vita. Il coinvolgimento nella gestione degli spazi e delle attività all'interno dei servizi ha fatto acquisire agli utenti la consapevolezza di essere in grado di organizzare in relativa autonomia la propria vita, non limitandosi più solo a subire le conseguenze del disagio sociale e psicologico in cui vivevano. Poter gestire gli spazi anche solo da un punto di vista igienico, capire di essere in grado di prendersi cura di sé e svolgere delle attività manuali sono elementi che hanno reso possibili percorsi di affrancamento dalle situazioni di difficoltà esistenziale in cui si trovavano le persone senza dimora. Alla riapertura ci sono state persone che hanno deciso di avviare una coabitazione o che hanno compreso di poter avere la forza di uscire dalla condizione di dipendenza.

Il contesto che si era creato a seguito della chiusura forzata ha obbligato in qualche modo a modificare le relazioni sociali e ha attivato processi di consapevolezza e di riflessività con ricadute sia sugli operatori, sia soprattutto sulle persone senza dimora, che hanno avuto la possibilità di scoprire aspetti personali e relazionali propulsori di cambiamento.

## **6. Quali apprendimenti per i servizi? Quali indicazioni per le politiche?**

Alla luce delle evidenze dell'indagine ci sembra che, in un quadro complessivamente di grande stress e sofferenza per le strutture e per le persone (operatori e *homeless*), si possano individuare ricadute sia negative che positive.

Dal punto di vista organizzativo, l'urgenza della situazione non ha portato a improvvisare soluzioni,

bensì ha permesso di attivare processi di adattamento e riorganizzazione in grado di conciliare accoglienza delle persone senza dimora e sicurezza fisica degli ospiti, ma anche degli operatori e dei volontari. Il prolungamento degli orari di apertura delle strutture di accoglienza notturna, la trasformazione delle mense in servizi di distribuzione dei pasti allargati anche a tutta la cittadinanza in difficoltà, l'attività di informazione, orientamento e distribuzione di pasti e dispositivi di protezione (DPI) delle unità di strada ha permesso di supportare le persone rimaste in strada e supplire alla chiusura degli altri servizi.

Tra le criticità emerse, e in parte ancora irrisolte, vi sono gli ingressi contingentati, la disponibilità dei DPI, l'insufficienza degli spazi, l'indisponibilità di luoghi per isolamenti e quarantene, un'accoglienza che assume le sembianze di un isolamento all'interno dei servizi stessi, la sospensione dei percorsi di inclusione e inserimento lavorativo. Rispetto a questi ultimi, le organizzazioni intervistate non escludono che vi saranno ulteriori impatti negativi legati alla crisi economico-sociale che sta colpendo alcuni settori, come per esempio quello turistico e quello della ristorazione in cui le persone ospiti dei servizi spesso riescono a trovare lavori saltuari. Un tema delicato emerso dalle interviste è inoltre quello della salute e della difficoltà di offrire un iter sanitario adeguato e integrato che avrebbe evidentemente alleggerito il peso della gestione dei casi di positività o isolamento tanto per il 'sociale' quanto per il 'sanitario'.

Dal punto di vista operativo e gestionale, nella prima fase emergenziale la tensione tra disorientamento e stress psicologico per l'incertezza della situazione – fatica fisica per l'allungamento dei turni di lavoro, paura del contagio e atteggiamenti eroici e di sacrificio nei confronti degli ospiti delle strutture – si è spesso risolta in spirito di solidarietà e nella capacità di fare squadra e di analisi collettiva della situazione.

Infine, dal punto di vista dell'accoglienza offerta, la convivenza forzata h24 in strutture durante il periodo di lockdown è stata l'occasione per tessere relazioni positive e più profonde tra operatori e ospiti, il clima di collaborazione nelle strutture è stato elemento di forza per poter fronteggiare le prime settimane di emergenza. In altri casi, è venuta alla luce la gravità delle condizioni di vita, di salute fisica e psicologica delle persone che

vivono in strada. Infine, alcuni intervistati hanno rilevato che durante il lockdown una nuova utenza si è affacciata ai servizi. Persone con situazioni abitative precarie o informali, persone con difficoltà a svolgere lavori di sussistenza o occasionali, fasce sociali già in condizioni critiche che si sono trovate effettivamente 'sul lastrico' (immigrati fuori dal circuito dell'accoglienza, badanti che hanno perso il lavoro e/o la casa, lavoratori in nero e disoccupati, persone in soluzioni abitative inadeguate, studenti fuori sede etc...) e che delineano un nuovo esercito di poveri.

A fronte di uno scenario così complesso, una delle domande che sembra spontaneo porsi è quanto questi effetti possano essere contingenti o duraturi. In alcuni casi, gli intervistati hanno riferito che questo periodo ha insegnato loro molto. Li ha costretti anche a fermarsi a pensare. Li ha indotti a riflettere e, di conseguenza, ha permesso loro di *apprendere facendo* e di maturare la consapevolezza della necessità di essere flessibili, elastici, aperti.

In primo luogo, è risultato evidente come il sistema di accoglienza su grandi strutture non sia una strada ancora percorribile. Oltre che fonte spesso di disagio fisico e psicologico per quelle persone che hanno subito traumi, l'ospitalità su grandi numeri non agevola l'aggancio, la creazione di una relazione di fiducia e il riconoscimento dei bisogni reali della persona ospite. Il rapporto con gli operatori si ferma alla superficie e spesso si perde nel turn-over delle strutture frequentate dalle persone senza dimora. L'esperienza sul campo ha aiutato a pensare a un modello innovativo basato su micro-accoglienze diffuse, ad esempio mettendo a disposizione piccoli appartamenti, moduli abitativi mobili in cui accogliere persone con esigenze particolari, che offrono soluzioni flessibili secondo le esigenze e le preferenze delle persone ospitate.

In secondo luogo, l'accoglienza prolungata h24, seppur coatta e su piccoli numeri di persone accolte, ha permesso di capire che i servizi per la grave marginalità hanno un grande potenziale capacitante, potendo effettivamente stimolare l'autonomia e le risorse delle persone. La collaborazione attiva e spontanea mostrata dalle persone ha infatti rivelato che si può uscire dall'anonimato, per conoscere

più da vicino i vissuti, i traumi e le capacità degli ospiti, permettendo di promuovere percorsi di accompagnamento più mirati e individualizzati.

Da ultimo, è emersa la consapevolezza dell'importanza di una governance pubblico-privata nella costruzione di una risposta integrata e possibilmente sul lungo periodo per le persone senza dimora. Molti territori hanno potuto contare su un coordinamento pubblico-privato già consolidato nel tempo, altri hanno avuto la prontezza di avviare nuove reti e collaborazioni laddove le amministrazioni locali si sono mostrate sensibili e aperte, per altri ancora questa opportunità non si è presentata. Tutti però hanno focalizzato l'importanza della collaborazione e dell'attivazione di partenariati dove l'ente locale era responsabile dei propri cittadini senza dimora e soprattutto investiva risorse adeguate per un rinnovamento dei servizi alla luce del mutato contesto socio-economico.

Sul tavolo c'è anche la questione vaccini e, quindi, dei green pass. Ci pare che il 2020 non abbia insegnato molto, poiché la campagna vaccinale per le persone senza dimora nei mesi in cui stiamo scrivendo questo contributo sta andando avanti in ordine sparso, con conseguenze importanti in termini di accesso ai servizi essenziali e di pubblica utilità. Sebbene ci sia stato un chiarimento da parte del Ministero della Salute – si veda al proposito *fiu.PSD (2022)* – circa la possibilità di vaccinarsi e ottenere la certificazione verde anche per le persone senza documenti o tessera sanitaria (condizioni che caratterizzano spesso le persone senza dimora), in alcuni territori, grazie anche alla collaborazione del privato sociale, si procede in modo abbastanza sistematico; all'opposto, in altri contesti permangono delle difficoltà.

Per coloro che hanno consuetudine con i temi della grave marginalità adulta questi tre fattori di apprendimento potrebbero apparire, almeno in parte, già sentiti. Tuttavia, la pandemia ha mostrato che le organizzazioni impegnate nella gestione dei servizi sono state in grado di problematizzare la propria funzione, ripensandosi in modo molto rapido. Probabilmente, è giunto il momento che questa operazione auto-riflessiva investa tutto il sistema, attore pubblico compreso.

## Bibliografia

- Berger P.L., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, il Mulino
- Bonadonna F. (2001), *Il nome del barbone. Vita di strada e povertà estreme in Italia*, Roma, DeriveApprodi
- Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Caritas Italiana <<https://bit.ly/335ycEY>>
- Caritas Italiana (2020), *Indagine Caritas. "Nuovi" poveri un aumento a causa della pandemia*, 24 aprile, Roma, Caritas Italiana <<https://bit.ly/3HBdbkL>>
- Consoli T., Meo A. (a cura di) (2020), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Milano, Franco Angeli
- Cortese C. (a cura di) (2016), *Scenari e pratiche dell'Housing First. Una nuova via dell'accoglienza per la grave emarginazione adulta in Italia*, Milano, Franco Angeli
- Cortese C., Pascucci R. (2020), Leve e barriere nella vita delle persone senza dimora. Quale integrazione possibile?, in Consoli T., Meo A. (a cura di), *Homelessness in Italia. Biografie, territori, politiche*, Milano, Franco Angeli, pp.115-133
- Deegan P.E. (1988), Recovery. The lived experience of rehabilitation, *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 11, n.4, pp.11-19
- fio.PSD (2022), *Vademecum. I Senza Dimora possono avere il Green Pass. Chiarimenti sulle modalità di ottenimento*, Roma, fio.PSD <<https://bit.ly/3u2ONnF>>
- fio.PSD (2020), *I servizi di accoglienza ai tempi del Covid-19*, 7 maggio, Roma, fio.PSD <<https://bit.ly/3GfK5E6>>
- fio.PSD, Iref (a cura di) (2020), *L'impatto della pandemia sui servizi per le persone senza dimora*, Roma, fio.PSD <<https://bit.ly/3JeO7JS>>
- Gaboardi M., Cosentino R., Demita S., Santinello M. (2020), *Terzo settore, grave marginalità e Covid-19*, Padova, Università degli studi di Padova <<https://bit.ly/3uBi5dO>>
- Henwood B.F., Padgett D.K., Tsemberis S.J. (2018), *Housing First. Una storia che cambia le storie*, Milano, Franco Angeli
- Istat (2021), *Torna a crescere la povertà assoluta. Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, Statistiche Report, 16 giugno, Roma, Istat <<https://bit.ly/3Ji5Rlf>>
- Istat (2015), *Le Persone Senza Dimora in Italia. Anno 2014*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma <<https://bit.ly/39A28w1>>
- Istat (2012), *Le Persone Senza Dimora in Italia. Anno 2011*, Istituto nazionale di Statistica, Roma <<https://bit.ly/3Fuf77E>>
- Licursi S. (2020), #iorestoacasa. E chi una casa non ce l'ha? L'impatto della pandemia sugli homeless e sui servizi dedicati, in Cersosimo D., Cimatti F., Raniolo F. (a cura di), *Diseguaglianze e resilienza ai tempi del Covid-19*, Roma, Donzelli Editore, pp.63-68
- Meo A. (2009), Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora, in Gnocchi R. (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare. Analisi a confronto tra modelli diversi*, Roma, Carocci, pp.183-214
- Meo A. (2000), *Vite in bilico. Sociologia della reazione a eventi spiazzanti*, Napoli, Liguori Editore
- MLPS (2015), *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta italiana*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali <<https://bit.ly/3LLu9FR>>
- Molinari P., Zenarolla A. (a cura di) (2018), *Prima la casa. La sperimentazione Housing First in Italia*, Milano, Franco Angeli
- Natili M. (2020), COVID-19 e politiche di contrasto alla povertà in Italia, in OCIS (a cura di), *COVID-19 e la sfida della coesione in Italia. Imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive*, Social Cohesion Paper n.3, Reggio Emilia, Fondazione Easy Care, pp.41-48 <<https://bit.ly/3JcgSxx>>
- Neri A., Zanichelli F. (2020), *Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Note Covid-19, 26 giugno, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3rvq7tt>>
- Pezzana P. (2012), Control and Contain: a "Hidden Strategy" where a Common Strategy is Lacking. Perspectives from Italy, *European Journal of homelessness*, 6, n.1, pp.125-141
- Pleace N., Baptista I., Benjaminsen L., Geertsema V.B., O'Sullivan E., Teller N. (2021), *European Homelessness and COVID 19*, Brussels, FEANTSA <<https://bit.ly/3oBREkm>>
- Stefani S. (2020a), La quarantena senza casa, *Lavoro culturale*, 26 marzo <<https://bit.ly/3Lj7MRr>>
- Stefani S. (2020b), L'isolamento impossibile delle persone senza dimora, *Percorsi di secondo welfare*, 8 aprile <<https://bit.ly/3HG4dx>>
- Tosi A. (1996), Emarginazione grave, povertà estrema, esclusione sociale. Il caso italiano, in Caritas Ambrosiana (a cura di), *Barboni. Per amore o per forza? Senza dimora, esclusione sociale, povertà estreme*, Torino, Gruppo Abele, pp.25-51
- Tsemberis S. (2010), *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*, Minnesota, Hazelden

### **Caterina Cortese**

caterina.cortese@fiopds.org

Docente a contratto di Sociologia economica presso l'Università degli studi di Napoli Federico II. Referente dell'Area Analisi, studio e promozione culturale della fio.PSD (Federazione italiana degli Organismi per le Persone senza dimora). Fra le pubblicazioni recenti: *Leve e barriere nella vita delle persone senza dimora: quale integrazione possibile?* in Consoli T., Meo A. (a cura di) (2020) *Homelessness in Italia. Biografie, Territori*, Franco Angeli, (coautrice con R. Pascucci).

### **Sabina Licursi**

sabina.licursi@unical.it

Professoressa associata di Sociologia presso l'Università della Calabria. Fra le pubblicazioni recenti: *Storie di homeless dal Sud. Profili sociali e biografici delle persone accolte nei servizi residenziali*, in Consoli T., Meo A. (a cura di) (2020) *Homelessness in Italia. Biografie, Territori*, Franco Angeli, (coautrice con G. Marcello e E. Pascuzzi); Una lettura delle trasformazioni della solidarietà organizzata, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2020 (coautrice con G. Marcello).

### **Roberta Pascucci**

rbt.pascucci@gmail.com

Sociologa ricercatrice (PhD), collabora con enti di ricerca e organizzazioni di Terzo settore sui temi della povertà e delle disuguaglianze sociali. Fra le pubblicazioni recenti: *Leve e barriere nella vita delle persone senza dimora: quale integrazione possibile?* in Consoli T., Meo A. (a cura di) (2020) *Homelessness in Italia. Biografie, Territori*, Franco Angeli, (coautrice con C. Cortese).

### **Serena Quarta**

squarta@unisa.it

Ricercatrice e docente di Metodologia delle scienze sociali presso il Dipartimento di Studi politici e sociali dell'Università degli Studi di Salerno. Si occupa da tempo di povertà, di disagio sociale nei giovani e di giovani Neet. Attualmente è coinvolta in un progetto di ricerca sul fenomeno della povertà e le azioni di advocacy delle Caritas nel Sud d'Italia.

### **Gianfranco Zucca**

gianfranco.zucca@acl.i.it

Dal 2003 è ricercatore presso l'Iref, ente di ricerca delle Acli nazionali, dove si occupa di mercato del lavoro, giovani e immigrazione. Fra le pubblicazioni recenti: *Il Ri(s)catto del presente. Giovani e lavoro nell'Italia della crisi*, 2018, Rubettino.

# I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà

Matteo D'Emilione

INAPP

Marina De Angelis

INAPP

Giovannina Giuliano

INAPP

Matteo Luppi

INAPP

L'articolo analizza le modalità attuative dei servizi locali nell'implementazione delle recenti misure di contrasto alla povertà intese come livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Utilizzando i dati di una recente indagine Inapp sui tre livelli di governo principali rispetto alle misure in esame, ATS - Servizi sociali comunali - CPI, si analizzano i modelli attuativi messi in pratica a livello territoriale. La lettura congiunta delle tre istituzioni coinvolte suggerisce che un approccio di integrazione sistemica nella gestione dei servizi rappresenta un punto di forza anche in ottica Lep.

*The article analyses how local authorities engaged in implementing measures to fight against poverty in Italy deal with ensuring minimum standards of performance. Using data from a recent Inapp survey, carried out on municipal social services, Local social planning institutions and public employment services, the implementation models put into practice are analysed. The joint analysis of the three different experiences suggests that an integrated management approach constitutes a strength, also, ensuring minimum standards of performance.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-6

## Citazione

D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Luppi M. (2022), I livelli essenziali alla prova dell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà, *Sinappsi*, XII, n.1, pp.62-79

## Parole chiave

Contrasto alla povertà  
Livelli essenziali delle prestazioni  
Servizi pubblici

## Keywords

*Fighting poverty*  
*Minimum standard of service*  
*Public services*

## Introduzione

Nella recente relazione del Comitato scientifico per la valutazione del reddito di cittadinanza (Rdc) (MLPS 2021) si afferma in maniera molto chiara che la misura nazionale di contrasto alla povertà, oltre a erogare una prestazione monetaria, deve essere centrata sull'attivazione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inclusione sociale da garantire in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Tale concezione, oltre a richiamare la natura 'composita' della misura, componente monetaria e componente servizi,

chiarisce la centralità di quest'ultima nel disegno della policy, ed evidenzia come i percorsi di costruzione dei patti debbano essere intesi a livello nazionale come livello essenziale. Questo aspetto è anche ribadito dalla normativa di riferimento dei servizi pubblici per l'impiego per quanto riguarda la dimensione lavoristica di questa componente, il Patto di servizio. Considerando la difficile messa a regime del Rdc, a causa di una serie di mancanze in termini di risorse umane a disposizione e degli effetti della pandemia, soprattutto in relazione alla componente servizi (Caritas 2021), un

approfondimento delle precedenti esperienze, ossia il Reddito di inclusione (Rei), in ottica di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, può costituire un bagaglio informativo prezioso al fine di facilitare il percorso implementativo dell'attuale misura.

Deliberare è seguire un'azione, scrive Einaudi, le valutazioni (critiche o meno), soprattutto se emergono dalla voce di chi nel quotidiano 'si sporca le mani', servono proprio per perfezionare i processi, tanto più se non sono stati messi in piedi solo per rimediare, ma per attuare azioni derivate da una approfondita conoscenza del territorio.

Pur con le dovute differenze, infatti, l'architettura del Rdc non si discosta eccessivamente da quanto previsto nell'ambito del precedente Rei di cui l'Rdc ha preso repentinamente il posto. Tra le varie sfide assunte dal decreto legislativo n. 147 del 2017, istitutivo del Rei, infatti, ci sono alcuni aspetti che, riprendendo in più punti la Legge n. 328 del 2000 e, certificandone ancora una volta l'attualità, mettono l'accento sulla capacità dei diversi livelli di governo di applicare gli interventi e, in particolare, di riuscire a rispettare i livelli essenziali. Nel decreto vengono richiamate le modalità che garantiscono, attraverso un servizio di facile accessibilità alle persone in condizione di povertà, "la presa in carico integrata e un percorso partecipato di accompagnamento funzionale allo stato di salute, economico, familiare e lavorativo della persona interessata". Sembra di poter affermare che tra gli effetti (non secondari) dell'attuazione delle principali misure nazionali di contrasto alla povertà degli ultimi anni ci sia proprio quello di aver riportato, in qualche modo, al centro del dibattito istituzionale nazionale la questione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (Pesaresi 2009), questione che non veniva affrontata in maniera sistematica da troppo tempo.

Partendo da tale assunto di base e utilizzando i dati della recente indagine Inapp dedicata all'attuazione del Rei e al passaggio al Rdc<sup>1</sup> che ha intercettato le istituzioni locali coinvolte operativamente nell'implementazione delle misure (D'Emilione *et al.* 2021), si è cercato di capire come e secondo quali dinamiche i diversi sistemi di welfare locale si siano mossi (e si stiano tutt'ora muovendo) per garantire alcuni dei livelli essenziali

delle prestazioni a seguito dell'innesco istituzionale determinato prima dal Rei e poi dal Rdc.

L'indagine traccia, infatti, le dimensioni che portano ai funzionamenti e ai processi di attuazione delle misure; parte da coloro che hanno concretamente operato per la realizzazione e il funzionamento della complessa macchina organizzativa; ne osserva le dinamiche gestionali interne e i rapporti con l'utenza; ne studia i fattori di integrazione rispetto al lavoro svolto intra e tra i servizi. Il bilancio che si prova a trarre, quindi, porta a evidenziare quanto hanno funzionato (il Rei) e/o stanno attualmente funzionando (Rdc) i servizi rispetto all'organizzazione e alla capacità di resa operativa della misura progettata dai decisori.

Al fine di sistematizzare la mole di informazioni prodotte dall'indagine dell'Inapp, si è adottata una strategia di analisi a fasi progressive volta alla comprensione, in prima battuta, di modelli di implementazione del Rei da parte degli ambiti sociali territoriali (ATS). Il focus ricade quindi primariamente sugli ATS in quanto livello di governo che insiste sulla componente principale della misura, i servizi sociali, e che permette, come anticipato, una diretta lettura a livello territoriale rispetto alla seconda componente, ossia i servizi lavorativi. Anche in virtù, dell'accresciuto ruolo svolto da questa seconda componente nel Rdc, in seconda battuta, l'analisi propone una lettura integrata a livello territoriale di competenza delle capacità dei rispettivi livelli di governo, ATS e CPI, di implementazione della misura in ottica di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Questa lettura incrociata permette quindi non solo di comprendere quale sia il grado di garanzia dei livelli essenziali a livello territoriale, ma anche come le due componenti, sociale e lavorativa, si intersechino nel territorio e quali siano i potenziali *drivers* delle risultanti relazioni.

I risultati mettono in evidenza come, accanto a un chiaro processo di avvicinamento di alcuni territori nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito delle misure di contrasto alla povertà, non altrettanto avviene in molti altri contesti, che risultano più lenti nell'attivazione e meno solidi nella loro organizzazione. Inoltre, sembra di poter affermare che gli interventi di policy

1 L'indagine di campo avviata dall'Inapp tra novembre 2020 e marzo 2021 è di tipo cawi, è stata applicata con questionario strutturato su tutto il territorio nazionale e ha coinvolto tre servizi specifici: ambiti sociali territoriali, centri per l'impiego e servizi sociali comunali. Per approfondimenti si veda D'Emilione *et al.* 2021.

stiano contribuendo a determinare una sorta di auto selezione per cui gli ambiti sociali territoriali maggiormente capaci di organizzare un'offerta integrata di servizi si trovino nello stesso territorio nel quale agiscono centri per l'impiego in grado di offrire un set più ampio di livelli essenziali rispetto al contesto nazionale.

Il lavoro si sviluppa in tre sezioni principali: nella prima sezione (paragrafo 1), si affrontano una serie di questioni concettuali riferite ai livelli essenziali delle prestazioni e al loro 'valore sociale'; nella seconda sezione (paragrafo 2), si descrivono alcune caratteristiche dell'indagine, riferite in particolare a evidenze sui livelli essenziali indagati e ad un set di indicatori specificamente creati per l'analisi dell'attuazione del Rei; nella terza sezione (paragrafo 3) si presentano i risultati di una cluster analysis che, partendo dagli indicatori di attuazione creati, individua dei possibili modelli di implementazione cui associare la capacità stessa di erogare i livelli essenziali delle prestazioni sociali; le conclusioni proporranno alcune indicazioni di policy utili in una fase istituzionale in continua evoluzione.

### 1. Perché i livelli essenziali?

Negli ultimi anni si è fatta strada in letteratura un'espressione di particolare forza e significato per chi si occupa di giustizia sociale e sistemi di welfare: servizi universali di base o *Universal Basic Services* (Gough 2020; Coote *et al.* 2019). Con tale espressione si fa riferimento a quell'insieme, esteso, di servizi pubblici gratuiti che dovrebbero essere disponibili per tutti i cittadini affinché possano vivere una vita 'piena', con maggiori sicurezze, più opportunità e maggiori livelli di partecipazione<sup>2</sup>. Nonostante il ragionamento qui proposto intersechi in parte questo approccio, in quanto centrato rispetto alle dinamiche implementative di misure di welfare, è interessante mettere in evidenza come lo spirito di tali ragionamenti sembra essere transitato nel recente Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 dove, nel paragrafo

dedicato espressamente ai livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale (Lep) a p. 8 si afferma che "se le prestazioni e i servizi sociali sono essenziali per consentire una 'dignitosa esperienza di vita', ciò richiede un sistema di livelli essenziali [...] entro un sistema di diritti esigibili per tutti [...] al fine di prevenire situazioni di disagio e di esclusione".

Il 'cambio di passo' sconta, tuttavia, alcune fragilità (Torretta 2021): da un lato il percorso graduale indicato è motivato essenzialmente dalla disponibilità di risorse finanziarie, riproponendo la questione dell'esigibilità condizionata di alcuni diritti; dall'altro la lista dei Lep indicata nel documento è ancora incompleta e rappresenta un segmento, per quanto rilevante, di un quadro più ampio ancora da completare. La connessione tra messa a regime dei Lep e disponibilità di risorse ritorna anche in altri recenti provvedimenti normativi, la stessa Legge n. 77 del 2020 di conversione del D.L. del 19 maggio 2020 n. 34<sup>3</sup> la quale, pur fornendo un'ulteriore spinta al riconoscimento dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo delle politiche sociali e non solo (Banchemo 2020), mantiene la formula per cui le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione del dettato legislativo nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Adottando una prospettiva 'storica', è utile in questo senso riprendere quanto lo stesso Pesaresi affermava a proposito del delicato passaggio tra definizione dei Lep e garanzia della loro esigibilità: "...nel momento in cui una prestazione finisce all'interno dei Lep dovrebbe diventare esigibile pur con dei limiti che inevitabilmente verranno posti – e quindi l'esigibilità dovrebbe essere supportata da strumenti a tutela della stessa" (Pesaresi 2009).

Sul versante specifico dei servizi sociali, inoltre, rimane latente una questione complessa che si associa necessariamente a quella dei livelli essenziali, ossia la definizione di standard di servizio e, più in generale, della reale misurabilità dei

2 Il legame con il framework teorico del Capability Approach (CA) sviluppato da A. Sen e M. Nussbaum sembra essere piuttosto evidente e, nel caso specifico delle politiche sociali, conferma una crescente attenzione a livello scientifico nell'analizzare queste ultime proprio attraverso la lente del CA, individuandole come risorsa e mezzo importante per lo sviluppo delle capacità (*capabilities*) delle persone (Yerkes *et al.* 2019; Kjellberg e Jansson 2020). Per una visione di insieme sul CA si veda Robeyns e Fibieger Byskov (2020).

3 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.*

risultati degli interventi sociali al fine di garantirne non solo l'esigibilità ma anche la qualità. Pur non avendo modo di approfondire il tema nel presente contributo, si ritiene importante mettere in evidenza come il dibattito in letteratura sia piuttosto ampio e caratterizzato da approcci e punti di vista eterogenei che rendono complesso decidere verso quale direzione andare. Solo per citare alcuni esempi, a livello internazionale, si passa, infatti, dal domandarsi se sia concretamente possibile misurare i risultati dei servizi sociali (Eriksson e Janlöv 2020), alla presa di coscienza delle difficoltà (ma non impossibilità) connesse a processi di monitoraggio e valutazione di tale tipologia di servizi (Malley e Fernández 2010), fino alla proposizione di dettagliati framework per la misurazione degli *outcomes* degli interventi sociali nei confronti dei minori (La Valle *et al.* 2019). Riportando tali riflessioni a quanto avviene oggi nel contesto italiano, appare evidente, anche da quanto affermato inizialmente, come vi sia la necessità di articolare la questione dei livelli essenziali delle prestazioni anche in termini di qualità, sviluppando in chiave operativa riflessioni già avviate in alcuni settori specifici<sup>4</sup> o articolando in maniera sistematica gli esiti di documenti tecnici relativi alla definizione di obiettivi di servizio proprio nel settore sociale<sup>5</sup>.

Se sul versante dei servizi sociali la situazione appare fluida, nel caso dei servizi pubblici per l'impiego la questione dei Lep sembra essere in una fase di riflessione più avanzata che ha prodotto negli ultimi anni importanti sviluppi operativi. In particolare, il decreto ministeriale n. 4 dell'11 gennaio 2018 ha approvato, per la prima volta nel mondo dei servizi per il lavoro, i livelli essenziali delle prestazioni da erogare su tutto il territorio nazionale, sia alle persone che cercano lavoro sia alle imprese (Anpal 2021). A tale input normativo è seguito un ulteriore passaggio operativo attraverso la definizione di standard di servizio e di costo da adottare a livello nazionale avvenuta con delibera dell'Anpal in accordo con le Regioni<sup>6</sup>.

Gli esiti di tale processo, innescato già nel 2015 con il D.Lgs. 150 e ancor prima con la Legge n. 92/2012 (Marocco e Giubileo 2012), continuano

tuttavia ad essere incerti, mettendo in evidenza quell'eterogeneità di situazioni che caratterizza i sistemi di welfare locali italiani, da qualsiasi prospettiva li si voglia osservare (Istat 2021). Infatti, è proprio nel recente rapporto di monitoraggio dei servizi per l'impiego realizzato da Anpal (Anpal 2021) che si mette in evidenza come la quota di centri per l'impiego che sono in grado di attivare tutte le azioni previste da ciascun Lep individuato (c.d. 'attivazione forte') vari in maniera significativa a seconda della macro-ripartizione geografica di riferimento. Ecco, dunque, che se il servizio di accoglienza e informazione è garantito in maniera completa a livello nazionale nell'81% dei casi, tale dato varia dal 69% del Sud al 95% del Nord-Est. Discorso analogo nel caso del Patto di servizio personalizzato, caratterizzato da una variabilità ancora più marcata del 85% al Nord-Est e del 51% del Nord-Ovest.

In una situazione in continua evoluzione, è innegabile che tra gli effetti non secondari dell'attuazione delle principali misure nazionali di contrasto alla povertà degli ultimi anni (Rei e Rdc) ci sia proprio quello di aver riportato al centro del dibattito istituzionale nazionale la questione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Per entrambe le misure, infatti, la normativa è piuttosto esplicita nell'affermare che queste costituiscano un livello essenziale delle prestazioni (Legge n. 26 del 2019), innescando una serie di conseguenze a livello pratico di non poco conto. Seppure con alcune differenze, le due misure sono di fatto dei contenitori di prestazioni connesse l'una all'altra che rendono la definizione stessa di livello essenziale particolarmente complessa: la valutazione multidimensionale del bisogno e il progetto personalizzato nel Rei, così come Patto per l'inclusione e Patto di servizio nel caso del Rdc, sono degli elementi costitutivi (anch'essi essenziali) della prestazione principale, e hanno come caratteristica comune per la loro realizzazione quella di coinvolgere più soggetti e/o istituzioni differenti. Nello specifico, se il Rei prevedeva che il sistema stesso di offerta integrata rappresentasse un livello essenziale delle prestazioni con i servizi sociali come 'attore

4 Si veda a tal proposito il recente documento di lavoro e proposta promosso dal Garante per l'infanzia e l'adolescenza sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone di minore età, <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/lep-web.pdf>.

5 Cfr. <https://bit.ly/3KmfjgD>.

6 Delibera Anpal n.43 del 21/12/2018.

principale', nel caso del Reddito di cittadinanza, pur non essendo esplicitamente prevista l'offerta integrata come livello essenziale, sistema dei servizi sociali e sistema dei centri per l'impiego sono comunque tenuti a offrire una prestazione sociale essenziale e per farlo devono collaborare in termini sistemici.

Scendendo più nel dettaglio, e ponendo l'attenzione al Rei, il D.Lgs. n. 147 del 2017<sup>7</sup> stabilisce che le fasi della presa in carico dell'utenza destinataria della misura diventino i livelli essenziali delle prestazioni (Caiolfa 2020). Si tratta di tre articoli, in particolare, che illustrano la valutazione multidimensionale del bisogno (art. 5), la costruzione del progetto personalizzato (art. 6) e più in generale l'offerta integrata di servizi (art. 23 D.Lgs. n.147 del 2017). Anche l'art. 4 del D.L. n. 4 del 2019 fissa, rispetto al Rdc, che "Il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale che eventualmente li precede, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente".

## 2. Alla prova dei Lep: i principali indicatori

L'indagine dell'Inapp, tra le altre informazioni, tratteggia una parte di evidenze empiriche utili per descrivere l'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte del territorio. Si tratta di informazioni che declinano il lavoro degli ATS e dei CPI rispetto alla valutazione multidimensionale del bisogno, al progetto personalizzato, all'offerta integrata di servizi. Il potenziale informativo dell'indagine consente infatti di individuare due livelli di lettura differenti: da un lato i possibili fattori abilitanti che aiutano a interpretare i risultati dell'indicatore di riferimento; dall'altro gli indicatori specifici direttamente riferibili alla misurazione della prestazione. Questo approccio è favorito anche dalla struttura dei questionari che sulla base dell'analisi della letteratura e normativa esistente, sono stati sviluppati in cinque principali ambiti: il sistema organizzativo dei servizi e il livello di integrazione intra e tra i servizi; le risorse a disposizione in termini qualitativi e quantitativi; le attività pratiche messe in campo per raggiungere l'utenza; l'interoperabilità

dei sistemi e la capacità di monitoraggio e, infine, il lavoro con l'utenza.

Dato l'alto livello di interrelazione tra i livelli di governo nell'implementazione delle misure, e quindi nell'attuazione del Lep ad esse collegate, un primo punto di partenza da analizzare è il livello di integrazione tra i vari soggetti competenti, i diversi sistemi e servizi e le modalità organizzative/gestionali che sono state attuate nel coordinamento dei servizi territoriali (art. 23). Partendo proprio dal dettato normativo dell'art. 23, l'indagine si concentra sulla capacità degli ATS di promuovere la gestione integrata delle attività sul territorio. A tale proposito il 49% degli ATS dichiara di aver emanato atti di indirizzo e accordi territoriali finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi tra gli enti, il 19% sostiene di essersi riorganizzato in modo da far coincidere il territorio con distretti sanitari e centri per l'impiego; in ultimo, poco più del 36% dichiara di aver individuato specifiche forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ambito territoriale finalizzate ad assicurare autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria. Per ottenere informazioni di sintesi che analizzano tale processo, è stato dunque costruito un indicatore "Attuazione delle modalità organizzative" che verifica quali modalità organizzative e gestionali sono state attuate nel coordinamento dei servizi territoriali (da almeno una a tutte e tre).

Sulle azioni messe in campo dall'ATS è stata verificata la dimensione programmatica e definitoria con un semplice indicatore definito "Atti di programmazione", rappresentato da una dummy che assume valore 1 o 0 relativamente al fatto che gli ATS abbiano o meno implementato degli atti di programmazione per rafforzare il sistema di interventi e servizi sociali ai fini Rei.

Se si osserva il ruolo agito nella costituzione dell'équipe, indagandone il livello di engagement, dall'analisi emerge come circa il 70% degli ATS coinvolti abbiano coordinato i lavori di 'costruzione' dell'équipe, circa il 16% hanno solo fornito delle linee guida mentre nei restanti casi non si è avuto alcun ruolo (9%) o non sono stati in grado di fornire una risposta (6%). I dati appena citati mettono in evidenza una dinamica sicuramente

<sup>7</sup> D.Lgs. 15 settembre 2017 n.147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, in GU n.240 del 13 ottobre 2017.

interessante che coglie la volontà diffusa dell'ambito di ritagliarsi un ruolo centrale nella delicata attività di messa a regime di un organismo come l'équipe. La costituzione di tale organo, essenziale ai fini della valutazione del bisogno e alla definizione dei progetti personalizzati, ha tuttavia dovuto tenere in considerazione differenti 'punti di partenza' a livello locale. Come evidenziato dalla tabella 1, infatti, il ruolo di coordinamento di quei due terzi circa di ATS ha visto capacità di sviluppo diverse: mentre nel 38% dei casi l'équipe era 'pratica comune' a livello di ambito, negli altri casi si è assistito, da un lato ad una fase di (necessario) adeguamento agli standard Rei, dall'altro a un utilizzo limitato dell'équipe dovuto a ragioni diverse (utilizzo solo per alcune tipologie di servizio, utilizzo problematico a causa di interazioni complesse con i servizi per l'impiego).

Sulla base della capacità di attivazione dell'équipe multidisciplinari degli ATS è stato definito l'indicatore "Ruolo nella costituzione équipe" che differenzia gli enti rispetto alle modalità con cui hanno lavorato sul territorio.

Nelle linee guida ministeriali<sup>8</sup> di supporto alla definizione del progetto personalizzato prima del Rei e poi del Rdc viene chiarito che la costituzione di un'équipe multidisciplinare "è un'azione centrale e imprescindibile". Solo il 18,2% degli ATS sostiene che è stato problematico coinvolgere i servizi del lavoro e in particolare i centri per l'impiego nell'attivazione dell'équipe, mentre un 7% afferma che le équipe sono previste solo per l'attivazione

di alcuni servizi socio-sanitari. Rispetto al lavoro in équipe multidisciplinari funzionali all'attività di valutazione (multidimensionale del bisogno) a cui devono partecipare anche i rappresentanti dei servizi pubblici per l'impiego, i risultati sembrano divergere. Il personale del CPI dichiara che è stato coinvolto in modo sistematico e a seguito di accordi formali solo nel 35% dei casi. Di interesse ulteriore è osservare lo stato di attivazione nel CPI dei servizi previsti come livello essenziale. La tabella 2 rileva quali servizi risultano attivi e il relativo livello di erogazione realizzato. Tutti i servizi che riguardano il livello di accoglienza e prima informazione (85,4%), i tirocini formativi (85,4%) e l'incontro tra domanda e offerta (74,4%) presentano alti livelli di erogazione, molto meno quelli relativi a counselling e bilancio di competenze.

Nell'osservare il lavoro fatto dai centri per l'impiego, in merito all'attivazione lavorativa dei beneficiari, si è pensato di strutturare un indicatore che consente la lettura del numero complessivo di "Servizi attivati" dal CPI nel suo interno, e differenzia gli enti in quattro gruppi che variano da un livello minimo "0-3", basso "4-5", medio "6-7", alto "8 o più". Mentre un secondo indicatore, che rappresenta la versione 'qualitativa' del precedente, "Qualità di attivazione dei servizi", considera esclusivamente i servizi attivati in modo adeguato.

Al fine di cogliere un ulteriore aspetto connesso al lavoro organizzativo e integrato nell'implementazione delle misure, si è sviluppato

**Tabella 1. Capacità di attivazione intervento di équipe multi-professionale per la valutazione e la progettazione di servizi e interventi di contrasto alla povertà a livello territoriale**

	Frequenza	Val. %
La situazione si è adeguata agli standard previsti nel decreto Rei	113	35,5
La costituzione di équipe era già pratica comune dell'Ambito territoriale	122	38,4
Le équipe sono previste solo per l'attivazione di alcuni servizi socio-sanitari	22	6,9
È problematico coinvolgere i servizi al lavoro, in particolare i centri per l'impiego	58	18,2
Non sa	3	0,9
Totale	318	100

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

<sup>8</sup> Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei patti per l'inclusione sociale, previsti dal D.L. 4/2019, <https://bit.ly/3Fi1XRS>.

**Tabella 2. Servizi erogati dai CPI**

Servizio	Non attivo	Attivo ma con difficoltà di erogazione	Attivo e adeguatamente erogato	Non sa
Servizio di accoglienza e prima informazione	0,5%	13,8%	85,4%	0,2%
Orientamento	6,6%	35,0%	58,0%	0,5%
Counselling	46,7%	33,6%	16,7%	3,1%
Bilancio di competenze	43,9%	36,4%	18,1%	1,6%
Accompagnamento al lavoro	13,6%	45,8%	39,2%	1,4%
Incontro domanda-offerta	1,6%	23,7%	74,4%	0,2%
Tirocini formativi	2,6%	11,7%	85,4%	0,2%
Assistenza alla creazione di impresa - lavoro autonomo	43,2%	31,2%	24,2%	1,4%
Servizi alle imprese	9,4%	31,7%	57,7%	1,2%
Laboratori	45,5%	26,8%	26,3%	1,4%
Inserimento lavorativo per soggetti svantaggiati	18,1%	33,8%	46,5%	1,6%

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

un indicatore relativo alla gestione della rete territoriale e il suo livello di articolazione. Tale indicatore, "Articolazione della rete strutturata e non occasionale", coglie la pluralità di attori coinvolti nell'articolazione strutturata della rete differenziando in base al grado di occasionalità della rete stessa.

Il grado invece di integrazione nell'implementazione delle misure, considerando anche la difficoltà insita nel misurare e valutare la reale efficacia dei processi di integrazione, è letto dall'indicatore relativo ad "Azioni sviluppate per la partecipazione attori". In questo caso viene considerato il numero di azioni introdotte per favorire una maggiore partecipazione degli attori.

Se dalla valutazione multidimensionale passiamo al secondo livello essenziale previsto dalla normativa Rei, la costruzione del progetto personalizzato, l'indagine permette di affrontare la questione dal punto di vista degli ATS partendo da una domanda generale ma molto diretta sulla capacità di questi enti di garantire equità di trattamento dei beneficiari del Rei proprio attraverso l'offerta di progetti personalizzati<sup>9</sup>. I dati indicano che la gran parte degli ATS che hanno avuto un ruolo attivo nella creazione

delle équipes ha cercato (anche) di rafforzare ulteriormente la capacità dei servizi sociali presenti nel territorio di offrire progetti personalizzati, anche attraverso la verifica del rispetto dei livelli essenziali dei servizi. Nonostante l'esiguità delle risorse umane a disposizione, gli ATS dichiarano di aver lavorato nel garantire equità di trattamento ai beneficiari nell'offerta di progetti personalizzati, questo sia al fine di riuscire a rafforzare ulteriormente la capacità dei servizi di poter offrire i progetti (70,4%), che nella verifica del rispetto dei livelli essenziali di servizio nel territorio dell'Ambito (53,8%). Anche su questo è stato costruito un indicatore ad hoc che verifica il ruolo dell'ATS nell'offerta di progetti personalizzati, "Equità di trattamento dell'offerta di progetti personalizzati". L'indicatore si differenzia in capacità massime, medie e minime definite in base a tre *items*<sup>10</sup>.

Sempre rispetto al lavoro diretto con i beneficiari, sono state rilevate due ulteriori condizioni: la prima relativa al lavoro di verifica fatto sui requisiti di accesso "Verifica dei requisiti" posseduti per poter usufruire del beneficio e la seconda sul coordinamento fatto dall'Ambito nel processo di "Verifica della condizionalità". In entrambi i casi si

<sup>9</sup> Domanda 3.4 - Qual è stato il ruolo dell'ATS nel garantire equità di trattamento ai beneficiari nell'offerta di progetti personalizzati?

<sup>10</sup> Tali *items* sono: l'ATS ha ulteriormente rafforzato la capacità dei servizi di offrire progetti personalizzati o ha verificato il rispetto dei livelli essenziali di servizio nel territorio dell'Ambito; l'ATS ha fornito delle linee guida; l'ATS ha avuto un ruolo di assistenza tecnica, infine è pari a zero se l'ATS non ha avuto alcun ruolo.

rileva il coinvolgimento dell'ATS nella predisposizione di tali verifiche e gli indicatori aumentano all'aumentare del coinvolgimento dell'ente stesso.

Per il lavoro di gestione sono stati ideati ulteriori indicatori: "Punti di accesso", "Campagna informativa", "Qualità dei flussi informativi" e "Monitoraggio". Relativamente al primo, anche in virtù del numero limitato di ATS che risultano al di sotto della soglia minima dichiarata per decreto<sup>11</sup>, abbiamo costruito un indicatore che relaziona il numero di punti di accesso dichiarati rispetto alla popolazione residente nei comuni afferenti all'ATS. Il secondo indicatore è invece una sommatoria delle azioni informative sviluppate per raggiungere l'utenza<sup>12</sup>. Il terzo verifica la gestione dei flussi informativi tra il servizio e l'Inps considerando un livello basso, medio e alto di qualità del flusso nell'attuazione delle misure di contrasto alla povertà. L'ultimo indicatore sintetizza le possibili informazioni monitorate (informazioni anagrafiche relative all'utenza; informazioni sui progetti personalizzati; informazioni sui bisogni dell'utenza; informazioni sui servizi offerti) e quindi assume valore maggiore per quante più informazioni il servizio riesca a monitorare<sup>13</sup>.

Infine, è sembrato utile osservare puntualmente la disponibilità di risorse strumentali, umane e finanziarie. In sintesi, rispetto ai tre indicatori relativi alle risorse finanziarie, il primo, "Totale fondi", rappresenta la totalità delle risorse che i rispondenti dichiarano essere state assegnate all'ente (al 31 dicembre 2019) considerando i Fondi nazionale povertà, PON Inclusione, POR FSE, e altri finanziamenti regionali, risorse messe a disposizione da fondazioni/privati e risorse non precedentemente a disposizione. Gli altri due indicatori rappresentano, invece, la capacità di spesa di questi enti, sempre al 31 dicembre 2019,

rispetto ai due principali fondi dedicati allo sviluppo dei servizi necessari all'attuazione delle misure di sostegno al reddito, ovvero "Percentuale spesa del Fondo Povertà" e "Percentuale spesa del PON Inclusione". Passando agli indicatori relativi alle risorse strumentali, abbiamo costruito un indicatore di "Adeguatezza delle risorse" come sommatoria delle risposte positive, indicate rispetto a una pluralità di *items*<sup>14</sup>. Infine, rispetto alle "Risorse umane", l'indicatore riporta la ponderazione della totalità delle risorse umane a disposizione dell'ente rispetto alla popolazione residente.

Nelle tabelle A1 e A1.a, in appendice, si riportano le statistiche descrittive a livello nazionale, differenziando per ente di interesse (ATS e CPI), che aiutano a comprendere meglio come siano costruiti gli indicatori.

### 3. Un'analisi sistemica dell'implementazione delle misure nell'ottica dei livelli essenziali

Come anticipato, la strategia di analisi ha, in prima battuta riguardato la definizione di modelli di implementazione incentrati sui livelli essenziali della prestazione nel Rei da parte degli ATS, e in seconda battuta, l'attenzione si concentra sui CPI. Il comune Ambito territoriale di afferenza permette una fase conclusiva di analisi volta alla comprensione degli orientamenti territoriali rispetto all'implementazione dei livelli essenziali dei servizi in termini congiunti tra i due enti considerati.

#### **Ambiti territoriali sociali: modelli di implementazione**

Al fine di ottenere uno schema di sintesi che consenta la comprensione degli eventuali modelli organizzativi sviluppati dagli ATS, la strategia si è basata su un'analisi fattoriale (tabella A2 in appendice), sul risultato della quale è stato

11 Il decreto identificava almeno un punto di accesso ogni 40mila abitanti per ATS, che diventavano 20mila nel caso di comune con popolazione inferiore a 10mila abitanti, e 70mila nel caso di città metropolitana insistente nel territorio ATS. Solo il 17% degli ATS intervistati risulta non rispettare tali soglie minime (D'Emilione *et al.* 2021).

12 Un peso maggiore (0,10) è attribuito all'organizzazione di momenti informativi destinati all'utenza potenziale, in quanto più rilevante al fine del raggiungimento del target della policy, come evidenziato nella letteratura (Daigneault e Macé 2019); un peso di 0,05 è invece attribuito ai tre seguenti *items*: momenti informativi con gli utenti dei servizi; promozione attraverso cartellonistica stradale e tv; radio e giornali. Le altre azioni previste sono: campagna informativa devoluta ad altri soggetti istituzionali nella rete integrata; campagna pubblicitaria su social e siti istituzionali dei Comuni dell'ambito distrettuale; poster negli uffici dei servizi e/o realizzazione di opuscoli informativi.

13 All'indicatore monitoraggio è stato applicato un peso di 0,10 se l'ATS ha realizzato le attività di monitoraggio e di 0,05 se ha fornito solo delle linee guida o ha avuto solo un ruolo consultivo.

14 Tali *items* sono: pc, connessione internet, stampanti, telefoni, spazi destinati al lavoro di ufficio.

sviluppato un lavoro di clusterizzazione. Tale analisi ha riguardato i 17 indicatori presentati in precedenza e ha permesso di identificare quattro dimensioni indicative degli indicatori in esame. Queste dimensioni costituiscono quattro ambiti che permettono una lettura complessiva della messa in atto e del consolidamento della misura: i) Programmazione e organizzazione dei servizi; ii) Attività e implementazione della misura; iii) Fondi e capacità di utilizzo degli stessi; iv) Calibrazione rispetto utenza potenziale. In sintesi, queste quattro componenti principali selezionate rappresentano le quattro dimensioni/ambiti che spiegano e identificano la capacità degli ATS di mettere in campo un complesso processo definito dal legislatore per attuare una misura di contrasto alla povertà.

Al fine di poter ottenere una lettura sistemica, e direttamente fruibile, il risultato dell'analisi delle componenti principali (PCA) ha consentito di sviluppare una cluster analysis volta all'identificazione di modelli rappresentativi della capacità degli ATS di attuazione della misura verificando, separatamente, la dimensione "programmazione e organizzazione dei servizi" e la dimensione "attività e implementazione della misura". Tale scelta deriva da due motivazioni, una di carattere metodologico e una di carattere teorico. Rispetto alla prima, un primo tentativo di cluster analysis effettuato sulla totalità delle dimensioni identificate dalla PCA ha prodotto una clusterizzazione molto omogenea e difficilmente leggibile<sup>15</sup>; si è scelto quindi di optare per singole

clusterizzazioni delle due dimensioni maggiormente significative e rappresentative (nello specifico prima e seconda dimensione). La scelta delle due dimensioni identificate è supportata anche dal loro contenuto informativo che sposa la linea di ricerca adottata. Le dimensioni "programmazione e organizzazione dei servizi" e "attività e implementazione della misura" sono infatti maggiormente rappresentative delle variabili relative ai livelli essenziali.

La clusterizzazione<sup>16</sup> rispetto alla dimensione "programmazione e organizzazione dei servizi" permette di raggruppare gli ATS intervistati in tre gruppi con una distribuzione che, pur insistendo più sul secondo e terzo cluster, riesce a restituire valori abbastanza equilibrati. Nello specifico, come emerge dalla tabella 3, il primo cluster identifica ATS non sempre capaci nella creazione e articolazione di reti strutturate ma che implementano diverse azioni per la partecipazione di attori. Inoltre, questo cluster presenta valori inferiori alla media nazionale in termini di atti di programmazione, ma risulta efficiente rispetto all'attuazione di modalità organizzative. Il secondo cluster invece si caratterizza per un livello mediamente più basso di programmazione e organizzazione dei servizi. Al contrario, il terzo cluster raggruppa ATS particolarmente efficienti sul piano della programmazione e organizzazione dei servizi. In termini sintetici si può dire che: il primo cluster identifica ATS a capacità miste rispetto alla programmazione dei servizi, il secondo, ATS con scarse capacità, mentre il terzo è identificativo di ATS efficienti con ottime capacità.

**Tabella 3. Esito cluster dimensione "Programmazione e organizzazione dei servizi"**

	cluster 1		cluster 2		cluster 3		Totale
	∅	diff. rel.	∅	diff. rel.	∅	diff. rel.	
Attuazione modalità organizzative	1,44	0,40	0,77	-0,27	1,10	0,06	1,04
Azioni partecipazione attori	2,03	0,57	1,02	-0,44	1,58	0,12	1,46
Articolazione rete strutturata	1,28	-0,43	0,90	-0,81	2,60	0,89	1,71
Atti di programmazione	0,16	-0,50	0,42	-0,24	0,84	0,18	0,66
N. ATS per cluster	88 (19,2%)		174 (37,9%)		197 (42,9%)		459 (100%)

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

15 Il 97,5% degli ATS rientrava nei due principali cluster ottenuti (rispettivamente 74,7% 22,8%) polarizzando l'analisi e rendendola poco proficua.

16 Per la cluster analysis è stato scelto come algoritmo di raggruppamento il metodo di Ward e i risultati sono stati testati attraverso R<sup>2</sup>, semi-partial R<sup>2</sup> and pseudo t<sup>2</sup>. I risultati del test e i dendogrammi sono stati utilizzati per l'identificazione del numero adeguato di cluster.

L'esito della clusterizzazione relativa alla dimensione "attività e implementazione della misura" ha raggruppato gli ATS in cinque cluster equamente distribuiti, ad eccezione del primo cluster. La tabella 4 permette di identificarne le principali caratteristiche. Il primo cluster si caratterizza per livelli complessivi buoni e lievemente superiori alla media, ma per una campagna informativa carente. Il secondo, specularmente al primo, identifica ATS complessivamente inferiori alla media (specialmente rispetto alla verifica dei requisiti) ma che si sono distinti positivamente rispetto al monitoraggio del Rei. Il terzo si caratterizza per un'ottima capacità di attività e implementazione della misura, specialmente per monitoraggio e campagna informativa. Il quarto gruppo identificato è opposto al precedente e si caratterizza per scarsa capacità di implementazione della misura e scarse attività. Il quinto cluster identifica ATS che hanno limitate capacità di flussi informativi, equità nel trattamento dei progetti personalizzati e monitoraggio, mentre gli altri aspetti sono in linea con i valori medi nazionali. Anche in questo caso, la lettura sintetica delle caratteristiche emerse permette di identificare, nel primo cluster, ATS complessivamente buoni in termini di attività e implementazione della misura, il secondo, ATS lievemente inferiori alla media, il terzo identifica enti con ottime capacità, che si contrappongono al quarto cluster definibile di scarse capacità, mentre il quinto identifica ATS a capacità miste.

Al fine di ottenere una comprensione complessiva delle capacità di implementazione della misura, la tabella 5 propone una lettura congiunta degli esiti delle clusterizzazioni ottenute. Per evitare un'eccessiva parcellizzazione dei risultati, la seconda clusterizzazione è stata riaggregata in tre gruppi<sup>17</sup>. È interessante notare che il gruppo più consistente è rappresentato da ATS capaci in entrambe le dimensioni oggetto di analisi (27,7%), ma al contempo, la condizione opposta, ossia ATS poco capaci su entrambi i fronti, rappresenta la seconda tipologia per ampiezza (17,4%), anche se registra 10 punti percentuali di differenza. Un ulteriore dato interessante riguarda ATS con discrete e ottime capacità di attivazione e implementazione della misura, ma carenti dal punto di vista della programmazione e organizzazione dei servizi (17,2%). Similmente, un altro gruppo che presenta un'incidenza interessante rispetto alla distribuzione delle due dimensioni di analisi, riguarda la condizione opposta. Il 10% degli ATS intervistati infatti ha una buona capacità di programmazione e organizzazione dei servizi che si è concretizzata però in una limitata capacità di attività e implementazione della misura. L'ultimo 'incrocio' significativo riguarda ATS capaci da un punto di vista di implementazione del Rei ma con mediocri capacità di programmazione e organizzazione. In linea generale, questi dati sembrano indicare solo una parziale convergenza

**Tabella 4. Esito cluster dimensione "Attività e implementazione della misura"**

	cluster 1		cluster 2		cluster 3		cluster 4		cluster 5		Totale
	Ø	diff. rel.	Ø	diff. rel.	Ø	diff. rel.	Ø	diff. rel.	Ø	diff. rel.	
Qualità flussi informativi	1,81	0,02	1,69	-0,11	2,15	0,36	1,47	-0,33	1,68	-0,12	1,80
Equità trattamento progetti	1,88	0,15	1,64	-0,09	2,06	0,34	1,09	-0,64	1,60	-0,13	1,73
Verifica requisiti	2,81	0,87	0,75	-1,19	2,51	0,56	0,22	-1,72	2,14	0,20	1,94
Verifica condizionalità	2,69	0,58	1,49	-0,61	2,74	0,64	0,32	-1,78	2,28	0,18	2,10
Ruolo ATS costituzione équipe	2,68	0,20	2,39	-0,10	2,81	0,33	1,62	-0,87	2,53	0,04	2,48
Monitoraggio	3,69	0,80	3,53	0,64	4,04	1,14	0,44	-2,46	0,77	-2,12	2,89
Campagna informativa	1,75	-0,42	1,52	-0,65	4,54	2,37	0,89	-1,28	1,68	-0,48	2,16
	162 (35,3%)		75 (16,3%)		97 (21,1%)		68 (14,8%)		57 (12,4%)		459

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

17 Il processo di aggregazione ha seguito l'esito indicato dal dendrogramma, la prossimità delle caratteristiche interne dei cluster. Nello specifico, i tre gruppi ottenuti identificano ATS con capacità buone o ottime (1° e 3° cluster), inferiori alla media o scarse (2° e 4° cluster) e miste (5° cluster).

**Tabella 5. Lettura congiunta esito cluster prima e seconda dimensione**

Programmazione e organizzazione dei servizi	Attività e implementazione della misura			Totale
	Capacità miste	Capacità scarse/ insufficienti	Capacità buone/ottime	
Capacità miste	1,1	7,0	11,1	19,2
Capacità scarse	3,3	17,4	17,2	37,9
Capacità ottime	4,6	10,7	27,7	42,9
Totale	8,9	35,1	56,0	100,0

Fonte: dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

tra le due dimensioni qui utilizzate rispetto all'orientamento complessivo degli ATS riguardo all'attuazione della misura. Solo poco meno della metà degli ATS (45,1%) presenta capacità simili rispetto alle due dimensioni (ottimo-ottimo, scarso-scarso).

#### **Letture integrata a livello territoriale: ATS e CPI**

Al fine di ottenere una 'grana più fine' nella lettura della capacità di implementazione territoriale del Rei si è deciso di associare alla tipologizzazione dell'attuazione della misura da parte degli ATS, il grado di reale attivazione da parte dei CPI dei servizi ritenuti essenziali. Nello specifico, si è 'agganciato' a livello territoriale di rappresentanza ATS il (o i) CPI insistente sullo stesso territorio. Questa operazione permette di osservare direttamente come si combinano, in termini di assonanza e dissonanza, le capacità lato ATS, quindi servizi sociali, e lato CPI, quindi servizi per il lavoro, al livello territoriale comune di funzionamento. Al fine di procedere in questa direzione e garantire una fruibilità del dato

si è utilizzato l'indicatore CPI "Qualità di attivazione dei servizi" presentato nel paragrafo precedente. Inoltre, rispetto alla tipologizzazione congiunta delle due dimensioni ATS si è applicato un cut-off al fine di selezionare le modalità più significative<sup>18</sup>.

La tabella 6 osserva come si distribuiscono i modelli di ATS individuati rispetto alle capacità dei CPI di attivare Lep, ossia interpreta la potenziale relazione ATS-CPI assumendo un ruolo di influenza del primo rispetto al secondo livello di governo. In prima battuta, sia le frequenze che le differenze relative evidenziano l'esistenza di una certa relazione di assonanza territoriale rispetto alle capacità di entrambi gli enti. Questa relazione risulta essere più marcata in termini negativi, gli ATS con scarse modalità attuative (scarso/scarso) sono maggiormente presenti nei territori in cui insistono CPI caratterizzati da scarse capacità di attivazione di livelli essenziali (+16,8%). Specularmente, ATS ad alte capacità complessive tendono ad essere meno presenti là dove i CPI presentano scarsa capacità di attivazione dei servizi (-6,8%).

La relazione inversa, ossia assonanza positiva a

**Tabella 6. Rapporto modelli di attuazione ATS rispetto a capacità CPI di attivazione adeguata servizi essenziali, relazione osservata ATS-CPI**

ATS	ottimo/ ottimo		scarso/ scarso		ottimo/ scarso		scarso/ ottimo		misto/ ottimo		Totale
	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.	
0-3	19,0	-6,8	42,6	16,8	9,1	<b>-16,7</b>	28,9	3,1	27,2	1,4	25,8
4-5	26,3	0,9	22,2	-3,2	24,2	-1,2	32,7	7,2	22,8	-2,6	25,5
6-7	28,4	5,1	13,0	<b>-10,4</b>	27,3	4,0	21,2	-2,2	23,9	0,6	23,3
8 o +	26,3	0,9	22,2	-3,2	39,4	<b>13,9</b>	17,3	-8,2	26,1	0,6	25,5
Totale	100		100		100		100		100		100

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

18 La soglia di cut-off è stata impostata ad una incidenza non inferiori al 10% (tabella 7). Le modalità di attuazione più significative incluse in questa analisi sono quindi (prima/seconda dimensione): ottimo/ottimo; scarso/scarso; ottimo/scarso; scarso/ottimo; misto/ottimo.

**Tabella 7. Livelli di governo in cui è attivata una collaborazione strutturata e non occasionale con il corrispettivo ente territoriale, distribuzione e differenze relative**

	%	diff. rel.	%	diff. rel.
ATS: ottimo/ottimo CPI:6 Lep o +	73,1	17,2	86,5	21,2
ATS: ottimo/scarso CPI:6 Lep o +	81,8	25,9	86,4	21,1
ATS: scarso/scarso CPI:5 Lep o meno	51,4	-16,7	48,6	-16,5
ATS: ottimo/ottimo CPI:5 Lep o meno	48,8	2,1	67,4	2,1
Totale	55,9	-	65,3	-

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

livello territoriale, sembra essere meno confermata dai dati. In particolare, non si registrano significative differenze relative (0,9%) tra ATS complessivamente capaci e CPI altamente attivanti (8 o più servizi attivati adeguatamente). È vero però che se si considerano i CPI lievemente meno performanti (almeno 6 servizi attivati adeguatamente) il *pattern* sembra confermarsi: ATS complessivamente capaci presentano una differenza relativa positiva pari a 5 punti percentuali, ma soprattutto gli ATS complessivamente scarsi presentano una differenza negativa importante (-10,4%). Un ulteriore dato particolarmente interessante riguarda la dimensione ATS programmazione e organizzazione dei servizi. Gli ATS caratterizzati da un'ottima programmazione e organizzazione dei servizi e da scarse capacità di implementazione della misura (ottimo/scarso) tendono maggiormente a coincidere, a livello territoriale, con CPI altamente performanti rispetto all'erogazione dei servizi essenziali (13,9% e -16,7%). Al contrario, ATS performanti rispetto alla seconda dimensione di clusterizzazione (attività e implementazione della misura) ma non capaci sul piano della programmazione sono sottorappresentati nei territori in cui insistono CPI ad alta erogazione di servizi essenziali.

Quest'ultimo dato è confermato anche dalla lettura delle capacità di attivazione dei servizi essenziali da parte dei CPI per singola dimensione di clusterizzazione ATS. In particolare, come mostrano le due tabelle in appendice (A3 e A4) la dimensione "Programmazione e organizzazione dei servizi" sembra caratterizzarsi come driver della capacità di attivazione di servizi essenziali da parte dei CPI. Inoltre, la seconda dimensione di clusterizzazione ATS conferma la lettura complessiva. Escludendo gli ATS a capacità miste che sono i più performanti,

gli ATS con capacità scarse si differenziano maggiormente in termini relativi nei territori in cui i CPI sono altamente performanti, mentre gli ATS che presentano buone e ottime capacità insistono su territorio in cui i CPI sono meno capaci di attivare servizi essenziali.

L'elemento che sembra maggiormente spiegare questa lettura territoriale tra capacità di attivazione dei CPI e grado di programmazione organizzazione ATS risulta essere il grado di attivazione di collaborazioni strutturate tra i reciproci enti territoriali. Il grado di attivazione dei servizi essenziali da parte dei CPI, dicotomizzato in due classi (superiore e inferiore al valor medio), mostra chiaramente che nei territori in cui vi è un approccio più sistemico della misura attraverso l'attivazione di collaborazioni strutturate tra i due livelli di governo interessati vi è una capacità congiunta migliore di implementazione complessiva della misura (tabella 7).

Questo ultimo dato evidenzia una potenziale chiave di lettura e interpretazione, sicuramente da approfondire con analisi più specifiche, rivolta all'identificazione di potenziali modelli efficaci di gestione territoriale delle misure di contrasto alla povertà, ed evidenzia, nonostante l'ormai ventennale lascito, la centralità del solco tracciato con la Legge n. 328/2000 verso l'integrazione sistemica degli enti erogatori di servizi a livello territoriale.

Un ultimo dato di estremo interesse riguarda la distribuzione territoriale delle varie tipologie identificate. La tabella A5 in appendice, relativa alla distribuzione per macroarea della tipologizzazione di sintesi delle capacità implementative degli ATS, evidenzia come non emerga la classica differenziazione Nord-Sud che caratterizza la storica lettura delle politiche di welfare. Le differenze relative presentano valori complessivamente

**Tabella 8. Incidenza relativa assonanze territoriali capacità ATS-CPI per macroaree, focus su 'incroci' di maggior interesse**

	ottimo/ottimo - 8 o + Lep		ottimo/ scarso - 8 o + Lep		scarso/ scarso - 0-3 Lep	
	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.
Nord-Ovest	6,6	-1,1	2,6	-1,3	9,2	2,1
Nord-Est	9,5	1,8	6,8	2,9	5,4	-1,7
Centro	8,9	1,2	4,4	0,5	6,7	-0,4
Sud-Isole	6,9	-0,8	4,6	0,7	3,1	-4
Totale (Italia)	7,7	-	3,9	-	7,1	-

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

contenuti, ad indicare una equa distribuzione territoriale delle differenti tipologie identificate. Inoltre, la differenza relativa maggiore, l'8,6% relativo alle regioni del Centro Italia, indica una maggior incidenza in questa area di ATS rientranti nel cluster definito ottimo/ottimo. L'assenza di una lettura 'tradizionale' rispetto alle macroaree italiane emerge anche in relazione alle assonanze territoriali tra capacità implementative ATS e capacità CPI di un'attivazione adeguata di servizi essenziali.

In particolare, la tabella 8, in cui per motivi di sintesi l'attenzione è posta sulle tre principali assonanze territoriali identificate, evidenzia come le differenze tra le macroaree siano estremamente contenute. Fatta eccezione per la lieve maggior presenza di realtà territoriali caratterizzate da ottima attivazione dei servizi essenziali lato CPI e da ATS rientranti nel cluster ottimo/scarso, le restanti differenze relative sono estremamente contenute e inferiori ai due punti percentuali. Questo dato conferma ulteriormente che, rispetto all'implementazione di misure di contrasto alla povertà in cui è centrale l'interazione a livello territoriale tra differenti enti coinvolti nel disegno della misura, le classiche caratterizzazioni di divario Nord-Sud sono depotenziate dalla capacità dei territori stessi di 'fare rete'.

### Conclusioni

Non è mai facile passare dalla norma ai fatti e ancor meno darne una lettura immediata, soprattutto quando si tratta di azioni complesse che devono necessariamente confrontarsi con diversi livelli di governo e con l'alternarsi di politiche messe in atto in breve lasso di tempo (Cejudo e Michel 2017). Le

decisioni del policy maker in materia di contrasto alla povertà hanno inevitabilmente impattato con un progressivo, talvolta poco percettibile, adattamento da parte dei territori. La stessa mole d'informazioni rilevate, derivanti dall'indagine, nasce dall'esigenza di spiegare processi complessi e in continua evoluzione e al contempo ha reso necessario trovare una modalità di sintesi sulle capacità d'implementazione della policy a livello territoriale. In questo primo lavoro di approfondimento, si è deciso di focalizzare l'attenzione su Ambiti sociali territoriali e Centri per l'impiego, proponendo una lettura dei dati che ruotasse intorno al concetto di Livello essenziale delle prestazioni, espressione tanto importante e attuale per comprendere il funzionamento di un sistema di welfare quanto complessa da mettere in pratica e analizzare. Le evidenze a disposizione indicano come, su alcune specifiche dimensioni di analisi, il percorso da compiere – per far sì che le misure di contrasto alla povertà fin qui attuate (prima Rei poi Rdc) possano concretamente essere intese quali livelli essenziali – è ancora lungo. In questo senso, la complessa architettura istituzionale che contraddistingue le misure, associata a livelli di partenza profondamente diversi da parte dei territori coinvolti, rappresenta certamente un ostacolo; tuttavia, l'indagine propone delle chiavi di lettura interessanti che possono guidare la mano del policy maker tanto a livello nazionale che locale. In particolare, le analisi hanno evidenziato che il lavoro di attivazione di collaborazioni strutturate e non occasionali con i corrispettivi enti territoriali guida un'adeguata attivazione dei servizi ritenuti livelli essenziali delle prestazioni anche a livello dei CPI. Ancora, un ulteriore risultato non del tutto scontato,

riguarda l'assenza di chiare evidenze empiriche rispetto alle tradizionali differenziazioni territoriali legate al classico divario Nord-Sud, pur mostrando differenze all'interno dei territori. Restano da indagare altri possibili *drivers* di questi risultati, esogeni al complesso sistema dell'implementazione delle misure di sostegno al reddito e relativi ai temi ormai noti delle disuguaglianze in termini di distribuzione delle risorse, a partire da quelle rivolte ai servizi sociali comunali, e alle differenze nelle capacità amministrative a livello territoriale, intese nel divario Nord-Sud ma anche centro-periferia. Appare chiaro comunque che, al di là di eventuali dinamiche di *path dependency* o dimensioni esogene trasversali al sistema servizi, questa analisi confermi, in ottica di supporto ai policy maker, che la strada

verso l'efficienza, o almeno un'eguaglianza territoriale adeguata, passa attraverso la comprensione della complessità e multidimensionalità del bisogno sociale specifico da affrontare attraverso percorsi, che proprio in virtù di tale complessità e multidimensionalità, si caratterizzino come sistemici e integrati tra gli enti attuatori del territorio. In altre parole, come la possibilità di leggere congiuntamente la pluralità di servizi insistenti sullo stesso territorio garantita da questa indagine ne rappresenta il valore aggiunto, allo stesso modo una programmazione o policy design, nazionale e locale, orientata e rafforzata all'integrazione sistemica delle risorse, competenze e conoscenze, può rappresentare essa stessa un elemento di superamento dei tradizionali vincoli e limiti dei servizi di contrasto della povertà.

## Appendice

### Tabella A1. Statistiche descrittive indicatori ATS

Indicatori	Obs	Media/ %	Deviazione standard	Min	Max
Attuazione modalità organizzative – almeno una*	459	71,2%	0,453	0	1
Attuazione modalità organizzative – almeno due	459	14,6 %	0,353	0	1
Attuazione modalità organizzative – tutte e tre	459	1,3%	0,114	0	1
Ruolo nella costituzione équipe – basso*	459	9,2%	0,289	0	1
Ruolo nella costituzione équipe – medio	459	15,7%	0,364	0	1
Ruolo nella costituzione équipe – alto	459	69,3%	0,462	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale – nessuno**	459	11,5%	0,320	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale – minimo	459	32,2%	0,468	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale – medio	459	30,1%	0,459	0	1
Articolazione della rete strutturata e non occasionale – massimo	459	26,1%	0,440	0	1
Atti di programmazione – no	459	34,2%	0,475	0	1
Atti di programmazione – sì	459	65,8%	0,475	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori – basso*	459	55,8%	0,497	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori – medio	459	35,3%	0,478	0	1
Azioni sviluppate per la partecipazione attori – alto	459	6,5%	0,247	0	1
Totale fondi	450	1.310,72	1.947,11	0	24.907
% Spesa Fondo Povertà	414	48,2%	38,49	0	100
% Spesa PON Inclusione	414	69,7%	32,27	0	100
Adeguatezza risorse strumentali	459	2,965	1,88	0	5
Risorse umane	459	11,695	18,63	0	239
Punti di accesso sulla popolazione residente	457	3,763	4,07	0	25
Campagna informativa	459	2,164	1,614	0	6,82
Qualità flussi informativi – nullo*	459	34,4%	0,48	0	1
Qualità flussi informativi – medio	459	38,1%	0,49	0	1
Qualità flussi informativi – alto	459	23,1%	0,42	0	1
Monitoraggio	459	2,895	1,65	0	4,4
Verifica requisiti di accesso – minimo*	459	15,5%	0,36	0	1
Verifica requisiti di accesso – intermedio	459	10,9%	0,31	0	1
Verifica requisiti di accesso – massimo	459	52,3%	0,50	0	1
Verifica condizionalità – minimo*	459	14,4%	0,35	0	1
Verifica condizionalità – medio	459	13,9%	0,35	0	1
Verifica condizionalità – massimo	459	56,0%	0,50	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati – nessuno**	459	0,072	0,26	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati – minimo	459	37,9%	0,47	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati – medio	459	30,1%	0,46	0	1
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati – massimo	459	24,8%	0,43	0	1

Note: gli indicatori identificati con l'asterisco (\*) prevedono una categoria "non sa" che non viene qui presentata in quanto considerata categoria neutra. Gli Indicatori identificati con doppio asterisco (\*\*) includono i "non sa" nella categoria "nessuno".

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

**Tabella A1a. Statistiche descrittive indicatori CPI**

Indicatori	Osservazioni	%	Deviazione standard	Min	Max
Qualità di attivazione dei servizi – minimo	426	26,3	0,441	0	1
Qualità di attivazione dei servizi – basso	426	23,7	0,423	0	1
Qualità di attivazione dei servizi – medio	426	24,2	0,429	0	1
Qualità di attivazione dei servizi – alto	426	25,8	0,438	0	1
Servizi attivati – minimo	426	35,2	0,185	0	1
Servizi attivati – basso	426	5,4	0,226	0	1
Servizi attivati – medio	426	15,0	0,358	0	1
Servizi attivati – alto	426	76,1	0,427	0	1

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

**Tabella A2. Risultato principali component analysis (PCA)**

Matrice di rotazione	Attività e implementazione della misura	Programmazione e organizzazione dei servizi	Fondi e risorse	Calibrazione su utenza potenziale
Attuazione modalità organizzative	0,005	0,555	0,027	-0,075
Livello di azioni per la partecipazione attori	0,123	0,772	0,026	-0,018
Articolazione della rete strutturata e non occasionale	0,090	0,400	0,163	-0,039
Qualità dei flussi informativi con Inps	0,312	-0,067	-0,071	0,111
Equità di trattamento offerta progetti personalizzati	0,443	0,468	0,009	-0,052
Attività di verifica dei requisiti	0,760	-0,027	0,058	0,023
Attività di verifica e applicazione condizionalità	0,842	0,008	0,125	0,066
Ruolo dell'ATS nella costituzione dell'equipe	0,557	0,325	-0,027	-0,113
Atti di programmazione	0,187	0,628	0,094	0,140
Adeguatezza delle risorse strumentali	0,078	0,066	0,285	-0,131
Attività di monitoraggio svolta	0,707	0,104	0,044	0,037
Campagna informativa attuata	0,506	0,335	-0,020	0,140
Totale Fondi a disposizione	0,087	0,134	-0,576	0,014
Percentuale risorse spese sul territorio dell'ATS relative alla quota servizi del FNLP	0,069	0,071	0,791	0,026
Percentuale risorse spese sul territorio dell'ATS relative al PON inclusione	0,133	0,167	0,764	0,059
Risorse umane presenti su pop residente (*1000)	-0,001	0,076	0,009	0,799
Indicatore punti di accesso presenti	0,083	-0,064	0,015	0,775

Note: metodo di rotazione: Varimax con normalizzazione Kaiser. Convergenza per la rotazione eseguita in 6 iterazioni.

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

**Tabella A3. Relazione ATS-CPI: focus rispetto alla dimensione “Programmazione e organizzazione dei servizi”**

ATS	capacità miste		capacità scarse		capacità ottime		Totale
	CPI	%	% relativa	%	% relativa	%	
0-3	30,3	4,8	33,9	8,4	16,9	-8,6	25,5
4-5	22,7	-2,8	27,0	1,4	25,7	0,1	25,5
6-7	24,2	0,8	17,4	-6,0	27,7	4,3	23,4
8 o +	22,7	-2,8	21,7	-3,8	29,7	4,2	25,5
Totale	100		100		100		100

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc***Tabella A4. Relazione ATS-CPI: focus rispetto alla dimensione “Attività e implementazione della misura”**

ATS	capacità miste		capacità scarse		capacità ottime		Totale
	CPI	%	% relativa	%	% relativa	%	
0-3	15,63	-9,9	29,63	4,1	24,87	-0,7	25,5
4-5	25	-0,5	24,07	-1,5	26,46	0,9	25,5
6-7	25	1,6	17,59	-5,8	26,46	3,1	23,4
8 o +	34,38	8,9	28,7	3,2	22,22	-3,3	25,5
Totale	100		100		100		100

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc***Tabella A5. Distribuzione territoriale per macroarea della tipologizzazione dell'attuazione Rei lato ATS**

	ottimo/ottimo		scarso/scarso		ottimo/scarso		scarso/ottimo		misto/ottimo	
	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.	%	diff. rel.
Nord-Ovest	29,0	-0,2	19,7	3,2	10,5	0,4	19,7	3,8	21,1	-7,2
Nord-Est	29,7	0,6	17,6	1,0	13,5	3,4	4,1	-11,9	35,1	6,9
Centro	37,8	8,6	11,1	-5,5	4,4	-5,7	15,6	-0,4	31,1	2,9
Sud e Isole	26,0	-3,2	16,0	-0,5	9,9	-0,2	20,6	4,7	27,5	-0,7
Totale	29,1	-	16,6	-	10,1	-	16,0	-	28,2	-

Fonte: elaborazioni degli Autori su dati Inapp 2021, *Indagine cawi implementazione del Rei e passaggio al Rdc*

## Bibliografia

- Anpal (2021), *Reddito di Cittadinanza*, Anpal Nota n.4, Roma, Anpal <<https://bit.ly/3qLZRTY>>
- Banchero A. (2020), I livelli essenziali delle prestazioni sociali sono diventati realtà? Considerazioni in materia di servizi sociali e sociosanitari, in base alla disciplina della legge 17 luglio 2020 n. 77, *Corti Supreme e Salute*, n.2, pp.393-402 <<https://bit.ly/3x2wGQP>>
- Caiolfi M. (2020), Considerazioni per un approccio evolutivo ai LEP, *Welforum.it*, 10 dicembre <<https://bit.ly/36WFY5v>>
- Caritas (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza imparare dalle risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza*, Teramo, Edizioni Palumbi <<https://bit.ly/3xR9ghB>>
- Cejudo G.M., Michel C.L. (2017), Addressing fragmented government action. Coordination, coherence, and integration, *Policy Sciences*, 50, n.4, pp.745-767
- Coote A., Kasliwal P., Percy A. (2019), *Universal Basic Services: Theory and Practice. A literature review*, London, Institute for Global Prosperity <<https://bit.ly/3MvcdyF>>
- Daigneault P.M., Macé C. (2019), Program Awareness, Administrative Burden, and Non-Take-Up of Québec's Supplement to the

- Work Premium, *International Journal of Public Administration*, 43, n.6, pp.527-539
- D'Emilione M., De Angelis M., Giuliano G., Natoli G., Ranieri C. (2021), *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi. La doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp Working Paper n.72, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3vLexEx>>
- Eriksson T., Janlöv A.-C. (2020), Is measuring results in social services possible? The lived experiences of professionals in key positions, *Nordic Social Work Research*, 12, n.1, pp.34-45
- Gough I. (2020), The Case for Universal Basic Services, *LSE Public Policy Review*, 1, n.2, pp.1-9 <<https://bit.ly/3vCsHba>>
- Istat (2021), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*, Roma, Istat
- Kjellberg I., Jansson B. (2020), The capability approach in social work research. A scoping review of research addressing practical social work, *International Social Work*, 65, n.2, pp. 224-239
- La Valle I., Hart D., Holmes L., Pinto V.S. (2019), *How do we know if children's social care services make a difference? Development of an outcomes framework*, London, Nuffield Foundation <<https://bit.ly/3iOWQ0Y>>
- Malley J., Fernández J.-L. (2010), Measuring quality in social care services. Theory and practice, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 81, n.4, pp.559-582
- Marocco M., Giubileo F. (2012), Servizi per l'impiego, non bastano i livelli essenziali, *Lavoce.info*, 18 dicembre <<https://bit.ly/3tSx9CM>>
- MLPS (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza*, Roma, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali <<https://bit.ly/3IRiqfT>>
- Pesaresi F. (2009), La normativa statale e regionale sui livelli essenziali, in Ranci Ortigosa E. (a cura di), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, Roma, Camera dei Deputati, pp.105-140 <<https://bit.ly/3JVp9GP>>
- Robeyns I., Fibieger Byskov M. (2020), *The Capability Approach*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, Stanford, Department of Philosophy, Stanford University <<https://stanford.io/3whOmXE>>
- Torretta P. (2021), La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale, *Federalismi.it*, n.23, 6 ottobre <<https://bit.ly/36YBhZh>>
- Yerkes M.A., Javornik J., Kurowska A. (eds.) (2019), *Social Policy and the capability approach. Concepts, measurements and application*, Bristol UK, Policy Press

### Marina De Angelis

ma.deangelis.ext@inapp.org

Assegnista di ricerca presso Inapp e membro del Laboratorio "Minerva" su disuguaglianze e diversità di genere della Sapienza Università di Roma. Ha collaborato con il Dipartimento di Politiche di Coesione e ha gestito progetti di ricerca nell'ambito della cooperazione internazionale in Africa. Ha conseguito un dottorato di ricerca in economia e si occupa di valutazione delle politiche pubbliche, povertà, economia dello sviluppo, migrazioni e microfinanza. Fra le pubblicazioni recenti si segnala: De Angelis, Van Wolleghem (2022), Do the most vulnerable about income support policies? The case of Italian Reddito d'inclusione (Rei), *Italian Economic Journal*.

### Matteo D'Emilione

m.demilione@inapp.org

Ricercatore presso la Struttura Inclusione sociale dell'Inapp. Lavora su temi quali povertà, condizionalità e integrazione tra politiche sociali e politiche del lavoro. Ha partecipato alla valutazione della Carta acquisti sperimentale (CAS), alla valutazione del processo di attuazione del Reddito di inclusione (Rei) e a diverse edizioni del monitoraggio nazionale della pianificazione sociale di zona (2013 e 2017). Fra le pubblicazioni più recenti, è coautore di *L'esperienza delle Regioni nell'applicazione del reddito di inclusione. Spunti per un bilancio degli interventi*, Inapp paper n.29/2021.

### Giovannina Giuliano

g.giuliano@inapp.org

Prima tecnologa presso Inapp, lavora sui temi relativi a povertà, benessere e qualità della vita, sistemi di welfare. Ha coordinato l'Unità di monitoraggio e valutazione del PON Inclusione e attività di ricerca su valutazione e monitoraggio di misure di contrasto alla povertà. Fra le pubblicazioni più recenti sul tema è coautrice di *Le trasformazioni del sistema di welfare locale osservate dal monitoraggio sulla programmazione sociale di zona*, in *Politiche Sociali, Social Policies* 3/2020; *Le politiche nazionali di contrasto alla povertà viste dai servizi: la doppia sfida dell'implementazione e della crisi pandemica*, Inapp WP 72, 2021.

### Matteo Luppi

m.luppi.ext@inapp.org

Assegnista di ricerca presso l'Inapp. Ha conseguito l'European PhD in Socio-Economic and Statistical Studies (SESS) presso la Sapienza Università di Roma, ha svolto incarichi di ricerca in differenti contesti, tra i quali Utrecht University, il Collegio Carlo Alberto e il Politecnico di Milano. Insegna Costruire politiche sociali a livello locale all'Università di Trento e i suoi lavori sono apparsi in riviste internazionali quali: *European Sociological Review: Work, Employment and Society; Social policy & Administration; Current Sociology*.

# La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera

## Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo

Alessandra Cornice

INAPP

La crisi pandemica degli ultimi due anni ha messo in evidenza il contributo essenziale dei lavoratori stranieri nel mercato del lavoro del settore primario. Il blocco delle frontiere ha esplicitato il fabbisogno dei lavoratori migranti per la tenuta delle filiere dell'agroalimentare. Tuttavia, nonostante siano stati riconosciuti come lavoratori essenziali, le loro condizioni di vita e lavoro risultano ancora esposte al rischio di emarginazione sociale e sfruttamento lavorativo. In una prospettiva di miglioramento, il presente contributo intende dare conto dei primi esiti dell'azione di sistema contenuta nel Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.

*The Covid-19 crisis highlighted the role of foreign workers in the agricultural labour market. Although considered as key-workers, migration increases the risk of labour exploitation and socio-economic vulnerability.*

*This article aims to describe the first results of the system action included in the Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2022-01-7

### Citazione

Cornice A. (2022), La condizione dei braccianti agricoli di origine straniera. Tra criticità strutturali e azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo, *Sinappsi*, XII, n. 1, pp.80-93

### Parole chiave

Lavoratori agricoli  
Lavoratori stranieri  
Sfruttamento del lavoro

### Key words

*Agricultural workers*  
*Foreign workers*  
*Labour exploitation*

### Introduzione

La crisi pandemica iniziata nel 2020 ha dato evidenza alle condizioni di vita e lavoro di una significativa componente di soggetti immigrati o con background migratorio presenti nel mercato del lavoro italiano. Si tratta, in particolar modo, dei lavoratori irregolari o posizionati in quella 'zona grigia' delle prestazioni parzialmente contrattualizzate caratterizzate dalla saltuarietà, da bassi livelli salariali e dalla mancanza di tutele del sistema giuslavoristico. Le misure di contenimento intraprese nei mesi di lockdown hanno messo in discussione gli assetti produttivi di taluni settori,

in special modo quelli maggiormente connotati dalla presenza di persone di origine straniera che accedono nell'ambito delle quote di ingresso per motivi di lavoro, stabilite annualmente con i decreti flussi in base al fabbisogno interno: rileva tra questi il settore agricolo, sul quale ha inciso pesantemente il blocco delle frontiere in termini di tenuta della filiera agroalimentare. Tale criticità è stata rilevata non solo a livello nazionale, ma anche in ambito UE, tanto da stimare il fabbisogno complessivo europeo di manodopera stagionale nella misura di un milione di lavoratori<sup>1</sup>.

In tale contesto a marzo 2020 la Commissione

1. Dati Coldiretti. In particolare per l'Italia si tratterebbe di 370 mila braccianti agricoli che soddisfano il 27% delle ore lavorate.

europea ha emanato delle Linee guida (Commissione europea 2020) per facilitare gli spostamenti dei lavoratori transfrontalieri, stagionali e delle c.d. 'professioni critiche' legate alla fornitura di beni e servizi essenziali, esortando nel contempo gli Stati membri a far sì che i datori di lavoro provvedessero ad assicurare una adeguata protezione della salute e della sicurezza. In Italia le associazioni datoriali hanno sollecitato la riapertura dei corridoi verdi dall'Europa dell'Est e la reintroduzione dei voucher come misura temporanea per fronteggiare la crisi di settore. Dalle Parti sociali e dal Terzo settore è stata avanzata l'ipotesi di uno strumento di regolarizzazione mediante un contratto di lavoro stagionale in favore dei braccianti già presenti concentrati negli insediamenti informali dei territori a maggiore vocazione agricola.

Tuttavia, alla riconosciuta visibilità del contributo di tale tipologia di *keyworker* non ha corrisposto un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Al contrario, la pandemia ha reso ancora più precario l'accesso ai servizi, alle cure, ai dispositivi di protezione e alle tutele sociali (Osservatorio Placido Rizzotto e Flai-Cgil 2020; Centro studi e ricerche Idos 2021; Della Puppa e Perocco 2021)<sup>2</sup>. Soprattutto a livello sanitario e sociale le rilevazioni e gli studi citati hanno messo in evidenza come la crisi pandemica abbia interessato in maniera differenziata classi sociali, settori economici, professioni, generi, territori e Paesi, esplicitando le disuguaglianze e le distanze sociali all'interno del capitale umano. Nei mesi di lockdown, mentre la gran parte dei nativi ha potuto avvalersi di modalità alternative della prestazione lavorativa (smart working o telelavoro), la stragrande maggioranza dei lavoratori stranieri, impiegati nei settori essenziali, ha svolto attività in presenza e in condizioni difficilmente compatibili con i parametri di distanziamento sociale, tutela della salute e sicurezza sul lavoro, dettati dalla duplice esigenza di garantire, nel contempo, la produzione e distribuzione di beni e servizi di prima necessità e il contenimento della diffusione del virus da Covid-19. A ciò si aggiunga la determinante della tipologia

contrattuale applicata, con conseguente ricaduta sugli istituti di protezione sociale: cassa integrazione e ristori per chi è titolare di un contratto di lavoro formale o di un'attività imprenditoriale; nessuna tutela per coloro che in tempi di pre-pandemia risultavano intrappolati in un rapporto di lavoro sommerso o solo parzialmente formalizzato.

Mobilità dei lavoratori, elevato turnover e stagionalità della prestazione lavorativa sono infatti i connotati caratterizzanti l'andamento del mercato del lavoro in agricoltura. Un settore questo, dove per talune filiere dell'agroalimentare stagionalità e discontinuità del ciclo produttivo, deperibilità dei prodotti e distorsioni di filiera nella distribuzione del valore fanno sì che il ricorso a forme di lavoro flessibili, a tempo determinato ovvero subappaltate e al di sotto dei parametri contrattuali minimi, sia la modalità negoziale più utilizzata (Faleri 2020). A fronte delle dinamiche distorsive che accrescono le aree di precarietà e marginalità lavorativa è emersa la necessità di progettare policy di sistema più complesse e articolate, volte ad affrontare le criticità di un fenomeno ad alto disvalore sociale con un approccio multidimensionale.

Il presente contributo intende dar conto dei primi esiti dell'azione di sistema contenuta nel *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022* coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Tale azione di sistema è rivolta al settore agricolo con la finalità di contrastare quelle pratiche ad alto disvalore sociale che fanno leva, tra diversi fattori, sulla condizione di vulnerabilità delle persone costrette ad accettare condizioni di lavoro inique e degradanti. Le prime evidenze di alcune delle priorità strategiche enucleate nel Piano sono il risultato dei contributi conoscitivi forniti da tutte le componenti dei Gruppi tematici che supportano il Tavolo nazionale di coordinamento nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento sull'attuazione della prima annualità. In questo esercizio il Ministero del Lavoro-DG Immigrazione si è avvalso del supporto tecnico-scientifico dell'Inapp sulla base

2 Si tratta di un primo lavoro a livello internazionale che esamina le conseguenze della pandemia sulle condizioni sanitarie, lavorative, amministrative e abitative di immigrati, emigranti e richiedenti asilo. La special issue della rivista internazionale di *Migration studies* 'Two Homelands' è stato pubblicato dallo Slovenian Migration Institute di Lubiana. I curatori (Francesco Della Puppa e Fabio Perocco dell'Università Ca' Foscari di Venezia) e gli altri autori presentano la situazione in diversi Paesi, tra cui India, Bangladesh, Giappone, Grecia, Macedonia del Nord e Italia.

dell'Accordo di programma<sup>3</sup> sottoscritto a fine 2020 per la realizzazione di attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche di integrazione rivolte ai cittadini di Paesi terzi. Una delle linee di attività del suddetto accordo riguarda il supporto alla gestione dei programmi di protezione, assistenza e reinserimento socio-lavorativo delle vittime di sfruttamento lavorativo in coerenza con le azioni del *Piano di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-22*<sup>4</sup> (MLPS 2020).

### 1. Vulnerabilità strutturale della condizione migratoria

Secondo i dati riportati nel *Dossier statistico immigrazione 2021* (Centro studi e ricerche Idos 2021) nel settore primario la componente straniera pesa per il 18,5% degli occupati. È il secondo comparto dove insiste una significativa presenza di manodopera non autoctona, preceduto da quello del lavoro domestico (62%) e seguito da quello delle costruzioni (17%). Lo sfruttamento lavorativo in agricoltura, nella gamma delle varie sfumature di irregolarità e pervasività che può assumere, riguarda sia i nativi che gli stranieri. L'incidenza del sommerso sembra trovare gioco agile nella tipicità del carattere stagionale della prestazione lavorativa (Faleri 2020). Un connotato questo, da cui discende la necessità per l'imprenditore agricolo di poter disporre con tempestività di manodopera per brevi periodi (non sempre prevedibili) che mal si concilia con la complessità e le tempistiche degli iter burocratici finalizzati all'assunzione. Per un lavoratore straniero,

le ricadute di questo cortocircuito risultano ancora più esiziali poiché strettamente correlate alla vulnerabilità intrinseca della condizione migratoria, in particolare se l'ingresso nel territorio dello Stato avviene al di fuori dei canali regolari. In questo caso, il potenziale di occupabilità e le condizioni di vita del lavoratore straniero sono esposte a due variabili. Da un lato, lo status giuridico di una persona in mobilità geografica, priva di un titolo di soggiorno o esposta al rischio di non poterlo rinnovare o convertire alla sua scadenza, condiziona fortemente la possibilità di accedere a un contratto di lavoro regolare; dall'altro, l'incidenza delle dinamiche dell'economia globalizzata sul rapporto tra domanda/offerta di manodopera aumenta il rischio di ghettizzazione lavorativa, quando non addirittura di etnicizzazione occupazionale<sup>5</sup>. Ciò accade soprattutto in settori produttivi e livelli mansionali che, non richiedendo particolari *skills*, possono disporre di un serbatoio di risorse a basso costo facilmente intercambiabili. Si tratta di due variabili indipendenti ma anche sovrapponibili che, dalla combinazione degli effetti derivanti dal tipo di organizzazione del lavoro bracciantile e dalle politiche in materia di immigrazione, determinano quella 'vulnerabilità strutturale' che spesso connota la permanenza in Italia degli stranieri impiegati nel settore primario (Tagliacozzo *et al.* 2021)<sup>6</sup>.

Sullo status giuridico è comunque il caso di rilevare che la titolarità di un permesso di soggiorno non garantisce, di per sé, dall'essere sottoposti a condizioni di sfruttamento lavorativo (Caprioglio

3 Accordo di programma ex art. 15 della L. n.241/1990 per la realizzazione di attività di analisi, monitoraggio e valutazione con riferimento al sistema delle politiche di integrazione rivolte ai cittadini di Paesi terzi sottoscritto tra MLPS-DG Immigrazione e Inapp il 14 dicembre 2020.

4 Per la condivisione dei dati e delle informazioni contenute nel presente contributo si ringraziano: il Direttore generale dell'Immigrazione e delle politiche di integrazione dott.ssa Tatiana Esposito e i Dirigenti delle Divisioni II e III, dott.ssa Stefania Congia e dott. Renato Sampogna.

5 Il libro-inchiesta di Furlanetto (2021) restituisce una sorta di segmentazione etnica per determinati settori: le badanti dell'Est (prevalentemente ucraine) impiegate nelle famiglie italiane; i cinesi nel distretto tessile di Prato e nelle cave piemontesi delle Prealpi Cozie dove nella lavorazione della Pietra di Luserna si rileva l'effetto 'sostituzione' degli autoctoni; i braccianti macedoni nel casertano, i sikh nel pontino laziale; i rider africani; gli allevatori sikh in Emilia Romagna; i bengalesi nella cantieristica navale del Triveneto.

6 Nello studio di caso sui braccianti della Capitanata, gli Autori hanno rilevato gli effetti e l'interazione determinati dalla crisi pandemica tra la 'vulnerabilità strutturale' di individui e gruppi sociali e la 'vulnerabilità sistemica' intesa come dipendenza tra sistemi complessi (locali, nazionali e internazionali).

e Rigo 2020). Ciò è stato più volte riscontrato, nell'ambito del Progetto SU.PR.EME.<sup>7</sup>, anche nel corso di interventi di prevenzione e controllo ad opera delle task-force ispettive presso le imprese agricole, dove tra i lavoratori immigrati impiegati senza contratto e in condizioni palesemente sperequate risultavano essere anche i titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo collocati presso i centri di accoglienza del territorio e tuttavia intercettati dai caporali locali spesso loro connazionali<sup>8</sup>. La mancanza del titolo di soggiorno concorre dunque ad accentuare la precarietà della permanenza nel territorio e nel mercato del lavoro ma, ai fini della condizione lavorativa, non ne costituisce l'elemento determinante fondamentale. Il dibattito pubblico ha infatti evidenziato come ridurre la questione dello sfruttamento lavorativo a un problema di regolarità del soggiorno non consenta di affrontare con strumenti adeguati la dimensione strutturale di un "modo di produzione che fa dello sfruttamento la propria matrice sistemica" (Caprioglio e Rigo 2020, 39).

Ciò spiega in parte la riflessione critica di giuristi e tecnici del diritto sulla necessità di non attribuire in via esclusiva ai soli istituti penalistici e al diritto del lavoro la titolarità di una strategia correttiva all'interno di relazioni di lavoro palesemente asimmetriche e sbilanciate (Di Martino 2015; Gaboardi 2017; D'Onghia e De Martino 2018; Merlo 2020; Torre 2020). Lo sfruttamento lavorativo è un fenomeno complesso che risente anche dei condizionamenti esterni al mero rapporto di lavoro e che produce

ricadute multidimensionali sia sul singolo che sulle comunità, sui territori e su specifici settori economici. Nel rapporto tra lavoratore e impresa, 'dignità' e 'qualità del lavoro' sono connotati mutevoli esposti alle dinamiche dei mercati, agli effetti della distribuzione del valore all'interno delle filiere produttive<sup>9</sup> e delle scelte dei decisori politici in contesti di crisi economica/occupazionale e di emergenza diffusa.

## 2. Le misure di contrasto: azioni di sistema e provvedimenti di emergenza

Nel biennio dell'emergenza sanitaria da Covid-19, lo 'scossone' che si è abbattuto sui modelli produttivi e gli stili di vita dei Paesi c.d. avanzati ha monopolizzato il dibattito pubblico e l'attenzione mediatica. L'interdipendenza tra domanda e offerta di lavoro della componente straniera nel settore primario ha reso ineludibile l'individuazione di 'soluzioni tampone' per mitigare la carenza di manodopera. Il tema ha occupato le agende di policy a vari livelli istituzionali: dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) alla Commissione UE, fino ai singoli governi nazionali nei Paesi dell'Unione, è stata avviata una riflessione su come riprogettare i programmi del lavoro stagionale destinati per lo più alla componente non autoctona (OIL 2020; Commissione europea 2020). In Italia tra i provvedimenti di immediata applicazione si registrano le proroghe (al 31 agosto e al 31 dicembre 2020) dei permessi di soggiorno in scadenza, per evitare il rientro nei Paesi di origine di molti lavoratori, in coincidenza con la stagione di raccolta

7 Il Programma SU.PR.EME. Italia (Sud Protagonista nel superamento delle emergenze in ambito di grave sfruttamento e di gravi marginalità degli stranieri regolarmente presenti nelle cinque regioni meno sviluppate) mira a realizzare un Piano straordinario integrato di interventi a sostegno dei lavoratori migranti che vivono in condizioni di vulnerabilità e marginalità socio-lavorativa nelle regioni del Mezzogiorno, attraverso attività progettuali finalizzate all'accoglienza, all'orientamento e all'accesso ai servizi, alla promozione di percorsi di integrazione lavorativa ed economica e soprattutto all'emersione da condizioni di sfruttamento lavorativo. Il partenariato è guidato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Direzione generale Immigrazione (Lead partner) coadiuvato dalla Regione Puglia (Coordinating partner) insieme alle Regioni Basilicata, Calabria, Campania e Sicilia e l'Ispettorato nazionale del lavoro, l'Organizzazione internazionale per le migrazioni e Nova consorzio nazionale per l'innovazione sociale. Il programma è finanziato nell'ambito dei fondi AMIF – Emergency Funds (AP2019) della Commissione europea – DG Migration and Home Affairs.

8 Per approfondire cfr. [www.ispettorato.gov.it](http://www.ispettorato.gov.it).

9 Per approfondimenti sulla catena del valore nella filiera agroalimentare si veda: Zaghi e Bono (2011); The European House-Ambrosetti (2019).

dei prodotti<sup>10</sup>. Successivamente la sanatoria contenuta nel Decreto Rilancio<sup>11</sup> ha confermato l'intento funzionalistico dei provvedimenti di urgenza. La misura, finalizzata all'emersione dei rapporti di lavoro nei soli comparti dell'agricoltura, del lavoro di cura e della collaborazione domestica, ha tradito l'approccio al fabbisogno di manodopera straniera con una visione tutt'altro che sistemica. Si è trattato, insomma, di una risposta di emergenza in un contesto di criticità sanitaria globale che in altri momenti avrebbe raccolto maggiori fronde e ostruzionismi e dei cui esiti si tratterà nel prosieguo di questa breve trattazione.

Va rilevato, tuttavia, che una prima riflessione sugli aspetti valoriali di una filiera etica del prodotto e sulla qualità, dignità e sostenibilità del lavoro in agricoltura è stata avviata dal legislatore con la Legge dell'11 agosto 2014 n.116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, e con la Legge 29 ottobre 2016 n.199, meglio nota come Legge sul caporalato<sup>12</sup>. Al combinato disposto delle due discipline si è giunti soltanto a seguito della riconosciuta (e nefasta) pervasività che gli effetti dello sfruttamento lavorativo e del caporalato producono non solo sulle persone sfruttate, ma anche su quelle imprese virtuose che si trovano a competere in un quadro di concorrenza compromessa da pratiche sleali<sup>13</sup>.

### ***Il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2021***

L'approvazione nel febbraio 2020 del *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato* costituisce il naturale compendium delle leggi sopra richiamate, nonché il risultato della concertazione avviata nel 2018 con il Tavolo tecnico di coordinamento volto a definire una strategia nazionale declinabile a livello territoriale, per contrastare l'intermediazione illecita e la diffusione dei ghetti dello sfruttamento lavorativo. Una prospettiva di policy di sistema avviata ben prima che gli effetti della crisi sanitaria portassero all'attenzione del dibattito pubblico la presenza fuori dalle regole, e purtroppo strutturale, di una parte della componente straniera che partecipa al mercato del lavoro interno, preponderante nel comparto agricolo e significativa nei settori dell'edilizia, della logistica e dei servizi di cura.

Promosso congiuntamente dai Ministeri del Lavoro, dell'Agricoltura e dell'Interno, il Piano triennale va dunque inteso come un'azione integrata e complessa rivolta ad un comparto produttivo specifico per limitarne i fattori distorsivi di *dumping* sociale ed economico. Rispetto al passato rappresenta un cambio di passo del decisore politico, che ha inteso rafforzare in una prospettiva di lungo periodo la strategia di contrasto consentita dagli

10 Circolare 24 marzo 2020 n.3511 del Ministero dell'Interno; art. 103 del D.L. n.18/2020 e legge di conversione del 24 aprile 2020 n.27.

11 D.L. del 19 maggio 2020 n.34 convertito in Legge del 17 luglio 2020 n.77, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*. L'art. 103 prevede una regolarizzazione dei rapporti di lavoro attraverso due canali: uno rivolto ai datori di lavoro che intendono dichiarare l'esistenza di un rapporto di lavoro irregolare in corso con cittadini italiani o stranieri, ovvero che intendono instaurarne uno nuovo con cittadini stranieri già presenti sul territorio prima dell'8 marzo 2020; l'altro è rivolto agli stranieri con permesso di soggiorno scaduto dal 31 ottobre 2019, non rinnovato o convertito in altro titolo, i quali possono fruire di una finestra temporale di sei mesi per accedere ad un contratto di lavoro. Se al termine di tale periodo il richiedente esibisce la documentazione comprovante lo svolgimento di un'attività lavorativa nei settori interessati dalla sanatoria, il permesso temporaneo viene convertito in permesso per motivi di lavoro.

12 La L. n.116/2014 tra le varie disposizioni delineava l'avvio di una filiera produttiva di qualità, eticamente orientata e sostenibile in cui attrarre aziende agricole che non avessero pendenze giudiziarie e misure contravvenzionali in materia di diritto del lavoro, legislazione sociale e diritto tributario. Per l'azienda cui viene riconosciuto un bollino etico e di qualità discenderebbero vantaggi sul piano della competitività. La L. n.199/2016, finalizzata al contrasto dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e a favorire il riallineamento retributivo, ha riformulato in parte l'art. 603-bis c.p. sanzionando, nella fattispecie delittuosa di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo, oltre al caporale, anche la condotta del datore di lavoro che impiega manodopera in condizioni di sfruttamento. Inoltre, la novella legislativa non si è limitata alla sola riscrittura dell'impianto repressivo e delle misure risarcitorie nei confronti delle vittime, ma ha inteso delineare una strategia di policy di più ampio respiro, volta ad orientare la competitività degli attori economici sul piano dell'innovazione tecnologica, della qualità dei prodotti e della sostenibilità distributiva del valore sulla filiera. A ciò affianca la governance delle amministrazioni centrali per la definizione di un piano di interventi per il collocamento, il trasporto e l'accoglienza dei lavoratori impiegati nel settore agricolo.

13 La percentuale di lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo rispetto al complesso dei lavoratori irregolari per macrosettore di attività è risultata essere la più alta nel comparto agricolo (18,6%). Per approfondire cfr. INL, <https://bit.ly/37lyPMh>.

### Il sistema di governance

*La strategia delineata nel Piano, basata sull'attivazione di un processo di condivisione orizzontale e verticale tra i diversi attori che partecipano al Tavolo nazionale, ha richiesto la costruzione di un sistema di governance articolato e complesso. Il raccordo interistituzionale tra le diverse amministrazioni dello Stato, a livello centrale, regionale e locale, è assicurato dal coordinamento del Tavolo tecnico nazionale che è responsabile per l'indirizzo e la programmazione delle attività istituzionali, del monitoraggio dell'attuazione della Legge n.199/2016 e di eventuali proposte normative in materia. A supporto del Tavolo sono stati costituiti sei Gruppi tematici (uno per ciascuna priorità tematica: Vigilanza e ispezione; Qualità della filiera agroalimentare; Intermediazione e servizi per il lavoro; Rete lavoro agricolo di qualità; Trasporti; Alloggi e foresterie temporanee) saliti ad otto nel corso del primo anno di attuazione del Piano per dare corpo e gambe a due priorità trasversali: la costruzione del Sistema informativo nazionale sul mercato del lavoro in agricoltura e rendere concreta l'attenzione per le vittime attraverso un sistema di Protezione e assistenza a trazione pubblica.*

*Con il Tavolo nazionale collabora la Cabina di regia della Rete del lavoro agricolo di qualità. La Conferenza unificata ha il ruolo di raccordo tra gli indirizzi programmatici delineati nel Piano e la programmazione regionale nelle materie di competenza, mentre a livello territoriale si va dai protocolli d'intesa ai partenariati tra Regioni, Comuni, Prefetture, Parti sociali e datoriali, Ispettorato nazionale del lavoro e Inps. I soggetti pubblici territoriali, a loro volta, declinano le azioni nei Piani di zona e nei Piani multisettoriali che, nella circolarità del sistema di concertazione, andranno convogliati dalle Sezioni territoriali della Rete del lavoro agricolo di qualità alle Regioni per i loro ambiti di pertinenza, al Tavolo nazionale e alla Cabina di regia presso l'Inps.*

istituti penalistici con azioni di prevenzione in grado di rimuovere le cause strutturali che determinano lo sfruttamento lavorativo nel settore primario. Sebbene la segregazione lavorativa in contesti di irregolarità riguardi cittadini italiani e cittadini di nazionalità straniera (siano questi comunitari o provenienti da Paesi terzi), l'aumento negli ultimi anni della presenza di lavoratori stranieri ha indotto a ripensare linee di intervento più mirate ai bisogni specifici delle vittime con background migratorio. L'esposizione al rischio di sfruttamento lavorativo è infatti ancor più pervasiva nella condizione di vulnerabilità nella quale può trovarsi uno straniero privo di permesso di soggiorno, di riferimenti familiari o di comunità, di autonomia negli spostamenti o della disponibilità di un alloggio sicuro.

Concepito come un'azione sinergica e trasversale secondo una logica di governance multilivello e multi-attore attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni centrali e territoriali, delle parti sociali e datoriali e dei soggetti del Terzo settore, il Piano affianca interventi emergenziali e interventi di sistema attraverso quattro assi strategici (prevenzione, vigilanza e contrasto, protezione e assistenza, reintegrazione socio-lavorativa), sei priorità tematiche e tre ambiti trasversali, il tutto declinato in dieci azioni prioritarie la maggior parte delle quali orientate a dare impulso ai meccanismi di

prevenzione dello sfruttamento lavorativo (Cornice *et al.* 2020).

L'insieme di questo articolato di azioni, trasversali e complementari tra loro, interviene su tre versanti del fenomeno:

- la filiera produttiva e le dinamiche di relazione tra gli attori che ne fanno parte;
- il sistema pubblico di regolazione dei servizi per il lavoro equo e dignitoso;
- la tutela e presa in carico delle vittime di sfruttamento lavorativo.

In estrema sintesi, gli interventi delineati per tali ambiti mirano al raggiungimento di due ambiziosi obiettivi strategici: ridurre il campo di azione dei caporali riportando l'intermediazione tra domanda/offerta di lavoro nell'alveo pubblico, sia in esercizio diretto che mediante sistemi di accreditamento, affiancando a tale funzione i servizi connessi alle peculiarità del lavoro stagionale (alloggi/foresterie temporanee e servizi di trasporto); contestualmente, intervenire sulla filiera produttiva per potenziarne gli investimenti, riportare sui binari di equità e sostenibilità la distribuzione del valore all'interno del processo produttivo (coltivazione, raccolta, trasformazione, trasporto e commercializzazione) e rafforzare la Rete del lavoro agricolo di qualità attraverso misure premiali per le aziende che vi aderiscono.

Nel primo anno di attuazione, tale complessa strategia ha dovuto riposizionarsi su alcuni aspetti del fenomeno in considerazione del fatto che, a distanza di pochi giorni dalla sua approvazione, il sistema Paese ha dovuto affrontare la crisi pandemica e la portata di tutti i suoi effetti sui cittadini, sulle imprese, sui servizi e sui soggetti di governance. Alcune azioni del Piano triennale sono state infatti ri-orientate sulle nuove priorità contingenti quali:

- la sorveglianza sanitaria dei lavoratori agricoli;
- lo sviluppo in velocità di nuove piattaforme informatiche per l'incontro tra domanda/offerta di lavoro finalizzate a mitigare la carenza di braccianti;
- la messa in sicurezza degli insediamenti.

Riguardo all'intermediazione di manodopera, per agevolare aziende e lavoratori è stata resa operativa la piattaforma RESTOINCAMPO, realizzata dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) riadattando l'applicazione in uso della Regione Lazio in funzione degli obiettivi del Piano triennale. La versione 2.0 è disponibile in cinque lingue (italiano, inglese, francese, rumeno e punjabi) ed è scaricabile gratuitamente da tutti i dispositivi Android e IOS. In una prospettiva di medio-lungo periodo finalizzata a costruire una rete di sportelli dedicati, è stata avviata da parte di Anpal una mappatura delle collaborazioni pubblico-private nell'ambito dei servizi di intermediazione nel settore agricolo.

Nell'ambito degli insediamenti informali la necessità più cogente è stata quella di garantire la sorveglianza sanitaria per un target che già, in tempi pre-pandemici, aveva difficoltà ad accedere ai servizi territoriali di prossimità per mancanza dei requisiti amministrativi richiesti (iscrizione anagrafica, titolo di soggiorno ecc.) e per le condizioni di vulnerabilità esistenziale determinate dalla barriera linguistica, dall'isolamento rispetto ai centri urbani, dal disagio abitativo in baraccopoli sovraffollate, insalubri,

prive di servizi igienici e utenze di prima necessità. In contesti siffatti le misure di contenimento del contagio hanno infatti richiesto il supporto dei tanti soggetti del privato sociale che già operavano sul territorio in collaborazione con le amministrazioni locali nell'ambito di un paniere di progettualità avviate e finanziate con risorse nazionali, regionali e comunitarie<sup>14</sup>.

Ad ogni modo, nel periodo di riferimento della prima annualità (maggio 2020 - aprile 2021) la strategia di contrasto delineata nel Piano ha visto i primi esiti di intervento negli ambiti della governance istituzionale e del meccanismo di protezione e prima assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo. Per la prima priorità trasversale (Azione 1) è stata predisposta l'infrastruttura per l'implementazione di tutte le componenti del sistema informativo necessarie per gestire il ciclo di vita del processo di integrazione dei dati tramite i servizi di interoperabilità. Si è arrivati così alla definizione di un *Sistema informativo sull'andamento del mercato del lavoro agricolo* che, mettendo a fattor comune le informazioni rese disponibili, a vario titolo, dalle amministrazioni interessate (MIPAAF e MLPS, Regioni, Inps, Istat, Anpal, INL, Inail) consentirà di svolgere un monitoraggio costante sul fenomeno del caporalato, sui lavoratori del settore agricolo e sulle imprese, per agevolare la programmazione di policy e gli interventi operativi in funzione di contrasto.

Nell'ambito della priorità strategica *Protezione e assistenza* il tavolo nazionale, su impulso del gruppo di lavoro dedicato, ha sottoposto all'approvazione della Conferenza unificata le linee guida per la costruzione di un Meccanismo nazionale di riferimento (MNR) di servizi integrati, a trazione pubblica, in materia di identificazione, protezione e assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo ricalcando il solco già tracciato per le vittime di tratta. L'Accordo<sup>15</sup> sancito il 7 ottobre 2021 stabilisce standard comuni minimi e principi generali cui

14 In cinque regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia) sono stati attivati nell'ambito del Progetto SU.PR.EME. servizi sanitari finalizzati alla prevenzione del contagio da Covid-19. In collaborazione con diverse ONG e le ASP di competenza sono stati attivati camper medico-sanitari attrezzati, con a bordo équipe di personale sanitario e socio-sanitario. Esse fungono da Unità ambulatoriali mobili, ponendo in essere attività di assistenza integrata, monitoraggio delle condizioni di salute e alfabetizzazione. Tra gli altri progetti si segnalano ALT Caporalato, Progetto Radix-Alle radici del problema; P.UN.T.A.C.CAPO; Progetto Farm; Di.Agr.A.M.M.I. Per una disamina più esaustiva dei diversi progetti si rimanda a [www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it).

15 Repertorio atto n. 146/CU Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c), del decreto legislativo del 28 agosto 1997 n. 281 sulle *Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione e assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura*.

### **Linee guida nazionali in materia di identificazione, protezione, assistenza delle vittime di sfruttamento lavorativo in agricoltura**

*La finalità è quella di pervenire a un modello di intervento che faccia crescere la fiducia delle vittime nelle istituzioni e che spezzi le catene dello sfruttamento.*

*Partendo dalla definizione di vittima di sfruttamento lavorativo che, secondo l'attuale quadro normativo e, in particolare, sulla base degli indici individuati dall'art. 603-bis c.p. come riformulato dalla L. n. 119/2016, individua nello stato di vulnerabilità della persona la compromissione di una libera scelta, tale da indurla ad accettare condizioni di lavoro inique a seguito di approfittamento del proprio stato di bisogno da parte degli utilizzatori o intermediari, le Linee guida garantiscono che in ogni fase del processo di presa in carico sia applicato il principio di valutazione del rischio legato al genere, all'età e a particolari vulnerabilità che possono interessare le vittime.*

*Le procedure operative standard (POS) da applicarsi su tutto il territorio nazionale sono articolate per fasi:*

- *identificazione preliminare e formale*
- *protezione e assistenza alle vittime.*

*Vengono altresì definiti:*

- *i soggetti e gli attori delle varie fasi*
- *il trattamento di tutela dei cittadini stranieri vittime di sfruttamento lavorativo, privi del permesso di soggiorno, secondo la normativa vigente*
- *le raccomandazioni in termini di informazione e sensibilizzazione, formazione e rafforzamento delle competenze dei servizi e degli attori coinvolti affinché si possa disporre di un insieme di risorse dotate di competenze specifiche, sensibilità multiculturale e preparazione multidisciplinare.*

dovranno fare riferimento tutti i soggetti che, a vario titolo e in base alle rispettive competenze, sono coinvolti nelle azioni di protezione e prima assistenza di lavoratori in condizioni di sfruttamento<sup>16</sup>. Potenziali beneficiari di questo sistema di protezione sono tutti i lavoratori e le lavoratrici, indipendentemente dalla nazionalità e dalla regolarità del soggiorno, il cui stato di vulnerabilità è tale da compromettere fortemente la libertà di scelta e dunque determinare condizioni lavorative inique da parte di chi trae vantaggio del proprio stato di bisogno.

Nell'ottica della strategia complessiva del Piano, le Linee guida recentemente approvate costituiscono un primo intervento di *soft law* strettamente correlato ai passaggi successivi richiesti per l'attuazione dell'Azione 10, finalizzata alla reintegrazione socio-lavorativa delle vittime. Poiché i servizi di presa in carico per la protezione e la prima assistenza hanno anche, e soprattutto, un'articolazione territoriale, principi generali e standard comuni minimi del MNR dovranno essere recepiti dalle Regioni e dalle Province autonome entro sei mesi dalla loro approvazione. La costruzione di una rete di servizi integrati, da Nord a Sud della penisola, dovrebbe consentire la messa in

sicurezza della persona che denuncia una condizione di sfruttamento lavorativo e traghettarla verso un percorso di reinserimento socio-lavorativo per evitare il rischio di una vittimizzazione secondaria, per rendere definitivo il processo di affrancamento da condizioni di vulnerabilità esistenziali e rendere possibile il raggiungimento dell'autonomia. Non è escluso che tutto ciò possa richiedere al legislatore uno sforzo ulteriore di armonizzazione della disciplina contenuta nel Testo Unico Immigrazione. Per rendere più coerente ed efficace il contenuto delle Linee guida, il Gruppo tecnico ha infatti elaborato delle proposte di modifica normativa per l'armonizzazione del trattamento previsto per le vittime straniere di tratta e grave sfruttamento (ex art. 18 TUI) e le vittime straniere di sfruttamento lavorativo (ex art. 22 TUI) affinché i destinatari delle due fattispecie possano avere percorsi simili di tutela.

Propedeutico e funzionale al meccanismo di protezione delle potenziali vittime è l'approccio di prevenzione e controllo del territorio attivato dagli organi di vigilanza attraverso modelli di analisi e interventi multi-agenzia coordinati dall'Ispettorato nazionale del lavoro (INL). L'impiego delle task force

<sup>16</sup> Si tratta di Regioni, Province autonome, Enti locali, Servizi ispettivi del lavoro, Forze dell'ordine, Parti sociali e Terzo settore.

### **L'attività di vigilanza coordinata da INL in collaborazione con altre componenti ispettive per competenza specifica**

*In relazione al solo settore agricolo, le ispezioni effettuate nel 2020 dal INL e dal Comando CCTL (Comando carabinieri per la tutela del lavoro) hanno condotto al:*

- *deferimento all'Autorità giudiziaria di 323 trasgressori, di cui 43 denunciati in stato di arresto;*
- *identificazione di 1104 vittime di sfruttamento lavorativo, di cui 55 prive di permesso di soggiorno.*

*Nel I trimestre 2021 INL, Inps e Inail hanno svolto 1700 accessi in azienda. In esito a tali ispezioni sono state rilevate:*

- *2056 posizioni lavorative irregolari;*
- *861 lavoratori in nero, 33 dei quali lavoratori extra-UE privi di permesso soggiorno.*

*Nel medesimo periodo INL ha tutelato 287 vittime di sfruttamento lavorativo, delle quali 38 impiegate nel settore agricolo e 249 in altri comparti.*

*Nel periodo di riferimento le attività di prevenzione della Guardia di Finanza hanno condotto a:*

- *666 accessi ispettivi in materia fiscale e/o lavoristica;*
- *322 persone deferite all'autorità giudiziaria ex art. 603-bis c.p.;*
- *1370 vittime di sfruttamento lavorativo identificate sulla base di criteri operativi condivisi tra tutti gli organi ispettivi;*
- *68 aziende agricole sottoposte a controllo in materia di lavoro;*
- *1814 lavoratori agricoli irregolari tutelati.*

multi-attore (alle quali hanno preso parte oltre agli ispettori del lavoro anche il personale di Inps, Inail e delle varie forze dell'ordine) si è avvalso dei mediatori culturali dell'Organizzazione mondiale per le migrazioni (OIM). Tale apporto, sia prima dell'accesso in azienda, che nel corso delle visite ispettive, ovvero nella fase successiva, si è rilevato essere molto utile poiché ha favorito nei lavoratori extracomunitari un atteggiamento di maggior fiducia verso gli ispettori del lavoro e, più in generale verso le istituzioni, tale da indurre più di un lavoratore a collaborare con gli organi di vigilanza e sporgere denuncia contro i propri sfruttatori.

L'azione di sistema enucleata nel Piano intercetta altri due aspetti rilevanti per le condizioni esistenziali di un bracciante con background migratorio: l'autonomia negli spostamenti e le condizioni abitative. La mancanza di alternative alla mobilità intermediata dal caporale conduce inesorabilmente alla dipendenza e all'isolamento sociale da comunità e centri urbani. In tale ambito diverse

sono state le iniziative intraprese a livello territoriale attraverso i protocolli di partenariato pubblico/privato tra amministrazioni regionali, Comuni, vettori di trasporto locale e regionale e associazioni datoriali<sup>17</sup>. A livello nazionale invece, il Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili ha allo studio un'ipotesi di sperimentazione di una modalità di trasporto dedicato e/o a chiamata che, oltre a fornire un servizio di trasporto flessibile, consentirebbe di monitorare le attività ad esso correlate. La realizzazione di una piattaforma unica per un servizio di mobilità pubblica interseca infatti altre azioni del Piano riconducibili alla definizione dei fabbisogni di manodopera, dei cicli stagionali delle colture, e anche delle traiettorie dei lavoratori stagionali rispetto ai territori e agli insediamenti (alloggi privati, centri di accoglienza ecc.).

Un altro ambito di intervento riguarda il fabbisogno abitativo. Se intercettata dal caporale, tale necessità diventa ulteriore fattore di mercificazione al ribasso della prestazione lavorativa

17 Nel Lazio già a partire dal 2019 per la provincia di Latina sono state attivate linee di trasporto dedicate ai braccianti in collaborazione con il vettore di trasporto pubblico regionale. Il servizio è stato abbinato all'utilizzo dell'app Fair Labour per l'intermediazione diretta nel mercato del lavoro. L'iscrizione alla piattaforma consente l'utilizzo della tessera di trasporto gratuito. Analogamente in favore delle aziende, nel 2020, è stato emanato il bando per l'erogazione di un contributo finalizzato al noleggio di mezzi di trasporto, se iscritte all'applicazione. Nell'ambito del Progetto SU.PR.EME. Italia in Sicilia, nelle aree di Campobello di Mazara/Castelvetrano, è stata avviata una sperimentazione per il trasporto a mezzo van per i braccianti della zona. Anche in Puglia per i lavoratori di Borgo Mezzanone e per gli ospiti delle foresterie di Casa Sankara e San Severe è stata attivata un'app che fornisce un servizio gratuito di trasporto per i campi di raccolta.

con conseguente degrado delle condizioni di vita del lavoratore che viene collocato in alloggi di fortuna, nonché dei territori e delle comunità ospitanti dove insistono insediamenti informali privi delle condizioni minime di residenzialità. Una delle dieci Azioni del Piano triennale si prefigge infatti l'obiettivo del superamento degli insediamenti abusivi ad alta marginalità sociale che creano un terreno fertile per l'infiltrazione di gruppi criminali, dello sfruttamento lavorativo e del caporalato. In tale ottica, ad ottobre 2021 il Ministero del Lavoro, in collaborazione con Anci, ha lanciato l'indagine censuaria rivolta ai Comuni italiani per la mappatura di tutte le situazioni di precarietà e disagio abitativo presenti sul territorio nazionale<sup>18</sup>. Come programmato, la definizione del fabbisogno abitativo si è conclusa nel primo trimestre 2022 e costituirà il riferimento informativo per dare avvio all'attivazione dei finanziamenti previsti dal PNRR (circa 200 milioni di euro) per l'identificazione di soluzioni alloggiative dignitose per i lavoratori del settore agricolo. Il decreto di ripartizione delle risorse è stato firmato a fine marzo e ad esso seguiranno i successivi provvedimenti per definire le modalità di presentazione e approvazione delle progettazioni degli interventi<sup>19</sup>. Tuttavia, tra il 2020 e il 2021 sono stati attivati anche servizi di foresteria temporanei per i lavoratori stagionali in diverse regioni del Paese: dal saluzzese in Piemonte, alla Piana di Gioia Tauro in Calabria, dalla Capitanata in Puglia al ragusano in Sicilia, finanche in Basilicata e Campania sono state avviate misure finalizzate al superamento del disagio abitativo<sup>20</sup>.

### ***Sulle misure di emergenza: la procedura di regolarizzazione***

Ritornando alla decretazione d'urgenza, gli esiti della sanatoria adottata con il Decreto Rilancio hanno mostrato i limiti della misura. Ad agosto 2020, termine di chiusura della procedura telematica, le domande inoltrate sono state quasi 220mila<sup>21</sup>. Di queste, 207.542 sono quelle inviate dai datori di lavoro, l'85% delle quali afferenti al settore domestico (176.848). I moduli per lavoro

subordinato, riconducibili al comparto agricolo, sono stati solo 30.694, pari al 15% del totale. Le richieste di permesso di soggiorno temporaneo direttamente presentate da cittadini stranieri che avevano già lavorato nei predetti settori sono state invece, 12.986. Le regolarizzazioni per lavoro domestico e assistenza alla persona hanno avuto una maggiore incidenza in Lombardia, Campania e Lazio e nei rispettivi capoluoghi di regione. Per quanto attiene l'emersione dei rapporti di lavoro in agricoltura è il Mezzogiorno a raccogliere il maggior numero di domande con una concentrazione significativa in Campania, Sicilia e Lazio e nelle province di Caserta, Ragusa e Latina.

I dati sommariamente riportati rivelano risultati in controtendenza in relazione alle aspettative. Se da un punto di vista numerico le domande pervenute sono in linea con quanto atteso dai fautori della regolarizzazione<sup>22</sup> l'esiguità di quelle presentate nel settore agricolo sembra smentire la finalità della misura, concepita prevalentemente per contrastare lo sfruttamento lavorativo nel settore primario. Non pochi osservatori hanno rimarcato i limiti di una sanatoria affidata principalmente all'iniziativa dei datori di lavoro (Boeri e Fasani 2020) e per questo foriera di rapporti asimmetrici tra le controparti (Oliveri 2020). Inoltre, gli oneri economici a carico del datore – il pagamento di 500 euro per ogni lavoratore sanato – hanno confermato per l'utilizzatore di manodopera la convenienza nel mantenere rapporti sommersi, alimentando per converso il mercato nero dei finti contratti a scapito degli stessi lavoratori (Chiaromonte e D'Onghia 2021; Collettivo Lorem Ipsum 2020). Ciò che emerge, infatti, è lo sbilanciamento delle domande di emersione sul lavoro di cura e sul lavoro domestico, due settori questi, dove i datori di lavoro non sono imprese, ma famiglie che hanno bisogno di assistenza e nessuna necessità di guadagnare e di mantenere rapporti di lavoro irregolari (Mostaccio 2021).

Quanto agli esiti delle domande presentate, a distanza di più di un anno dalla sanatoria, l'esiguità del numero di permessi rilasciati presso gli Sportelli unici per l'immigrazione conferma la farraginosità

18 Per approfondire cfr. <https://bit.ly/3uQG5YM>.

19 Per approfondire cfr. Ministero del Lavoro <https://bit.ly/3J0iABL>.

20 Per approfondire cfr. [www.integrazionemigranti.gov.it](http://www.integrazionemigranti.gov.it).

21 Report finale Ministero dell'Interno consultabile al seguente link: <https://bit.ly/35B2Qap>.

22 Nella relazione tecnica al decreto la platea ipotetica di beneficiari viene stimata in 220 mila unità, in riferimento alla media delle domande presentate nelle sanatorie del 2009 e 2012, p.100 e p.101.

della procedura di regolarizzazione e le criticità strutturali di taluni servizi pubblici, ulteriormente stressati dagli effetti della pandemia. Senza il personale aggiuntivo previsto per processare le istanze di regolarizzazione, prefetture e questure hanno lamentato la difficoltà di far fronte sia al carico ordinario che a quello straordinario indotto dalla misura. Secondo il dossier di *Ero Straniero*<sup>23</sup>, elaborato sulla base dei dati forniti dal Ministero dell'Interno, al 27 ottobre 2021 le pratiche che risultano essere state esaminate e concluse sono pari al 38% delle domande presentate (ovvero 78.897 di cui 71.190 permessi di soggiorno per lavoro e 7.707 permessi per attesa occupazione). A parere di altri osservatori (Gonnelli 2021, 53) la sanatoria del 2020 ha di fatto mancato tutti gli obiettivi dell'Esecutivo: “non ha arginato il problema igienico-sanitario vissuto dai lavoratori migranti, non è riuscita a rispondere alla carenza di manodopera nei settori più nevralgici, né ha costituito lo strumento idoneo a tutelare i lavoratori dallo sfruttamento”. In linea generale la comunità dei giuristi non ha potuto non rilevare i profili di criticità della misura (tra i tanti Chiaromonte e D'Onghia 2020; Caprioglio e Rigo 2020) non solo ed esclusivamente per i tecnicismi della procedura e per gli onerosi requisiti di accesso<sup>24</sup>, quanto piuttosto per la resistenza del legislatore ad intervenire con un approccio più strutturale sulla disciplina nazionale in materia di migrazione economica. Insomma, secondo la dottrina prevalente si è data prova dei limiti che ancora connotano la gestione complessiva delle politiche migratorie; una gestione legata a uno strumento di comprovata obsolescenza come quello dei decreti-flusso e integrata ‘alla bisogna’ con

l'utilizzo di sanatorie ricorrenti che non soddisfano né le esigenze del mercato e delle imprese, né quelle dei lavoratori stranieri nel poter disporre di canali regolari di ingresso stabili nel tempo e di fluida accessibilità sul piano amministrativo.

### Prime conclusioni sulle azioni di policy

Il paradosso portato alla ribalta dalla crisi pandemica, riconducibile alla riconosciuta essenzialità del lavoro agricolo e, nel contempo, alla marginalità sociale ed economica del suo bracciantato, sembra ormai confermare il connotato strutturale dello sfruttamento lavorativo nel settore primario. Tale ‘stortura di sistema’ ha richiesto la messa in atto di strategie complesse e multilivello da parte dei policy maker. Accanto al paniere degli istituti penalistici di cui all'art. 603-bis c.p. finalizzati a censurare le condotte lesive di chi intermedia manodopera illecitamente e di chi la impiega in condizioni di sfruttamento, prevedendo altresì misure patrimoniali a carico dell'azienda che se ne avvantaggia<sup>25</sup>, entrano in gioco misure di sistema volte a depotenziare i fattori distorsivi delle filiere globali. Fattori che sono alla base delle cause dello sfruttamento lavorativo e della perdurante condizione di vulnerabilità delle persone costrette ad accettare condizioni di lavoro inique e degradanti, siano queste di nazionalità straniera, o italiana.

L'efficacia della strategia contenuta nel Piano triennale, e gli eventuali effetti che da questa ne deriveranno, potranno essere valutati soltanto sul medio-lungo periodo. All'approccio che è alla base delle misure e al tracciato da queste delineato va comunque riconosciuto il merito di aver messo in connessione il *centro* e i *territori* dell'azione pubblica

23 La campagna *Ero Straniero. L'umanità che fa bene* è stata lanciata nell'aprile 2017 per elaborare una la proposta di legge di iniziativa popolare dal titolo *Nuove norme per la promozione del regolare permesso di soggiorno e dell'inclusione sociale e lavorativa di cittadini stranieri non comunitari*, depositata con oltre 90.000 firme alla Camera dei Deputati il 27 ottobre 2017. L'iniziativa è stata promossa dai Radicali Italiani, Fondazione Casa della carità “Angelo Abriani”, Acli, Arci, Asgi, Centro Astalli, Cnca, A Buon Diritto, Cild, insieme a Oxfam, ActionAid, Legambiente, Scalabriniani, Aoi, Federazione Chiese Evangeliche Italiane (Fcei), Comunità di Sant'Egidio, Fondazione Migrantes, Caritas italiana, Cgil, Altromercato, Emergency e decine di altre organizzazioni, con il sostegno di centinaia di sindaci.

24 Al di là dei contributi da versare a titolo forfettario e gli oneri per adempimenti amministrativi, si pensi alle difficoltà probatorie di attestazione dei requisiti richiesti ai fini della regolarizzazione come, ad esempio, la dimostrazione di aver già lavorato nei settori individuati dalla misura, ovvero di essere presente sul territorio nazionale da prima dell'8 marzo 2020 e di non essersi allontanato successivamente a tale data.

25 Si tratta delle misure patrimoniali a carico dell'impresa quali, il controllo giudiziario ex art. 3 della L. n. 199/2016 se il reato è commesso all'interno dell'azienda; dell'amministrazione giudiziaria ex art. 34 del Codice antimafia qualora l'azienda abbia agevolato soggetti indiziati di intermediazione illecita e sfruttamento lavorativo; ovvero la sanzione pecuniaria tra le 400 e 1000 quote ex D.Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa degli enti se il reato è commesso da dipendenti e figure apicali nell'interesse dell'azienda.

su una questione complessa e dalle implicazioni multidimensionali, cercando, nel contempo, di affrontare gli aspetti più concreti delle condizioni di vita dei lavoratori agricoli, come ad esempio il disagio abitativo, la difficoltà negli spostamenti e l'accesso ai servizi territoriali. In termini di capacity building l'architettura del Piano ha stimolato l'adozione del medesimo modello anche nella dimensione orizzontale delle relazioni tra gli attori pubblici e i soggetti del privato sociale ed economico dei vari territori. In tal senso, a livello regionale, nell'ambito della programmazione di specifica competenza, sono state sviluppate politiche interassessorili proiettate alla concertazione allargata alle Parti sociali e alle altre istituzioni territorialmente competenti. Tale approccio si è rivelato cruciale soprattutto nell'esigenza di attivare servizi preposti alla sorveglianza sanitaria negli insediamenti informali, ovvero avviare sportelli informativi di orientamento ai servizi che coinvolgevano una pluralità di attori: i Comuni, le Asl, le Prefetture, le Parti sociali, le associazioni del Terzo settore.

Sulla dimensione economica derivante dagli squilibri di distribuzione del valore all'interno della filiera c'è ancora molto da fare, in particolar modo sulle criticità che fanno da deterrente alle imprese per un'adesione convinta e partecipata alla Rete del lavoro agricolo di qualità. Invero, la necessità di ridare appeal alla Rete richiederebbe un intervento di revisione normativa soprattutto sui criteri (ritenuti stringenti) richiesti dalla procedura di iscrizione, e soprattutto la previsione di meccanismi di premialità da inserire nei programmi di sviluppo rurale, come già peraltro sperimentato dalla Regione Emilia Romagna. Ad oggi le aziende iscritte alla Rete rappresentano una percentuale esigua rispetto alla platea delle potenziali interessate, con una distribuzione disomogenea e polarizzata in due sole Regioni (Emilia Romagna e Puglia). Analoga configurazione presenta la diffusione delle sezioni territoriali: sono 17 quelle costituite, alcune non ancora operative, e più di un terzo nella sola Regione Puglia. Risulta infatti ancora aperto il nodo su funzionamento e presidenza delle medesime sezioni territoriali, non sufficientemente risolto dalla normativa vigente. Il superamento degli ostacoli

amministrativi per le imprese, e di quelli gestionali per il funzionamento delle sezioni territoriali, consentirebbe invece di rafforzare il ruolo degli attori più deboli della filiera lunga: i lavoratori agricoli potrebbero accedere a pratiche di intermediazione legali e trasparenti e ai servizi correlati al lavoro stagionale; i piccoli agricoltori invece, farebbero parte di una compagine di soggetti economici con maggiore potere contrattuale nel rapporto di forza con i grandi trasformatori della materia prima e con i canali della GDO.

La recente approvazione del decreto legislativo dell'8 novembre 2021 n. 198, di attuazione della Direttiva (UE) 2019/633<sup>26</sup> sembra andare in questa direzione. Il decreto introduce norme finalizzate a contrastare ed impedire le pratiche commerciali sleali nelle relazioni tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari. Sono sedici le pratiche sleali per le quali è scattato il divieto, tra cui anche quello delle aste on line al doppio ribasso. Una pratica questa fortemente sperequativa nei confronti dei piccoli produttori, di fatto intrappolati tra la volatilità della stagione, la politica del 'sottocosto' imposta dalla Grande distribuzione e la necessità di scaricare il rischio di impresa sull'unica leva disponibile, ovvero il costo del lavoro. Il recepimento della direttiva sulle pratiche sleali è dunque un passo avanti nel processo di riequilibrio della filiera alimentare a condizione che si attuino i dispositivi di vigilanza sui nuovi divieti.

Anche la clausola di condizionalità sociale introdotta nella nuova PAC 2023-2027, sotto la spinta delle organizzazioni dei lavoratori, prevede penalizzazioni per gli agricoltori che non rispettano le norme fondamentali relative alle condizioni di lavoro e di occupazione degli operai agricoli e alla sicurezza e salute sul lavoro. Gli Stati membri dovranno garantire l'applicazione di sanzioni proporzionate, efficaci e dissuasive.

Certamente, la sfida delle sfide è ancora aperta. Riguarda il lavoro in quanto tale. Anzi, la centralità del lavoro equo e dignitoso nel settore primario e la sua sostenibilità economica in un sistema produttivo a vocazione destrutturante protesa all'individualizzazione del rapporto di lavoro. Quanto alla condizione della componente straniera

26 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, <https://bit.ly/3qxKjDO>.

rimane il nodo critico del doppio filo che lega il titolo di soggiorno al contratto di lavoro e che impone una riflessione di ritorno, più in generale sulle politiche migratorie e, in particolare, sui limiti, o quanto meno

sulla reale efficacia delle prassi dei flussi di ingresso e delle sanatorie una tantum, utilizzate come finestre temporali di accesso in periodi e condizioni di emergenza.

## Bibliografia

- Boeri T., Fasani F. (2020), C'è tanto lavoro domestico nella sanatoria del Rilancio, *lavoce.info*, 25 agosto <<https://bit.ly/32BygM5>>
- Caprioglio C., Rigo E. (2020), Lavoro, politiche migratorie e sfruttamento. La condizione dei braccianti migranti in agricoltura, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.33-56 <<https://bit.ly/3Jc4bCr>>
- Centro studi e ricerche Idos (2021), *Dossier Statistico Immigrazione*, Roma, Idos
- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2021), Migranti, lavoro e pandemia. Nuovi problemi, vecchie risposte?, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 72, n.1, pp.3-22
- Chiaromonte W., D'Onghia M. (2020), Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria. Genesi, finalità e limiti, *Diritto, Integrazione e Cittadinanza*, n.3, pp.1-32 <<https://bit.ly/3j6xvzP>>
- Collettivo Lorem Ipsum (2020), Il mercato nero dei contratti e degli indirizzi falsi creato dalla sanatoria migranti, *Espresso*, 22 agosto <<https://bit.ly/3p2YSNu>>
- Commissione europea (2020), *Comunicazione della Commissione. Orientamenti relativi all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di Covid-19*, 2020/C 102 I/03 <<https://bit.ly/3yowQT9>>
- Cornice A., Innamorati A., Pomponi F. (2020), *Campo aperto. Azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp Paper n.27, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3o0e5j8>>
- Della Puppa F., Perocco F. (2021), The Coronavirus Crisis and Migration. Inequalities, Discrimination, Resistance, *Dve domovini - Two Homelands*, 54, pp.7-12 <<https://bit.ly/3deBebH>>
- Di Martino A. (2015), "Caporalato" e repressione penale: appunti su una correlazione (troppo) scontata, *DPC – Rivista trimestrale*, n. 2, pp.106-126 <<https://bit.ly/3LZBk6D>>
- D'Onghia M., De Martino C. (2018), *Gli strumenti giuslavoristici di contrasto allo sfruttamento del lavoro in agricoltura nella legge n. 199 del 2016. Ancora timide risposte a un fenomeno molto più complesso*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" n.352, Catania, CSDLE
- Faleri C. (2020), La pandemia svela il vero volto del mercato del lavoro agricolo, *IANUS Economia e finanza*, 20 maggio, pp.1-6 <<https://bit.ly/3o0lhvz>>
- Furlanetto V. (2021), *Noi schiavisti. Come siamo diventati complici dello sfruttamento di massa*, Roma-Bari, Laterza
- Gaboardi A. (2017), La riforma della normativa in materia di "caporalato" e sfruttamento dei lavoratori. Corretto lo strabismo, persiste la miopia, *La legislazione penale*, 3 aprile, pp.4-80
- Gonnelli E. (2021), La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19, *LaBoUR & Law Issues*, 7, n.1, pp.34-58 <<https://bit.ly/3uX448D>>
- Merlo A. (2020), *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al "caporalato". Dai braccianti ai riders. La fattispecie dell'art. 603-bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, Giappichelli
- MLPS (2020), *Piano Triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, Roma, MLPS <<https://bit.ly/3eRfKTm>>
- Mostaccio F. (2021), Le conseguenze della pandemia sui lavoratori immigrati in agricoltura, tra decisioni politiche e interessi economici, *Cambio. Rivista sulle trasformazioni sociali*, OpenLab on Covid-19, 17 marzo <<https://bit.ly/3jdojtG>>
- OIL (2020), *Misure per il lavoro stagionale dei migranti. Ripensare ai principi fondamentali e ai meccanismi alla luce del COVID-19*, Nota OIL maggio 2020, Roma, OIL <<https://bit.ly/37mkC1D>>
- Oliveri F. (2020), Mercato, giustizia o salute pubblica. Cosa guida la regolarizzazione dei/delle migranti al tempo del Covid-19?, *Scienza & Pace Magazine*, 21 maggio <<https://bit.ly/3xy4mUi>>
- Osservatorio Placido Rizzotto, Flai Cgil (a cura di) (2020), *V Rapporto Agromafie e caporalato*, Roma, Ediesse
- Tagliacozzo S., Pisacane L., Kilkey M. (2021), The interplay between structural and systemic vulnerability during the COVID-19 pandemic. Migrant agricultural workers in informal settlements in Southern Italy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, n.9, pp.1903-1921
- The European House-Ambrosetti (2019), *La creazione del valore lungo la filiera agroalimentare estesa in Italia*, Milano, The European House-Ambrosetti <<https://bit.ly/3DNlyHn>>

Torre V. (2020), Destrutturazione del mercato del lavoro e frammentazione decisionale. I nodi problematici del diritto penale, *Questione Giustizia*, 24 giugno <<https://bit.ly/3GI5CrK>>

Zaghi A., Bono P. (2011), La distribuzione del valore nella filiera agroalimentare italiana, *Agriregioneuropa*, 7, n.27, p.5 <<https://bit.ly/2TAtRVG>>

### **Alessandra Cornice**

a.cornice@inapp.org

È collaboratrice tecnica di ricerca presso Inapp, Struttura Economia civile e processi migratori. Attualmente partecipa al Gruppo di lavoro *Protezione e assistenza* Azioni 9 e 10, nell'ambito del Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022, coordinato dal MLPS-DG Immigrazione. Tra le sue pubblicazioni più recenti si segnalano: Cornice A., Parente M. (2021), *Tra vecchi e nuovi paradigmi di precarietà: dai braccianti agricoli ai riders. Dove sta andando la qualità del lavoro*, in corso di pubblicazione sulla *Rivista Economica per il Mezzogiorno* n. 4/2021; Cornice A., Innamorati A., Pomponi F. (2020), *Campo aperto: azioni di contrasto allo sfruttamento degli immigrati in agricoltura*, Inapp Paper n.27, Roma, Inapp.

# Scaffale

## I valori in economia. Dall'esclusione alla riscoperta

Roberto Schiattarella – Roma, Carocci, 2022, pp.227

Il volume, come afferma Nicola Acocella, nella sua concisa ma densa introduzione, rappresenta “la più approfondita e aggiornata analisi del ruolo dei valori nelle scienze economiche e, più in generale nelle scienze sociali, che io conosca”. Un contributo importante e tempestivo in quanto è sempre più diffusa la convinzione di un necessario ripensamento critico non solo del paradigma dominante, principale oggetto delle argomentate critiche dell'autore, ma anche di altri paradigmi concorrenti, passati e recenti.

Si assiste, infatti, da molti decenni, a crisi e recessioni economiche che si susseguono sempre più gravi e che si accompagnano a pericolose regressioni sul piano civile, sociale e, di conseguenza, democratico<sup>1</sup>.

“Nella società economica in cui viviamo”, come si esprimeva Keynes, il problema della piena, libera e dignitosa occupazione, centrale per lo sviluppo della persona in uno con quello “materiale e spirituale” – come afferma l'art. 4 della nostra Costituzione – di un Paese e della società globale, è ben lungi dall'essere, non dico risolto, ma avviato convintamente a soluzione. Rimane ancora attuale la domanda, posta a suo tempo dall'economista polacco Kalecky, se la “società economica in cui viviamo” anche oggi sia compatibile con questo fondamentale obiettivo di civiltà.

Necessari ripensamenti urgono, dunque, e non solo per l'economia; anche alla luce degli sconvolgenti avanzamenti scientifici e tecnologici e della sempre più stretta interconnessione globale anche sul piano sanitario, ambientale e oggi su quello della sicurezza.

Nella sua cavalcata lungo la storia del pensiero economico, con particolare attenzione ad alcune scuole, Schiattarella ci invita ad una lettura da un interessante punto vista epistemologico, riconducibile ai tentativi ricorrenti di rendere questa disciplina sempre più simile a una scienza *dura* come la fisica da cui mutuare anche, il più possibile, lo strumento di logica matematica. I giudizi di valore non si trascurano, ovviamente, ma sono considerati esogeni alla disciplina o, in alternativa, sono impoveriti a livello di un semplice algoritmo deterministico e comportamentale. Così, ad esempio, il comportamento massimizzante dell'agente economico inteso nella sua autarchia individualistica, con evidente negazione scientifica dell'antropologia umana, e con la conseguente scomparsa delle relazioni sociali e della stessa dimensione morale e politica.

Ben diverso il paradigma keynesiano che considera la società come un tutto, senza mortificare la persona alienandola dalle sue relazioni umane e sociali, e inserendo quindi variabili cruciali di psicologia sociale come la propensione al consumo, agli investimenti e la preferenza per la liquidità, in un ambiente immerso nella sistematica incertezza.

E non è qui il caso di ricordare i limiti anche logici in cui è incorsa la più elaborata teoria matematica dell'Equilibrio Economico Generale (EEG)<sup>2</sup>.



1 Geiselberger G. (a cura di) (2017), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano, Feltrinelli. Si legge nell'introduzione: “La grande regressione che oggi si dispiega davanti ai nostri occhi sembra dunque essere il risultato di un'interazione tra i rischi della globalizzazione e quelli del neoliberalismo. I problemi generati dall'incapacità della politica di far fronte alle interdipendenze globali trovano infatti delle società impreparate ad affrontarli sul piano istituzionale come su quello culturale”.

2 Ingrao B., Israel G. (2006), *La mano invisibile. L'equilibrio economico nella storia della scienza*, Roma-Bari, Laterza, dove, come si evince anche dal titolo, si sottolinea l'influenza dei progressi scientifici, spesso accolta non criticamente, sulla disciplina economica. In questo caso del paradigma newtoniano.

Basti riflettere, con l'autore, sul tentativo, prima di Mill e poi ripreso dal Robbins, di considerare esogeni i giudizi di valore da recepire, come dati, da altre fonti culturali, sociali, politiche ecc. Una disciplina, l'economia, che, dati i fini assegnati dall'esterno, si occupi dei mezzi più economici, intesi insieme come i più efficienti. Mentre, come ovvio, diversi gradi di efficienza di diversi mezzi fisici possono avere, come di solito avviene, diverse valutazioni economiche, determinanti poi per le scelte concrete. Ma Schiattarella insiste che l'economia è anche, se non soprattutto, la "scienza dei fini". Sembra opportuno, a tal proposito, citare una convinzione autorevole di Bertrand Russel. Il grande filosofo ci dice che le scienze come la fisica si occupano delle cause efficienti, mentre quelle sociali si occupano delle cause finali. Le prime spingono dal passato al futuro, secondo le leggi naturali, le altre attirano il presente secondo i nostri desideri, sogni, utopie, proiettati nel futuro<sup>3</sup>.

Molti anni dopo, Papa Francesco confermerà bene quel concetto: "I cittadini vivono in tensione tra la congiuntura del momento e la luce del tempo, dell'orizzonte più grande, dell'utopia che ci apre al futuro come *causa finale* che ci attrae [corsivo mio]. Di qui emerge un primo principio per progredire nella costruzione di un popolo: il tempo è superiore allo spazio"<sup>4</sup>.

Gli fanno eco, in occasioni e tempi diversi, due autori cari a Schiattarella, il matematico e probabilista Bruno de Finetti: "Occorre pensare in termini di utopia, perché ritenere di poter affrontare efficacemente i problemi in maniera diversa è ridicola utopia"<sup>5</sup>, e l'economista Federico Caffè: "L'utopia non è altro che l'affermazione di una civiltà possibile contro le strettoie del presente"<sup>6</sup>.

Ma tornando a Mill e a Robbins possiamo contestare il loro approccio epistemologico almeno in due modi. Il primo, sul piano per così dire antropologico e su quello della ricerca pura. Come emerge dal fallimento del programma di ricerca paretiano della "nuova economia del benessere", richiamato da Schiattarella, è vano ogni tentativo di evadere dai giudizi di valore se si vuole intervenire con politiche economiche. Se la ricerca nasce dalle domande (non a caso in inglese *quest* significa ricerca e *questions* significa domande) il rapporto con i valori è del tutto evidente e anzi fecondo. E così il premio Nobel Myrdal consiglia di rendere esplicite sin dall'inizio le proprie premesse di valore. Il secondo modo nasce dalla riflessione sui rapporti tra fini e mezzi e della loro efficienza. Basti considerare che il mezzo principale della ricchezza delle nazioni, come ci ricorda Adam Smith, è il lavoro umano, diretto e indiretto (il capitale), fisico e sempre più intellettuale.

Nessuna vera efficienza individuale e sociale e, di conseguenza, nessuna ricchezza materiale e soprattutto spirituale di un Paese è raggiungibile con la mortificazione della persona lavoratrice che ha il diritto e il dovere di una prestazione dignitosa e libera a vantaggio suo e della comunità.

È una banale considerazione logica che ha avuto una clamorosa conferma da una tragica "replica della storia", con il dissolvimento della Russia sovietica, implosa da questa irriducibile contraddizione<sup>7</sup>. Ma non

3 Nel 1952 Russel pubblica *The Impact of Science on Society* e scrive: «La causa "efficiente" è quella che noi chiamiamo semplicemente "la causa"; la causa "finale" è lo scopo. [...] Abbiamo la nozione di scopo nelle faccende umane [...], ma nella scienza è il passato che determina il futuro, non il futuro il passato. Quindi nella visione scientifica del mondo non si danno cause "finali"» (traduzione come in Russel B. (2005), *L'impatto della scienza sulla società*, Roma, Newton & Compton editori, p.36, 37).

4 Papa Francesco (2013), *Evangelii Gaudium*, Città del Vaticano, Libreria Editrice Vaticana, p.229.

5 de Finetti B. (1973), *Requisiti per un sistema economico accettabile in relazione alle esigenze della collettività*, Milano, Franco Angeli, pp.13-87.

6 Frase di Caffè in un dialogo con Valentino Parlato che criticava l'utopia definettiana (come riportata in Rea E. (1992), *L'ultima lezione. La solitudine di Federico Caffè, scomparso e mai più ritrovato*, Torino, Einaudi, p.178).

7 Scrive consapevolmente Michail Gorbaciov: "Dopo che l'entusiasmo rivoluzionario era ormai diventato storia (il che era naturale), dopo il rapido declino dello slancio patriottico provocato dalla guerra, dopo l'euforia del XX congresso del PCUS spenta dal suo stesso iniziatore, la società sembrava essersi pietrificata. Erano spariti gli stimoli per un lavoro efficiente, per una partecipazione cosciente della gente alla vita pubblica, per qualsiasi tipo di iniziativa che non fosse criminale. Si erano definitivamente radicati una psicologia appiattita che non dava spazio alla personalità, un conformismo politico. La stagnazione della società era gravida di pesanti conseguenze che già si facevano sentire in tutto. Negli anni della stagnazione – che coincisero essenzialmente con gli anni di Breznev – il paese stava scivolando verso l'abisso. Proprio la comprensione dei risultati cui aveva portato il totalitarismo nel paese mi spinse alla scelta, irreversibile per me, della democrazia e delle riforme" (Gorbaciov M. (1997), *Riflessioni sulla rivoluzione d'Ottobre. Dal palazzo d'inverno alla perestrojka*, Roma, Editori Riuniti).

meno tragica è stata la seconda replica con le vicende succedute a quel dissolvimento e di cui stiamo pagando drammaticamente le conseguenze<sup>8</sup>.

L'autore si sofferma, inoltre, sulle due forme di mercato difese da un primo liberismo e poi da un secondo cosiddetto (a mio avviso impropriamente) "neo-liberismo". Il primo, con enumerazione delle condizioni per il suo "perfetto" funzionamento dove – senza entrare in dettagli – tutti gli operatori sono *price taker* (prendono i prezzi come espressi dal mercato senza poterli influenzare), in "perfetta concorrenza" tra di loro; il secondo, più recente di Hayek, Friedman, Lucas, ecc., in cui ci sono invece numerosi *price maker* in "competizione" (oligopolistica) tra di loro.

Schiattarella rileva, tra i "due liberismi", una continuità insieme ad una discontinuità. Ma, a mio avviso, si tratta, più che discontinuità, di una negazione e di un pericoloso caso di semantica dei contrari, che andrebbe invece smascherato.

Ci troviamo oggi di fronte, come è noto, al *Big Business* globale che permea sempre di più il *Big Government* e persino il *Big Labour*. Ma quale libertà e quale democrazia?

Per meglio rispondere anche al primo liberismo va fatta una riflessione sul concetto di libertà e di democrazia, solidali tra di loro. L'autore lo fa, ricordando i contributi importanti di Sen e Nussbaum e di Rawls. I primi, senza entrare in dettaglio e rimandando al volume, non fanno che enumerare "funzionamenti" e "capacità" entrando di fatto nel programma civile dell'art. 3 della nostra Costituzione che chiede vengano rimossi: "gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". D'altronde Amartya Sen è vedovo di una figlia di Eugenio Colorni e in un suo scritto dà atto di averne respirato il clima intellettuale.

Ma come si realizza quel programma? Rawls propone il suo "contrattualismo" fondato sulla giustizia. Ma il contratto perché sia equo e "giusto" presuppone parità di condizioni tra i contraenti; si ritorna dunque alla vera condizione di libertà e di democrazia.

Ha ben scritto Guido Calogero, il filosofo liberalsocialista: "Senza eliminazione degli squilibri di potenza economica non c'è mai vera libertà politica, e senza la garanzia delle libertà politiche non c'è neppure la possibilità di sapere se la giustizia economica sia reale o illusoria". E vale ovviamente ancor di più per la giustizia sociale e politica. Poiché sempre secondo Calogero: "La più solida democrazia nasce dalla molteplicità delle democrazie"<sup>9</sup>.

Una radicale contestazione ai "due liberismi", il cui presupposto e obiettivo finale, è quello dello "Stato minimo" mentre, in un mondo permeato di sistematica incertezza e di enormi sperequazioni economiche, sociali e culturali, l'unica risposta contro la "libertà ingiusta" è quella dello Stato sociale il cui indebolimento, che avviene da tempo, mette in discussione lo stesso Stato di diritto, come ben avver-

8 Non meno deleterio è stato quel "secondo liberismo" e la sua concezione di "libero mercato" e di "libertà", nella transizione dal capitalismo di Stato a quello di mercato dopo il crollo dell'Unione Sovietica. Scriveva Karl Popper subito dopo: "Se immaginiamo un tentativo di instaurare quello che chiamiamo 'capitalismo' senza un sistema legale, ci troveremo di fronte a corruzione e furto. [...] Penso che ci vorranno anni per instaurare un sistema legale nell'ex Unione Sovietica, anni prima che si possa stabilire qualcosa di simile a un mercato libero. E prima di allora vedremo ogni sorta di avventure" (Popper K. (1992), *La lezione di questo secolo*, Intervista di G. Bosetti, Venezia, Marsilio, p.32). E aggiungeva che, su questo piano, molto c'era da fare ancora in Occidente. Aver tollerato, anzi favorito quel "mercato" paventato da Popper, anziché collaborare alla instaurazione di uno Stato di diritto, penso che sia stata la vera responsabilità dell'Occidente, allora in pieno trionfante "neoliberismo", nei confronti del popolo russo. Una fatale e disgraziata coincidenza storica. Il portato forse più avvelenato di quel pensiero economico e sociale come constatiamo oggi, insieme al risorgente populismo e nazionalismo, dovuto alle sofferenze sociali, in tutto l'Occidente. Dovrebbero risuonare ancor oggi, per la loro straordinaria attualità, le parole pronunciate da F.D. Roosevelt alla convenzione democratica all'atto della sua candidatura alla Presidenza degli Stati Uniti: "I nostri leader repubblicani ci parlano di leggi economiche inviolabili immutabili [...] ma mentre essi blaterano di leggi economiche, uomini e donne muoiono di fame. Dobbiamo essere coscienti del fatto che le leggi economiche non sono fatte dalla natura. Sono state fatte da esseri umani». La piena consapevolezza di ciò permette di meglio intendere la condizione epistemologica dell'economia e delle sue "leggi economiche", si ricerchino con il metodo deduttivo o con quello induttivo. Su cui non ci si può intrattenere, purtroppo in questa sede, per ragioni di spazio, ancorché di stretta pertinenza al tema del volume.

9 Calogero G. (1945), *Difesa del liberalsocialismo. Con alcuni documenti inediti*, Roma, Atlantica, pp.85, 60.

tono Bobbio e Ferrajoli<sup>10</sup>. Stato di diritto, che è proprio il presupposto indispensabile per il corretto funzionamento del mercato e di un “capitalismo intelligente” anche sul piano internazionale (cfr. Caffè). Il riconosciuto maestro del nostro autore così concludeva un suo sconsolato saggio sul “neoliberismo contemporaneo”: “Nel lavoro scientifico, le difficoltà maggiori sorgeranno non tanto dalla sforzo di progettualità innovativa da compiersi per la realizzazione di un interventismo pubblico efficiente; quanto dal vigile spirito critico necessario dall’esame metodico delle rielaborazioni, politicamente pressanti o filosoficamente accattivanti, di idee vecchie”<sup>11</sup>.

Sul fronte dei valori che danno il titolo al libro, l’autore critica il pensiero dominante, ancorché finalmente traballante, per aver individuato un unico valore: quello della “libertà”; garantito dal “libero mercato”, ancorché diversamente inteso dai “due liberismi”, ma dimenticando la “giusta libertà” (cfr. Guido Calogero); e per avere scelto un unico obiettivo: quello della crescita, o meglio l’aumento del PIL, garantito dal “libero mercato”, chiudendo così il cerchio, ma dimenticandone i limiti logici e i fallimenti sul piano fattuale. Senza curare gli effetti devastanti sul piano delle enormi sperequazioni distributive della ricchezza e delle devastanti ripercussioni ambientali.

Sono critiche pertinenti, quelle avanzate dell’Autore, anche se, a mio avviso, andrebbe meglio superata qualche suggestione di decrescita, a cui pur cautamente l’autore inclina, in situazioni di ancora gravissima povertà in tante zone della Terra. Si tratta invece di approfondire i problemi della qualità sociale e sostenibilità ambientale della crescita indirizzata a beni e servizi utili, evitando gli sprechi e consumismo, finalizzando meglio gli straordinari progressi scientifici e tecnologici.

Possiamo parlare dunque di uno o più valori? Abbiamo ricordato quelli che rappresentano forse il punto più alto di civilizzazione umana con le Costituzioni democratiche, nate dopo il secondo sanguinoso conflitto, e con la Carta della Nazioni Unite. Sono molti, ma solidali nello sviluppo della persona umana nella (giusta) libertà e nella democrazia.

Schiattarella si chiede ancora: ma come ordinarli? Questo è il compito delle ideologie, intese proprio nel senso etimologico; con le loro coerenti visioni di insieme e che, secondo J. A Schumpeter, sono le sole che ci permettono di avanzare nella conoscenza, seppure più faticosamente<sup>12</sup>.

Nonostante i numerosi disincanti, come già Claudio Magris<sup>13</sup>, anche Schiattarella ci invita a riprendere il coraggio di configurare una nuova utopia nel senso prima adoperato da Caffè, de Finetti, e Papa Francesco. Ed è probabile che, proprio quei disincanti e la mancanza di una ricostruzione coerente e convincente di un quadro valoriale condiviso siano anche alla base di analoghe difficoltà di discipline sociali come la stessa economia; tanto che un economista sensibile alla “ricchezza delle idee”, e non passibile della critica gramsciana di “economicismo”, abbia parlato di recente della “Età della disgregazione”, per la sua disciplina<sup>14</sup>.

Una conferma ulteriore della tesi sostenuta dal nostro autore.

Ma se quella ricostruzione può facilitare il problema delle scelte, non lo risolve certamente, così che dobbiamo ogni volta interrogare la nostra coscienza nel dover decidere tra l’etica dei principi e quella della responsabilità, soprattutto quando le nostre scelte implicano conseguenze sugli altri.

Naturalmente nel volume c’è molto di più; qui mi sono limitato a toccare e commentare solo alcuni punti che ho ritenuto cruciali, e che valgono soprattutto come sollecitazione alla sua impegnativa, ma affascinante lettura.

Non so se Schiattarella condivida in tutto o in parte alcune di queste considerazioni. Ma il fatto non è dirimente, perché la funzione principale di lavori come il suo è quello di aiutare ad ‘evadere dalle vecchie idee’

10 Ferrajoli L., La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale; Bobbio N., Stato liberale e «Stato di benessere», alcune critiche. Ambedue in Fano E. (a cura di) (1983), *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, Bari, De Donato, rispettivamente alle pp.419-429 e pp.373-376.

11 Caffè F. (1986), Il neoliberismo contemporaneo e l’eredità intellettuale di Francesco Ferrara, in Caffè F., *In difesa del «welfare state», saggi di politica economica*, Torino, Rosenberg&Seller, p.37.

12 Schumpeter J.A. (1971), Scienza e ideologia, in Caffè F. (a cura di), *Economisti moderni*, Bari, Laterza, pp.245-264. Il saggio di Schumpeter costituisce la relazione introduttiva presidenziale innanzi alla sessantunesima riunione annuale dell’American Economic Association (1949).

13 Magris C. (1996), Utopia e disincanto, in Magris C. (1999), *Utopia e disincanto. Saggi 1974-1998*, Milano, Garzanti, pp.8-16.

14 Roncaglia A. (2019), *L’età della disgregazione. Storia del pensiero economico contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza.

– la cosa più difficile come riconosceva Keynes – e di porre problemi importanti, suggerendo alcuni percorsi che li rendano più chiari per una loro possibile soluzione.

Il tentativo di ridurre l'economia e scienza fisica e la filosofia dell'economia a quella della scienza ha finito per seguirla in quella deriva infeconda e defatigante, ma con effetti ancor più perniciosi, che segnalava Popper nella sua logica della ricerca scientifica. Quella di cercare la precisione e il rigore logico assoluto di per sé, e non quanto basti per risolvere i problemi, allontanandosi spesso dalla realtà e dimenticandosi di porre i grandi e più pressanti problemi dell'uomo. Una critica che fece il filosofo al Circolo di Vienna<sup>15</sup>. E una analoga e più di recente, viene anche dal grande fisico Stephen Hawking<sup>16</sup>.

Il volume di Schiattarella è anche un buon antidoto per questa deriva. Così non si può che concludere con l'autore, alla fine della lunga traversata, che: "Il punto di partenza di ogni riflessione nella disciplina non può che essere la consapevolezza che l'economia può essere una disciplina fondata sui valori di una società democratica". E Federico Caffè ci ricorda che quella ricercata utopia esiste da tempo, ancorché dimenticata e cercata altrove: "il nuovo modello di sviluppo si trova già, nelle sue ispirazioni ideali, nella Prima parte della nostra Costituzione": un'utopia 'possibile', concreta e decisamente democratica.

## Giuseppe Amari

Fondazione Giacomo Matteotti

15 "[...]ritengo che la vera causa della dissoluzione del Circolo di Vienna e del positivismo logico non è data dai tanti suoi gravi errori dottrinali [...], ma dallo scemare dell'interesse per i grandi problemi: il concentrarsi sulle *minutiae* (sui 'rompicapi') e specialmente sul significato delle parole: in breve il suo scolasticismo. Questo fu il suo retaggio per i suoi successori, in Inghilterra e negli Stati Uniti" (Popper Karl R. (1976), *La ricerca non ha fine. Autobiografia intellettuale*, Roma, Armando Editore, p.93).

16 Stephen Hawking (2018), *Le mie risposte alle grandi domande*, Milano, Rizzoli.

## Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale

Fabrizio Barca, Patrizia Luongo (a cura di) – Bologna, il Mulino, 2020, pp.280

Negli ultimi decenni, la crescita della disuguaglianza – dei redditi, della ricchezza, ma non solo – all'interno della maggior parte dei Paesi del mondo, è ormai un fatto ampiamente assodato e variamente interpretato. D'altra parte, descrivere e spiegare questi sviluppi non è l'obiettivo del volume curato da Fabrizio Barca e Patrizia Luongo e frutto del lavoro del Forum Disuguaglianze Diversità. Piuttosto, il volume vuole configurare una proposta politica organica e documentata finalizzata a ridurre le disuguaglianze in Italia, individuate come fonte di ingiustizia e di limite alla crescita del benessere collettivo del Paese. Non entrerò qui nel merito delle quindici proposte delineate dal Forum, bensì cercherò di mettere in evidenza quelli che a mio avviso sono pregi e limiti del testo, iniziando dai primi.

Il volume mi è piaciuto per quattro principali ragioni. In primo luogo, in un'epoca nella quale la politica è costantemente chiamata a giustificare le proprie scelte sulla base di una teoria economica – e spesso sulla base di una *certa* teoria economica – il volume sostiene la necessità di ridurre le disuguaglianze anche perché ciò è giusto, e non solo perché è anche economicamente vantaggioso. In secondo luogo, rifiuta l'ipotesi che la crescita della disuguaglianza sia figlia di "*forze esogene ineluttabili*", richiamando quindi la politica alle proprie responsabilità. Terzo, il volume sostiene con forza il ruolo dell'impresa pubblica e della politica industriale. Infine, richiama l'impresa privata alla propria responsabilità sociale.

Tre elementi all'interno del volume mi hanno tuttavia lasciato dei dubbi. Il modello interpretativo utilizzato prevede che la direzione di causalità vada dalla disuguaglianza alla minore crescita, passando per una minore produttività; ciò giustifica infatti la necessità di intervenire prioritariamente sulle fonti della disuguaglianza più che direttamente sulla produttività, razionalizzata più come un sintomo che come una causa del declino italiano. Per spiegare questo nesso, autrici e autori si rifanno al senso di maggiore coinvolgimento che una società più giusta garantirebbe. Questo è possibile, ma, da un lato, relega un po' frettolosamente in secondo piano il ruolo degli incentivi individuali, dall'altro non riesce a dare conto del perché in alcuni Paesi (Germania, Stati Uniti ad esempio) siano cresciute sia la disuguaglianza che la produttività. Soprattutto nel caso italiano, l'obiettivo diretto di incrementare la produttività attraverso gli investimenti rimane a mio avviso prioritario proprio come preconditione alla creazione e quindi redistribuzione delle risorse (sull'argomento, si vedano P. Sestito e R. Torrini, *Molto rumore per nulla*, 2020).

Quand'anche poi si volesse tralasciare il nesso intermedio della produttività e ci si concentrasse sull'effetto diretto, attraverso il principio della domanda effettiva, che una distribuzione del reddito maggiormente sbilanciata verso la coda bassa presumibilmente avrebbe sulla domanda aggregata e quindi sulla crescita economica, altri aspetti rimarrebbero in ombra. Due su tutti. Da un lato, la domanda proveniente dalla parte più a sinistra della distribuzione del reddito potrebbe essere in misura maggiore rivolta a beni prodotti all'estero, e quindi avere scarsa presa sulla crescita interna. Più in generale, mi sembra trascurato all'interno del volume il problema di *quale* domanda dovrebbe essere stimolata per massimizzare gli effetti sulla crescita. Dall'altro, sebbene si dichiara che l'obiettivo della crescita economica deve essere compatibile con quello della sostenibilità, non si spiega come. La tecnologia ci salverà? Ovvero: l'avanzamento tecnologico ci consentirà di non dover scendere a compromessi con l'obiettivo della crescita, comunque postulato all'interno del volume? La questione ha riflessi non trascurabili in termini di disuguaglianza.

Infine, da lavorista mi sorprendono due assenze in materia di politiche del lavoro: si denuncia la precarietà, ma non si parla di riorganizzazione delle forme contrattuali; si mette in luce la disomogeneità delle tutele del reddito, ma non si parla di riforma degli ammortizzatori sociali. Va detto, d'altra parte, che il volume è concepito come una parte soltanto di un progetto di più ampio respiro, al quale il Forum Disuguaglianze Diversità sta dedicando e dedicherà ulteriore impegno, e che quindi quelle che sembrano domande senza risposta potrebbero trovarne una nel prossimo futuro.



Fabio Berton

Università di Torino

## Next Generation EU e PNRR Italiano. Analisi, governance e politiche per la ripresa

**Giacomo D'Arrigo, Piero David** – Soveria Mannelli, Rubbettino, 2022, pp.234

Si scrive PNRR ma si legge Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e rappresenta una grande occasione per lo sviluppo del Paese, meritevole di una narrazione efficace dei contenuti e delle opportunità, adesso, e dei risultati e degli impatti, in futuro.

Il volume di Giacomo D'Arrigo e Piero David contribuisce a delineare una tappa importante nello storytelling scientifico sul PNRR. Entrambi gli autori hanno alle spalle solide esperienze nel mondo delle politiche pubbliche e della ricerca scientifica. D'Arrigo è stato Direttore generale dell'Agenzia nazionale per i Giovani e ora è docente presso l'Università di Messina. David è ricercatore in Economia applicata presso l'ISMED-CNR e ha conseguito un Dottorato di ricerca in Economia e istituzioni. Il volume, infatti, presenta un background da analisi scientifica applicata alle politiche pubbliche comunitarie e nazionali e si inserisce a pieno titolo tra i testi di riferimento nell'ambito del PNRR e delle politiche pubbliche post-pandemia accanto a *I fondi europei: guida al Next Generation EU e al Qfp* del prof. Luciano Monti e *Il Manuale del PNRR* a cura di Francesco Sciaudone e Bernardo Giorgio Mattarella.

Il volume di D'Arrigo e David entra nel dibattito pubblico sul PNRR e sulle politiche messe a terra per fronteggiare l'emergenza pandemica con una spiccata onestà intellettuale e un taglio approfondito che affonda le radici nel passato. Non a caso, l'approccio analitico al Next Generation EU e al PNRR mira a indagare chiaramente gli elementi di forza ma anche gli elementi di dubbio e i limiti delle azioni messe in campo.

Il volume garantisce un'utile carrellata delle politiche pubbliche comunitarie a partire dal 2008 e una approfondita disamina delle decisioni prese a livello comunitario dal maggio 2020 in poi, fino alla definizione dei Piani nazionali.

A ricordare l'importanza del momento storico che stiamo vivendo, il libro si apre con una citazione di Luigi Einaudi "Nella vita delle nazioni di solito l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile". La frase è del 1956 ma sembra descrivere alla perfezione i nostri giorni. L'Italia e l'Unione europea, infatti, sono all'interno di uno di questi attimi fuggenti e il Next Generation EU e il PNRR hanno posto le basi essenziali per il rilancio economico e sociale degli Stati membri e per dare nuova linfa vitale al progetto europeo.

La contingenza storica, del resto, appare piuttosto impegnativa e assomma tre momenti negativi: la crisi finanziaria del 2008, l'emergere dei nazionalismi che hanno fatto vacillare la costruzione europea fino alla Brexit e, infine, il 'cigno nero', una pandemia mondiale che ha colpito tutto e tutti.

Le prime fasi post pandemia hanno colto l'Unione europea impreparata, ma dopo i primi tentennamenti è stata messa in campo una significativa ondata di politiche pubbliche che l'hanno rilanciata e rafforzata, a partire dall'identità comune e dalla coesione territoriale. Un nuovo piano Marshall per l'Europa, considerato che è dalla fine della Seconda guerra mondiale che non si vedevano politiche pubbliche di questa portata e, in particolar modo, realizzate con estrema rapidità.

Riprendendo un articolo dell'allora Ministro delle Finanze tedesco Olaf Scholz pubblicato sul *Die Zeit* del 20 maggio 2020, gli autori parlano di "momento hamiltoniano" dell'Europa, riferendosi a quel momento storico che *mutatis mutandis* ha rappresentato il fondamento per la nascita degli Stati Uniti moderni. Nel 1790, Hamilton, a tutti gli effetti uno dei padri fondatori degli Stati Uniti, riuscì nell'impresa di trasformare il debito accumulato dalle 13 Colonie durante la lotta per l'indipendenza dal Regno Unito in debito pubblico del nuovo Stato federale, ponendo così le basi per la nascita dei moderni Stati Uniti. È immediato il parallelismo con l'Unione europea considerando le decisioni che sono state assunte a Bruxelles a seguito della necessità di intervenire a sostegno degli Stati membri e dell'UE nel suo complesso.



Tra i punti di forza del volume c'è la capacità di essere poliedrico e rappresentare una base operativa e scientifica di analisi non solo per gli addetti ai lavori ma anche per le aziende, gli studenti, i ricercatori e per i cittadini comuni che intendono approcciarsi per la prima volta alle tematiche del PNRR.

È ravvisabile, invece, un limite 'congenito' collegato all'assenza di riferimenti alla prime fasi attuative del Piano, non certo per volontà degli autori ma perché a dicembre 2021 eravamo ancora in una fase di definizione della governance e delle procedure di riferimento. Non è escluso che gli autori stiano già pensando a un ulteriore approfondimento dedicato all'attuazione del PNRR e agli impatti degli interventi sullo sviluppo dei territori e sull'incremento della qualità della vita dei cittadini.

L'importanza del Next Generation EU è del resto ribadita nell'ambito del profilo economico della governance a corredo, che potrebbe rappresentare, come ha giustamente auspicato Lionello e gli autori riportano tra le pagine, "un primo passo importante verso lo sviluppo di una politica macroeconomica europea" definita sia attraverso il finanziamento di alcuni settori e politiche piuttosto che di altre (la politica di coesione rispetto alla politica agricola), sia attraverso il vincolo di impegno di spesa in determinati ambiti (il sostegno alle iniziative e attività in favore della transizione ambientale ed energetica).

Una menzione ad hoc merita la sezione del volume dedicata alle "condizionalità politiche" dell'erogazione delle risorse del Next Generation EU, con una lunga disamina dei principi e dei valori che sono posti a fondamento dell'Unione europea, uno su tutti la piena attuazione dello Stato di diritto, e che non sono assolutamente trattabili. Da queste convinzioni, l'inserimento di uno strumento, denominato "freno di emergenza", per cui singoli Stati possono chiedere al Consiglio europeo di intervenire qualora si ravvisino motivi di non aderenza ai comuni impegni riguardanti la gestione dei PNRR di altri Stati.

Il volume si chiude con un capitolo dedicato alle prospettive future del PNRR. L'occasione storica dimostra che gli Stati non possono sbagliare e devono essere in grado di realizzare politiche pubbliche efficaci. La differenza possono farla le persone deputate a gestire i processi di attuazione delle *policies* e in questo snodo il punto di svolta è rappresentato dalle competenze e dalla capacità amministrativa delle PA centrali e locali, senza trascurare i comunicatori, i social media manager e i giornalisti impegnati nella definizione e nell'attuazione dello storytelling del Piano.

Dalle pagine del volume si evince chiaramente quanto la comunicazione del PNRR rappresenti una fase integrativa dell'efficacia nell'attuazione del Piano. Si tratta di una rivoluzione culturale e di un grande progetto di cambiamento, ma il PNRR rappresenta l'occasione giusta per questa inversione di tendenza e per continuare a sedimentare l'identità europea sui territori.

La comunicazione pubblica rivolta ai cittadini e una strategia di marketing istituzionale possono essere utili per migliorare la conoscenza e la reputazione del PNRR, ma anche per migliorare la progettualità del Piano e incidere così sull'efficacia e l'efficienza delle politiche.

## Lucio Lussi

Agenzia per la Coesione territoriale

## Il lavoro operaio digitalizzato. Inchiesta nell'industria metalmeccanica bolognese

Francesco Garibaldi, Matteo Rinaldini (a cura di) – Bologna, il Mulino, 2022, pp. 216

*Il lavoro operaio digitalizzato* rappresenta uno studio estremamente originale, di notevole interesse, per le analisi finalizzate a determinare impatti diversificati dell'innovazione tecnologica digitalizzata sulle forme organizzative della produzione e del lavoro. Un aspetto di particolare interesse del libro è quello di affrontare il tema con riferimento non ai recenti contesti generati da una completa digitalizzazione di ogni fase e luogo produttivo, come le Platform work, originatisi dopo la crisi finanziaria del 2008: contesti privi di qualsiasi forma di internalizzazione e storicizzazione del luogo e del processo produttivo, sistemi di produzione radicalmente esternalizzati, su cui esiste una ampia letteratura.

Il testo si mostra, invece, come un prezioso contributo conoscitivo che analizza tangibilmente l'impatto dell'innovazione tecnologica digitale nelle forme storicamente riconoscibili della produzione industriale italiana, riferendosi in particolare al segmento metalmeccanico – in una particolare area produttiva estremamente dinamica – emblematico di un contesto produttivo tradizionale, caratterizzato da processi di produzione in gran parte internalizzati e con un'alta concentrazione di lavoro operaio, che agisce, in termini di socializzazione produttiva, negli stessi tempi e luoghi. Lo studio è, quindi, finalizzato alla rappresentazione dei cambiamenti intercorsi, a livello organizzativo e sindacale, in alcune comunità industriali con l'implementazione di varie forme di tecnologia digitalizzata racchiuse nel concetto di Industria 4.0. L'analisi appare complessa e articolata, e presenta diverse dimensioni di indagine, che ci restituiscono da differenti prospettive la relazione tra produzione, lavoro e automazione. Una prima sezione del testo, infatti, ripercorre le principali interpretazioni storiche, presenti nella letteratura internazionale, riguardo l'impatto dell'automazione su lavoro e produzione, precludendo ad una seconda parte dedicata alla presentazione e descrizione dei risultati dell'indagine conoscitiva sull'implementazione e l'impatto della digitalizzazione del lavoro operaio nelle industrie metalmeccaniche del bolognese. Il volume, infine, ci offre una ricostruzione storica dei processi di negoziazione sindacale e del sistema di relazioni industriali nel contesto considerato dall'analisi di campo, anche in risposta ai diversi effetti dell'automazione sull'organizzazione del lavoro. Quest'ultima dimensione di analisi si concentra su tre passaggi fondamentali, che segnano anche una evoluzione radicale delle forme di digitalizzazione applicate alla produzione: 1) gli anni Settanta con le prime forme di introduzione della tecnologia cibernetica nell'industria italiana, caratterizzati in termini di rivendicazioni e organizzazione sindacale dal fenomeno dell'autunno caldo, generante nuove forme di rappresentanza sindacale dei lavoratori; 2) i primi anni Novanta caratterizzati da un importante accordo tra le parti sociali (accordo luglio 1993) anch'essi contraddistinti da una nuova evoluzione dei processi di produzione; 3) gli anni della ripresa economica post-crisi finanziaria del 2008 fino ad arrivare ai giorni della crisi sanitaria del 2020.

In riferimento alla prima dimensione conoscitiva affrontata nel testo, quella della ricostruzione del dibattito teorico caratterizzante la relazione tra innovazione tecnologica e produzione, la rassegna della letteratura è molto ampia e prende in considerazione i diversi passaggi che storicamente hanno caratterizzato le interpretazioni relazionali tra tecnologia, produzione e lavoro, fin dagli anni della genesi del concetto di automazione applicata alla produzione, riferibile alle prime grandi macchine termodinamiche della prima rivoluzione industriale. Vengono poi evidenziate le teorie relative all'impatto della tecnologia come elemento di progressiva sostituzione della centralità della forza lavoro, dalle interpretazioni teoriche riferibili a processi di compensazione lavorativa tecnologica, alle analisi che evidenziano l'esigenza di investire in competenze e qualifiche maggiori della forza lavoro per orientare positivamente la digitalizzazione dei processi produttivi, fino ad arrivare alle più recenti teorie della polarizzazione delle professioni, determinata dall'impatto della



tecnologia sul lavoro, e al generalizzato effetto di dequalificazione del lavoro umano al di là delle competenze professionali in possesso di ciascun lavoratore che la digitalizzazione determina. Come già evidenziato il maggiore contributo conoscitivo del testo è rappresentato dalla capacità di rappresentarci concretamente, mediante un'indagine conoscitiva qualitativa sul campo, come diversi aspetti della digitalizzazione (informatizzazione, robotizzazione, *Internet of Things*) modificano il tessuto organizzativo delle aziende industriali italiane, gli obiettivi del management, l'organizzazione del lavoro, le relazioni industriali, le forme di negoziazione e rivendicazione sindacale. L'indagine, realizzata dalla fondazione Sabbatini per conto della FIOM CGIL di Bologna, sembra porsi all'interno di un percorso di conricerca, coinvolgendo fin dalle prime fasi della sua progettazione — nella costruzione degli strumenti, nell'organizzazione delle interviste e nei temi da affrontare — le rappresentanze sindacali (RSU) delle diverse aziende individuate. I capitoli 6 e 7 ci offrono così, i risultati della ricerca, concentrandosi sulle modifiche intervenute con l'implementazione del concetto di Industria 4.0 sulle forme organizzative del lavoro. In tal senso ci vengono fornite informazioni dettagliate sui cambiamenti prodotti nella quotidianità della vita produttiva di una azienda metalmeccanica italiana. Si evidenzia, così, in maniera chiara, mediante una descrizione delle singole fasi di diverse tipologie di processi produttivi digitalizzati, un aspetto di estrema rilevanza che chiarisce e orienta il significato dell'ultima fase di evoluzione dell'automazione industriale: la radicale complementarità e interconnessione tra l'insieme delle tecnologie digitali presenti nel concetto di Industria 4.0 e i principi della *Lean production*. La digitalizzazione algoritmica permette una velocità nell'acquisizione dei dati, delle informazioni di ogni fase del processo produttivo, che consente di rimuovere alcune storiche criticità nella piena affermazione di una produzione agile, che proprio nella integrazione e condivisione del dato basava fin dalle sue origini la sua filosofia produttiva. L'affermazione dei diversi processi produttivi che caratterizzano la cultura *Lean* riesce a esprimere una maggiore quantità di lavoro, mantenendo intatto l'orario lavorativo grazie all'evoluzione tecnologica rappresentata dalle diverse forme di digitalizzazione. Una relazione capace di aumentare il lavoro e la produttività senza la necessità di assumere maggiore forza lavoro. Tali riflessioni presenti nel testo in maniera indiretta sembrano ricondurci a similari analisi presenti in contesti lavorativi digitalizzati completamente differenziati, quelli delle Platform work, anch'essi caratterizzati da una piena integrazione tra i principi *Lean* e l'evoluzione algoritmica dell'automazione produttiva. Nella descrizione del ciclo produttivo di una delle aziende manifatturiere oggetto dell'indagine, viene evidenziata la connessione di tutti gli strumenti di serraggio ad un unico sistema wireless. Tale modello organizzativo permette di acquisire continue informazioni su ogni fase della produzione, grazie ad un supervisore virtuale che orienta e guida le azioni di ciascun lavoratore, collegandole a quanto stabilito dal piano datoriale centrale. Un fenomeno di controllo e monitoraggio di ogni singola prestazione lavorativa tramite una supervisione digitale, che non appare molto distante dalle dinamiche di organizzazione del lavoro tipiche delle Platform work, anche se svolte in un contesto privo di qualsiasi elemento di internalizzazione del ciclo produttivo. Il testo esprime, così, chiaramente, come la digitalizzazione del lavoro e l'affermazione dei principi *Lean* si configurino come fenomeni aderenti ad una stessa radice culturale. L'evoluzione di ogni forma di digitalizzazione produttiva, che evidenzia la necessità di velocizzare al massimo l'acquisizione e il controllo del dato, non sarebbe stata possibile senza l'affermazione dei principi tayloristi riferibili alla cultura della *Lean production*. L'ottenimento del dato tramite strumenti digitali è presente fin dalle origini della produzione agile, con le prime macchine cibernetiche negli anni '70 che garantivano una crescita delle diverse manifestazioni della produzione *Lean*, dato che Alquati, nelle analisi sul lavoro operaio soggetto alle prime forme di digitalizzazione cibernetica nella Olivetti di Ivrea, definiva informazione operativa operaia, in cui la supervisione virtuale del lavoro operaio evidenziata nel libro presentato veniva definita con la nota formula il bit salda l'atomo operaio al piano datoriale centrale. Il testo Il lavoro operaio digitalizzato ha il merito, così, dopo quasi 50 anni, di riportarci nuovamente all'interno di una analisi concreta di come la digitalizzazione e la cultura *Lean*, nelle loro nuove forme evolutive, plasmano dinamiche organizzative della produzione e del lavoro. Riconfigurazioni organizzative che, nelle aziende industriali metalmeccaniche caratterizzate da una lunga storia di relazioni industriali, vengono discusse e affrontate dalle rappresentanze sindacali, che si esprimono anche nella determinazione di nuovi accordi contrattuali, dinamica, purtroppo, assente o appena in fieri nell'altro grande contesto del lavoro digitalizzato contemporaneo, quello delle Platform work.

Massimo De Minicis

INAPP

## La fabbrica delle competenze e della dignità. Idee e progetti per il PNRR: Next Generation Italia

Luigi Campagna, Marino Lizza, Luciano Pero – Bologna, il Mulino, 2021, pp.280

Il volume è organizzato su tre capitoli che, a partire dalla riflessione comune sull'opportunità che il PNRR costituisca un'occasione per valorizzare e incrementare le competenze della forza lavoro e superare il *mismatch* tra domanda e offerta, affronta tre questioni distinte ma strettamente collegate: nel primo capitolo Marino Lizza si occupa di orientamento; nel secondo Roberto Rossini presenta dati ed esperienze sull'apprendistato calato nei territori e nel terzo Luigi Campagna e Luciano Pero realizzano un'accurata analisi sulla necessità di realizzare una nuova stagione di formazione continua, che coniughi cittadinanza attiva e occupabilità. Completano il volume gli interventi di alcuni stakeholder. Il volume è sicuramente utile per chi voglia orientarsi sul tema, avere contezza delle statistiche e dell'evoluzione normativa degli anni recenti, anche se la parte più strettamente progettuale riferita al PNRR è sviluppata soprattutto nel capitolo sulla formazione continua.



Il capitolo dedicato al ruolo dell'orientamento si sofferma sui diversi momenti in cui si realizzano le scelte importanti per il futuro professionale (e non) degli individui. Si tratta di percorsi in cui la gestione dell'incertezza dovrebbe essere affidata a metodi finalizzati da un lato alla definizione delle inclinazioni e talenti dei singoli e dall'altro alla capacità di analisi del mercato del lavoro. Esemplicativo di queste tecniche il set di domande riportate a pagina 40: esse consentono di concentrare l'attenzione sulle inclinazioni personali dei singoli e realizzare percorsi formativi e professionali efficaci e gratificanti. Sullo sfondo alcuni temi di scenario, come la contraddizione tra l'elevato numero di liceali e la bassa percentuale di laureati 30-34 anni, il primato italiano dei Neet, il tessuto produttivo composto da piccolissime imprese, l'interferenza spesso eccessiva delle famiglie nelle scelte scolastiche dei figli e l'assenza di un sistema omogeneo di orientamento incardinato nelle istituzioni scolastiche. Proprio la riflessione sul ruolo dell'istituzione scolastica avrebbe potuto essere ampliata in chiave progettuale, anche perché i limiti del sistema educativo non si esauriscono certo nella mancanza di promozione omogenea sul territorio di percorsi di orientamento e sulla inadeguatezza nella dotazione hard e soft delle stesse strutture scolastiche, considerato che un inefficace sistema di orientamento è soltanto una delle cause della disoccupazione giovanile, della dispersione scolastica e del basso livello di occupazione giovanile.

Il capitolo sull'apprendistato e sul sistema di formazione duale ha il merito di presentare un quadro articolato di statistiche sulla dinamica dei contratti di apprendistato, soffermandosi sulla centralità dei mestieri del made in Italy e sull'importanza di percorsi di formazione professionalizzanti che consentano di migliorare la preparazione tecnica dei giovani grazie a esperienze radicate nel territorio. Tuttavia, nonostante si chiarisca che per la riuscita dei percorsi è cruciale la serietà degli stessi e la certificazione delle competenze raggiunte, è solo accennato il ruolo della valutazione condivisa delle esperienze utile al riconoscimento sia dei percorsi di apprendistato virtuosi che di quelli poco qualificanti, su cui alcuni osservatori pure hanno espresso forti riserve anche a partire dalle discussioni sviluppate a inizio 2022.

Le riflessioni su orientamento e apprendistato conducono al capitolo sulla formazione permanente, probabilmente il cuore del volume, in cui all'analisi di scenario si associa un quadro organico di proposte sulla necessità di un vasto programma di formazione continua di massa. Gli autori ricordano come, per raggiungere l'obiettivo dell'incremento di produttività e superamento delle debolezze strutturali della nostra economia, agli investimenti in tecnologia vada affiancato anche il ripensamento su ruolo e peso della formazione continua, poiché i sistemi organizzativi che ostacolano innovazione e produttività sono tra le cause dell'arretratezza del sistema imprenditoriale italiano. Nel capitolo si forniscono inoltre elementi per comprendere la complessità della fase economica attuale, caratterizzata da tre rivoluzioni (le nuove catene

del valore globale, l'innovazione digitale e l'integrazione tra diversi tipi di tecnologie, la maggiore integrazione europea e lo sviluppo di piattaforme industriali integrate) che pongono sfide complesse, rispetto alle quali soltanto un terzo delle imprese italiane sembra essere attrezzato. In futuro i cambiamenti sono destinati ad accentuarsi, con la conseguente revisione di ruoli e professionalità: serviranno maggiori competenze digitali, diagnostiche, di miglioramento continuo, di innovazione di tipo tecnico-scientifico, che puntino anche alla maggiore responsabilizzazione e autonomia dei soggetti. Secondo gli autori, nei prossimi decenni, "a fronte di un sistema di formazione continua stagnante e caratterizzato da scarse sinergie, confusioni e debolezze strutturali, le forze di lavoro del nostro Paese si troveranno in una situazione che in parte è paragonabile agli anni Settanta e alla stagione delle 150 ore, ma che in parte è ancora più critica a causa di gap di conoscenze più profondi e molto più diffusi in ampiezza e dello stato critico in cui si trova il sistema oggi". Per questo sarà necessario un sistema condiviso, in cui vadano anche innovati e resi più organici i sistemi di erogazione, con analisi dei fabbisogni accurate e progettazioni mirate. Va trovato il tempo e lo spazio, scardinando il pregiudizio per cui la formazione è un lusso e uno spreco di risorse.

**Francesca della Ratta-Rinaldi**

INAPP

# Per proporre un articolo

La Rivista pubblica articoli sui temi legati a monitoraggio, analisi e valutazione delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, delle politiche sociali e, in generale, tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sinappsi pubblica solo articoli inediti. I contributi non possono pertanto riguardare articoli già pubblicati, anche solo in parte, su altre riviste italiane e straniere o essere contemporaneamente proposti ad altre riviste per la pubblicazione. I contributi possono essere proposti in lingua italiana o in lingua inglese. Gli articoli devono essere inviati in formato word all'indirizzo di posta elettronica [sinappsi@inapp.org](mailto:sinappsi@inapp.org).

I testi vanno corredati con la scheda di accompagnamento contenente la dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (<https://bit.ly/3cjd3sz>) e dagli allegati (vedi infra).

## Procedure

Ogni proposta, dopo la verifica della presenza dei requisiti minimi di pubblicabilità (rispetto delle norme editoriali) è soggetta all'esame preliminare del Comitato editoriale. Se giudicato coerente con gli obiettivi e gli standard qualitativi della Rivista, il testo è sottoposto, in forma anonima, al giudizio di due referee (*double blind peer review*, ovvero autori e revisori reciprocamente sconosciuti). Il testo inviato ai revisori non deve pertanto contenere informazioni sull'identità degli autori. Questi sono quindi tenuti a minimizzare le autocitazioni e qualsiasi altro connotato che possa favorire la loro identificazione da parte dei revisori.

Il processo di revisione da parte dei referee potrà dar luogo a uno dei seguenti esiti: accettazione; accettazione subordinata a modifiche minori; accettazione subordinata a modifiche rilevanti; da sottomettere a riesame previa modifiche e senza impegno di successiva accettazione; rifiuto. L'accettazione subordinata a modifiche prevede la revisione da parte degli autori, che dovranno rendere evidenti nel testo le modifiche effettuate. Quando l'articolo è accettato per la pubblicazione, gli autori trasferiscono automaticamente all'Inapp ogni diritto di copyright, garantendo la possibilità della più ampia diffusione.

Agli autori sarà consegnata la prima bozza per la correzione, con l'invito a restituirla entro una data prefissata. Sulla prima bozza potranno essere apportate solo modifiche marginali. La correzione della seconda bozza sarà eseguita a cura della Redazione.

## Dimensione e criteri di stesura dei testi:

- pagina formato A4;
- da 30.000 a 50.000 caratteri complessivi per articolo, spazi inclusi, comprese tabelle e figure (testi di dimensione superiore devono essere concordati con la Redazione, indicando i motivi per cui non è possibile rispettare i limiti previsti);
- titolo max 50 caratteri, eventuale sottotitolo max 70 caratteri, ma se è presente il sottotitolo, il titolo può avere un massimo di 30 caratteri;
- paragrafi numerati (solo primo livello); la Redazione può intervenire sul titolo proponendo modifiche agli autori;
- numero di tabelle + figure non superiore a 10 (non duplicare le informazioni fornite dalle tabelle con quelle dei grafici e del testo dell'articolo);
- tabelle e figure sempre numerate (ad esempio Tabella 1, Tabella 2 ecc.; Figura 1, Figura 2 ecc.), con titolo, fonte e anno. Possono essere utilizzati colori;

- note esplicative inserite a piè di pagina;
- richiami bibliografici inseriti nel testo entro parentesi tonde, con l'indicazione del cognome dell'autore da citare, seguito dalla data della pubblicazione originale ed eventualmente dalla/e pagina/e di riferimento della citazione riportata nel testo (Cognome autore data, numero pagina). A ogni richiamo deve corrispondere la fonte completa in bibliografia, inserita a fine saggio (vedi Norme bibliografiche);
- lo stesso sistema di rinvio alla bibliografia finale si adotta all'interno delle note a piè di pagina.

### **Allegati**

L'articolo va corredato con:

- una breve nota biografica (circa 600 caratteri spazi inclusi), elaborata in base al seguente modello: «Ricercatore/ trice, assegnista (oppure insegna) presso l'Istituto/Università (Denominazione). Aggiungere eventualmente, altri incarichi di prestigio. Fra le pubblicazioni recenti si segnalano: (indicare un max di due lavori). Indirizzo e-mail»;
- dichiarazione, sotto propria responsabilità, di originalità della proposta (presente all'interno della scheda di accompagnamento);
- abstract in italiano e abstract in inglese di max 600 caratteri ciascuno, spazi inclusi;
- tre parole chiave in italiano e tre corrispondenti keyword in inglese;
- il file in formato.excel delle figure e dei grafici inseriti anche nel testo, un elemento per foglio, con numerazione corrispondente a quanto indicato nell'articolo.

# Norme bibliografiche

## Requisiti della bibliografia

- deve essere unica e collocata alla fine del lavoro;
- deve indicare esclusivamente le opere citate nel testo e nelle note ed essere aggiornata;
- deve prevedere l'ordine alfabetico per cognome dell'autore o del curatore, del primo autore o curatore nel caso di più nomi, e l'ordine cronologico di pubblicazione delle opere dalla più recente alla meno recente (per opere dello stesso autore pubblicate nello stesso anno, si usino le indicazioni a, b, c);
- i lavori di più autori vanno riportati con tutti i nomi.

## Monografie

### Autori:

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori separati da virgole.

### Curatori:

Cognome curatore e iniziali puntate del nome (a cura di) (anno tra parentesi), *Titolo del volume in corsivo*. Se è presente, il sottotitolo va sempre in corsivo preceduto dal punto, Luogo, Editore

Per i testi stranieri mettere (eds.) al posto di (a cura di) nel caso di più curatori, (ed.) nel caso di curatore unico.

Nel caso di più curatori, mettere tutti i curatori separati da virgole.

Se la monografia fa parte di una collana, inserire nome della collana e relativo numero dopo il titolo.

## Articoli di riviste/periodici

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'articolo in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, Titolo del periodico/rivista in corsivo, annata<sup>1</sup>, numero anno reso con n. e numero in cifre, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.33-45).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori. Se presente, inserire il DOI tra parentesi uncinate < > senza spazi dopo e prima.

## Estratti da monografie

Cognome autore e iniziali puntate del nome (anno tra parentesi), Titolo dell'estratto in tondo. Se è presente, il sottotitolo va preceduto dal punto, in Cognome autore e iniziali puntate del nome, *Titolo del volume in corsivo*, Luogo, Editore, pagine di inizio e fine articolo reso con pp. ...-... (senza spazio dopo il punto. Es.: pp.40-60).

Nel caso di più autori, mettere tutti gli autori.

Se il volume di estrazione è a cura di, seguire le indicazioni per i volumi con curatore.

## Testi Inapp

I testi Inapp seguono le indicazioni precedenti. Le monografie però devono SEMPRE riportare Inapp fra gli autori o curatori.

<sup>1</sup> Annata: insieme di fascicoli di un periodico pubblicati nel corso di un anno o di un periodo editoriale determinato.  
Fonte <http://elearning.unimib.it/mod/glossary/view.php?id=13076>

## Letteratura grigia

La letteratura grigia segue le precedenti indicazioni rispetto al metodo Autore/Data. È necessario riportare sempre tutti gli elementi utili a rintracciare la pubblicazione:

Autori/Ente autore (anno), titolo del contributo, *informazioni aggiuntive*. Se disponibili, riportare il link al documento e/o il DOI tra parentesi uncinata < > senza spazi dopo e prima.

## Giurisprudenza

Organo giurisdizionale emanante (Cassazione, Tribunale, Consiglio di Stato), tipo di atto adottato (Sentenza, Ordinanza, Decreto), sezione dell'organo emanante (non sempre presente), data della pronuncia, numero o nome delle parti (non sempre previsto. Se c'è il nome della parte dopo la data si tratta di un provvedimento della giurisdizione penale).

## Legislazione

In ogni capitolo la prima citazione deve essere completa.

(Es. D.P.R. 26 luglio 1976 n.752, Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige in materia di ...)

Le citazioni successive possono essere in forma abbreviata.

(Es. D.P.R. n.752/1976)

La citazione degli articoli deve consentire l'individuazione precisa della disposizione normativa.

(Es. art. 5, comma 2, D.P.R. n.752/1976)

Citazioni all'interno del testo: legge n.150/2000, oppure L. n.150/2000

## Risorse elettroniche

Le risorse elettroniche seguono le indicazioni precedenti rispetto al metodo Autore/Data. È SEMPRE necessario mettere il link al testo e/o pagina web di riferimento. Per le pagine inserire la dicitura (consultato il ....). È comunque preferibile riportare le url brevi, utilizzando ad es. il sito <<https://bitly.com/>> per la trasformazione.

## ESEMPI

### Monografie

Campbell J.L., Pedersen O.K. (2014), *The national origins of policy ideas. Knowledge regimes in the United States, France, Germany and Denmark*, Princeton, Princeton University Press

Facchini C. (a cura di) (2008), *Conti aperti. Denaro, asimmetrie di coppie e solidarietà tra le generazioni*, Bologna, Il Mulino

Eichbaum C., Shaw R. (eds.) (2010), *Partisan Appointees and Public Servants, an International Analysis of the Role of the Political Adviser*, Cheltenham UK, Edward Elgar Publishing Limited

Eichhorst W., Wintermann O. (2005), *Generating Legitimacy for Labor Market and Welfare State Reforms. The Role of Policy Advice in Germany, the Netherlands and Sweden*, IZA Discussion Paper n.1845, Bonn, IZA <[https:// bit.ly/2RR3BDA](https://bit.ly/2RR3BDA)>

### Articoli di riviste/periodici

Craft J., Halligan J. (2017), Assessing 30 years of Westminster policy advisory system experience, *Policy Sciences*, 50, n.1, pp.47-62 DOI 10.1007/s11077-016-9256-y

### Estratti da monografie

Pattyn V., van Voorst S., Mastenbroek E., Dunlop C. A. (2017), Policy evaluation in Europe, in Ongaro E., Van Thiel S., *The Palgrave Handbook of Public Administration and Public Management*, Bristol, Policy Press, pp.105-11

**TESTI INAPP****Monografie**

Inapp, Checcucci P., Fefè R., Scarpetti G. (a cura di) (2017), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, Inapp Report n.3, Roma, Inapp

**Paper**

Quaranta R., Ricci A. (2017), *Riforma delle pensioni e politiche di assunzione. Nuove evidenze empiriche, italiane*, Inapp Paper n.3, Roma, Inapp

**Sinapsi**

Cassese S. (2018), Evoluzione della normativa sulla trasparenza, *Sinapsi*, VIII, n.1, pp.5-7

**Letteratura grigia**

Schulz M., Bressers D., van der Steen M., van Twist M. (2015), Internal Advisory Systems in Different Political-Administrative Regimes, *Prepared for the International Conference on Public Policy (ICPP) T08P06 – Comparing policy advisory systems at the second International Conference on Public Policy, Milan 2015*

Comité de suivi du Cice, France Stratégie (2016), Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Rapport 2016, *Evaluation, Septembre 2016* <https://bit.ly/2DeDsGv>

**Giurisprudenza****Corte Costituzionale**

Corte cost. 25 luglio 1995 n.376, in *Giur. cost.*, 1995, XL, 4, p.2750 ss.

**Corte di Cassazione**

Cass., sez. III, 14 ottobre 1991 n.10763, in *Dir. Trasp.*, 1993, VI, 3, p.847 ss.

Cass. pen., sez.un., 26 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2003, XLIII, 9, p.2579 ss.

Cass. pen., sez. VI., 3 novembre 2001, in *Riv. pen.* 2002, 1, p.31 ss.

Cass. civ., sez. lavoro, 29 maggio 1998, n.5348 Cass. pen., sez. I, 30 aprile 1992, Idda, in *C.E.D. Cass. Pen.*, n.190564

Cass. pen, sez. un., 6 novembre 1992, Martin, in *Cass. Pen.*, 1993, XXXIII, 2, p.280

Cass. pen., sez. IV, 21 ottobre 2005, in *Dir. Pen. Proc.*, 2006, XII, 2, p.200

Cass. pen., sez. V, d 24 ottobre 2002, De Vecchis, in *Guida dir.*, 2003, X, 10, p.86

**Consiglio di Stato**

Cons. Stato, sez. IV, 14 giugno 2005 n.3120, in *Foro Amm. CDS*, 2005, IV, 6, p.1728 ss.

**Corte dei conti**

Corte conti 16 luglio 2010 n.15, in *Riv. corte conti*, 2012, LXV, 3-4, p.10

**Corte d'Appello**

App. Napoli 3 novembre 2008, in *Foro it.*, 2009, CXXXIV, 5, pt. I, p.1476 ss.

**Corte d'Assise**

Corte Assise Milano 15 febbraio 2006, in *Giur. merito*, 2007, XXXIX, 3, p.783 ss., con nota di L.D. CERQUA

**Tribunale**

Trib. Roma 27 giugno 2005, in *Lavoro nella giur.*, 2007, XV, 3, p.283, con nota di B. DE MOZZI

Tribunale Amministrativo Regionale

Tar Bari Puglia 6 aprile 2005 n.1376, in *Foro amm.TAR*, 2005, IV, 4, p.1214

**Pretura**

Pretore di Gubbio ord. 12 febbraio 1957, in *Giur. cost.*, 1957, II, 1, p.127 ss.

**Corte di Giustizia dell'Unione europea**

Corte Giust., 28 giugno 1978, C-70/77, Simmenthal c. Amministrazione delle Finanze, in *Racc.*, 1978, p.453

### ***Corte internazionale di Giustizia***

Corte internazionale di Giustizia, sentenza del 27 giugno 1986, Attività militari e paramilitari contro il Nicaragua

### ***Corte penale internazionale***

Corte penale internazionale, Prima Camera di I grado, 14 marzo 2012, Thomas Lubanga Dyilo

### ***Corte europea dei Diritti dell'Uomo***

C. eur. Dir. Uomo, 12 febbraio 2013 – Ricorso n.24 818/03 – causa Armando Iannelli c. Italia


C. eur. Dir. Uomo, sentenza del 24 ottobre 1986, nel caso Agosi contro Regno Unito

### **Legislazione**

- D.L. 27 giugno 1997 n.185
- D.M. 5 marzo 1999
- D.Lgs. 29 marzo 1993 n.119
- L. 13 febbraio 2001 n.45
- Art. 456 c. c.
- Art. 16, comma 4, lett. a, L. 28 gennaio 1994 n.84
- Art. 1 reg. CEE n.4056/86 del 22 dicembre 1986
- Regolamento n.1254/2008/CE della Commissione, che modifica il regolamento (CE) n.889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, in GU L 337 del 16.12.2008
- Direttiva n.70/50/CEE della Commissione, 22 dicembre 1969, in GUCE L 13, 19.1.1970

### **Risorse elettroniche**

Guarascio D., Sacchi S. (2017), Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro, Roma, Inapp  
<<https://bit.ly/2Mht4kd>>



SINAPPSI è la rivista scientifica dell'Inapp (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche), ente di ricerca che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare di quelle che hanno effetti sul mercato del lavoro. Occupazione, istruzione, formazione e welfare sono i principali temi di studio. La rivista intende intrecciare, connettere appunto, i risultati e i contenuti della ricerca, per offrire al lettore una rete di riflessioni e ai decisori politici un impulso per le scelte strategiche.