

Fabrizio
Barca

FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ

Cambiare rotta

Più giustizia sociale
per il rilancio dell'Italia

editori  *laterza*

Fabrizio Barca
Forum Disuguaglianze
e diversità

CAMBIARE ROTTA

Più giustizia sociale
per il rilancio dell'Italia

Con contributi di
Sabina De Luca, Massimo Florio,
Elena Granaglia, Vincenzo Manco,
Anna Lisa Mandorino,
Andrea Mornioli, Andrea Roventini

© 2019, Gius. Laterza & Figli

www.laterza.it

Edizione digitale dicembre 2019

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa,
Bari-Roma

Realizzato da
Graphiservice s.r.l. - Bari (Italy)
per conto della
Gius. Laterza & Figli Spa
ISBN 978-88-581-4089-5

**CAMBIARE ROTTA.
PIÙ GIUSTIZIA SOCIALE
PER IL RILANCIO DELL'ITALIA**

NOTA DELL'EDITORE

Questa pubblicazione, gratuita e fornita esclusivamente in versione digitale, consiste nella relazione introduttiva di Fabrizio Barca (Forum Disuguaglianze e Diversità) nella sessione plenaria introduttiva del Seminario “Tutta un'altra storia. Gli anni 20 del 2000”. Il Seminario è stato organizzato dal Partito Democratico a Bologna dal 15 al 17 novembre 2019, con l'obiettivo di ascoltare e confrontarsi con le analisi, le esperienze e le proposte delle organizzazioni di cittadinanza attiva e dei ricercatori impegnati sui temi della giustizia sociale e ambientale e dello sviluppo. Il testo di Barca, che presenta qualche lieve aggiustamento, è inoltre arricchito dai contributi di altri esponenti del Forum: Sabina De Luca, Massimo Florio, Elena Granaglia, Vincenzo Manco, Anna Lisa Mandorino, Andrea Morniroli, Andrea Roventini. Il proposito del Forum Disuguaglianze e Diversità è quello di contribuire a un dibattito, fattivo quanto visionario, sulla sinistra nell'Italia dell'immediato futuro.

UN'ITALIA GIUSTA E SOLIDALE PERCHÉ LA STORIA VA IN UNA DIREZIONE OPPOSTA. E COME INVERTIRE LE COSE.

Siamo qui, provenienti da storie e luoghi diversi, perché questa volta ci ha convinto il vostro metodo. Ricercare un ponte con competenze ed esperienze che in questi anni hanno continuato a pensare che esista un'alternativa, un'altra storia. Vi siete posti in ascolto – come lo siamo noi, gli uni con gli altri – perché avvertite la contraddizione fra un potenziale di idee e pratiche che potrebbero dare vita all'alternativa e l'assoluta incapacità di tradurre queste idee e pratiche in un cambiamento di sistema. Col risultato che la storia sta scappando via, verso un dirupo. Se questo è il senso dell'invito, il mio compito è chiaro: condividere con assoluta franchezza la diagnosi e le suggestioni strategiche nate proprio grazie a “un ponte”. Quello che abbiamo costruito con il Forum Disuguaglianze e Diversità (www.forumdisuguaglianzediversita.org), un'alleanza fra otto organizzazioni di cittadinanza attiva di cultura diversa, e fra queste e il mondo della ricerca. È un pezzo del disegno strategico che serve. Prendetelo come uno sprone radicale al metodo che oggi praticheremo.

Giustizia sociale, disuguaglianze e sviluppo

Giustizia sociale è la missione che ha fatto incontrare noi del Forum. Fra le specificazioni possibili, abbiamo scelto il “pieno sviluppo della persona umana”, l’obiettivo su cui la Costituzione (art. 3) impegna l’intera Repubblica, precisando che include “la partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale”. È quella “capacità di ciascuno di fare le cose alle quali assegna valore”, che Amartya Sen ha definito “libertà sostanziale”, tale da “non compromettere la possibilità delle future generazioni di avere la stessa o più libertà”. Essere uguali, allora, non vuol dire vivere la stessa vita degli altri. Vuol dire piuttosto poter decidere quanto non essere uguali, come realizzare la propria *diversità*. Proprio la mortificazione sistematica di questa capacità da parte delle classi dirigenti ha segnato in modo crescente l’ultimo quarantennio, provocando la rabbia e il risentimento dei ceti deboli e subalterni; di ultimi, penultimi e vulnerabili, come diciamo noi del Forum.

Nell’improvviso e tardivo gran parlare di “disuguaglianza” da parte di cultura egemone e partiti, si sente l’ansia per questa rabbia e questo risentimento e per gli effetti che tutto ciò potrebbe avere per la crescita e la democrazia. Ma è assente il riferimento alla giustizia sociale. E da alcuni viene riproposta la tesi secondo cui “la crescita fa salire tutti”, negata dalla storia degli ultimi quaranta anni. O addirittura già si argomenta che in fondo l’aumento delle disuguaglianze di reddito e ricchezza non è stato così significativo (è il caso del messaggio politico lanciato dalla rivista «The Economist», n. 9171, pure illustrando e

commentando stime che, ancorché diverse fra loro, confermano tutte la forte inversione di tendenza, al rialzo, delle disuguaglianze a cavallo degli anni '70 e '80). E comunque la riduzione delle disuguaglianze viene esaurita nella "redistribuzione", senza comprendere che è nel "come" si crea la ricchezza che si gioca gran parte della partita della giustizia sociale. Si parte male. Non sorprenda allora la carenza della diagnosi, la natura frammentaria delle soluzioni, il fatto che esse non parlino ai ceti deboli. Ci vuole ben altro per cambiare il corso che gli eventi hanno preso. E per imboccare uno sviluppo giusto e sostenibile. A cominciare da una consapevolezza della pluralità di dimensioni di vita a cui si riferisce il nostro istintivo senso di giustizia.

Certo, è giusto partire dal reddito. Mentre nel mondo le disuguaglianze di reddito si riducevano, per l'emergere tumultuoso dalla povertà di centinaia di milioni di esseri umani in Asia, mentre peggiorava ancora la condizione dei più poveri della terra, in Italia, come in tutto l'Occidente, dagli anni '80 la disuguaglianza di reddito cessava la discesa iniziata sessanta anni prima. E tornava anzi a crescere. Ma anche solo sul piano delle disuguaglianze economiche c'è molto altro, e ben prima della crisi del 2008.

La ripresa da inizio anni '80 dell'indice di Gini relativo ai redditi (netti e lordi), la riconosciuta misura sintetica di disuguaglianza. L'aumento della povertà. Il fortissimo aumento della disuguaglianza di ricchezza, con i 5mila adulti più ricchi d'Italia che passano dal 2 al 7% della ricchezza nazionale. L'irrigidimento della mobilità sociale. L'arresto della riduzione delle disuguaglianze fra regioni e la sua risalita, segnata

da forti migrazioni interne ed esterne. E dietro tutto questo, la divaricazione fra buoni lavori – sempre meno – e cattivi lavori – in forte crescita. Lavori segnati da instabilità, vulnerabilità, una protezione e un'autonomia scarse o nulle. Lavori precari. Lavori presentati come un dono anziché un diritto. Con forme tali di sfruttamento da configurare talvolta una vera e propria schiavitù. Tutte forme di subalternità che tornano ad aggravare la condizione femminile.

Negli stessi anni si andavano aggravando anche i divari nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali, fra aree interne e aree urbane, fra centri e periferie e fra città. È un fenomeno che tocca tutti gli ambiti della vita umana: dall'istruzione alla cura della salute – un paradosso, visto che l'Italia rappresenta in media un'eccellenza internazionale –; dalla mobilità alle comunicazioni; dall'abitare all'intero welfare.

E poi c'è la disuguaglianza di riconoscimento: il riconoscimento, da parte delle classi dirigenti e del pubblico dibattito, della *tua* dignità, delle *tue* abilità, delle *tue* capacità di contribuire alle comunità a cui appartieni. L'assenza di riconoscimento ha progressivamente toccato molteplici fasce sociali della nostra società: abitanti delle aree rurali, insegnanti, operai, piccoli commercianti. Le classi dirigenti si sono occupate, a tratti, degli interessi di breve termine di queste fasce sociali, non più del loro ruolo culturale e politico: un atteggiamento fonte di mortificazione.

L'insieme di queste disuguaglianze è in sé ingiusto. È fonte della reazione di rabbia e risentimento dei ceti deboli e subalterni. È alla radice dell'arresto dello sviluppo e della fragilità della democrazia.

Cause: “Le disuguaglianze sono una scelta”

Ma perché è avvenuto tutto questo? Per convincere e muovere all'azione non bastano i fatti. Serve uno schema concettuale con cui interpretarli e narrarli – lo sa bene la destra. Serve una diagnosi, per capire come cambiare rotta. Come costruire un'altra storia.

A guidarci alla risposta, che, di nuovo, abbraccia l'intero Occidente, è Anthony Atkinson. “Le disuguaglianze sono una scelta”, scrive secco. Sono il frutto della svolta a 180 gradi che cultura politica e politiche, di ogni parte, compiono a cavallo fra anni '70 e '80. Della subalternità culturale diffusa, anche della sinistra, alla *forma mentis* neoliberale. Certo che la globalizzazione e la tecnologia digitale hanno scosso il sistema. L'una ha ampliato in misura straordinaria l'offerta di lavoro. L'altra ha avviato una nuova stagione di sostituzione di capitale (materiale e immateriale) a lavoro e una trasformazione non ancora definibile delle relazioni umane. Ma anziché tentare di indirizzare questi processi, l'azione pubblica li ha abbandonati alle scelte di pochi, mentre l'azione collettiva a livello di sistema si indeboliva.

Il cumulo delle scelte compiute contro gli interessi di ceti deboli e subalterni fa impressione se è scorso d'un fiato.

Prima di tutto, viene il sistematico indebolimento del potere del lavoro organizzato. Proprio quando i fenomeni appena richiamati avrebbero richiesto di spronare e aiutare i sindacati a investire nelle competenze necessarie per rappresentare il nuovo lavoro precario, per costruire forme nuove di internazionalismo (almeno in Europa), e più tardi per negoziare

automazione e algoritmi, si scatena la gara al loro indebolimento. L'alibi della società liquida viene utilizzato per annunciare che il conflitto capitale-lavoro è roba del '900, quando invece l'accresciuto peso del capitale immateriale (la conoscenza non incorporata nelle macchine) accentua il divario di interessi. In Italia, anche i partiti che confluiranno nel Partito Democratico e poi il Partito Democratico ne sono responsabili. Né meno danni fa nel nostro paese la tarda strada neo-corporativa, quella che coinvolge il sindacato nel governo del paese. L'attacco mette il sindacato sulla difensiva e su una linea conservatrice, che ne frena innovazione e rinnovamento.

E poi c'è l'inversione di marcia di tutte le politiche. L'Italia segue in affanno e con le sue peculiarità il nuovo credo.

Cambia nel giro di pochi anni il taglio delle politiche macroeconomiche che avevano segnato il dopoguerra. Vengono accantonati gli obiettivi della piena occupazione e di contrasto del ciclo economico. Sono progressivamente indebolite le politiche di regolazione dei mercati e di tutela della concorrenza, prendendo in contropiede il nostro paese che a queste politiche stava arrivando con gran ritardo. A livello internazionale, la liberalizzazione del commercio è accompagnata da due alterazioni dei rapporti di potere gravidi di conseguenze: nel 1994 (accordo TRIPs), viene esasperata la protezione della proprietà intellettuale rispetto al principio del libero accesso alla conoscenza; e vengono completamente liberalizzati i movimenti di capitale, spostando potere da chi controlla lo Stato a chi controlla i capitali in una misura tale da essere insostenibile per la democrazia.

Nel frattempo, lo Stato rinuncia progressivamente a disegnare e attuare missioni strategiche. Rinuncia al governo delle piattaforme digitali. Ignora a lungo il tema della sovranità privata sui dati collettivi e personali. Affida sempre più il governo del territorio alle decisioni delle imprese private, con un rovesciamento del potere di iniziativa. Privatizza massicciamente le imprese pubbliche.

L'effetto di queste scelte sul cambiamento tecnologico e sulle sue ricadute è possente e dà luogo a un paradosso. La tecnologia dell'informazione ha infatti in sé il potenziale per ampliare l'accesso alla conoscenza, per promuovere innovazione imprenditoriale, per facilitare relazioni e soluzioni cooperative a cavallo di classi sociali e luoghi, per produrre buoni posti di lavoro, per migliorare la qualità di vita di tutti e nelle aree marginalizzate. Insomma ha il potenziale per accrescere la giustizia sociale. E invece sta accadendo il contrario. La tecnologia dell'informazione ha aperto una biforcazione, e noi stiamo prendendo la strada sbagliata.

L'indebolimento dei sindacati e la svolta nelle politiche impediscono di indirizzare il cambiamento tecnologico e producono uno straordinario processo di concentrazione della conoscenza, del potere e della ricchezza. All'uso incontrollato dei nostri dati, collettivi e personali, si accompagna quello dei dispositivi digitali e segnatamente degli algoritmi di apprendimento automatico. Si tratta di un mezzo capace di accrescere la giustizia sociale in tutti i campi della vita umana. Ma, in assenza di un suo governo collettivo o pubblico, la ripetibilità e scalabilità delle correlazioni che ne sono l'essenza, l'apparente og-

gettività delle decisioni che suggerisce, la sua natura di scatola nera si prestano all'uso opposto. È quanto avviene nelle selezioni o nel controllo discriminatori sul lavoro, nella fissazione di prezzi monopolistici sul mercato, nel ridisegno perverso dei prodotti assicurativi, nella disumanizzazione dei rapporti di cura, nella selezione oscura dei messaggi politici o di pubblicità rivolti a tutti noi.

E non basta. Negli stessi anni, proprio mentre sul piano formale cresce, in Italia e in tutto l'Occidente, il grado di decentramento della governance pubblica, con un nuovo ruolo di Regioni e Comuni, le politiche di settore per tutti i servizi fondamentali e le riforme istituzionali sono segnate da un'intenzionale "cecità ai luoghi": *one size fits all*. Accantonando i migliori insegnamenti del pensiero liberale, si assume di poter codificare opzioni e obiettivi per scuole, mobilità, salute in parametri e dispositivi tecnici uguali per tutti i contesti, rinunciando a utilizzare la conoscenza dei cittadini, la discrezionalità degli amministratori e, specie in Italia, gli esiti dei processi di apprendimento sul campo. L'azione pubblica viene segmentata in silos settoriali. Il processo decisionale si irrigidisce.

Viene anche da qui la penalizzazione dei contesti "anormali", prima di tutto di quelli delle aree rurali e interne, dove oggi sono massime ingiustizia sociale e rabbia. Per compensare le disuguaglianze e gli effetti sociali di questa e delle altre politiche si compie il passo finale, un passo che mortifica e marginalizza ulteriormente i territori e che trasforma molte classi dirigenti locali in rentier: l'elargizione di sussidi pubblici al di fuori di ogni strategia, a favore di pseudo-formatori, di imprese irrecuperabili, di infrastrutture

che non verranno mai completate o resteranno inutilizzate.

A sostenere e spronare tutto questo è un profondo cambiamento del “senso comune”. Lo cattura il significato nuovo di parole e concetti base dell’agire collettivo. Bastino alcuni esempi: ciò che è *pubblico*, è peggiore di ciò che è privato; il *merito*, è provato dal patrimonio accumulato; *obiettivo unico dell’impresa*, è massimizzare il valore corrente degli azionisti; *povertà*, è una colpa o una forma di furbizia sociale; *libertà*, è lasciare un ospedale, una scuola, un quartiere, una città quando non funziona. Si pensi solo a quanto quest’ultimo frutto dell’ideologia neoliberale sia lontano dal principio costituzionale, per cui *libertà* è la possibilità di impegnarsi affinché siano rimossi gli ostacoli al funzionamento di quelle comuni ricchezze. *Voce, non solo exit*, direbbe Albert Hirschman.

La rinunzia dei partiti e l’alibi della “società liquida”

Per sfruttare meglio questa diagnosi è utile avanzare un’ipotesi sulle ragioni di questa sistemica inversione di marcia, politica e culturale. Essa matura quando il modello “socialdemocratico” (nella definizione ampia di Tony Judt) è al culmine. Pesa l’eccessivo affidamento sui meccanismi redistributivi. Pesa la contemporanea disattenzione alla formazione della ricchezza. Ma soprattutto, il modello non riesce ad evolvere di fronte agli effetti del proprio successo: le nuove aspirazioni liberate proprio dalla soddisfazione dei bisogni essenziali. Persona, diversità, donna, genere, partecipazione, ecosistema: sono le istanze

del tumultuoso e variegato movimento che chiamiamo '68 che restano senza risposta.

I partiti di massa dell'Occidente non si adeguano nella lettura della società, nei valori, nell'organizzazione interna. La loro crisi, tuttora in atto, verrà imputata alla modifica del contesto. Di nuovo, tecnologia e globalizzazione sono i candidati preferiti. Secondo la tesi prevalente, essi avrebbero concorso a produrre la frammentazione sociale e la liquidità delle identità e dei valori che impediscono la funzione di "rappresentanza" dei partiti.

Ma non pensate, invece, che la sequenza causale sia stata opposta? Che, come sempre nella storia, la "rappresentazione" di una società sia opera dei rappresentanti, non un dato oggettivo? Se una persona in difficoltà o in discesa sociale viene convinta dal "senso comune" che la propria condizione non dipende da processi generali, ma interamente dalla propria responsabilità individuale, non pensate che questa persona rinuncerà a cercare alleanze o soluzioni collettive e concorrerà così alla frammentazione sociale? E poi, persino questa è una mezza verità. Infatti, i famosi soggetti "non rappresentabili", dispersi socialmente e territorialmente, esprimono una domanda di aggregazione, che usa luoghi nuovi, come scoprono continuamente le organizzazioni di cittadinanza attiva e come ha scoperto il sindacato quando si è impegnato a cercarli.

Anche in Italia la chiusura culturale dei partiti di massa di fronte alle istanze del '68 conduce in modo decisivo alla loro involuzione. Con l'alibi della "società liquida", si mettono progressivamente in secondo piano i valori e i sentimenti di giustizia sociale,

di dignità e autonomia del lavoro, di tutela dell'ecosistema, di mutualismo, attorno ai quali è possibile realizzare aggregazioni sociali. Questi valori vengono evocati come cornici retoriche, e subito dopo vengono negati come criteri per l'azione, bollandoli come "ideologie". Salvo poi adottare quale principio per l'azione un'altra "ideologia", spacciata come un dato di realtà: il credo neoliberale "there is no alternative".

I partiti, tutti i partiti, si schiacciano così sullo Stato e sulla "responsabilità" di governarlo e difenderlo in quanto tale, non come mezzo del benessere collettivo. Contrappongono "rappresentanza" a "responsabilità", e rinunziano alla "rappresentanza", dimenticando che questo atto è il massimo dell'"irresponsabilità". Sacrificano l'impegno militante interno (come ci racconta Piero Ignazi). Divengono ciechi alle "casematte" di emancipazione sociale costruite con fatica nel tempo: le imprese pubbliche, il mutualismo del movimento cooperativo, la formazione delle 150 ore, la pratica delle inchieste partecipate, la liberazione dei diritti individuali che aveva condotto alla legge Basaglia-Orsini, alla normativa sui minori, alla considerazione della fragilità come parte dei processi inclusivi del welfare territoriale. Il Partito Democratico erediterà e spesso sublimerà questa tara.

L'allontanamento dalla società si manifesta anche nell'atteggiamento di fronte a uno dei tratti nuovi e forti della società italiana di questo secolo, a cui non a caso oggi voi vi rivolgete con un metodo apprezzato: le organizzazioni di cittadinanza attiva, ossia le aggregazioni di persone che compiono "azioni collettive volte a mettere in opera diritti, prendersi cura

di beni comuni o sostenere soggetti in condizioni di debolezza attraverso l'esercizio di poteri e responsabilità nelle politiche pubbliche", come le definisce Giovanni Moro.

Sono aggregazioni in cui si riversa la parte forse più interessante dello spirito del '68. Quella che non prende strade individualiste, nel sistema o contro il sistema. Quella che sta lavorando da tempo per costruire contesti di vita più coesi, sperimentando forme di partecipazione e collaborazione inedite e ricostruendo un senso di vita che stimola e orienta l'azione quotidiana delle persone intorno a un progetto comune di benessere. Quella che, nell'accoglienza dei migranti, mostra con pratiche concrete che i diritti di chi è accolto si possono legare con i diritti di chi accoglie. Ma per la cultura politica egemone questa forza, anziché come una fonte di democrazia, viene prevalentemente concepita come uno strumento del meccanismo unico in costruzione: uno strumento per esternalizzare servizi standardizzati a imprese che possono sottopagare il lavoro e ricevere ordini. È l'anticamera sistematica e fisiologica della patologia esplosa a Roma.

Che si condivida o no questa interpretazione, certo è che in Italia l'inversione di marcia assume tratti esasperati. Almeno tre sono le aggravanti. Prima di tutto, l'arcaicità e la cultura amministrativista dello Stato italiano: la congenita priorità delle procedure sui risultati, il sistematico scoraggiamento della discrezionalità degli amministratori, lo squilibrio nelle competenze disponibili e reclutate, la resistenza a costruire processi di valutazione e apprendimento. Pesa, poi, la dimensione storicamente insufficiente dei sistemi di cura della persona, affidati in misura

dominante alla famiglia e segnatamente alle donne. Il terzo fattore è legato al forte peso del sistema delle piccole e medie imprese. Attenzione, si tratta di una forza propulsiva decisiva del paese, espressione di spiriti imprenditoriali e creativi diffusi e luogo di sperimentazione di sistemi moderni di rete e di competizione-cooperazione. Ma la concentrazione del controllo sulla conoscenza prende in contropiede questo sistema, che nella fase precedente, quella delle macchine a controllo numerico, aveva potuto acquisire le innovazioni perché erano incorporate nelle macchine. Ora non è più così. Il sistema tedesco, simile al nostro per peso delle PMI, si adegua, costruendo un'organizzazione, la Fraunhofer. Non noi. E così il sistema produttivo italiano si divarica. Da una parte, stanno medie e piccole imprese e alcune grandi realtà che reggono o rafforzano la loro competitività internazionale, dall'altra un pezzo grande del sistema che non innova e regge solo grazie a bassi salari, cattivi lavori o relazioni perverse con lo Stato. È il sistema divaricato che sta dietro la stagnazione media della produttività della nostra economia.

Se questa è la diagnosi, come sorprendersi della rabbia che percorre il paese? Certo, esistono luoghi – e questa regione Emilia-Romagna ne offre molti esempi, da Bologna a Castelnovo ne' Monti – dove le disuguaglianze sono contrastate con tangibili successi, dove il disegno sociale e istituzionale tiene, dove l'attivismo sociale, pubblico o privato che sia, segna progressi nell'usare le nuove tecnologie a fini di giustizia sociale. Ci vorrebbe altro che non fosse così. E tutto ciò sia di spinta a mobilitarsi a difesa di questi luoghi nella competizione elettorale che segna

l'entrata nel prossimo ventennio, senza tregua. Ma queste esperienze – è la premessa di queste tre giornate – non fanno sistema.

E dunque la rabbia e il risentimento di tanti non trova un progetto di società nuova in cui avere fiducia e per cui tradurre la rabbia in impegno civile e in conflitto. Trova invece una destra che raccoglie le loro paure e cerca di trasformarle in odio. Rifiuto della diversità, aspirazione all'omogeneità all'interno di comunità chiuse (locali o nazionali), avversione o disprezzo per le élites politiche e gli "esperti", domanda di autorità che sanziona i "comportamenti devianti". È quella che Karen Sennert chiamò già nel 2005 "dinamica autoritaria". È il segno della "destra autoritaria" in tutto l'Occidente. È una dinamica particolarmente forte nelle aree marginalizzate. Prima di tutto nelle aree rurali interne, i cui residenti avvertono, in Italia come altrove, la disattenzione sistematica di classi dirigenti urbano-centriche e metro-file.

*Dalla diagnosi: la direzione di marcia
verso una società nuova*

Se questa è la diagnosi, diventa anche chiaro in quale direzione andare, come costruire i tratti di quel progetto di società nuova che oggi manca: a un tempo visionari e concreti, capaci di parlare ai sentimenti e radicati nella ragione. Bisogna rimettere al centro l'obiettivo della giustizia sociale, di cui è parte la giustizia ambientale. Bisogna convincersi e convincere che questo obiettivo è, a un tempo, giusto e fondamento per lo sviluppo e il rilancio del paese. Bisogna declinarlo in obiettivi vicini alla vita e alle

aspirazioni trascurate in questi anni, e farlo attraverso un processo profondamente partecipato. E bisogna poi perseguire questi obiettivi, intervenendo con un rovesciamento delle politiche e del senso comune che redistribuisca potere, dentro i processi di formazione della ricchezza, privata e comune, e dentro i grandi campi dell'istruzione, della cultura e del welfare.

Nei prossimi mesi, vedremo se i ponti che già oggi proveremo a costruire e altri ponti che l'urgenza del momento spinge a immaginare potranno aiutare a delineare un disegno strategico. Ora posso condividere con voi alcune forti suggestioni tratte da 15 azioni pubbliche e collettive che mirano a fermare e invertire il processo di concentrazione della ricchezza, privata e comune. È il disegno che noi del Forum abbiamo sviluppato lavorando assieme ad altri 100 ricercatori e che ora stiamo "mettendo a terra" assieme a 20 alleati in tutto il paese.

*Le proposte operative del Forum
Disuguaglianze e Diversità:
per il cambiamento tecnologico...*

La disuguaglianza di ricchezza di oggi è la madre delle disuguaglianze di opportunità di domani. Per questo bisogna partire anche da qui. L'assenza di ricchezza privata, infatti, riduce la capacità di reagire a eventi imprevisti, di rifiutare cattivi lavori, di proteggere il risparmio; impedisce alle persone di mettere a frutto l'istruzione e le capacità imprenditoriali; riduce il rendimento del capitale; peggiora le possibilità di istruzione e assistenza sanitaria; impedisce alle persone di prendersi cura della ricchezza comune, dell'ambiente

circostante, dei luoghi di socializzazione. Così come il degrado della ricchezza comune, oltre a mortificare direttamente la qualità della vita e a tagliare le gambe alle nostre nipoti e pronipoti, deprime il valore delle abitazioni e dunque della ricchezza privata.

Il disegno strategico avanzato dal Forum affronta tre processi di formazione della ricchezza: il cambiamento tecnologico; il rapporto di potere fra chi controlla solo il proprio lavoro e chi controlla anche il capitale; la transizione generazionale. La capacità di riprendere il governo di questi tre processi è decisiva non solo per dare un colpo profondo alle disuguaglianze, ma anche per la ripresa dello sviluppo e la tenuta della democrazia. Eccone alcuni esempi.

Sul fronte del cambiamento tecnologico, l'obiettivo è chiaro: ridurre la concentrazione della conoscenza e del potere decisionale.

C'è un fronte internazionale che va sfruttato amplificando, con alleanze coraggiose, la nuova consapevolezza a livello europeo, affinché non si traduca nella tinteggiatura rosso-verde delle cose di sempre. Potreste ad esempio prendere la bandiera della creazione di imprese pubbliche europee nei campi della salute e delle prospettive demografiche, della tecnologia digitale, della transizione energetica, partendo dalla rete di 1000 infrastrutture pubbliche europee di ricerca. Questi veri e propri hub tecnologici, aperti al finanziamento privato, consentirebbero di attuare missioni strategiche europee in termini di sviluppo e di giustizia sociale e ambientale, superando il paradosso per cui oggi la ricerca pubblica prodotta da quelle infrastrutture viene appropriata privatamente e pagata così due volte da ognuno di noi.

Potreste mettervi all'avanguardia dell'uso collettivo del Regolamento per la protezione dei dati e per il governo dell'intelligenza artificiale. Ad esempio cominciando dalle città, dove, sul modello di Barcellona o Amsterdam, si può dar vita a piattaforme collettive per l'organizzazione dei servizi di mobilità e di altri servizi in cui i dati e il loro impiego siano controllati e dibattuti dai cittadini, anziché essere patrimonio privato. O mettendo tutte le banche dati pubbliche a disposizione, in formato aperto, di ogni cittadino, di ogni organizzazione di cittadinanza attiva, di ogni imprenditore, anziché farle monopolizzare da singoli soggetti privati, come avviene oggi.

Lo spazio per l'iniziativa nazionale è vasto. E larga parte delle misure radicali da prendere non costano. Si tratta di usare in modo diverso risorse pubbliche già a disposizione, riallocando potere decisionale.

Potreste lanciare in tutto il paese una campagna per l'uso degli appalti come volano di innovazione sociale, di innovazione produttiva attenta alla giustizia sociale e di manifestazione delle preferenze collettive, abbandonando la sciagurata prassi del massimo ribasso. Potreste adoperarvi da domani per costruire la cornice istituzionale e di contenuto per assegnare missioni strategiche di lungo periodo alle nostre imprese pubbliche, una prassi irresponsabilmente abbandonata, con perdite gravi per la competitività e la creazione di buoni lavori nel paese. Nel liberare il ruolo delle università come agente di giustizia sociale, potreste dare impulso alla scelta – sulla quale abbiamo trovato risponidenza nel governo – di eliminare l'attuale perversa distorsione nella valutazione dell'impatto sociale (la cosiddetta III missione) che

incentiva la privatizzazione della conoscenza; e di promuovere la valorizzazione della ricerca nelle aree marginalizzate (periferie, aree interne, campagne deindustrializzate, e altre ancora).

Nelle aree marginalizzate, va realizzato un più generale salto di qualità dell'intervento pubblico. Dalla logica vetusta dei bandi di progetto occorre passare alle strategie di area costruite in modo partecipato, che disegnino servizi a misura dei contesti, diano capacità alle persone, rimuovano gli ostacoli alla creatività e all'imprenditorialità, costruiscano un rapporto equilibrato e produttivo con le città. Notevolissimo è l'effetto che ciò può produrre per la giustizia sociale e ambientale e per lo sviluppo. È ovviamente una strada che, come le altre, destabilizza le filiere di potere e mette in partita i ceti deboli. L'opposizione dei rentier locali e degli apparati burocratici alla Strategia nazionale per le aree interne, oggi praticata da 72 aree-progetto nel 17% del territorio nazionale, con particolare successo in questa regione, ne è una prova. A chi in questo governo ha preso in mano questa bandiera andrà data tutta la forza politica che sapete esprimere.

E poi c'è la condizione per cui tutto il resto si possa fare: un bagno di ragione e di sentimento per le pubbliche amministrazioni.

Non si può mancare l'occasione irripetibile del rinnovamento naturale del personale (500mila assunzioni in meno di cinque anni), che è già in atto ma senza alcun indirizzo strategico. Gli obiettivi di giustizia sociale offrono una missione strategica fortemente motivante e consentono di stabilire le competenze da reclutare, assai diverse dal passato.

Una volta che le nuove leve siano state reclutate, esse vanno curate, evitando che siano trangugiate nella macchina delle procedure, e costruendo una relazione con quella parte della “vecchia guardia” pronta ad un’ultima gloriosa stagione. E a vecchi e giovani va ridato il gusto e l’incentivo per la discrezionalità delle decisioni, oggi represso dalla logica perversa dei sistemi di controllo. Si può fare.

... per il lavoro nell’impresa...

Nel frattempo, nell’impresa, va riequilibrato il potere del lavoro rispetto a chi controlla il capitale, macchine e conoscenza. Serve per restaurare dignità e autonomia del lavoro. Serve per sbloccare lo sviluppo, frenato da imprese che non innovano e sfruttano lavoro e ambiente.

Prima di tutto, va tutelata la dignità del lavoro, per i lavoratori stabili e per la massa del lavoro precario, con tre mosse simultanee: efficacia *erga omnes* dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali “rappresentative”; soglia minima legale per il salario orario di ogni lavoratrice e lavoratore; rafforzamento e unificazione delle capacità ispettive. Sono punti che credevamo avrebbero rappresentato le prime urgenti mosse del governo in carica.

Ma non basta. È urgente realizzare quella partecipazione strategica dei lavoratori, quella correzione nel governo dell’impresa, di cui si parla da tempo. Noi proponiamo che in ogni medio-grande impresa o distretto produttivo si dia vita a un Consiglio del Lavoro e della Cittadinanza che riunifichi e dia voce nell’impresa ai portatori dei diritti del lavoro, stabile

e precario, della salute e della qualità ambientale. Assieme. Il Consiglio avrebbe, a seconda dei temi, poteri di informazione, di consultazione e contro-proposta o di co-gestione. Nascerebbe così un centro di competenza capace di elaborare soluzioni attraverso il confronto, di interagire alla pari con gli imprenditori e di pesare sulle strategie aziendali. Perché non si giochi più, come a Taranto, sulla contrapposizione fra giustizia sociale e ambientale. Esistono le condizioni per partire con sperimentazioni in diverse aree del paese, con le componenti più innovatrici del mondo del lavoro e dell'impresa.

Tutti questi interventi darebbero opportunità alle giovani generazioni, alle ragazze e ai ragazzi di *Fridays for Future*, alle loro sorelle e fratelli maggiori, alle giovani "sardine" che hanno spontaneamente manifestato in Piazza Maggiore, qui a Bologna, la loro volontà di emancipazione. Ma non basta ancora. La crisi generazionale ha assunto in Italia una forma talmente estrema da richiedere anche una scossa mirata.

... e per le nuove generazioni

È sempre più facile prevedere lo status socio-economico dei figli guardando a quello dei genitori. Il peso quantitativo dei giovani sul corpo sociale continua a scendere e con esso il loro potere, mentre cresce la loro ansia solitaria. Ce lo dicono i numeri. Conta qui una questione centrale, su cui il Forum si appresta a lavorare nel terzo anno di vita: quella della "povertà educativa", che taglia le gambe a una quota elevatissima delle ragazze e dei ragazzi del paese, sin dalla prima età. E c'è poi il peso discriminatorio della pro-

tezione offerta dalla ricchezza familiare. Che si può affrontare. Che abbiamo affrontato.

Sulle scelte e sulle opportunità di vita dei giovani pesa in modo determinante, sin dall'adolescenza, la disponibilità o l'assenza di una ricchezza familiare futura a cui affidarsi. Troppo forte e così ingiusta e insopportabile, oggi, la differenza di prospettive fra una quattordicenne che sa di poter contare a 18 anni sui mezzi necessari per mettere a frutto il proprio sapere e una ragazza che sa di non poterci contare e sa anche che dovrà accettare ogni lavoro pur di "portare a casa" un reddito di sopravvivenza. È una situazione aggravata da una tassazione delle eredità che di fatto nega il principio costituzionale della progressività, colpendo anche chi riceve poco, e troppo poco chi riceve moltissimo. Sia chiaro, non c'è nulla di male nel beneficiare della fortuna di genitori o avi, ma non c'è neppure alcuna base di merito o virtuosità da tutelare.

Nasce qui la proposta di rafforzare la protezione collettiva dei giovani, di dare loro assieme un'opportunità e una responsabilità, di liberare la loro energia innovatrice. In due mosse. Prima mossa: trasferire a ogni ragazza o ragazzo, al compimento dei 18 anni, un'eredità pari a 15mila euro. Un trasferimento universale, perché, per una volta, tutte e tutti siano sullo stesso piano, e per accrescere la libertà di ogni giovane dalle pressioni familiari; non condizionato, perché mira a responsabilizzare e perché ogni condizione appare discutibile e arbitraria; accompagnato da un servizio abilitante, offerto attraverso la scuola e l'intera comunità sin dalla più giovane età, per riequilibrare le differenze di capacità nella futura deci-

sione di impiego dell'eredità. Seconda mossa: finanziare questa "eredità universale" in larga misura con una riforma dell'imposta sulle eredità e le donazioni ricevute, che esenti due terzi delle persone oggi annualmente soggette all'imposta e renda significativa e progressiva l'imposta sugli altri, al livello di molti altri paesi industriali.

Sei requisiti per costruire un'Italia più giusta

Quello ora riassunto è il nostro contributo operativo al disegno strategico che manca. Oltre a offrire materiale per critiche, integrazioni, sperimentazioni e varianti, che il Forum sarà felice di raccogliere, suggerisce sei considerazioni conclusive di natura più generale.

Sei requisiti che ritengo necessari per costruire un'Italia più giusta.

Primo. *Muoversi a un tempo su tre fronti.* Primo, rafforzare la redistribuzione dei redditi e della ricchezza. Secondo, mettere al centro del welfare la cura e l'empowerment di tutte le persone coinvolte. Terzo, redistribuire potere nei processi di formazione del reddito e della ricchezza, ossia pre-distribuire. Perché sono quei processi a segnare la giustizia sociale, e dunque la creazione della ricchezza e la sua distribuzione vanno affrontati assieme. Perché questa è la condizione del ritorno a uno sviluppo giusto e sostenibile, oggi in Italia. Perché nella riallocazione dei poteri si può accelerare il riequilibrio di potere a favore delle donne.

Secondo. *Essere radicali.* Ossia, spingere fino ai limiti possibili gli spazi (ampi) offerti dal capitalismo,

agendo sia nel contesto nazionale e territoriale, sia sui paletti fissati dal contesto esterno. Che significa ricercare a livello internazionale l'alleanza con movimenti e leader radicali, non con ciò che resta della stagione neo-liberale. Perché è il solo modo di cambiare davvero. Perché solo così "ti sentono". Perché è così che si supera la falsa dicotomia fra "rappresentanza" e "responsabilità", fra visione e concretezza.

Terzo. *Essere pronti ad alleanze miopi.* Una volta che hai una visione e una strategia radicali, puoi e devi permetterti una bella dose di miopia, ci ricorda l'Amartya Sen della "teoria della scelta". Ti serve per trovare l'intersezione con altre visioni e raccogliere così forze adeguate ad avviare il cambiamento. Ci si dividerà dopo. In particolare, oggi, chi si batte per l'emancipazione sociale può trovare alleanze con il nuovo radicalismo del pensiero liberale, pur non condividendone la visione. Perché le libertà classiche del pensiero liberale, indipendenza personale e non interferenza, sono messe a repentaglio dalla concentrazione del controllo su conoscenza e ricchezza. E perché anche l'efficienza economica del capitalismo è minacciata da disuguaglianze e dinamica autoritaria.

Quarto. *Concepire le azioni per la giustizia ambientale come parte della strategia per la giustizia sociale.* Perché così stanno le cose, se la giustizia sociale è correttamente definita come "sostenibile". Perché la minaccia ambientale è tanto più grande quanto più sei disuguale. Ma anche perché le misure urgenti per la transizione ambientale possono camminare solo se favoriscono subito, prima di ogni altro, gli ultimi, i penultimi e i vulnerabili.

Quinto. *Riprendersi la modernità e non temere*

di riprendersi anche strumenti del '900. Perché l'innovazione tecnologica è sempre stata l'ingrediente fondamentale di ogni processo di emancipazione e può esserlo anche ora: è la sfida a cui chiamare le imprese, gli innovatori, i giovani. Perché l'essenza del capitalismo non è cambiata e – come mostrano la nostra diagnosi e le nostre proposte – abbiamo gettato via strumenti del '900 che ci servono ancora per addomesticarlo: l'accusa di “nostalgia” è rivelatrice del fatto che si sta colpendo nel segno, ovvero della sordità provocata dall'egemonia culturale del neoliberalismo. Convinciamocene. Convinciamoli.

Sesto. *Puntare assieme su politiche pubbliche e azioni collettive.* Le politiche pubbliche non si limitino alle modifiche legislative o regolamentari del contesto istituzionale – vizio così radicato nel nostro italico sistema – ma curino soprattutto le modalità di attuazione di norme, regole e istituzioni esistenti, il loro monitoraggio, la loro valutazione. E investano nelle amministrazioni pubbliche che quelle politiche sono chiamate ad attuare. E poi non ci si fermi alle politiche. Servono, sono possibili, vanno favorite azioni collettive di sindacati, reti di lavoratori, organizzazioni di cittadinanza, comunità di innovatori, movimenti che redistribuiscano potere decisionale, producano innovazione, promuovano, pretendano e animino le politiche pubbliche.

La strada è lunga. E piena di avversari, non solo nella destra autoritaria, ma anche in chi ha creato o crea le condizioni per la forza della destra: chi ha concentrato conoscenza e ricchezza nelle proprie mani; i rentier che vivono alla loro greppia; le classi dirigenti ciniche e rinunciatarie, di qualunque colore,

che ritengono tutto ciò imm modificabile; e anche chi pensa che si possa combattere la destra promettendo moderatismo e la sostanziale replica degli ultimi trenta anni. Ma la strada è anche piena di alleati. Li ha in tutti coloro a cui vi state rivolgendo, che nel sociale, nel pubblico e nel privato, organizzati o non organizzati, lavorano a costruire le tessere o le micro-tessere di una possibile nuova società e sono pronti a battersi per essa anche a livello di sistema. Se da queste giornate ricaverete la motivazione, la pazienza e il tempo per affrontare la complessità e per rimettere assieme visione e concretezza, rappresentanza e responsabilità, e se maturerete il convincimento che esistono le forze per avviare un cambiamento radicale, potrete dare un contributo decisivo a costruire un'altra storia, per tutti noi.

La Relazione è dedicata a Giuseppe Campos Venuti (Bubi). Trae larghissima parte delle riflessioni dalle analisi svolte collegialmente dall'intero Forum Disuguaglianze e Diversità, composto da otto organizzazioni di cittadinanza attiva (ActionAid, Caritas Italiana, Cittadinanzattiva, Dedalus Cooperativa Sociale, Fondazione Basso, Fondazione Comunità di Messina, Legambiente, Uisp) e da 46 persone, membri di quelle organizzazioni e ricercatori. Si veda in particolare il Rapporto *15 Proposte per la Giustizia Sociale*, disponibile sul web e in corso di pubblicazione per Il Mulino. Per alcune valutazioni, soprattutto quelle relative alla vicenda politico-culturale italiana post-'68, la responsabilità è dello scrivente. Rispetto al testo rilasciato dopo il seminario, questo testo, oltre a un diverso formato, contiene alcune correzioni e chiarimenti.

FORUM DISUGUAGLIANZE E DIVERSITÀ
CONTRIBUTI

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di Sabina De Luca

La Pubblica Amministrazione per combattere le disuguaglianze

Adottare politiche pubbliche di contrasto alle disuguaglianze senza intervenire sulla Pubblica Amministrazione metterebbe seriamente a rischio il successo di queste politiche. Questo non solo perché, come scrive Anthony Atkinson in *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?* (trad. it. Raffaello Cortina, Milano 2015), “La realizzazione di una società equa dipende in misura notevole dall’efficacia della pubblica amministrazione e dalla qualità dei suoi rapporti con i cittadini”, ma anche perché in Italia il prolungato sottoinvestimento (non solo finanziario) nella nostra PA ha reso quest’ultima uno dei principali punti di debolezza del nostro paese.

Questa debolezza è frutto di un problema sistemico che può essere aggredito senza lanciare l’ennesima riforma, che non solo non è necessaria ma potrebbe persino essere rischiosa. È possibile, infatti, utilizzare gli spazi di intervento a normativa data, con un approccio mirato, per rendere la PA in grado di perseguire obiettivi di giustizia sociale.

La prima condizione affinché questo avvenga è guardare alle condizioni della PA rifuggendo dai luoghi comuni

e partendo dai dati di fatto. Questi ci dicono che la PA è oggi non solo sottodimensionata ma anche pericolosamente invecchiata, sia dal punto di vista anagrafico, sia per le professionalità che esprime. Il numero di dipendenti pubblici italiani sul totale degli occupati è infatti ben al di sotto della media OCSE, e la loro età media è la più alta nell'area OCSE (oltre 50 anni), con solo il 2% di occupati compreso fra 18 e 34 anni (come si legge nel Conto annuale della PA, elaborato dal MEF; ma si vedano anche i dati OCSE in *Government at a glance*, 2017). Largamente prevalenti sono, ancora oggi, le competenze giuridico-amministrative ed economiche, mentre sarebbe indispensabile assicurare quell'approccio multidisciplinare che solo può venire dall'apertura a nuove conoscenze e competenze.

Ma l'inadeguatezza della PA non può essere ricondotta solo a una questione di caratteristiche e capacità dei singoli. È una questione di malfunzionamento del sistema che, anche quando ci sono (e questo è molto più frequente di quanto lo stereotipo non ci racconti), non stimola né valorizza queste capacità. È un sistema, infatti, che non sostiene la discrezionalità, né l'innovazione, né l'orientamento al risultato, continuando a premiare, piuttosto, il rispetto astratto delle regole, pure necessario, ma non un fine in sé, ad attenzionare le procedure e non i risultati che queste devono produrre; che si muove, ancora in larghissima prevalenza, senza adattare politiche e regole alla specificità dei diversi contesti territoriali, per la resistenza ad abbandonare gli standard (non esistono luoghi e persone standard! Come possono esserlo le politiche?); prigioniero di silos verticali, anche quando condivide obiettivi che dovrebbero essere unificanti; che non investe in valutazioni e anche quando disponibili non le usa; che valorizza poco la leva della domanda pubblica per promuovere innovazione, lavoro e welfare di qualità, la transizione ecologica.

Non è così dovunque. Molti i casi e le storie di percorsi e soluzioni innovative, di sperimentazioni, di un efficace esercizio della flessibilità, della discrezionalità (che non è arbitrio ma piuttosto la capacità di individuare, caso per caso, le soluzioni migliori), di apertura ai contesti, di lavoro in rete, di promozione e utilizzo della valutazione. Sono casi più diffusi di quanto non si creda. Ma dipendono dalle capacità e qualità dei singoli, dal loro senso di missione e dalla loro propensione al rischio, non da una strategia-paese. E in assenza di questa non si traducono in cambiamenti sistemici, amplificando persino le tante fratture che dividono il nostro paese e rendono diversamente esigibile “il pieno sviluppo della persona umana” sancito dalla nostra Costituzione.

Questo stato di cose ha infatti reso la nostra PA sempre meno in grado di rimuovere gli ostacoli all’uguaglianza e perseguire il benessere della comunità. Se oggi infatti la possibilità di vedere riconosciuti diritti come mobilità, sanità, istruzione dipende sempre di più dalla parte d’Italia in cui si vive, o dalla possibilità di pagare per servizi privati, questo non deriva solo dal crollo degli investimenti pubblici, pure molto rilevante, ma anche dal modo con cui questi servizi vengono organizzati e dalle regole che ne governano la gestione.

Le cause

Quali sono le cause dei malfunzionamenti del sistema, secondo l’analisi che il Forum ha condotto coinvolgendo esperti ed amministratori pubblici di diversa estrazione e collocazione? L’assenza di chiare missioni strategiche a cui legare le assunzioni del personale, l’assegnazione di funzioni e la valutazione dei risultati conseguiti; un sistema di reclutamento obsoleto, generalmente non adatto a selezionare le professionalità maggiormente necessarie, che

agisce in modo inerziale tendendo a riproporre l'esistente e non si cura dei nuovi assunti, al punto da spegnerne rapidamente la portata innovativa; un sistema perverso di incentivi, per cui se interpreti norme e procedure in modo da fare l'interesse generale rischi di incorrere in sanzioni, mentre nessuno ti riconoscerà il merito di aver migliorato la vita dei cittadini; un sistema di valutazione delle performance che, essendo legato alla distribuzione di una parte della retribuzione, per lo più considerata come "dovuta", finisce per non orientare l'azione pubblica al conseguimento dei risultati ma solo all'avanzamento dei processi; un sistema dei controlli sempre più alimentato dalla cultura del sospetto, spesso pletorico e non orientato a supportare la gestione.

La proposta

La strada per superare questo stato di cose è indicata e tracciata da molte esperienze che segnalano la possibilità di rinnovare la PA, rendendola strumento di superamento delle disuguaglianze, definendo missioni chiare e motivanti: con obiettivi "alti" e definiti si rafforza anche il senso di appartenenza dei funzionari pubblici e il loro orgoglio di lavorare per il bene comune. Non solo: è soltanto attraverso la definizione di chiari obiettivi di policy che si può pensare di mobilitare l'azione dei cittadini, a sostegno del cambiamento che si intende promuovere; indirizzando a queste missioni il rinnovamento di circa 500mila dipendenti che ci aspetta nei prossimi anni.

Si tratta di un'opportunità straordinaria di rinnovamento che per essere colta richiede di individuare, missione per missione, lungo l'intera filiera amministrativa coinvolta, le nuove competenze necessarie, rifuggendo dalla logica del mero rimpiazzo e adottando modalità di reclutamento coerenti con i profili da selezionare; curando l'entrata dei

nuovi assunti con adeguate misure di accompagnamento e formazione, per costruire una sinergia con gli “anziani” migliori dell’amministrazione esistente e, soprattutto, contrastare il rischio di neutralizzazione della loro carica innovativa; promuovendo la “sperimentazione per problemi”, mettendo in conto anche possibili fallimenti, sostenendo la capacità di innovazione, anche nell’uso della domanda pubblica e prevedendo forme di autonomia finanziaria per la dirigenza come espressione concreta della discrezionalità che ne può liberare le migliori energie; sostenendo il passaggio da una PA mera erogatrice di servizi a una PA che mette al centro l’empowerment dei beneficiari, in grado di costruire percorsi personalizzati e sempre più capace di utilizzare la coprogettazione nel rapporto con le imprese sociali, rifuggendo dal criterio del massimo ribasso che ne mortifica il contributo, quando non favorisce forme di sfruttamento del lavoro; ripensando il processo della valutazione, da incentrare sui risultati dell’organizzazione anche per valorizzare il collettivo, e dando spazio alla valutazione pubblica dei risultati, facendo in modo (come già accade in diversi casi) che sia usata per l’orientamento strategico e per il confronto fra politica, amministrazione e cittadini. Si può iniziare a fare tutto ciò in quelle filiere verticali dell’amministrazione pubblica (dai Comuni alle Regioni, su fino allo Stato) investite proprio dalle missioni strategiche individuate dal Forum Disuguaglianze e Diversità come prioritarie per combattere le disuguaglianze e affermare gli obiettivi di giustizia sociale.

IMPRESE PUBBLICHE AD ALTA INTENSITÀ DI CONOSCENZA

di Massimo Florio

Diverse proposte del Forum Disuguaglianze e Diversità intervengono sui meccanismi di cattura della conoscenza, un bene pubblico, da parte di interessi privati. Richiamo qui la Proposta 2 (Il modello “Ginevra”), connessa anche ad altre proposte riguardanti imprese pubbliche, proprietà intellettuale e farmaci, dati personali, criteri sociali per la ricerca universitaria e delle imprese.

Le infrastrutture di ricerca

A Ginevra ha sede il CERN, nato nel 1951 con un trattato fra paesi europei, la maggior parte dei quali fino a pochi anni prima in guerra fra loro. Governi lungimiranti decisero di mettere in comune le risorse per la ricerca nella fisica fondamentale, escludendo nell’atto costitutivo ogni uso militare. Il CERN prefigurava una idea di organizzazione della scienza su larga scala molto diversa da quella affermata pochi anni prima negli USA con il progetto Manhattan (e con suoi omologhi in URSS e altrove) per progettare e costruire la bomba atomica. Il modello di Ginevra era diverso anche dal programma Apollo (cfr. M. Florio, F. Giffoni, *L’impatto sociale della produzione di scienza su larga scala: come governarlo?*, in corso di pubblicazione, in «L’industria»), che in piena Guerra fredda

puntava da un lato a mandare un uomo sulla Luna, ma dall'altro lato a dimostrare che l'URSS non avrebbe vinto la sfida per la supremazia nelle tecnologie spaziali, nonostante lo Sputnik e Gagarin.

La Big Science delle grandi potenze era strettamente connessa ad agende strategiche nazionali (cfr. M. Florio, *Investing in Science. Social Cost-Benefit Analysis of Research Infrastructures*, The MIT Press, Cambridge, MA, 2019), organica al complesso militare industriale, gerarchica, avvolta in protocolli di segretezza. Richiedeva lealtà politica a scienziati e tecnici, e una comunicazione pubblica apologetica. Il modello di Ginevra non solo si sgancia dalla giustificazione militare, ma è anche sovranazionale, gestito *bottom-up* dalle comunità scientifiche, rende pubbliche scoperte e tecnologie, agli scienziati non chiede altro che di eccellere, e si sottopone liberamente alla discussione pubblica.

Questo modello oggi è adottato in Europa da almeno 300 grandi infrastrutture di ricerca, da oltre mille se si considerano anche quelle di taglia media o minore censite da European Science Foundation (<https://cordis.europa.eu/project/rcn/96986/factsheet/de>). I campi in cui la scienza su larga scala si è organizzata in questa forma vanno dalla biologia (ad es. con l'EMBL, European Molecular Biology Laboratory), alla astronomia (ad es. ASTERICS, Astronomy ESFRI and Research Infrastructure Cluster), dall'informatica distribuita (ad es. PRACE, Partnership for Advanced Computing in Europe), alle scienze dell'ambiente e del clima (ad es. la costellazione di satelliti di osservazione terrestre Copernicus Sentinels gestiti dall'Agenzia Spaziale Europea). In queste organizzazioni pubbliche sono coinvolti direttamente o come utenti centinaia di migliaia di ricercatori.

Per quanto straordinari siano stati i successi conseguiti da questo modello di produzione di conoscenza, ci si deve chiedere se esso, paradossalmente, non contribuisca involontariamente alla crescita delle disuguaglianze. La domanda può sembrare strana. Come è possibile che organizzazioni pubbliche, finanziate dai contribuenti, che adottano sempre più il modello della *open science*, dove tutto è reso disponibile a tutti gratuitamente, che non brevettano né proteggono in alcun modo i risultati della ricerca, possano aggravare la crescente disuguaglianza sociale, evidenziata fra gli altri da Anthony Atkinson nel suo ultimo libro, ripreso dal Forum?

La risposta credo stia nella evoluzione del capitalismo da un modello di produzione basato sulle macchine, sul capitale fisso tangibile, ad un modello basato sempre più sul capitale intangibile. Altri nel Forum (<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/09/Pagano-Rossi.pdf>) hanno osservato che i beni intangibili, fra cui i brevetti, rappresentano l'84% del capitale delle prime 500 imprese di Standard & Poor's, quando era il 17% negli anni '70.

Farò qui due esempi. Il World Wide Web è stato ideato al CERN per rispondere ad esigenze di comunicazione fra sistemi informatici. I codici relativi non sono stati brevettati ma donati a chiunque. Il mondo ne è stato trasformato e ne beneficiamo tutti ogni giorno. Ma non tutti nello stesso modo. Si sono create imprese monopoliste che hanno sfruttato a fondo i rendimenti di scala offerti dalle tecnologie basate sul web. I loro azionisti di riferimento sono ai vertici della piramide della ricchezza privata. Per decenni le sette sorelle petrolifere sono state al top della graduatoria delle imprese globali per valore di mercato, grazie alla appropriazione oligopolistica della enorme rendita derivante dallo sfruttamento di risorse naturali. Exxon Mobil, a lungo la prima società del mondo, oggi è decima. Sette

della *top ten* (Apple, Amazon, Alphabet/Google, Microsoft, Facebook, Alibaba e Tencent, le ultime due cinesi) non sarebbero quello che sono senza il World Wide Web (ed Internet, anch'esso derivante dalla ricerca pubblica del DARPA, *Defense Advanced Research Projects Agency*).

Queste imprese, in modi diversi, si sono appropriate, sviluppandola nella direzione più profittevole, ma non necessariamente in quella più socialmente utile, della conoscenza generata dalla ricerca pubblica. Hanno costruito imperi. Oggi potrebbero decidere di emettere la loro moneta, oltre a influire estesamente sui processi politici, culturali ed economico-sociali.

Il secondo esempio riguarda il progetto di sequenziamento dell'intero genoma umano. Lo Human Genome Project (HGP) ha richiesto oltre tre miliardi di dollari dei contribuenti, dodici anni di lavoro, e una vasta collaborazione scientifica internazionale. Nonostante HGP abbia adottato il modello dell'*open science*, questa decisione di principio non solo non ha impedito, ma ha addirittura favorito il deposito da parte di privati di migliaia di brevetti (in particolare di oltre 350 prodotti biotecnologici). Allargando la prospettiva, il principale finanziatore pubblico di HGP, i National Institutes of Health (NIH), che dipendono dal ministero USA della salute, hanno sostenuto finanziariamente la ricerca di *tutti* i 210 farmaci approvati in quel paese fra il 2000 e il 2015 con un contributo di oltre 840 milioni di dollari a molecola (Cleary *et al.*, *Contribution of NIH funding to new drug approvals 2010-2016*, «Proceedings of the National Academy of Sciences», 115 (10), 2018, pp. 2329-2334). Considerando anche altri finanziamenti, le imprese farmaceutiche hanno ottenuto dai contribuenti *un miliardo di dollari a molecola*, vi hanno aggiunto la loro ricerca e sviluppo (largamente basandosi sui dati clinici donati dai pazienti stessi) ed infine sono state autorizzate dai regolatori a praticare prezzi esorbitanti

per le nuove terapie del cancro e altre patologie. Il record mondiale è di Novartis, che ha annunciato un prezzo per la sua terapia genetica per l'Atrofia Spinale Muscolare (SMA) a 2,1 milioni di dollari per un singolo trattamento.

Non è quindi una sorpresa che l'industria farmaceutica generi extra-profitti (se si fanno bene i conti, «The Economist», June 22, 2019, p. 53). I contribuenti sono stati tassati per generare la ricerca di base e poi ancora quella delle imprese. Questo sostegno, mentre da un lato ha consentito alti profitti agli investitori delle Big Pharma, nonché alle start-up e ai *venture capitalists* del settore biotecnologico, dall'altro ha amplificato la più odiosa delle disuguaglianze: quella fra chi (direttamente o indirettamente) può pagarsi le cure e chi non può. Oggi *un anno di vita* in più per un paziente oncologico si può ottenere al prezzo di centinaia di migliaia di euro per le nuove terapie. Dove non c'è una sanità pubblica, ma assicurazioni private, solo i ricchi possono accedere alle nuove terapie. Dove esiste una sanità pubblica, gli ospedali sono posti di fronte a scelte drammatiche, dovendo decidere se acquistare o meno farmaci che possono divorarne i già precari bilanci.

*Una proposta: una impresa europea
per le scienze della vita*

Come si può rimediare a questa situazione, che qui ho potuto solo esemplificare sommariamente? Esiste una risposta collaudata all'oligopolio privato: è l'impresa pubblica. Un liberale come Ernesto Rossi non aveva dubbi che di fronte allo strapotere dei "padroni del vapore", il cartello dei produttori di elettricità, fosse giusto creare ENEL. Più in generale, aver portato a famiglie ed imprese, a tariffe accessibili, con qualità del servizio decente, acqua potabile e per irrigazione, gas per riscaldamento, forza motrice e illuminazione, treni e autostrade, telefoni in ogni parte

dei territori, in Italia come in tutta Europa, è stata una grande politica di inclusione sociale e di coesione. L'onda liberista ha voluto sbarazzarsi di questa politica con le privatizzazioni, ma le imprese pubbliche o a partecipazione pubblica sono tuttora in molte economie avanzate, da quelle scandinave alla Francia e Germania, organizzazioni vitali e con bilanci in ordine. Che la proprietà privata delle imprese sia l'unico modo per promuovere efficienza ed innovazione è un mito, specie quando per proprietà privata si intenda il controllo da parte di fondi di investimento e simili.

Ma se oggi il capitale è soprattutto quello basato sulla conoscenza, e l'oligopolio è quello che si appropria di rendite derivanti dalla conoscenza, dovremmo tentare di progettare una nuova stagione di imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza come strumento di uguaglianza sociale.

Credo che si potrebbero immaginare almeno tre imprese di questo tipo, la cui scala dovrebbe essere sovranazionale, quanto meno europea, studiando attentamente modelli diversi quali CERN, Agenzia Spaziale Europea, Banca Europea degli Investimenti, European Molecular Biology Laboratory, e altre organizzazioni di successo nel loro ambito.

In primo luogo, di fronte alle sfide poste dal cambiamento demografico in Europa, si potrebbe immaginare di concentrare in un "CERN" delle scienze della vita l'eccellenza scientifica mondiale. La missione dovrebbe includere non solo la ricerca di base ma giungere fino alla messa a punto di nuovi farmaci, per poi produrli o darne la licenza di produzione a terzi con il vincolo di prezzi pari al costo marginale, sulla base di una nuova forma di proprietà intellettuale pubblica. La UE, come gli USA tramite i NIH, dovrebbe dotare un *hub* europeo delle scienze della vita di un bilancio adeguato (quello di NIH è di oltre 39 miliardi

di dollari all'anno: <https://www.nih.gov/about-nih/what-we-do/budget>), ma a differenza di NIH non dovrebbe per lo più redistribuire queste risorse a terzi. Andrebbero investite soprattutto per la ricerca "in house". Peraltro, NIH pur erogando i suoi fondi per il 90 per cento a terzi, ha un bilancio per la ricerca propria di quasi 4 miliardi di dollari annui, con 6000 scienziati nel campus di Bethesda, Maryland. Per fare un confronto (ovviamente improprio, ma solo come ordine di grandezza), EMBL, sia per Heidelberg che nelle altre sue sedi, ha entrate annue di circa 300 milioni di euro, con uno staff di meno di 1800 unità (compresi dottorandi e amministrativi). Vi è quindi in Europa sia una questione di scala che di missione.

Si potrebbe obiettare che ci sono tante ottime strutture di ricerca bio-medica nelle università e nelle imprese degli Stati membri della UE: a che servirebbe una grande impresa sovranazionale? Ma il modello del CERN a Ginevra, come quello per altri versi della Agenzia Spaziale Europea, dimostra che, senza nulla togliere alla creatività di centinaia di piccoli-medi gruppi sparsi nei territori, questi stessi gruppi trarrebbero enormi vantaggi dall'esistenza di una grande impresa collettiva con cui la comunità scientifica e tecnologica si riconosca e collabori secondo uno schema integrato e coordinato. Non è con piccoli campus sparsi qua e là in competizione per magri sussidi nazionali e comunitari che si faranno decisivi passi avanti. Questi sono invece necessari per affrontare i problemi di popolazioni in cui l'età avanzata si associa a condizioni di salute croniche che oggi non sappiamo come gestire se non a costi proibitivi. Non è facendo pagare ai contribuenti la ricerca di base sostenuta da quei sussidi e poi regalandone i risultati alle società farmaceutiche che si curerà lo squilibrio sociale che ho richiamato, che radicalmente crea e sempre più genererà disuguaglianza nell'accesso alle cure.

Un secondo esempio riguarda le tecnologie dell'informazione e della comunicazione digitale. Non sono in grado di dire in che misura all'orizzonte vi siano i computer quantistici, se l'intelligenza artificiale e i Big Data cambieranno il nostro mondo come è accaduto con Internet, se flotte di migliaia di piccoli satelliti rivoluzioneranno l'accesso alla banda larga. Ma credo si possa prevedere che se, ad esempio, Google arrivasse per prima alle applicazioni commerciali dei qbit (<https://www.scientificamerican.com/article/hands-on-with-googles-quantum-computer/>), il potere economico di cui oggi dispone, già immenso, sarebbe ulteriormente rafforzato per decenni a venire. Eppure la fisica quantistica che sta alla base di possibili smisurati progressi nella potenza di calcolo è un bene pubblico, prodotta da scienziati cui nulla importa dei profitti, ma solo della curiosità e della scoperta. Quella ricerca non nasce come un bene privato. È davvero un destino ineluttabile che un nuovo Alan Turing debba spedire il suo CV a Google in assenza di un luogo europeo dell'eccellenza pubblica nella ricerca sulle tecnologie dell'informazione? Occorrerebbe un polo in cui i progressi nelle tecnologie dell'informazione non servano in ultima analisi a moltiplicare ancora il valore del capitale di Alphabet (oggi oltre 770 miliardi di dollari), ma piuttosto siano applicati a nuovi modi di rendere semplice e decente la vita di tutti, anche dei più poveri tagliati fuori dal *digital divide*. Certo Larry Page, con i suoi 55 miliardi di dollari di patrimonio personale, può anche fare beneficenza. Dal 2014 ha anche annunciato che una controllata di Alphabet investirà nella ricerca sul cancro e nelle malattie degenerative. Così accadrà che controllo privato dell'informazione e delle cure personalizzate tenderanno a saldarsi, con risorse che nessun singolo Stato europeo può neppure immaginare di mettere in campo.

Le tecnologie per contrastare il cambiamento climatico

Il terzo esempio riguarda l'ipotesi di una impresa pubblica per la ricerca e lo sviluppo di tecnologie utili ad invertire la catastrofe climatica verso cui i prevalenti modelli energetici, di trasporto, di produzione di manufatti ci hanno condotto. Anche qui si tratta di rimediare al paradosso che più stringente diventa la regolamentazione pubblica, più essa conduce all'adozione di tecnologie verdi. Ma queste tecnologie di punta, sostenute da una ricerca di base pubblica, se appropriate privatamente, offrono una piattaforma di lancio a chi le commercializza, soprattutto nei paesi sviluppati. Viceversa, un grande polo europeo delle scienze ambientali potrebbe non solo inventare e collaudare i nuovi processi e materiali della transizione alle tecnologie verdi, ma anche farne oggetto di una proprietà intellettuale collettiva di nuovo tipo. Sarebbe invece paradossale che magari proprio quegli interessi che hanno lucrato su un modello ecologicamente disastroso siano gli stessi che si appropriano monopolisticamente dei profitti derivanti dalle nuove tecnologie, ottenendo pure sussidi pubblici per la loro ricerca.

Viceversa, quanto maggiore rispetto ad oggi sarebbe il consenso dei cittadini per il progetto europeo se esso fosse identificato nella offerta universale a condizioni eque dei farmaci salvavita, della banda larga per tutti, dei nuovi materiali e tecnologie per una società amica dell'ambiente.

L'ISTRUZIONE

di Elena Granaglia

*Uguaglianza di opportunità: valore fondamentale,
ma attenzione alle ambiguità*

L'istruzione è elemento intrinseco dell'uguaglianza di opportunità e il suo valore è cruciale nell'odierna economia della conoscenza. L'affermazione è incontestabile, com'è incontestabile quanto resta da fare nel nostro paese per garantire a tutte le persone, a prescindere dalla famiglia di origine, la possibilità di formarsi e istruirsi lungo l'intero ciclo di vita, a partire dai primissimi anni.

Le omissioni, nel nostro paese, sono sotto gli occhi di tutti: l'Italia ha sia un tasso di abbandono scolastico elevato sia un consistente numero di giovani che, seppure promossi, mostrano un basso livello di capacità analitica e di conoscenze di base. Nel 2017, gli ELET, gli *early leavers from education and training* (ventiquattrenni senza licenza di scuola superiore o qualifica professionale), hanno addirittura ripreso a salire raggiungendo in aggregato il 14% (sono attorno al 20% al Sud). Le carenze si concentrano fra chi proviene da famiglie povere e vulnerabili. Si concentrano, altresì, laddove minori sono le dotazioni di servizi educativi per l'infanzia, meno diffuse (se non rare) sono le classi della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado a tempo pieno, più inadeguate sono le

infrastrutture e maggiore è il *turn over* fra insegnanti. Una responsabilità va anche alle politiche cieche nei luoghi di cui parla Fabrizio Barca nel suo contributo, che ostacolano il perseguimento d'innovazioni sensibili all'eterogeneità degli svantaggi. Se è così, molto possono e dovrebbero fare le politiche educative. Osservazioni simili valgono per l'accesso all'istruzione universitaria.

La necessità di allargare lo sguardo

Ciò riconosciuto, vorrei qui allargare lo sguardo con una breve riflessione sul più complessivo ruolo dell'istruzione all'interno di una politica per l'uguaglianza di opportunità. Al riguardo, a me sembra che a sinistra sia ancora assai presente la visione, sviluppatasi dalla Terza Via in poi, secondo cui uguaglianza di opportunità significhi sostanzialmente investimento in istruzione/formazione. Penso a posizioni che vedono nell'obiettivo di dotare gli individui dei mezzi per farsi da sé/aiutarsi da sé l'idea guida centrale del nuovo welfare o agli auspici diffusi che istruzione/formazione e Industria 4.0 siano le pietre angolari della futura azione politica. Questa visione, secondo me, ha due importanti limiti, oltre al mostrare un'attenzione insufficiente alla qualificazione dell'istruzione. Al riguardo, cito solo una riflessione che mi ha colpito, a Bologna, di una ragazza che si chiede quale sia il senso dell'alternanza scuola/lavoro, se poi si riesce a lavorare, ma la scuola non ha insegnato i diritti di chi lavora.

Il primo limite concerne la visione univoca e limitata delle opportunità, che trascura l'importanza in sé di un'infrastruttura sociale costituita da beni pubblici/comuni, fonte di opportunità di stare bene, di esercizio di cura reciproca e di legami sociali basati sulla comune uguaglianza morale; in breve, trascura l'importanza di quello che un tempo Marshall definiva "l'arricchimento generale della

sostanza concreta di una vita civile”. Certo, dentro un welfare creatore di un’infrastruttura di beni pubblici/comuni, deve essere dato spazio all’istruzione e all’opportunità di avere un lavoro decente, ma l’accento è diverso. L’uguaglianza di opportunità viene ad avere l’accezione, cara a Sen, di uguaglianza di opportunità di raggiungere condizioni di vita umana importanti per tutti noi, a prescindere dai singoli piani di vita. È, come direbbero i sostenitori dell’economia fondamentale, l’accesso all’infrastruttura economica della vita quotidiana e della cittadinanza sociale. Non è soltanto uguaglianza di competere ad armi pari sul mercato del lavoro.

Il secondo limite concerne la sottovalutazione del peso delle disuguaglianze economiche sull’uguaglianza di opportunità. Da un lato, le disuguaglianze economiche ostacolano l’uguaglianza stessa delle opportunità di istruzione. La famiglia in cui si vive, i pari con i quali s’interagisce, il più complessivo contesto sociale e le attese conseguenti di beneficiare dell’istruzione influenzano, infatti, disponibilità e capacità di istruirsi e, nel caso della famiglia, anche le abilità. È difficile che le sole politiche educative, anche se disegnate nel migliore dei modi e adeguatamente finanziate, possano contrastare tutte queste influenze. Le disuguaglianze economiche potrebbero, poi, indebolire la disponibilità a finanziare la redistribuzione necessaria al livellamento. Semplificando all’osso, maggiori le disuguaglianze, maggiori i rischi sia di quella che è stata definita la secessione dei ricchi – che non si sentono più parte di una medesima comunità di cui condividono i destini – sia dell’opposizione dei ceti medi in difficoltà, timorosi di vedere i propri figli perdere da una eventuale concorrenza coi più poveri e comunque restii alla tassazione. Ancora, disuguaglianze crescenti implicano segmentazione territoriale: più gli svantaggi sono concentrati, maggiori sono le difficoltà di contrasto. Infine, si pone la

natura posizionale dell'istruzione: più aumenta il numero di chi accede all'istruzione, più i ricchi saranno indotti a utilizzare le cosiddette *enrichment expenditures* per promuovere e segnalare la maggiore bravura dei propri figli. Non solo i piani dell'ascensore sociale diventano più alti e difficili da salire, ma la rincorsa diviene interminabile.

Dall'altro lato, se non s'intaccano le disuguaglianze nel mercato del lavoro, rischia di essere gravemente compromesso quello che resta un intento fondamentale dell'investimento in istruzione: dare a tutti, a prescindere dalla famiglia in cui si nasce, le possibilità di acquisire un reddito decente. Pur non trascurando la possibile bi-direzionalità degli effetti – l'offerta di lavoro istruito può favorire la domanda – e neppure i possibili effetti di promozione del lavoro autonomo, resta aperta la questione della domanda di lavoro. Se quest'ultima è quantitativamente insufficiente, se è indirizzata a contratti di lavoro temporanei e/o a occupazioni a bassa specializzazione e/o basate sulle cosiddette *soft skills* (quali le abilità relazionali), se è espressa in mercati caratterizzati da nepotismo/effetti di *network*, allora l'istruzione ha effetti inevitabilmente circoscritti.

L'economia della conoscenza non basta. La domanda di lavoro specializzato mostra oggi segnali di arresto anche nei paesi con crescita positiva (fra l'altro, le grandi imprese più produttive domandano meno lavoro di un tempo) e, comunque, l'economia della conoscenza è solo uno dei tratti del capitalismo post-fordista. L'altro è l'economia dei servizi alla persona, dove si concentra lavoro non specializzato e a bassa remunerazione.

Ancora, pure a parità d'istruzione e in un mercato del lavoro ben funzionante, conta la famiglia di provenienza. Ad esempio, un giovane ricco può avere tempo per cercare un lavoro consono e uno povero no.

Sebbene la questione vada approfondita, non sono mere congetture. Le evidenze empiriche mostrano una corre-

lazione positiva, all'interno dei paesi OCSE, fra disuguaglianze economiche e di opportunità intergenerazionale. In Italia, la disuguaglianza intergenerazionale è addirittura in aumento, pur partendo da livelli elevati. Similmente importanti sono le evidenze sul ruolo limitato dell'istruzione nello spiegare le disuguaglianze nei redditi da lavoro.

Non voglio cadere nel "benaltrismo" e, come sopra riconosciuto, non minimizzo la necessità di un serio investimento in istruzione. Al contrario, tutti i margini possibili di miglioramento vanno esplorati. Semplicemente gli interventi su singole opportunità devono tenere conto della pluralità di opportunità con cui possono competere o rivelarsi complementari. Inoltre, ai fini stessi di prendere sul serio il diritto all'istruzione, è necessario contrastare le disuguaglianze economiche. La Proposta 15 del Forum Disuguaglianze e Diversità a favore di un'imposta sui vantaggi ricevuti e di una eredità universale va esattamente in questa direzione.

IL TERZO SETTORE

di Vincenzo Manco

In questi giorni è stata celebrata la caduta del muro di Berlino. Si disse: una grande conquista delle democrazie liberali, l'occidente del mondo accoglieva la notizia con grande entusiasmo, per la conquistata libertà di quelle popolazioni che facevano parte del blocco sovietico. Negli anni successivi a quell'evento si registrava, infatti, un'accelerazione del processo di globalizzazione che ha portato anche a interdipendenze sociali, culturali, politiche, tecnologiche. Da un lato, con effetti positivi di rilevanza planetaria, quali l'opportunità di crescita economica per nazioni rimaste ai margini dello sviluppo economico mondiale come Cina e India. Con effetti negativi dall'altro, relativamente al degrado ambientale e al forte aumento delle disuguaglianze che sono cresciute sempre di più nel tempo. Oggi però si registra il fallimento delle politiche neoliberiste! Nel nostro paese le disuguaglianze di ricchezza, quelle territoriali rispetto al reddito o all'accesso e alla qualità dei servizi fondamentali sono particolarmente gravi per la dimensione del divario. Non solo tra Nord e Sud ma su tutto il piano delle aree interne, come nel caso della possibilità di accedere alla formazione e ai saperi o ai servizi per la salute. Pertanto, la crescita di un'ingiustizia sociale come condizione non rimediabile ha fatto crescere un sentimento di rabbia e rancore tra i ceti deboli nei confronti di quelli forti.

Il giudizio negativo di larghe fasce di ceti deboli sulle autorità politiche che hanno governato i paesi occidentali nell'ultimo trentennio si evince in modo chiaro ed evidente dall'analisi del voto. Malessere, rabbia e risentimento spingono verso ciò che Fabrizio Barca definisce una dinamica autoritaria. Si è prodotta una profonda lacerazione, anche culturale e politica, tra i ceti deboli e forti che porta da tempo ad una frantumazione dei legami sociali. L'idea di uno Stato rifondato deve contenere in sé uno sguardo lungo, riprendere una programmazione e una nuova visione sui temi del welfare e del lavoro, della progressività fiscale, dell'istruzione. Deve guardare alla giustizia sociale come un riferimento non rinunciabile, e porre la lotta alle disuguaglianze come presupposto allo sviluppo e non come processo riparatore delle fratture sociali.

Attivare interventi di una economia giusta vuol dire anche riconoscere al terzo settore un ruolo particolarmente significativo nello scenario dei cambiamenti e delle trasformazioni che stanno modificando economia e società. Proprio le organizzazioni di cittadinanza attiva possono essere coprotagoniste delle trasformazioni sociali in atto, contribuendo a costruire comunità più forti e coese, grazie al modello di creazione di valore che le contraddistingue. Occorre dare centralità al tema del sociale che genera valore, sviluppo, poiché sta nella capacità di quei corpi intermedi suggerire e trovare soluzioni, promuovere comunità e legami, rispondere a bisogni e aspirazioni. Attraverso la recente riforma, il terzo settore ha ottenuto una forte legittimazione, individuando con sufficiente chiarezza i contorni di un vasto comparto dell'economia e della società italiana. Lo dicono d'altronde i numeri: 350mila organizzazioni, e tra di esse circa il 28% è rappresentato dalle associazioni sportive, 5,5 milioni di volontari, un milione circa di dipendenti, il 4,3% del PIL. È il paese che ricuce i territori, crea fiducia, come affermato dal presidente della

Repubblica Sergio Mattarella. È quella parte d'Italia che si è misurata con la riforma, ne ha accettato la sfida, dalla pubblicazione delle linee guida ad oggi, e che ha fatto un lavoro condiviso e partecipato predisponendo un Codice di Qualità e Autocontrollo. Affrontando i temi della reputazione e della credibilità, così come indicato dagli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo Settore, laddove si parla di coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento nei confronti della Pubblica Amministrazione. Per questi motivi il terzo settore ha sempre respinto gli attacchi inediti di cui è stato oggetto e ha risposto fermamente al conflitto apertosi in modo frontale con le ONG, a proposito dei "taxi del mare". Un clima che ha manifestato una chiara insofferenza verso coloro che dal basso provano a dare risposte alla povertà, alle migrazioni, alle domande di futuro dei più fragili, al bisogno culturale, alla sostenibilità ambientale.

Il Forum Terzo Settore ha promosso un documento, insieme ad altre organizzazioni che non ne fanno parte, che indica delle proposte con riferimento ai tre pilastri del fenomeno migratorio: soccorso e assistenza, accoglienza, processi d'inclusione. Certo, dopo l'estate lo scenario politico-istituzionale si è modificato. Sembra superata la fase di criminalizzazione delle organizzazioni, ma non pare ancora svanito il rischio di vedere ridimensionato e compresso il ruolo dei corpi intermedi.

C'è bisogno allora di costruire una contro-narrazione positiva che affermi i principi di partecipazione e democrazia rappresentativa. Di mettere in atto un vero e proprio cambio di fase per restituire prestigio al non profit, senza nascondere limiti o storture, ma valorizzando fortemente l'infrastrutturazione e l'innovazione sociale che in questo mondo c'è. Di riaffermare il diritto alla libera autorganizzazione come risposta allo sfarinamento dei legami sociali

e alle solitudini. Di creare sedi di confronto costante per scambiare conoscenza, saperi, informazioni, buone pratiche. Di accelerare il completamento della riforma con i decreti attuativi e armonizzare anche la normativa sull'impresa culturale, sullo sport, sull'agricoltura sociale, sulla cooperazione allo sviluppo. Di colmare vuoti normativi come nel caso del lavoro sportivo, un settore e un fenomeno complesso e variegato ma completamente sottovalutato dalla dimensione politica e dalle politiche pubbliche.

LA SANITÀ

di Anna Lisa Mandorino

Un piano di rientro dalle disuguaglianze in sanità

I dati che dimostrano che la sanità è un emblema delle disuguaglianze nel nostro paese, in particolare di quelle territoriali, considerando le faglie profondissime che si sono aperte fra alcune Regioni e altre, fra alcuni luoghi e altri, provano al contempo che la cura della salute dei cittadini, e un servizio pubblico che la garantisca e la promuova, sono tra gli strumenti più efficaci per il superamento delle disuguaglianze stesse e che su questo sono possibili scelte di politica pubblica certamente radicali, ma praticabili anche con l'attuale governance del servizio sanitario e senza spreco di risorse. Del resto, il Servizio Sanitario Nazionale è nato quale infrastruttura sociale per garantire la tenuta del nostro paese e dovrebbe essere motivo di orgoglio, come da altri viene riconosciuto, il fatto che l'Italia continui fra i pochissimi paesi al mondo a erogarlo in modo universale.

Autonomia differenziata o sussidiarietà circolare?

La dotazione di informazioni raccolte dall'Osservatorio sul federalismo sanitario di Cittadinanzattiva, appena pubblicato, mostra chiaramente quanto alcune Regioni

del nostro paese siano in grado di offrire ai propri cittadini servizi socio-sanitari di qualità ed efficacia, grazie all'ampia autonomia di cui già dispongono, e che lo fanno spendendo poco, visto che la nostra spesa sanitaria è sotto la media di quella europea sia come ammontare pro capite sia come ammontare totale in percentuale del PIL. Sono in grado, dunque, di dare sostanza all'articolo 32 della Costituzione sul diritto alla salute di ciascun individuo e della collettività già con l'attuale modello di Servizio Sanitario Nazionale e l'attuale dotazione di finanziamento, negando in questo modo che la nostra sanità universalistica sia insostenibile. Piuttosto è in quelle Regioni, o in quelle aree all'interno delle Regioni, in cui la sanità pubblica non funziona che occorrono interventi pronti e sistematici.

Il dato più significativo di ogni altro, quello relativo alla speranza di vita di ogni cittadino italiano, lo indica in modo drammatico e imprescindibile: i cittadini nati in Campania nel 2017 hanno una speranza di vita alla nascita di due anni e sei mesi inferiore di quelli nati a Trento e, in quanto alla speranza di vita in buona salute, i cittadini nati in Calabria nel 2017 hanno una aspettativa di vita di nove anni e un mese inferiore di quelli nati in Emilia Romagna nello stesso anno. Non può essere un caso che Trentino ed Emilia Romagna siano tra le Regioni del nostro paese che offrono servizi di maggiore qualità, pienamente adempienti rispetto alla griglia di valutazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati, e Calabria e Campania siano nei posti più bassi di quella stessa griglia.

Un altro dato, che comunica con altrettanta evidenza quali opposti fenomeni si ritrovano pur all'interno di uno stesso paese, è quello relativo alla mobilità passiva collegata alla cattiva distribuzione dei servizi o a differenze, reali o percepite, nella qualità delle cure offerte: secondo il Rapporto 2019 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica, la percentuale di ricoveri fuori

regione dei residenti sul totale dei ricoveri in Regione è dell'82,1% nel caso dei cittadini calabresi, del 4,1% di quelli lombardi: e la mobilità passiva, oltre a essere un interessante indicatore di disuguaglianze, ne è causa essa stessa, poiché le regioni con bassi livelli di assistenza, reali o percepiti, e di conseguenza con saldi di mobilità negativi sono indotte a ridurre la propria spesa sanitaria a scapito, in un circolo vizioso, della qualità dei servizi offerti.

Vi è dunque la necessità, ma anche la possibilità concreta, se si vuole operare per il superamento delle disuguaglianze territoriali in sanità, di attivare politiche pubbliche rigorose e risolutive. Lo si è fatto in questi anni con riguardo ai fondi, individuando le Regioni da sottoporre al Piano di rientro, che, praticamente tutte, sono infatti rientrate dal disavanzo o hanno ridotto significativamente la loro quota. La stessa determinazione può e deve essere utilizzata per implementare, governare e verificare Piani di rientro dei LEA, dei livelli di salute considerati essenziali, Piani che garantiscano l'allineamento della risposta di salute in tutte le Regioni. È la stessa idea di sussidiarietà a consentirlo prevedendo che, poiché funzionale, sia il livello più vicino al cittadino quello che opera per l'erogazione dei servizi, ma che livelli superiori debbano intervenire con tutti gli strumenti di governo, controllo, valutazione e intervento diretto se i servizi non sono erogati per nulla o con adeguata qualità.

*Servizi a misura delle persone,
strategie a misura dei luoghi*

Ci sono molte proposte del Forum Disuguaglianze e Diversità che vanno a incidere su aspetti specifici, ma assolutamente non marginali, i quali sono ragione diretta o contribuiscono a esacerbare le disuguaglianze in sanità,

e sui quali è possibile per lo Stato operare scelte o dare indicazioni vincolanti: due, in particolare, riguardano questioni completamente diverse, ma altrettanto rilevanti ai fini di una sanità più uguale e più equa.

La prima ha a che fare con un ridisegno dei servizi a misura delle persone, attraverso appalti pubblici per l'acquisto di beni e servizi innovativi e orientati alla giustizia sociale, e attraverso l'implementazione di strumenti come gli appalti pre-commerciali, già sperimentati con successo e volti alla ricerca di soluzioni innovative a un bisogno collettivo tramite, per esempio, bandi di idee. È un ambito considerato oscuro e lontano dalle persone, dove si annidano aree di corruzione e di spreco specie in sanità, e che invece andrebbe reso un'area di partecipazione e di coinvolgimento attivo dei cittadini. Questo permetterebbe di superare la logica della minimizzazione dei costi che, oltre a non consentire erogazione di beni e servizi di qualità, è essa stessa fonte di spreco poiché costringe i cittadini a ricorrere, laddove glielo consenta la loro situazione reddituale, a un'ulteriore spesa privata; e renderebbe possibile un'azione di monitoraggio civico costante sull'efficacia dei beni e dei servizi acquistati, sia nella fase dell'acquisto sia nella fase della verifica della rispondenza dell'acquisto ai bisogni reali.

La seconda riguarda la necessità di mettere in campo strategie *ad hoc* per quei luoghi marginalizzati del nostro paese, presenti anche nelle Regioni più capaci di servizi di qualità, aree interne rispetto ad aree urbane, periferie rispetto a centri delle città. Le carenze nell'assistenza territoriale crescono sempre più significativamente anche nelle segnalazioni ricevute da Cittadinanzattiva al suo servizio di assistenza al cittadino, tanto da collocarle in testa alla classifica delle criticità in sette Regioni, con percentuali significative anche nel resto del paese. Per garantire i bisogni "diffusi" di salute dei cittadini, specie di quelli che

vivono in aree marginalizzate, occorre necessariamente operare con Strategie di intervento di lungo termine, risparmiate dal *turn over* della politica perché condivise come prioritarie, basate e orientate ai luoghi, che puntino alla promozione di alleanze nelle e tra le istituzioni territoriali entro aree vaste, che consentano di liberare il protagonismo e l'energia delle comunità in un'ottica di autodeterminazione e solidarietà.

LA POVERTÀ EDUCATIVA

di Andrea Morniroli

Combattere la dispersione scolastica

Nel documento preparatorio di queste giornate si legge: “Siamo una comunità che si mette in cammino senza ricette confezionate o facili slogan... Ascolteremo e ci misureremo con chi in anni complicati ha continuato a cercare, guardarsi attorno, concepire il mondo per come non è e vorremmo che fosse”. Nel mio intervento proverò, in coerenza con questo presupposto, a offrire alcuni spunti che nascono dalla riflessione su tre diverse esperienze di lavoro territoriale sui temi del contrasto alla povertà educativa e al fallimento formativo.

La prima è quella dei “laboratori di co-progettazione territoriale sulla dispersione scolastica”, promossi, coordinati e finanziati dall’assessorato alla Scuola del Comune di Napoli che coinvolgono, nelle periferie della città, quaranta scuole, più di venti soggetti del privato sociale, i servizi sociali dei diversi quartieri.

La seconda è quella del centro interculturale giovanile “Officine Gomitoli” di Napoli, attivato grazie ai finanziamenti di alcune fondazioni bancarie, gestito dalla cooperativa sociale Dedalus di Napoli (una delle otto organizzazioni che aderisce al Forum Disuguaglianze e Diversità), che prova a trasformare l’incontro tra giovani italiani e

giovani con background migratorio da problema a risorsa di bellezza, sviluppo, convivenza e divertimento per la comunità locale.

La terza esperienza è quella del progetto nazionale “Bella Presenza – metodi, relazioni e pratiche nella comunità educante”, finanziato da Impresa “Con i bambini”, che prova a contrastare il fallimento formativo e la povertà educativa provando a produrre cambiamento, non accontentandosi della realtà per dissodare e fare emergere quella “bella presenza” che spesso rimane nascosta nelle storie di vita, scolastiche e familiari di tanti giovani “scartati”, e in territori narrati prevalentemente attraverso le loro fragilità. Mantenendo in equilibrio la cura dei disagi con la valorizzazione di competenze e desideri, per restituire riconoscimento alle aspirazioni di tanti giovani privati non solo di futuro ma della stessa possibilità di cittadinanza.

Da tali esperienze, emergono alcune indicazioni generali e altre più specifiche riguardo alla scuola. Primo, appare chiaro come nell’epoca della politica spettacolo assume una rilevanza particolare la scelta di non accettare le semplificazioni, o, peggio, di collocare il confronto non sulla realtà ma sulla sua rappresentazione. Bisogna scegliere invece la strada, sicuramente più faticosa ma necessaria, di farsi carico della complessità. Per altro, come emerge da tutte le analisi di settore, la povertà educativa si caratterizza come fenomeno multifattoriale, determinato da un intreccio tra fattori soggettivi, condizioni familiari, attori differenti, caratteristiche sociali, economiche e culturali dei diversi contesti. Come a Napoli dove le carriere scolastiche più in sofferenza, e che nel tempo si esauriscono, si legano quasi sempre alla povertà familiare; alla presenza di una forte ereditarietà del fenomeno; al fatto che i ragazzi e le ragazze coinvolti non accedono o accedono in modo scarso a opportunità culturali, ricreative, sportive. O, ancora, che tanta parte di questi alunni e alunne non è

andata al nido o non accede al tempo pieno nella scuola dell'obbligo.

La seconda indicazione è l'urgenza di restituire nel nostro fare e nel nostro raccontare "corpi, biografie e nomi propri" alle persone che, per condizioni di marginalità, disagi e alterità sono state negate nella loro umanità per essere trasformate in categorie negative, da guardare con sospetto e rabbia; da allontanare in servizi meramente contenitivi e separati dalle comunità; da trasformare in nemici opportuni per giustificare le troppo frequenti ignoranze e incapacità della politica ad arginare e contrastare un modello economico e sociale ingiusto e sbagliato. Perché lì, in quella disumanizzazione, sono stati sdoganati l'odio e il rancore come cifre della politica. Per questo dobbiamo riuscire a parlare con "gli incattiviti" e con "gli spaventati". Come ci ha ricordato Fabrizio Barca nel suo intervento, dobbiamo farlo perché non possiamo permetterci che la loro rabbia, il loro senso di abbandono derivante dalle disuguaglianze di riconoscimento che umiliano quote ampie di popolazione, continui a trovare attenzione solo tra chi propone odio, competizione, modelli sociali organizzati su enclavi contrapposte in cui la rivendicazione comunitaria si centra sul dominio o sull'allontanamento dell'altra differente.

Azioni per una scuola inclusiva

Nell'ambito più specifico delle azioni tese a contrastare la povertà educativa nella programmazione e nelle politiche occorre proporre "sconfinamenti" di approccio, sguardo e operatività, perché è evidente come di fronte alla complessità nessuno di noi è sufficiente. E allora, la scuola pubblica, se da una parte va messa al centro degli interventi, deve essere accompagnata e sostenuta in un processo di apertura al contesto, di lavoro integrato, con-

tinuativo e aperto con tutti gli altri attori del territorio, pubblici e privati. Vanno costruiti ponti tra aule, servizi e comunità locali, per far sì che queste ultime si trasformino in “comunità educanti”, intese come ecosistema di attori sociali, culturali ed economici che si connettono e collaborano per assumere, come responsabilità comune e collettiva, la cura e il sostegno ai percorsi di crescita delle ragazze e dei ragazzi.

In seconda istanza, vanno proposti interventi longitudinali in grado di farsi carico dei percorsi scolastici seguendoli dalla scuola dell’infanzia fino all’accesso all’università. Perché solo così si possono cogliere, fin dai primi anni, i segnali predittivi che fanno emergere le situazioni in cui è più alta la possibilità di abbandono o fallimento; si accompagnano le tappe delicate in cui è più alto il rischio di dispersione; si restituisce senso e utilità alla funzione di orientamento.

Un terzo tema riguarda l’attenzione a non tenere più separata la didattica curriculare con le attività extra-curricolari. Non si può continuare a portare il “bello” e l’innovazione didattica nel tempo extra-scuola. Per altro solo con il coinvolgimento di docenti e dirigenti, solo con la co-progettazione integrata tra scuola ed educatori esterni, si può costruire sostenibilità nel tempo degli interventi, costruendo attività in grado di diventare quotidianità e non progetti a termine che, proprio per questo, finiscono non solo per non incidere nel concreto ma di alimentare la logica dei finanziamenti “a pioggia”, centrati più sulla costruzione del consenso che sulla concreta possibilità di prevenire e arginare dispersione e fallimento formativo.

Infine, va adottato come sfondo il tema della “bellezza”, dell’arte e della cultura come parte integrante delle politiche educative. La bellezza come straordinario strumento di aggancio delle carriere fragili e di abilitazione di

talenti nascosti o non riconosciuti, soprattutto negli interstizi più duri della marginalità e della sofferenza urbana.

Per promuovere, accompagnare e stabilizzare tali cambiamenti di prospettiva serve un rinnovato governo pubblico, da un lato autorevole perché capace di abilitare e coordinare risorse, d'altro lato perché disponibile non solo ad ascoltare ma anche a cedere concretamente potere nell'uso delle risorse e nella programmazione degli interventi. Perché determinato nell'abolire procedure come le gare al massimo ribasso. Perché capace di superare un'idea di privato sociale vissuto solo come strumento per esternalizzare servizi o reperire manodopera a basso costo.

Infine, va detto che la lotta alle disuguaglianze educative deve essere assunta come priorità della politica, perché sappiamo che le stesse orientano molte dimensioni della vita degli esseri umani fin dalla primissima infanzia e lungo tutto il tempo della crescita. Così come sappiamo che il mancato accesso all'istruzione e il depotenziamento degli investimenti educativi e formativi sulle persone sono presupposti per l'innestarsi e il cronicizzarsi delle disuguaglianze. E, ancora, come è scritto nel documento del Forum, che non ci può essere credibile e giusta innovazione se i figli dei poveri hanno molte meno probabilità di finire bene la scuola e di imparare. Purtroppo i dati ci dicono che la scuola italiana, negli ultimi 25 anni, ha fortemente rallentato la sua funzione di promozione sociale e culturale, che il "principale problema della scuola italiana sono i ragazzi/e che perde" e che, nel nostro paese, chi cade precocemente fuori dal diritto all'istruzione e chi ottiene i peggiori risultati in termini di apprendimento è quasi sempre un ragazzo/a di famiglia povera.

Per concludere, se è vero che un bambino o una bambina che nasce in una famiglia seguita dai servizi sociali nei primi tre anni di vita ha a disposizione una media di 600 parole, mentre un loro coetaneo che nasce in una famiglia

di ceti medio ne ha a disposizione quasi 5.000. Se è vero che il fallimento formativo di massa impedisce in partenza a milioni di giovani di poter pensare a un futuro migliore e incide in negativo fino all'1,5% sul PIL del paese. Se è vero che più di un milione di bambine e bambini sono in povertà, allora significa che le politiche educative sono presupposto stesso dello sviluppo e non suo esito. O si guarda in questa direzione, oppure il rischio è che ogni intervento finisca per essere contenimento, o in modo ancor più irresponsabile determini una cronicizzazione delle disuguaglianze che tutte e tutti diciamo di voler superare. Finisce che la politica diventi mera gestione dell'esistente e quindi perda ogni possibilità di ospitare e produrre emozioni e sogni.

POLITICHE ECONOMICHE PER UNA CRESCITA INCLUSIVA E SOSTENIBILE

di Andrea Roventini

Perché la disuguaglianza fa male

La disuguaglianza è tornata negli ultimi anni al centro del dibattito economico e politico. Molti lavori empirici hanno mostrato come la disuguaglianza di reddito e di ricchezza siano cresciute incessantemente nei paesi sviluppati a partire dalla fine degli anni '80 (T. Blanchet, L. Chancel, A. Gethin, *How unequal is Europe? Evidence from distributional national accounts*, WID.world Working Paper 2019/6, 2019). Questa dinamica contrasta con gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (Sustainable Development Goals) che richiedono che il reddito del 40% più povero della popolazione cresca di più di quello di tutta la popolazione.

Alti livelli di disuguaglianza sono molto pericolosi per la stabilità economica perché rendono l'economia più fragile (J.-P. Fitoussi, F. Saraceno, *Inequality and macroeconomic performance*, Document de Travail 2010-13, OFCE, Paris 2010; J.E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton, New York 2012). La crisi dei mutui *subprime* e la Grande Recessione sono un esempio paradigmatico. Inoltre, come dimostrato da economisti del Fondo Monetario Internazionale (FMI; A. Berg, J.D. Ostry, C.G. Tsangarides, Y.

Yakhshilikov, *Redistribution, inequality, and growth: new evidence*, «Journal of Economic Growth», 23, 2018, pp. 259-305), la disuguaglianza e le connesse politiche redistributive influenzano anche la crescita economica di lungo periodo. Infatti, bassi livelli di disuguaglianza sono associati ad una crescita più elevata e robusta, mentre le politiche redistributive hanno un impatto positivo sulla crescita.

Più in generale, sembra che il modello di crescita capitalistico si caratterizzi per una disuguaglianza crescente nel tempo (T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014), dato che le classi più abbienti possono investire la loro ricchezza nei mercati finanziari e immobiliari che offrono rendimenti solitamente più elevati della crescita dell'economia (O. Jordà, K. Knoll, D. Kuvshinov, M. Schularick, A.M. Taylor, *The Rate of Return on Everything, 1870-2015*, «The Quarterly Journal of Economics», 134, 2019, pp. 1225-1298). Infatti, a partire dal secolo XIX, l'aumento inesorabile della disuguaglianza è stato invertito solo temporaneamente da eventi catastrofici come le guerre o dalle politiche economiche messe in campo nel dopoguerra che hanno portato alla nascita dello Stato sociale.

Questo quadro desolante è ulteriormente peggiorato dalla dinamica politica: concentrazioni crescenti di ricchezza nelle mani di pochi possono aumentare a dismisura il loro potere di lobby, portando a politiche economiche che aumentano ulteriormente la disuguaglianza, come tagli fiscali a beneficio dei redditi più alti (J.E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W.W. Norton, New York 2012). Inoltre, tali commistioni tra disuguaglianza e politica cristallizzano la disuguaglianza e contribuiscono a ridurre la mobilità sociale, impedendo a chi nasce nella parte più povera della

distribuzione del reddito di raggiungere il tenore di vita delle classi più ricche (A.B. Krueger, *The Rise and Consequences of Inequality in the United States*, Council of Economic Advisers, 2012).

La disuguaglianza è una scelta di politica economica

La recente crescita della disuguaglianza dipende principalmente da un processo di globalizzazione mal gestito e dalle politiche economiche perseguite (J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*, W.W. Norton, New York 2017). L'impatto della globalizzazione sulla crescita della disuguaglianza è ben catturato dall'ormai celebre curva dell'elefante (C. Lakner, B. Milanovic, *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, «The World Bank Economic Review», 30, 2016, pp. 203-232), che mostra come dalla fine degli anni '80 la distribuzione del reddito mondiale abbia avvantaggiato principalmente i cittadini di alcuni paesi asiatici (principalmente la Cina) e gli ultraricchi dei paesi sviluppati, penalizzando le classi medio-basse di questi ultimi (insieme ai più poveri della popolazione mondiale). La globalizzazione è stata perseguita innanzitutto adottando politiche volte a promuovere la libertà assoluta di circolazione dei capitali. Ma come dimostra uno studio empirico condotto da ricercatori del FMI (D. Furceri, P. Loungani, J.D. Ostry, *The Aggregate and Distributional Effects of Financial Globalization: Evidence from Macro and Sectoral Data*, IMF Working Papers 18/83, International Monetary Fund, 2018), la globalizzazione finanziaria ha avuto un impatto flebile sulla produzione, ma ha fortemente aumentato la disuguaglianza.

Le politiche macroeconomiche hanno ulteriormente incrementato la disuguaglianza. Il pacchetto comprende in-

terventi volti a perseguire l'austerità fiscale, le privatizzazioni, la deregolamentazione finanziaria e le cosiddette riforme strutturali che si concretizzano in dosi sempre più massicce di flessibilizzazione del mercato del lavoro, che pregiudicano i diritti dei sindacati e dei lavoratori. Queste politiche del Berlin-Washington consensus (J.-P. Fitoussi, F. Saraceno, *European economic governance: The Berlin-Washington Consensus*, «Cambridge Journal of Economics», 37, 2013, pp. 479-496) sono responsabili per la mancanza di crescita di molti paesi sudamericani negli anni '80 e per la forte debolezza che colpisce attualmente le economie dell'Unione Europea (con l'eccezione della Germania). Ma l'efficacia di questi pacchetti di "riforme" è stata confutata negli ultimi anni da una serie di studi empirici, spesso provenienti da ricercatori del FMI. Per esempio, le politiche di austerità fiscale, oltre a ridurre la crescita economica, aumentano la disuguaglianza (L.M. Ball, D. Furceri, D. Leigh, P. Loungani, *The Distributional Effects of Fiscal Consolidation*, IMF Working Papers 13/151, International Monetary Fund, 2013; D. Furceri, J. Ge, P. Loungani, G. Melina, *The Distributional Effects of Government Spending Shocks in Developing Economies*, IMF Working Papers 18/57, International Monetary Fund, 2018). Similmente, la deregolamentazione del mercato del lavoro per facilitare i licenziamenti ha ridotto la quota salari del 15% nei paesi sviluppati (G. Ciminelli, R.A. Duval, D. Furceri, *Employment Protection Deregulation and Labor Shares in Advanced Economies*, IMF Working Papers 18/186, International Monetary Fund, 2018), mentre la minore sindacalizzazione dei lavoratori ha aumentato la disuguaglianza (F. Jaumotte, C. Osorio Buitron, *Inequality and Labor Market Institutions*, IMF Staff Discussion Notes 15/14, International Monetary Fund, 2015). Questa crescente evidenza empirica porta gli stessi ricercatori del FMI (J.D. Ostry, P. Loungani, D. Furceri, *Neoliberalism: Oversold?*, «Finance & Development», June, Vol. 53, No. 2,

2016) a chiedersi se le politiche neoliberiste non siano state adottate troppo facilmente, confidando acriticamente nelle loro capacità taumaturgiche per promuovere lo sviluppo economico.

La disuguaglianza in Italia

Per l'Italia la situazione è più complicata perché la disuguaglianza si dispiega attraverso diverse dimensioni. Per cominciare, si innesta nello storico dualismo tra lo sviluppo del Nord e la stagnazione del Sud. Infatti, la disuguaglianza territoriale sta ulteriormente aumentando dopo la crisi mondiale del 2008: secondo l'ultimo rapporto dello SVIMEZ, a distanza di dieci anni dalla crisi, il PIL del Centro-Nord è inferiore del 2,4% rispetto ai valori pre-crisi, mentre la distanza del prodotto del Sud è ancora di dieci punti.

Questo quadro drammatico si osserva anche per la disuguaglianza intergenerazionale. L'Italia non è assolutamente un paese per giovani! La scarsa crescita della nostra produttività e del PIL insieme a scelte precise di politica economica hanno aumentato la precarietà del lavoro, compreso i salari e portato la disoccupazione giovanile a livelli drammatici in alcune aree dell'Italia, soprattutto del Meridione. Di fronte a questa situazione, i giovani non riescono ad emanciparsi e ad abbandonare la loro famiglia di origine. Più precisamente, mentre nel 1980, per ogni giovane tra i 25 e i 30 anni che viveva con il partner (<https://www.lisdatacenter.org>), c'era un'altra ragazza/o che viveva con i genitori, dopo trent'anni ce ne sono sei in più! Spesso l'unica alternativa è l'emigrazione. Secondo il Rapporto Italiani nel Mondo della Fondazione Migrantes, nel 2019 più di 50.000 italiani di età inferiore ai 34 anni hanno lasciato il loro paese dirigendosi in più del 70% dei casi verso l'Europa. E questa emigrazione è un'emergenza nazionale che colpisce tutte le regioni.

La disuguaglianza multidimensionale che attanaglia il nostro paese non può che aumentare per le conseguenze del riscaldamento climatico. Se gli accordi della Conferenza di Parigi non saranno rispettati e la crescita della temperatura mondiale supererà i 3°C, le reazioni a catena incontrollabili che si innescheranno porteranno ad ingenti danni economici (M. Coronese, F. Lamperti, K. Keller, F. Chiaromonte, A. Roventini, *Evidence for sharp increase in the economic damages of extreme natural disasters*, «Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America [PNAS]», 116, 2019, pp. 21450-21455) che per l'Italia potrebbero essere superiori all'8% del PIL (*Relazione sullo stato della green economy*, a cura di E. Ronchi, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Roma 2019), senza contare le perdite ben più importanti di vite umane. È dato che gli impatti del cambiamento climatico colpiranno più duramente il Mezzogiorno, la disuguaglianza regionale aumenterà del 60% tra il 2050 e il 2100. Anche la disuguaglianza intergenerazionale aumenterà, dato che i nostri comportamenti e le politiche economiche odierne determineranno gli aumenti di temperatura futuri e il benessere delle nuove generazioni.

Politiche redistributive per una crescita inclusiva e sostenibile

Di fronte a questa situazione, che cosa si può fare? Dato che ridurre la disuguaglianza è una scelta, ci sono una serie di interventi di politica economica che possono essere intrapresi per ridurla e promuovere una crescita sostenibile. Molte delle proposte seguenti derivano dall'attività di ricerca svolta negli ultimi anni nell'ambito dei progetti internazionali ISIGrowth e GROWINPRO finanziati dalla Commissione Europea e guidati dalla Scuola Superiore Sant'Anna.

Per cominciare bisogna potenziare le *politiche redistributive* che hanno un ruolo decisivo per la lotta alla disuguaglianza. Va combattuta attivamente l'evasione fiscale. Oggi si può fare con un fisco "amico" e "intelligente" grazie allo sviluppo delle nuove tecnologie. Utilizzando strumenti come la fatturazione e lo scontrino elettronici, il fisco può avvertire i contribuenti di eventuali errori ed omissioni quasi in tempo reale e proporre dichiarazioni dei redditi e IVA precompilate che facilitano gli adempimenti del contribuente. Nell'ambito di queste politiche di controllo dell'evasione vanno inclusi anche la limitazione dell'utilizzo del contante e la profilazione anonima dei contribuenti che permetta al nostro fisco, come a quello statunitense, di concentrarsi sui soggetti potenzialmente più rischiosi in termini di evasione.

Allo stesso tempo va messa in cantiere un'ambiziosa riforma fiscale per ri-riempire l'IRPEF, che è stata svuotata di molte categorie di redditi e ormai grava quasi esclusivamente sui lavoratori dipendenti. Nel frattempo, le aliquote vanno aumentate e rese più progressive. Inoltre, si potrebbe introdurre una tassa patrimoniale che colpisca solo l'1% più ricco degli italiani, in linea con quanto proposto da Saez e Zucman (*Progressive Wealth Taxation*, Brookings Papers on Economic Activity, 2019). Anche la Proposta 15 del Forum Disuguaglianze e Diversità va in questa direzione. Sempre per favorire la distribuzione del reddito, eventuali tagli al cuneo fiscale dovrebbero avvantaggiare esclusivamente i lavoratori. Per perseguire la giustizia fiscale, è necessario far pagare le imposte alle imprese giganti di Internet. Gli strumenti efficaci (elaborati dall'OCSE) ci sono e l'Italia deve esserne promotrice in sede europea contrastando parimenti l'elusione fiscale praticata da alcuni paesi dell'Unione. Infine, la disuguaglianza si riduce anche con forti misure di contrasto della povertà come il Reddito d'inclusione e il Reddito di cittadinanza.

Per contrastare la disuguaglianza ci vogliono anche le *riforme strutturali* “fatte bene” che mirano ad irrigidire il mercato del lavoro italiano (G. Dosi, M.E. Virgillito, A. Rovenzani, *Rebalancing labour power for an Innovation-Fuelled Sustainable Inclusive Growth*, ISIGrowth project policy brief, 2018). Se non si vuole reintrodurre l’art. 18, si deve almeno scoraggiare fortemente ogni forma contrattuale diversa dal contratto a tutele crescenti e i licenziamenti devono essere veramente costosi. Va ridato un ruolo fondamentale ai sindacati visto che sono un’istituzione che riduce la disuguaglianza (Jaumotte e Osario Buitron, *Inequality and Labor Market Institutions* cit.). I salari devono tornare a crescere con la produttività. Inoltre, per invertire la crescente distribuzione del reddito a favore dei profitti, va introdotto un salario minimo di importo non basso di concerto con i sindacati anche per eradicare i contratti “pirata” (in sintonia con la Proposta 12 del Forum Disuguaglianze e Diversità). Studi empirici recenti (C. Dustmann, A. Lindner, U. Schönberg, M. Umkehrer, P. vom Berge, *Reallocation effects of the minimum wage: evidence from Germany*, mimeo, 2019) mostrano infatti come il salario minimo consenta di aumentare la remunerazione dei lavoratori senza scoraggiare l’occupazione e può stimolare l’innovazione spingendo i lavoratori verso le imprese più competitive. Infine, di fronte ad un rapido cambiamento tecnologico per sostenere l’innovazione, i salari e l’occupazione, è necessario investire nella formazione continua sul posto di lavoro.

Politiche industriali dell’innovazione per una crescita inclusiva e sostenibile

La disuguaglianza va combattuta anche con politiche economiche che promuovono la crescita attraverso l’innovazione per far uscire la produttività italiana dalla stagna-

zione degli ultimi quarant'anni. Per cominciare bisogna *investire risorse pubbliche in istruzione e sanità*, colpite pesantemente dai tagli degli ultimi anni. In particolare, è necessario offrire a tutta la popolazione italiana un'educazione prescolare completa e gratuita per ridurre la disuguaglianza regionale e quella di genere. Per lo stesso motivo va potenziato il tempo pieno nell'educazione primaria. Contemporaneamente, i fondi per l'università devono essere fortemente incrementati. Considerando che gli investimenti sia pubblici sia privati in ricerca e sviluppo sono bassissimi nel nostro paese e che il numero di studenti laureati è tra i più bassi d'Europa, investire nell'università è un'emergenza nazionale. Infatti, la ricerca è fondamentale per innovare e stimolare la crescita della produttività. E l'istruzione è uno dei meccanismi più potenti per promuovere la mobilità sociale e quindi combattere la persistenza della disuguaglianza.

I maggiori fondi per la ricerca non sono sufficienti. L'innovazione deve essere stimolata attraverso *politiche industriali*, la cui importanza è stata riconosciuta anche da ricercatori del FMI (R. Cherif, F. Asanov, *The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy*, IMF Working Papers 19/74, International Monetary Fund, 2019). In particolare, l'innovazione deve essere guidata da uno Stato Innovatore ed Imprenditore per perseguire missioni specifiche che devono essere realizzate in un preciso intervallo di tempo (M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Roma-Bari 2014, e *Mission-oriented innovation policies: Challenges and opportunities*, ISIGrowth policy brief, 2018). Un esempio paradigmatico è il progetto Apollo che ha portato l'uomo sulla Luna. La missione Apollo contemporanea è l'emergenza climatica, che va affrontata al più presto. Infatti, per rispettare gli obiettivi della Conferenza COP21 di Parigi e contenere l'aumento della temperatura a 1,5°C, bisogna azzerare le

emissioni dei gas serra entro il 2050 (IPCC, *Global Warming of 1.5°C*, Special Report, 2019), fissando subito tale obiettivo per legge come hanno fatto il Regno Unito e la Nuova Zelanda.

Le *politiche industriali mission-oriented* consentono di innovare e sviluppare tecnologie trasversali che aumentano la produttività delle imprese esistenti e creano nuove industrie e mercati. Trasformare l'economia italiana per raggiungere la crescita sostenibile richiede ad esempio cambiamenti tecnologici nella produzione di energia con fonti rinnovabili, la realizzazione di una rete elettrica "smart", lo sviluppo delle batterie, l'utilizzo dell'idrogeno su larga scala. Per esempio, l'ILVA di Taranto potrebbe essere rilanciata anche investendo in un centro di ricerca per l'applicazione dell'idrogeno alla siderurgia. Questa trasformazione non può essere realizzata solo attraverso il mercato. Ci vuole uno *Stato Innovatore Verde* (M. Mazzucato, *The Green Entrepreneurial State*, SPRU Working Paper Series 2015-28, 2015; F. Lamperti, M. Mazzucato, A. Roventini, G. Semieniuk, *The green transition: public policy, finance and the role of the State*, ISIGrowth policy brief, 2018) che crei partnership con le imprese private, le università, i centri di ricerca per raggiungere una crescita totalmente sostenibile entro il 2050. La terza Proposta del Forum che mira a dare una missione strategica di giustizia sociale e ambientale alle imprese pubbliche italiane va sicuramente in questa direzione. Secondo stime autorevoli (AA.VV., *Mission possible: Reaching net-zero carbon emissions from harder-to-abate sectors by mid-century*, Energy Transitions Commission, 2018), i costi della decarbonizzazione sono modesti (tra l'1% e il 2% del PIL annuale) e andrebbero considerati come un investimento, dato che l'innovazione stimolerebbe la crescita della produttività e dei redditi e aumenterebbe l'occupazione in quanto le industrie verdi richiedono una maggiore quantità di lavoro.

Le politiche *mission-oriented* per la lotta al cambiamento climatico e la sostenibilità stanno raggiungendo una dimensione europea, come il nuovo programma della Commissione Europea Horizon Europe a sostegno della ricerca e dell'innovazione (M. Mazzucato, *Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union*, European Commission, 2018) o l'European Green Deal proposto dalla presidente della Commissione von der Leyen. Sarebbe opportuno che tali obiettivi fossero accompagnati dalla creazione di imprese pubbliche europee (Proposta 2 del Forum Disuguaglianze e Diversità).

Il perseguimento della crescita sostenibile non può prescindere dalla lotta alla disuguaglianza se si vogliono evitare proteste popolari come quelle dei gilet gialli che hanno scosso la Francia nell'ultimo anno. Questo è l'obiettivo del Green New Deal che non contempla solo politiche ambientali. La disuguaglianza e il riscaldamento climatico non sono problemi irreversibili che dipendono da cause esterne, ma sono il frutto di precise scelte politiche. Per questo motivo la giustizia ambientale e sociale possono essere perseguite congiuntamente (Proposta 10 del Forum Disuguaglianze e Diversità) attraverso un insieme di interventi di politica economica che promuovano una crescita trainata dall'innovazione, sostenibile ed inclusiva.

GLI AUTORI

Fabrizio Barca, statistico ed economista, è stato dirigente di ricerca in Banca d'Italia e di politica pubblica nel Ministero Economia e Finanze, presidente del Comitato OCSE politiche territoriali e ministro per la Coesione territoriale nel governo Monti. Ha insegnato in università italiane e francesi. È autore di innumerevoli saggi e volumi. È membro della Fondazione Basso. Coordina il Forum Disuguaglianze e Diversità.

Sabina De Luca ha dedicato gran parte della sua vita professionale alle politiche di coesione, prima con attività di ricerca e successivamente all'interno della Pubblica Amministrazione (Ministero Economia e Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma Capitale), svolgendo diversi incarichi dirigenziali. È membro del Forum Disuguaglianze e Diversità.

Massimo Florio è professore di Scienza delle finanze nell'Università di Milano. Ha studiato privatizzazioni e imprese pubbliche, analisi costi benefici delle infrastrutture, valutazione delle politiche regionali e industriali. Il suo libro più recente, *Investing in Science* (2019), è pubblicato da MIT Press. Ha coordinato progetti di ricerca e di valutazione per Commissione Europea, BEI, Parlamento

Europeo, Banca Mondiale, OCSE, CERN e Agenzia Spaziale Italiana.

Elena Granaglia è professoressa di Scienza delle finanze presso il Dipartimento di Giurisprudenza nell'Università Roma Tre. Si occupa del rapporto tra giustizia distributiva, efficienza e disegno delle politiche sociali. Fra gli ultimi lavori, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?* (con M. Franzini e M. Raitano), 2014, *Il reddito di base* (con M. Bolzoni), 2016, e *Contro la disuguaglianza. Un manifesto* (insieme a Agire), 2018. Ha svolto attività di consulenza per il governo in materia di politiche sociali, è redattrice della rivista www.eticaeconomia.it e membro del Coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità.

Vincenzo Manco, presidente nazionale Uisp - Unione Italiana Sport Per tutti. Si stabilisce in maniera permanente a Parma dove pratica pallavolo e inizia la sua attività associativa nell'Uisp a partire dalla metà degli anni '80. Nel 2006 diviene presidente regionale Uisp Emilia Romagna e nel 2013 presidente nazionale dell'associazione. Nel 2013 è eletto anche nel Consiglio nazionale CONI e nel Coordinamento nazionale del Forum nazionale del Terzo settore dove entra nel 2017 nell'esecutivo. È membro del Forum Disuguaglianze e Diversità.

Anna Lisa Mandorino è vicesegretario generale di Cittadinanzattiva e, in questo ruolo, si occupa di promuovere e coordinare attività e iniziative per la promozione dell'attivismo civico nelle politiche pubbliche, in particolare negli ambiti della sanità, dei servizi di pubblica utilità, dei diritti umani, dell'educazione. Lavora per supportare nuove forme di governance dei processi pubblici, specialmente legate al protagonismo e alla resilienza delle comunità, al coinvolgimento degli stakeholder, al dialogo istituzionale.

Andrea Mornioli da più di trent'anni si occupa di politiche e azioni di welfare a livello locale con particolare riferimento ai temi delle migrazioni e delle marginalità urbane. È socio della cooperativa sociale Dedalus di Napoli, coordina lo staff del Forum Disuguaglianze e Diversità e collabora con l'assessorato alla Scuola e Istruzione del Comune di Napoli, con responsabilità sui temi della dispersione e del disagio scolastico e sul sostegno all'inclusione degli alunni con background migratorio e di seconda generazione.

Andrea Roventini è professore alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e research fellow all'OFCE, Sciences Po. È il coordinatore del progetto di ricerca GROWINPRO finanziato dalla Commissione Europea. I suoi lavori sono stati pubblicati in diverse riviste tra cui «PNAS», «Nature Climate Change», «Journal of Economic Behavior and Organization», «Economic Modeling», «Ecological Economics», «Journal of Applied Econometrics», «Journal of Economic Dynamics and Control», «Industrial and Corporate Change», «Macroeconomic Dynamics».

INDICE

Nota dell'editore	3
Un'Italia giusta e solidale Perché la storia va in una direzione opposta. E come invertire le cose.	5
<i>Forum Disuguaglianze e Diversità. Contributi</i>	
La Pubblica Amministrazione <i>di Sabina De Luca</i>	33
Imprese pubbliche ad alta intensità di conoscenza <i>di Massimo Florio</i>	38
L'istruzione <i>di Elena Granaglia</i>	47
Il terzo settore <i>di Vincenzo Manco</i>	52
La sanità <i>di Anna Lisa Mandorino</i>	56
La povertà educativa <i>di Andrea Morniroli</i>	61

**Politiche economiche per una crescita
inclusiva e sostenibile**

di Andrea Roventini

67

Gli autori

79