

# QUADERNI DI ECONOMIA SOCIALE

La valenza economica  
della solidarietà, del non profit  
e della partecipazione civica

02  
2018

Speciale

Immigrazione



Quaderni di Economia Sociale

**ISSN 2421-0315**

pubblicazione online di SRM

Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

SRM - [www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Segreteria di Redazione QES

[comunicazione@sr-m.it](mailto:comunicazione@sr-m.it)

Via Toledo 177 - 80134 Napoli

tel. +39 0817913761/58

Direttore responsabile

**Massimo Deandreis**

Coordinatore editoriale

**Salvio Capasso**

Segreteria Tecnica

**Autilia Cozzolino**

Grafica di copertina, layout e  
impaginazione:

Raffaella Quaglietta

Hanno collaborato a questo numero:

Francesco Amati

Salvio Capasso

Giuseppe Cataldi

Marco Cau

Luca Cigna

Autilia Cozzolino

Enrico Di Pasquale

Eleonora Maglia

Franca Maino

Graziano Maino

Cristina Montesi

Gabriella Noto

Marco Santillo

Giancamillo Trani

Chiara Tronchin

Un ringraziamento particolare a:

Banca Prossima

Fondazione CON IL SUD

QES è un dossier semestrale dedicato e della partecipazione civica, al mondo della solidarietà, del nonprofit, e della partecipazione civica, il cui obiettivo è cercare di comprendere e approfondire, anche nella sua valenza economica, l'azione, le difficoltà e le prospettive di chi opera per lo sviluppo sociale, partecipato e culturale di un territorio, quale premessa e stimolo alla crescita socio-economica.

La riproduzione del testo, anche parziale, non può essere effettuata senza l'autorizzazione di SRM. In caso di citazione è gradita una email a [comunicazione@sr-m.it](mailto:comunicazione@sr-m.it)

SRM non è in alcun modo responsabile dei fatti, delle opinioni e dei dati contenuti negli articoli e nelle interviste non direttamente elaborati.

I numeri dei Quaderni di Economia Sociale sono consultabili online su [sr-m.it/cp/quaderni-di-economia-sociale/](http://sr-m.it/cp/quaderni-di-economia-sociale/)  
Pubblicazione fuori commercio, aggiornata a novembre 2018.

|   |    |
|---|----|
| Editoriale<br><i>di Salvio Capasso</i>  | 5  |
| Economia civile, ordoliberalismo, economia sociale di mercato: la difficile ricerca di una «terza via»<br><i>di Marco Santillo</i>        | 7  |
| Creare rete, coesione sociale e sviluppo. Le sfide della nuova Impresa Sociale<br><i>di Francesco Amati</i>                               | 11 |
| Costruire opportunità, attrarre competenze: la “sfida” del Terzo Settore richiede nuove professionalità<br><i>di Gabriella Noto</i>       | 15 |
| Coordinate per costruzione partecipata del piano di fattibilità di un progetto di sviluppo locale<br><i>di Marco Cau e Graziano Maino</i> | 19 |
| Reti per la salute e la sicurezza dei minori: il progetto Discobus<br><i>di Eleonora Maglia</i>   | 23 |
| FOCUS IMMIGRAZIONE  |    |
| L’impatto economico e sociale dell’immigrazione<br><i>di Enrico Di Pasquale e Chiara Tronchin</i>   | 29 |
| Migranti nel Mediterraneo e tutela dei diritti. Alcuni casi recenti della prassi italiana<br><i>di Giuseppe Cataldi</i>                   | 33 |
| Alcuni nodi problematici che riguardano i migranti<br><i>di Giancamillo Trani</i>   | 39 |

|  |    |
|--|----|
| Innovazione Sociale e Migranti: buone pratiche di inclusione nel Mezzogiorno<br><i>di Luca Cigna</i> | 43 |
| Aiutiamoli a casa loro? Un'analisi obiettiva degli aiuti allo sviluppo<br><i>di Cristina Montesi</i> | 49 |

In questo numero – il 12mo- della rivista semestrale “Quaderni di Economia Sociale” di SRM - si propongono interessanti contributi dedicati al mondo della solidarietà, del non profit e della partecipazione civica che approfondiscono l'azione, le difficoltà e le prospettive di chi opera per lo sviluppo sociale, partecipato e culturale del territorio. Si presenta inoltre un focus sull'immigrazione che rappresenta un tema molto attuale, al centro del dibattito pubblico in Italia e in Europa.

Tra i temi molto interessanti analizzati dai vari autori, troviamo un approfondimento sulle forme tradizionali, nuove o rinnovate di convivenza civile ed economica ispirate ai principi valoriali della relazionalità e della reciprocità le quali vengono rilanciate a seguito della crisi, non solo economica ma etica e di progetto che sta attualmente attraversando il mondo capitalistico nel suo complesso. Nelle pieghe dei sistemi economici dominanti (quali quello utilitaristico, olistico, della socialità) emergono infatti altri filoni esegetici che sembrano in grado di rispondere più efficacemente alle problematiche innescate dalla crisi del mondo globalizzato. Vengono analizzate, pertanto, le caratteristiche di questi sistemi di pensiero ed in particolare dell'Economia civile, dell'ordoliberalismo e dell'economia sociale di mercato.

Un altro punto di riflessione riguarda il modello di impresa sociale e la sua diffusione a seguito dell'introduzione nel nostro ordinamento del D. Lgs 155/2006. Quest'ultimo è stato spesso tacciato di non aver offerto un quadro di incentivi ed agevolazioni chiaro ed interessante a fronte dei numerosi controlli ai quali le imprese sociali erano invece state sottoposte. Tuttavia è un passo in avanti di fondamentale importanza l'affermazione, nelle nuove prescrizioni normative, della gravidanza imprenditoriale del terzo settore, vincolando l'operato delle future imprese sociali alla produzione di benessere per le comunità ed i territori, alla creazione di reti sociali, al

coinvolgimento attivo di lavoratori ed altri enti non profit, alla spinta verso l'innovazione produttiva e tecnologica.

Starà adesso all'apparato burocratico dello Stato, agli sforzi divulgativi del mondo istituzionale e della ricerca massimizzare i risultati che il legislatore si propone di perseguire. Ma anche alle capacità di iniziativa propria dei nuovi imprenditori. In riferimento a quest'ultimo driver di successo, si evince quindi che la “sfida” del Terzo Settore richiede tra i vari fattori, lo sviluppo di nuove ed adeguate professionalità. Non a caso con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore si vuole creare un ambiente stabilmente autonomo in grado di perseguire le proprie finalità ed essere produttivo. Ciò implica la disponibilità di competenze professionali per garantire da un lato la migliore allocazione delle risorse e dall'altro un orientamento più coerente al raggiungimento della mission. Si individuano quindi alcune professionalità utili a costruire opportunità nel Terzo Settore e ad attrarre competenze, soprattutto nel contesto meridionale.

Interessante è poi il contributo che documenta le coordinate metodologiche per la costruzione partecipata del piano di fattibilità di un progetto di sviluppo locale. Definire il piano di realizzazione serve a mettere a punto degli interventi concreti ricontestualizzando il disegno unitario in attività articolate e interconnesse. Si tratta di sperimentare e calibrare le forme di coinvolgimento, le modalità di informazione e di ingaggio accoglibili dal territorio. Come ci ricorda Manzini (2018, p. 99) l'esito di una azione progettuale non è solo il documento che verrà prodotto, ma gli scambi, la fiducia, le collaborazioni, il patrimonio insostituibile di relazioni per ciascun soggetto coinvolto e per i processi di cambiamento che esse possono promuovere.

Viene poi presentata una sperimentazione – il progetto Discobus – che, a livello territoriale, fa convergere l'attenzione di Pubbliche

amministrazioni e di Associazioni di categoria per promuovere lo scambio di conoscenze sul tema dell'abuso di sostanze tra i giovani e presenta interessanti caratteristiche distintive: la focalizzazione della mission è forte; il tema d'azione è ben ancorato al reale; l'approccio della promozione è bottom up; la mobilitazione della rete è territoriale e multi-stakeholder. Si tratta di un intervento che, visti anche i risultati positivi raggiunti, può costituire una buona pratica replicabile ad altri contesti e quindi un punto di riflessione per orientare i futuri interventi di protezione giovanile.

Come è stato già anticipato, in questo numero l'attenzione della rivista viene poi focalizzata sul tema dell'immigrazione. Si presentano diversi saggi che offrono spunti interessanti ed utili ad acquisire una chiave di lettura del fenomeno dell'immigrazione più chiara e completa, considerando sia gli aspetti sociali, etici che quelli economici. Ecco alcuni spunti tratti dai vari contributi. Ad oggi, nei Paesi Ue28 vivono oltre 21 milioni di cittadini di Paesi terzi (4,2% della popolazione totale) e si arriva a quota 38 milioni (7,5%) se consideriamo anche le migrazioni intra-europee. L'attuale sensibilità abbastanza diffusa a livello popolare vede l'immigrazione come un problema, ma diversi sono gli elementi di confusione e di errata valutazione che andrebbero individuati e chiariti. Il primo è il concetto stesso di "immigrato". Il fenomeno degli sbarchi e la conseguente gestione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, per quanto drammatici e socialmente significativi, rappresentano una parte molto piccola dell'immigrazione in Italia. Ad inizio 2018 i migranti ospitati nei centri di accoglienza in Italia erano circa 170 mila (0,3% della popolazione), mentre gli stranieri regolarmente residenti erano 5,1 milioni (8,5%), di cui 2,4 milioni di lavoratori che pagano le tasse, versano contributi pensionistici e, vista la giovane età, hanno mediamente un basso impatto sulla spesa pubblica. Al riguardo vengono presentate alcune considerazioni sulla situazione dell'immigrazione a livello internazionale e nazionale, sull'impatto economico per le società di residenza. Quindi, in realtà è scorretto parlare di "emergenza immigrazione" riferendosi al caso italiano. L'emergenza è piuttosto riferita alla gestione delle richieste d'asilo e all'accoglienza delle persone in attesa di valutazione.

Negli ultimi anni ci si è concentrati moltissimo sul transito dei migranti, sui divieti di sbarco e sull'organizzazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo. Ma quali sono i nodi normativi del diritto internazionale? Dall'analisi delle risposte emergono nuove necessità per garantire una reale protezione dei migranti: una leale

cooperazione tra gli stati membri e in particolare l'emanazione di regole certe per superare i problemi di interpretazione circa l'individuazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale.

Un altro tema che subentra successivamente allo sbarco è il processo di integrazione sociale ed economica dei migranti. Di fronte alla chiusura dei canali di ricezione lavorativa e alle inefficienze del circuito d'accoglienza, il migrante si trova in molti casi costretto a svendere il proprio lavoro, abbandonandosi a diversi meccanismi di esclusione – spaziale, economica, sociale, culturale. Si analizzano quindi, alcune problematiche che riguardano il modello delle Migrazioni, soprattutto in riferimento al contesto meridionale, area un tempo esclusivamente di transito ma che sta diventando progressivamente area di stabilizzazione dei lavoratori migranti ed in parte delle loro famiglie. Non mancano nel Mezzogiorno alcune buone pratiche di inclusione che hanno fondato il proprio successo sullo strumento dell'innovazione sociale come possibile anello di congiunzione tra economia, migrante e territorio. In tale area del Paese, infatti la creazione di servizi partecipativi, auto-sostenibili e socialmente responsabili potrebbe rompere la catena di povertà e sfruttamento, garantendo non solo condizioni di vita dignitose, ma anche solidarietà ed inclusione allo straniero nelle comunità locali.

Un ultimo importante punto di riflessione riguarda un tema più generico che però ha un legame stretto con i flussi migratori, ed è quello degli "aiuti allo sviluppo dei paesi poveri" sul quale gli economisti tendono a collocarsi su posizioni diametralmente opposte. Da un lato c'è chi sostiene la necessità di addirittura aumentare il sistema degli aiuti, magari apportando delle riforme alla luce delle criticità emerse nel tempo, per permettere ai paesi a basso reddito di uscire dalla trappola della povertà. Dall'altro c'è chi, osservando gli scarsi risultati ottenuti in cinquant'anni di aiuti allo sviluppo, sostiene che il modello attuale vada abbandonato per adottare misure alternative di politica economica. Si evidenzia al riguardo come più che sopprimere del tutto gli aiuti, andrebbe ripensata la loro gestione.

Concludendo ringrazio tutti gli autori che hanno partecipato alla redazione di questo numero con analisi interessanti che sicuramente stimolano alla riflessione su argomenti concreti e attuali e di grande impatto sociale.

**Salvio Capasso**

Responsabile "Economia delle Imprese e del Territorio" SRM

# Economia civile, ordoliberalismo, economia sociale di mercato: la difficile ricerca di una «terza via» (Parte prima)

Marco Santillo

## Introduzione

La crisi, non solo economica ma etica e di progetto che sta attualmente attraversando il mondo capitalistico nel suo complesso sembra offrire una propizia occasione per provare a disegnare la trama di nuovi rapporti economico-sociali, nel cui ambito consolidare o rilanciare forme antiche, nuove o rinnovate di convivenza civile ed economica ispirate ai principi valoriali della relazionalità e della reciprocità.

In letteratura sono tre i modi di analizzare i fenomeni sociali ed economici, per quanto nelle diverse società, e nelle diverse fasi storiche, non è mai esistito un modello unico di gestione dei rapporti economici, ma modelli misti e interrelati<sup>1</sup>. Analizzare in chiave storica ed economica la compresenza di queste diverse forme di rapporti economici può rappresentare un utile punto di partenza per tentare di analizzare gli scenari attuali e le prospettive evolutive dell'economia capitalistica, nella misura in cui essa è *path-dependent*, ovvero il prodotto di un'evoluzione storica.

Il primo paradigma, di matrice *utilitaristica*, ritiene che l'azione individuale risponda a calcoli razionali ed interessati dei singoli: è questo il modello classico dell'*homo oeconomicus*; il secondo paradigma, di tipo *olistico* (detto anche *funzionalismo* o *istituzionalismo*) considera tutte le azioni, individuali e collettive, come altrettante manifestazioni dell'influenza esercitata dalla società sugli individui, ed in base ad esso i fenomeni economici non sarebbero frutto dei calcoli razionali dei singoli individui, ma comandati da una totalità sociale che preesiste agli stessi; il terzo paradigma, detto della *socialità*, intende esprimere una sintesi dei primi due, in quanto non vede il legame sociale provenire solo dal basso, a partire cioè da individui separati, né solo dall'alto, ovvero da una totalità sociale sovrastante, ma da relazioni di tipo 'orizzontale'.

<sup>1</sup> Per Polanyi si potevano registrare storicamente addirittura quattro modelli di relazioni economiche, fondati su mercato, redistribuzione, reciprocità, economia familiare, G.P. Cella, *Reciprocità, redistribuzione, scambio. Note su Karl Polanyi*, in «Stato e mercato», 13, 1985, pp. 87-110 (testo origi. K. Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston 1957).

Nelle pieghe di questi sistemi teorici dominanti hanno fatto fatica ad emergere altri filoni esegetici che oggi sembrano in grado di rispondere più efficacemente alle problematiche innescate dalla crisi del mondo globalizzato, adottando diverse modalità di lettura dei fatti economici. Facciamo riferimento ai modelli di intervento statale e di regolazione dei mercati facenti capo all'ordoliberalismo<sup>2</sup> e all'economia sociale di mercato, così come all'economia civile, nelle sue diverse declinazioni. Questi indirizzi presentano una storia, un paradigma, un terreno di applicazione diversi tra loro, e al loro stesso interno emergono talvolta differenze significative.

Nel nostro studio, di cui questo paper rappresenta una prima parte, evitando il rischio di sterili contaminazioni, vorremmo far emergere non solo le divergenze ma anche i punti di contatto che accomunano questi sistemi di pensiero e la loro capacità di rispondere alle nuove problematiche socio-economiche delle attuali società capitalistiche.

## Ordoliberalismo e economia sociale di mercato: punti di contatto e differenze

Per un paradosso solo apparente, scrive Vitale<sup>3</sup>, il pensiero storicamente riconducibile al sistema dell'economia sociale di mercato appare oggi uno dei pochi filoni teorici che escono rafforzati dalla crisi. Fa riferimento, Vitale, all'ordoliberalismo, sistema teorico che ebbe il suo documento istitutivo nel *Manifesto dell'Ordo* del 1936<sup>4</sup>, in base al quale i rapporti economici, in un

<sup>2</sup> La distinzione tra 'ordoliberalismo' e 'ordoliberalismo' deriva da una traduzione non corretta dell'inglese *liberalism* che indica indistintamente una dottrina economica e la sua inscindibile ideologia politica.

<sup>3</sup> M. Vitale, *Crisi economica e attualità del pensiero cristiano e cattolico in campo sociale ed economico*, in Camaldoli.org, Anno III, n. 31, 2012.

<sup>4</sup> Il *Manifesto* della «Scuola di Friburgo» recitava nella sua apertura: «[Nostro principio fondamentale] è considerare le questioni economiche quali elementi di un tutto più vasto. La soluzione dei problemi politico-legali e politico-economici dev'essere legata all'idea della costituzione economica [che] va intesa come una decisione politica su come strutturare la vita economica della

sistema di libero mercato, possono essere compatibili, o addirittura richiedere, una rete di regole e norme dettate dal soggetto pubblico.

Talvolta, quando si parla di ordoliberalismo e di economia sociale di mercato<sup>5</sup> si rischia di incorrere in equivoci esegetici, derivanti da una considerazione indifferenziata del pensiero degli esponenti di queste scuole. Infatti, l'economia sociale di mercato non rappresenta affatto l'ordoliberalismo *tout court*, per quanto sussistano diversi elementi che li accomunano<sup>6</sup>.

Il paradigma dell'ordoliberalismo risultava caratterizzato allo stesso tempo da libertà di mercato e giustizia sociale. Infatti, partendo dall'assunto che la piena realizzazione dell'individuo non potesse compiersi se non venivano garantite la libera iniziativa, la proprietà privata, la libertà di impresa e di mercato, e preso atto che il puro liberismo economico non era in grado di garantire l'equità sociale, si rendeva necessario promuovere un efficace ruolo regolatore dello Stato<sup>7</sup>.

L'ordoliberalismo trae la sua matrice scientifica nel pensiero elaborato, negli anni della Repubblica di Weimar, dalla «Scuola di Friburgo», composta da economisti come Eucken, Rüstow, Röpke, Müller-Armack e giuristi come Böhm, Grossman-Dörth. Con il programma esposto nel *Manifesto* veniva battezzata quell'economia capitalista delle regole che, nell'imprescindibile rispetto dei principi della concorrenza e delle libertà individuali, voleva perseguire la ricerca di una «terza via» del liberismo economico, inserendolo in un contesto di regole certe e trasparenti<sup>8</sup>.

nazione», F. Böhm, W. Eucken, H. Grossman-Doerth, *Il nostro compito. Il Manifesto dell'ordoliberalismo*, integralmente in F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010, pp. 57-59. (testo orig. F. Böhm, W. Eucken, H. Grossmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, in F. Böhm, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, W. Kohlhammer, Stoccarda 1937.

<sup>5</sup> Per quanto siano incerte le origini dell'espressione 'economia sociale di mercato', è acclarato che Müller-Armack la utilizzò per la prima volta nel suo *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg 1947..

<sup>6</sup> Per Hayek l'utilizzo fatto dai liberali tedeschi del termine 'sociale' nella locuzione 'economia sociale di mercato' rappresentava un semplice espediente adottato dalle classi dirigenti per catturare il consenso delle popolazioni nei confronti dell'economia di mercato. Sull'argomento U. Ternowetz, P.L. Porta (a cura di), *Friedrich A. von Hayek e la Scuola Austriaca di Economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003; D. Antiseri (a cura di), *Epistemologia dell'economia nel "marginalismo" austriaco*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005; L. Bonini, *Economia sociale di mercato*, ESD, Bologna 2012, in particolare la postfazione di Marco Vitale che mette in correlazione l'economia sociale di mercato di matrice tedesca con la Dottrina Sociale della Chiesa.

<sup>7</sup> A. Fumagalli, *Economia sociale di mercato*, Dizionario di Economia e Finanza (2012), Enciclopedia Treccani.it.

<sup>8</sup> Declinata in chiave erhardiana, la «terza via» finiva per allontanarsi dagli obiettivi della solidarietà, per privilegiare quelli della responsabilità, A.J. Nicholls, *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany (1918-1963)*, Clarendon Press, Oxford 1994.

Nel modello di interventismo liberale di Eucken, lo Stato si sarebbe impegnato a fornire un quadro giuridico, ossia un ordine di regole originarie attraverso cui l'economia di mercato avrebbe potuto funzionare efficacemente e secondo giustizia. Lo Stato però non sarebbe intervenuto direttamente nella sfera economica, pena il rischio di ricadere in forme di dirigismo economico.

Da parte sua Röpke<sup>9</sup>, animato da una diversa sensibilità, rimarcò la necessità di un ruolo attivo dello Stato non solo per garantire la concorrenza, ma anche per operare una profonda revisione delle regole che monopolizzavano il libero mercato, con il chiaro obiettivo di porne gli opportuni limiti<sup>10</sup>.

Anche per Rüstow l'economia non era una disciplina fine a sé stessa, ma doveva porsi al servizio dell'uomo, ponendosi al di là della dinamica del mercato per perseguire il fine della *pubblica felicità*. Peraltro Rüstow non credeva al principio dell'autoregolazione dei mercati, in assenza di un soggetto terzo (ovvero lo Stato) che ne dettasse le regole di funzionamento<sup>11</sup>.

Müller-Armack - 'ordoliberalista della «Scuola di Colonia» - affermò che la teoria dell'economia sociale di mercato considerava il principio della concorrenza 'funzionale', in quanto mezzo indispensabile di organizzazione della società e dell'economia ma solo se posto in grado di garantire un chiaro 'ordine-quadro' alla concorrenza stessa<sup>12</sup>.

Tuttavia, i confini ottimali dell'intervento statale in economia sono di difficile determinazione: infatti, se da un lato si vorrebbe che tali interventi tutelassero i principi dell'equità e della giustizia sociale, da un altro lato, questi interventi rischiano di risolversi in misure di politica economica volte a stabilire un rigoroso ordinamento monetario e fiscale, che non si ponga come elemento di disturbo alla libera concorrenza ma che la favorisca. In tal senso, lo stesso Eucken, che aveva vissuto negli anni '20 e '30 le conseguenze nefaste dell'iperinflazione, aveva

<sup>9</sup> W. Röpke, *Umanesimo liberale*, a cura di Massimo Baldini, Rubbettino, Soveria Mannelli 2000 (testo orig. W. Röpke, *Civitas Humana: A Humane Order of Society*, W. Hodge, London 1948). Si veda anche W. Röpke, *Al di là dell'offerta e della domanda. Verso un'economia umana*, a cura di Dario Antiseri e Flavio Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015.

<sup>10</sup> W. Röpke, *Presupposti e limiti del mercato*, in F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, cit., p. 141. Analitici commenti sullo scritto di Röpke, in *Le regole della libertà. Studi sull'economia sociale di mercato nelle democrazie contemporanee*, a cura del Centro Studi Tocqueville-Acton, «Annale 2010», pp. 151-193. Sturzo aveva rimarcato come, per Röpke, l'economia dovesse necessariamente richiamarsi all'etica, L. Sturzo, *Economia e moralità*, in «Via Aperta», 10 agosto 1959.

<sup>11</sup> A. Rüstow, *Garten und Familie*, in Idem, *Rede und Antwort*, edit. by W. Hoch, Ludwigsburg, 1963, p. 286.

<sup>12</sup> A. Müller-Armack, *Economia sociale di mercato*, in F. Forte-F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, cit., p. 90. Nel sistema teorico di Müller-Armack, il governo dell'economia aveva ragion d'essere nella misura in cui riusciva a stabilire, mediante un solido assetto costituzionale, precise regole del gioco per il funzionamento del mercato.



rimarcato che ogni sforzo per rendere saldo un sistema di libero mercato sarebbe risultato vano se non si fosse garantita la stabilità monetaria. Così anche Eucken finiva per affermare un primato della politica monetaria in ogni sistema di libera concorrenza, e questo argomento costituisce ancor oggi la base teorica per imporre da parte delle istituzioni finanziarie internazionali le più ferree politiche fiscali e monetarie<sup>13</sup>.

### «Economia civile», «decrecita», «economia senza denaro»

Un altro filone esegetico che sta assumendo crescente centralità nel dibattito in corso è rappresentato dall'economia civile, disciplina a più dimensioni che, occupandosi dei «beni relazionali», attesta la fecondità del principio di reciprocità, incide sulla struttura motivazionale dei soggetti orientandola al rispetto di una cittadinanza comune<sup>14</sup>.

Invero, l'idea della necessità di costruire un modello 'fuori', ed 'oltre' il metro econometrico non è mai tramontata del tutto, ma è stata colpevolmente isolata dalle direttrici dominanti del dibattito economico. In specie, quello dell'economia civile è un filone di pensiero antico, molto vivo nella tradizione italiana, che ha contribuito a grandi stagioni del pensiero italiano, come l'illuminismo napoletano e quello lombardo.

Quello dell'homo oeconomicus è da secoli il modello antropologico che ha monopolizzato culturalmente i processi analitici delle scienze economiche, ma studiosi come Bruni, Crivelli, Pelligra, Zamagni rimarcano come esso si sia imposto solo con il dispiegarsi dell'industrializzazione, allorquando il capitalismo aveva

la necessità ideologica di affermare la dualità tra sfera del mercato, ovvero del self interest, e sfera del sociale, essenzialmente di dominio dello Stato o, in via residuale, degli enti caritatevoli o di beneficenza.<sup>15</sup>

Non si esaurisce, però, con l'affermazione della civiltà industriale l'esigenza di socialità e di reciprocità; anzi, proprio in parallelo allo sviluppo industriale sarebbe maturata una crescente attenzione verso i problemi del pauperismo e dell'indigenza e si sarebbe riproposto, per altra via, il tema della socialità e della reciprocità, nelle forme strutturate del *Welfare State*. In tal senso, lo stesso Beveridge aveva precisato che se allo Stato competono in via esclusiva materie quali la sicurezza e la protezione, mentre al volontariato e alla filantropia andavano riservate competenze nell'erogazione di servizi sociali<sup>16</sup>.

Inoltre, se oggi le società capitalistiche si trovano a fare i conti con un problema di inadeguata produzione e fornitura di «beni relazionali», non stupisce il fatto che sia emersa la necessità di far leva sull'azione di soggetti di offerta ad hoc. Si fa riferimento alle imprese non profit, giacché la relazionalità e la reciprocità costituiscono l'output specifico di tali organizzazioni, che vanno considerate, in una tassonomia di ampio respiro, non solo come espressione di sensibilità morale e civile della società, ma anche come peculiare e in parte innovativo modo di 'fare economia'.

Di qui l'adozione, anche in riferimento alle organizzazioni del Terzo Settore, dell'espressione 'economia civile': economia, perché si tratta di imprese che comunque producono beni (i «beni relazionali»); civile, perché i principi regolativi di tali enti sono quelli che cementano la società civile, ovvero i valori della solidarietà e della reciprocità. Infine, se è acclarato che queste organizzazioni si configurano come sistema di integrazione e di sintesi della società civile, occorrerebbe che lo Stato promuovesse la crescita dell'economia civile e del 'capitale sociale' (nel senso indicato da Putnam<sup>17</sup>)

<sup>13</sup> La cancelliera Merkel, ha spesso fatto riferimento al *Soziale Marktwirtschaft*, rimarcando che l'Europa non avrebbe compreso a sufficienza le lezioni della grande crisi del 2008: «Mai più una irresponsabilità del genere, come accadde allora, dev'essere consentita. Nell'economia sociale di mercato, lo Stato è il guardiano dell'ordine, e il pubblico dev'essere in grado di riporvi la sua fiducia. L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva», in *Il baco del Merkel-pensiero*, "Il Foglio", 7 marzo 2013. Da parte sua Wolfgang Munchau, in un articolo sul *Financial Times* del 16 novembre 2014, lanciava un durissimo attacco alla dottrina economica *mainstream* del suo paese, ovvero l'ordoliberalismo, che, ai suoi occhi, non solo era privo degli strumenti per fronteggiare depressioni e trappole della liquidità, ma, per il suo carattere asimmetrico, risultava inadatto ad una unione monetaria ed economica dove sarebbero occorsi visione comune e cooperazione. Sicché, alla luce della sua posizione dominante nel sistema dell'euro, la Germania starebbe esportando il credo ordoliberalista al resto del blocco della moneta unica. Anche Hans Kudmani ha opposto forti critiche all'ordoliberalismo così come applicato oggi, ed in specie a Jurgen Stark (membro del Consiglio Esecutivo della BCE fino al 2011), che definisce l'ordoliberalismo come applicazione dell'idea che i mercati hanno bisogno di rigorose regole monetarie e fiscali.

<sup>14</sup> S. Zamagni, *Non profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit*, in IDEM (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 7.

<sup>15</sup> L. Crivelli, *Quando l'homo oeconomicus diventa reciprocans*, in L. Bruni, V. Pelligra (a cura di), *Economia come impegno civile*, cit., pp. 21-43; S. Zamagni, *Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit*, in Idem (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 43; L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 9.

<sup>16</sup> W. Beveridge, *L'azione volontaria*, a cura di Luciana e Marisa Bulgheroni e Franco Ferrarotti, Ediz. di Comunità. Milano, 1954, p. 282. Nell'ambito di una vastissima letteratura, M. Cerri, *Il Terzo Settore: tra retoriche e pratiche sociali*, Dedalo, Bari, 2003, p. 89; S. Zamagni, *Leconomia del bene comune*, Città Nuova, Roma, 2007, p. 225; C. De Boni, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, University Press, Firenze, 2009, p. 174.

<sup>17</sup> La nozione di 'capitale sociale' di Putnam pone l'accento sul fatto che l'orientamento fiduciario nelle relazioni tra i cittadini di una comunità è da considerare elemento di sviluppo oltre che della società civile anche delle istituzioni pubbliche, concorrendo così ad accrescere il grado di benessere complessivo delle comunità, R.D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York, 2000 (trad. it. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e crescita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna, 2000). Si veda anche R.D. Putnam,

come leva per lo sviluppo socio-economico complessivo della società.

Un altro tema che solo oggi sta acquisendo centralità è quello della «decescita», che fa riferimento essenzialmente al pensiero di Serge Latouche. Questi, infatti, ha messo in discussione il paradigma della crescita imposto dalla cultura economica che ha dominato il pensiero economico per diversi secoli, per affermare la centralità della morale e della socialità<sup>18</sup>. Intimamente legato al tema della «decescita», quello delle cosiddette «economie senza denaro», tipologia, quest'ultima, che abbraccia tutte quelle esperienze in cui i singoli individui e le imprese si scambiano, su base volontaria, beni e servizi senza l'intermediazione del denaro ma sulla base di un rapporto di reciprocità<sup>19</sup>. Occorre però rimarcare che abbracciare l'idea di un'«economia senza denaro» non significa l'abbandono dell'economia mercantile, né il ritorno ad un'economia pre-moderna, ma concepire l'attività economica in una logica di reciprocità, fiducia e altruismo. Uno degli effetti più importanti prodotti dall'assenza del denaro è proprio l'aumento della fiducia (reliance), che è influenzata non solo dalla razionalità, ma anche da elementi fiduciari che la teoria economica classica non ha inteso prendere granché in considerazione.

**Marco Santillo**

docente Dip. Scienze economiche e statistiche,  
Università di Salerno

## Bibliografia

ANTISERI D. (a cura di), Epistemologia dell'economia nel "marginalismo" austriaco, Rubbettino, Soveria Mannelli 2005

BEVERIDGE W., L'azione volontaria, a cura di L. e M. Bulgheroni, F. Ferrarotti, Ediz. di Comunità. Milano, 1954

BÖHM F., EUCKEN W., GROSSMAN-DOERTH H., Il nostro compito. Il Manifesto dell'ordoliberalismo, in Forte F., Felice F. (a cura di), Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010 (testo originale BÖHM F., EUCKEN W., GROSSMAN-DOERTH H., Unsere Aufgabe, in Böhm F., Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, W. KOHLHAMMER, Stoccarda 1937)

BONINI L., Economia sociale di mercato, ESD, Bologna 2012

BRUNI L., ZAMAGNI S., Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica, Il Mulino, Bologna, 2004

*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993 (trad. it. *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993).

<sup>18</sup> S. Latouche, *La scommessa della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003; IDEM, *Giustizia senza limiti. La sfida dell'etica in una economia globalizzata*, Feltrinelli, Milano, 2007.

<sup>19</sup> M. Pittau, *Economie senza denaro. I sistemi di scambio non monetario nell'economia di mercato*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2003; M. Raddon, *Community and money: man and women making change*, Black Rose Books, Montreal, 2003.

CENTRO STUDI TOCQUEVILLE-ACTON (a cura di), *Le regole della libertà. Studi sull'economia sociale di mercato nelle democrazie contemporanee*, «Annale 2010»

Cerri M., *Il Terzo Settore: tra retoriche e pratiche sociali*, Dedalo, Bari, 2003

Crivelli L., *Quando l'homo oeconomicus diventa reciprocans*, in Bruni L., Pelligra V. (a cura di), *Economia come impegno civile*, Città Nuova, Roma 2002

DE BONI C., *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento*, University Press, Firenze, 2009

FUMAGALLI A., *Economia sociale di mercato*, Dizionario di Economia e Finanza (2012), Enciclopedia Treccani.it.

LATOUCHE S., *La scommessa della decrescita*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003

LATOUCHE S., *Giustizia senza limiti. La sfida dell'etica in una economia globalizzata*, Feltrinelli, Milano, 2007.

MÜLLER-ARMACK A., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Verlag für Wirtschaft und Sozialpolitik, Hamburg 1947

MÜLLER-ARMACK A., *Economia sociale di mercato*, in Forte F., FELICE F. (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010

NICHOLLS A.J., *Freedom with Responsibility. The Social Market Economy in Germany (1918-1963)*, Clarendon Press, Oxford 1994

PITTAU M., *Economie senza denaro. I sistemi di scambio non monetario nell'economia di mercato*, Editrice Missionaria Italiana, Bologna, 2003

PUTNAM R.D., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993 (trad. it. *La tradizione civica delle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993)

PUTNAM R.D., *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York, 2000 (trad. it. *Capitale sociale e individualismo. Crisi e crescita della cultura civica in America*, Il Mulino, Bologna, 2000)

RADDON M., *Community and money: man and women making change*, Black Rose Books, Montreal, 2003

RÖPKE W., *Al di là dell'offerta e della domanda. Verso un'economia umana*, a cura di Antiseri D. e Felice F., Rubbettino, Soveria Mannelli 2015

RÖPKE W., *Umanesimo liberale*, a cura di M. Baldini, Rubbettino, Soveria Mannelli 2000 (testo orig. Röpke W., *Civitas Humana: A Humane Order of Society*, W. Hodge, London 1948)

RÖPKE W., *Presupposti e limiti del mercato*, in Forte F., Felice F. (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010

RUSTOW A., *Garten und Familie*, in Idem, *Rede und Antwort*, W. Hoch, Ludwigsburg, 1963

STURZO L., *Economia e moralità*, in «Via Aperta», 10 agosto 1959

Ternowetz U., Porta P.L. (a cura di), *Friedrich A. von Hayek e la Scuola Austriaca di Economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003

VITALE M., *Crisi economica e attualità del pensiero cristiano e cattolico in campo sociale ed economico*, in Camaldoli.org, Anno III, n. 31, 2012

ZAMAGNI S., *Non profit come economia civile. Per una fondazione economica delle organizzazioni non profit*, in IDEM (a cura di), *Non profit come economia civile*, Il Mulino, Bologna 1998

ZAMAGNI S., *Leconomia del bene comune*, Città Nuova, Roma, 2007

# Creare rete, coesione sociale e sviluppo. Le sfide della nuova Impresa Sociale

Francesco Amati

I continui mutamenti culturali che caratterizzano il quadro globale contemporaneo insieme con l'evoluzione delle conoscenze tecnologiche influiscono profondamente anche sul tessuto economico, sociale e sulla coscienza della società civile ed hanno agevolato, negli ultimi anni, la nascita di organizzazioni imprenditoriali che ispirano la loro azione non esclusivamente alla massimizzazione degli utili ma soprattutto alla realizzazione di finalità sociali<sup>1</sup>. Il settore dell'Impresa Sociale e dell'imprenditorialità sociale, nato in risposta a questi input innovativi, non può per sua natura non essere caratterizzato da un grande dinamismo interno e da un'essenza ancora fluida e ricca di sfaccettature. Qualsiasi tentativo di osservazione, monitoraggio e descrizione del fenomeno dovrebbe dunque fondarsi su controlli continui e attenti, in particolare nel contesto italiano ad oggi toccato dai cambiamenti introdotti dalla recente riforma del Terzo Settore e dell'Impresa Sociale.

Dei quattro decreti legislativi che costituiscono il robusto corpus della riforma (prevista con la Legge Delega n. 106 del 6 giugno 2016 "Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale") uno è dedicato proprio all'Impresa Sociale (D. Lgs. 112/2017). L'intervento normativo dovrebbe favorire una reale affermazione del nuovo modello di impresa, che non ha conosciuto, ad oggi, la diffusione auspicata con l'introduzione nel nostro ordinamento del D. Lgs 155/2006; il quale è stato anzi spesso tacciato di non aver offerto un quadro di incentivi ed agevolazioni chiaro ed interessante a fronte dei numerosi controlli ai quali le imprese sociali erano

invece state sottoposte. Rispetto al passato il legislatore ha previsto un interessante ampliamento del raggio d'azione di questi enti immettendo nell'alveo delle attività di interesse generale anche intraprese prima non considerate a tale fine. Nel complesso vengono ribaditi una serie di obblighi che tali imprese devono osservare atti a garantire e dimostrare che la gestione dell'impresa sia realmente volta alla produzione di ben-essere per le comunità di riferimento. È essenziale notare come l'ibridazione tra l'attività di impresa "pura" e l'attività non profit passi attraverso il coinvolgimento della comunità territoriale in cui l'imprenditore sociale opera e dei lavoratori coinvolti nell'impresa. La riforma infatti valorizza il concetto di multistakeholdership spingendo verso una gestione democratica e partecipata del "bene" impresa e sottolinea la capacità delle imprese sociali di creare coesione e di fare rete, rispetto ai bisogni dei territori su cui insistono e di affermarsi come sostegno per altre realtà di Terzo Settore.

Dunque l'accento ad un metodo di gestione democratico e partecipato sia rispetto alla "impresa come comunità" che al concetto di "impresa per la comunità", in uno con l'ampliamento degli ambiti di intervento, sembrano far cadere finalmente lo scetticismo che ha accompagnato la storia dell'impresa sociale sin dalle prime esperienze negli anni '90, e mettono in risalto le virtù di un modello imprenditoriale che, ribaltando i canoni classici del pensiero economico e giuridico, può operare con successo ed efficienza pur non essendo dedito esclusivamente al profitto.

La sfida delle imprese sociali è, quindi, quella di invertire il rapporto obiettivi-vincoli: l'impresa capitalistica ha nel profitto (per semplicità usiamo questa espressione) l'obiettivo e nelle norme che obbligano a rispettare standard sociali, ambientali (oltre che tecnologici e riproduttivi) i vincoli; l'impresa sociale inverte questa relazione ed ha nel raggiungimento della massima utilità sociale l'obiettivo e nel rispetto del vincolo di bilancio il vincolo. Di qui l'importanza di sperimentare metriche adeguate a misurare l'obiettivo che non è più riportabile unicamente alla scala monetaria, tema sul quale torneremo tra breve quando introdurremo il tema dell'impatto.

<sup>1</sup> A questa nuova sensibilità della coscienza imprenditoriale è collegata la moderna considerazione dell'economia sociale come un settore di ricerca e studio diverso dall'economia politica. Come osserva Antonio Fici, nell'introduzione del volume da lui curato "Diritto dell'Economia Sociale" (Editoriale Scientifica, Napoli, 2016): economia sociale, nell'accezione che è ormai in voga in Italia e in Europa (ma anche in altre parti del mondo), non è più sinonimo di economia politica, né va considerata con riferimento ad un particolare filone di studi, né, infine, come una etichetta che sintetizza esperienze e studi che si pongono in netta contrapposizione con l'economia politica (capitalistica). Economia sociale è, invece, da intendersi in questa sede come un'espressione che raccoglie le attività economiche realizzate da enti e istituzioni che hanno l'obiettivo esplicito di realizzare finalità sociali.

## Caratteristiche e peculiarità. Una sintesi

A norma dell'art.1 del D.Lgs. 112/2017 l'impresa sociale è un'organizzazione privata, costituita anche in forma societaria, che esercita in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e degli altri soggetti interessati alle loro attività. Non può sfuggire il richiamo all'art. 2082 c.c. che collega la definizione di imprenditore allo svolgimento professionale – cioè stabile e non occasionale- di un'attività economica.

Certamente l'impresa sociale non rappresenta un peculiare tipo giuridico di impresa ma, piuttosto una qualifica normativa che può essere assunta da soggetti costituiti con qualsiasi forma giuridica<sup>2</sup>, inclusi gli enti di cui al libro V del codice civile, che abbiano le qualità indicate nel D.lgs. 112/2017. Tra le diverse tipologie di soggetti giuridici che costituiscono il Terzo Settore, le imprese sociali si caratterizzano per un maggiore orientamento al mercato, dal momento che svolgono una normale attività imprenditoriale e si avvalgono delle prestazioni dei lavoratori, di cui, almeno il 50% deve essere a titolo oneroso (cioè non prestato da volontari). La maggior parte delle imprese sociali sono ancora oggi costituite con la forma giuridica delle cooperative sociali (L. 381/1991) caratterizzate dal perseguimento dello scopo mutualistico.

Le attività di interesse generale, che un'impresa sociale deve necessariamente svolgere in via stabile e principale, sono state ridefinite e notevolmente ampliate dalla nuova norma. Il nuovo e lungo elenco di tali attività, tassativo<sup>3</sup>, tiene conto non solo degli interventi normativi succedutisi nel tempo, ma anche della sempre più ampia estensione degli ambiti di azione del settore non profit in Italia e del ruolo sempre più attivo che gli ETS hanno assunto negli ultimi anni nella promozione e nella tutela di valori costituzionali. Ai fini dello stesso decreto, le attività dell'Impresa Sociale, devono, quindi essere di "interesse generale" e perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale.

Ai sensi dell'art. 2 comma 4 del D. lgs. 112/2017, l'attività

<sup>2</sup> Discende che non trovandoci di fronte ad un tipo giuridico autonomo ma ad una qualifica che si "sovrascrive" ad un ente già esistente la disciplina normativa di riferimento sarà complessa e composita. Dovrà pertanto guardarsi non solo al nuovo decreto legislativo n.° 112 del 2017 ma anche al nuovo Codice del Terzo Settore, al codice civile e alle norme che disciplinano nello specifico i particolari tipi di enti giuridici che dell'impresa sociale hanno assunto la qualifica: associazioni, società, fondazioni, cooperative, ecc...

<sup>3</sup> Elenco tassativo sì, ma non rigido; il legislatore seguendo le indicazioni della delega ha stabilito che tale elenco potrà essere aggiornato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'intenzione, meritoria, è di garantire la flessibilità necessaria a seguire i cambiamenti della coscienza sociale e la creatività dei nuovi "imprenditori sociali".

d'impresa è considerata di interesse generale anche quando, a prescindere dall'oggetto, sia svolta tramite il coinvolgimento di lavoratori appartenenti a categorie "molto svantaggiate", o di "...persone svantaggiate o con disabilità, nonché persone beneficiarie di protezione internazionale e persone senza fissa dimora le quali versino in una condizione di povertà tale da non poter reperire e mantenere un'abitazione in autonomia...". La norma chiarisce che la percentuale minima di soggetti deboli occupati dovrà essere pari al 30% del totale dei lavoratori dipendenti; di tale percentuale i lavoratori molto svantaggiati non potranno essere superiori ad un terzo. Tale coinvolgimento non è una novità: le imprese sociali ormai da anni infatti operano anche con categorie di lavoratori svantaggiati "non certificati" perché non previste dalla normativa italiana (L. 381/1991) (Venturi P. 2016). La nuova disposizione tiene conto delle nuove forme di esclusione sociale, rispetto alle quali era più attenta e calzante la normativa europea per la quale, da tempo, viene considerata svantaggiata qualsiasi persona che abbia difficoltà ad entrare senza assistenza nel mercato del lavoro<sup>4</sup>; allo stesso tempo la Riforma richiedeva, rimandando ad un decreto attuativo, l'elaborazione di una nuova definizione che coniugasse la categoria dei lavoratori molto svantaggiati anche rispetto ai principi di pari opportunità e non discriminazione di cui alla vigente normativa nazionale e comunitaria, prevedendo una graduazione dei benefici finalizzati a favorire le categorie maggiormente svantaggiate<sup>5</sup>.

L'altra essenziale caratteristica è quella dell'assenza di scopo di lucro; il legislatore, infatti definisce non solo quali attività l'impresa sociale deve svolgere ma anche a quali fini deve orientare il proprio profitto. Come qualsiasi ETS, l'impresa sociale non può avere come scopo principale la redistribuzione degli utili eventualmente derivanti dall'attività esercitata ai propri amministratori, soci, dipendenti. Le norme vietano esplicitamente qualsiasi distribuzione diretta e indiretta. Il co. 2 dell'art. 3 offre una tipizzazione non esaustiva<sup>6</sup> delle elargizioni che sono considerate redistribuzione indiretta degli utili. Il d.lgs ha comunque previsto la possibilità, nel rispetto del limite di impiego di una quota inferiore al 50% degli utili ed avanzi di gestione, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti, di rivalutare il capitale sottoscritto dai soci e di distribuire agli stessi dividendi anche mediante aumento gratuito del capitale sociale o l'emissione di strumenti finanziari, con limiti comunque molto stringenti.

Nell'ottica di rendere l'impresa sociale uno strumento di crescita e di sviluppo per gli ETS con carattere non

<sup>4</sup> Regolamento UE n.651/2014, art. 2 n°99 s.v.

<sup>5</sup> A tale ridefinizione si è provveduto recentemente con il Decreto del Ministero del Lavoro 17 ottobre 2017. Tale Decreto Ministeriale ridefinisce sia la categoria di lavoratori svantaggiati, sia quella dei lavoratori "molto svantaggiati" ai sensi del Regolamento UE n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato.

<sup>6</sup> Si confronti tale norma con l'art. 6 del TUIR.



imprenditoriale, e di rafforzare la connessione tra diverse realtà del Terzo Settore, è inoltre permesso effettuare erogazioni gratuite ad ETS, che non siano a loro volta imprese sociali, anche non associati, né fondatori.

Il tema della trasparenza e l'obbligo di tenuta di particolari scritture contabili è strettamente collegato con i vincoli previsti nella gestione degli utili, infatti, oltre alla redazione dei bilanci di esercizio secondo le modalità previste dagli art. 2423 ss. c.c., 2435- bis c.c. o 2435 – ter, ed il loro deposito presso il registro delle imprese, è sempre obbligatoria la redazione del bilancio sociale, che deve avvenire nel rispetto delle linee guida adottate con decreto del Ministero del Lavoro, sentito il Consiglio nazionale del terzo settore e deve essere non solo depositato presso il Registro delle Imprese ma anche pubblicato sul sito internet dell'ente. Per le realtà più significative il bilancio sociale dovrà essere collegato alla valutazione di impatto sociale; tale disposizione è volta a rendere l'operato delle organizzazioni del privato sociale maggiormente "controllabile" all'esterno piuttosto che maggiormente "conoscibile". Il rigoroso lavoro di monitoraggio e controllo cui le imprese sociali sono chiamate, servirà ai nuovi imprenditori anche a riorganizzare e reinventare le proprie attività e strategie di mercato; la bussola da seguire non sarà adesso solo quella dell'efficienza economica e del profitto ma la capacità di incidere positivamente sul ben-essere delle comunità e dei territori di riferimento. Questi restano un asset strategico fondamentale per l'impresa sociale che valuta il proprio operato proprio sulla capacità di reinvestire profitti nella propria attività e soddisfare i bisogni delle comunità. Il percorso di ibridazione tra motivazioni speculative e sociali ha creato un modello che fonda la propria azione ed il proprio successo sulla capacità di creare rete, coesione sociale e sviluppo. E certamente l'impresa sociale è una comunità che opera per le comunità di riferimento. Il legislatore mostra una particolare attenzione non solo per il coinvolgimento degli stakeholders esterni e per il territorio su cui l'impresa insiste ma anche per la "comunità interna" dell'impresa stessa; i lavoratori delle imprese sociali non sono più oggetto di comunicazioni e informazioni, ma soggetti attivi in grado di influenzare la gestione e la politica d'impresa. Il coinvolgimento dei lavoratori non è una "buona prassi" che l'imprenditore datore di lavoro potrà opzionalmente scegliere di adottare o meno, ma è una condizione di riconoscimento essenziale per quelle imprese che vogliono fregiarsi della qualifica di "sociale". Tale partecipazione deve avvenire attraverso l'adozione di modalità di gestione responsabili e trasparenti ed il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, di utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività (art. 11 d.lgs.112/2017).

## Conclusioni

Come ogni umana intrapresa la recente riforma del terzo settore è perfezionabile, migliorabile e modificabile.

È innegabile però che essa abbia rinnovato l'interesse e gli sforzi speculativi di osservatori, studiosi e professionisti sul mondo del terzo settore. Un mondo che in Italia costituisce, in questo lunghissimo periodo di congiuntura economica, un settore vivace, creativo, produttivo e realmente promettente.

Affermare, come le nuove prescrizioni normative tentano di fare, la gravidanza imprenditoriale del terzo settore, vincolando l'operato delle future imprese sociali alla produzione di ben-essere per le comunità ed i territori, alla creazione di reti sociali, al coinvolgimento attivo di lavoratori ed altri enti non profit, alla spinta verso l'innovazione produttiva e tecnologica è un passo in avanti di fondamentale importanza. Starà adesso alle capacità dei nuovi imprenditori, ma anche dell'apparato burocratico dello Stato, ed agli sforzi divulgativi del mondo istituzionale e della ricerca massimizzare i risultati che il legislatore si propone di perseguire.

**Francesco Amati**

Dipartimento di Scienze Politiche  
dell'Università degli Studi di Napoli Federico II.  
Presidente dell'Associazione di Promozione Sociale  
"Studio Legale nel Sociale".

## Bibliografia

- BAGNOLI L., TOCCAFONDI S. (2014), "Il profilo aziendale dell'impresa sociale ex lege", in VENTURI P., ZANDONAI F. (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Identità e sviluppo in un quadro di riforma*, III Rapporto Iris Network, Trento
- BARBETTA G.P., ECCHIA G., ZAMARO N. (a cura di) (2016), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo*, Il Mulino, Bologna. BORZAGA C. (a cura di) (2015), *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana*, Terzo Rapporto Euricse, Trento
- BECCHETTI L., "Il mercato siamo noi", Ed. Bruno Mondadori, 2012
- BORZAGA C. (2017), "I decreti delegati sull'impresa sociale e sul codice del Terzo Settore: la riforma dei mezzi passi", *Welfare Oggi*, n. 4.2017, pp. 19-23
- BRUNI L., "Le nuove virtù del mercato nell'era dei beni comuni", Ed. Città Nuova, 2012
- CAROLI M.G. (a cura di), *Il rapporto sull'Innovazione Sociale: "Modelli ed Esperienze di Innovazione Sociale in Italia"*. Franco Angeli Editore, 2015
- COTTURRI G. (2016), "La cittadinanza attiva nel censimento Istat 2011", in Barbetta G.P., Ecchia G., Zamaro N. (a cura di), *"Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo"*, Il Mulino, Bologna
- COTTURRI G., "La forza riformatrice della cittadinanza attiva", Ed. Carocci, 2013
- DONATI D., "Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie". Il Mulino, 2013
- DONATI P., COLOZZI I. (a cura di) (2004), *"Il terzo settore in Italia: culture e pratiche"*, Franco Angeli, Milano

- FALDETTA G., LABATE S. (edd.), "Il dono, Valore di legame e valori umani. Un dialogo interdisciplinare". Di Girolamo, 2014
- FICI A. (2017b), "La nuova disciplina dell'impresa sociale: una prima lettura sistematica", *Impresa Sociale*, n. 9.2017, pp. 8-16
- FICI A. (a cura di) (2018), "La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione", Editoriale Scientifica, Napoli
- GORI C. (ed altri), "Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive", Carocci, 2014
- IRIS NETWORK (2017), "L'Impresa Sociale in Italia. Riposizionamento nel terzo settore e architettura dell'ecosistema". IV Rapporto Iris Network. Primi risultati
- ISNET (2017), "IX censimento sull'Impresa Sociale in Italia". Osservatorio Isnet sull'Impresa sociale
- ISTAT (2008), "Le cooperative sociali in Italia" – Anno 2005
- ISTAT (2015), "Il Censimento delle istituzioni non profit", *Atti del 9° Censimento*
- ISTAT (2017), *Censimento permanente delle istituzioni non profit. Primi risultati*, Istat, Roma
- MAZZULLO A. (2017), *Il nuovo Codice del Terzo Settore. Profili civilistici e tributari (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117)*, Giappichelli, Torino
- MORO G., *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*, Ed. Carocci, 2013
- MUSELLA M (a cura di) (2013), *La sussidiarietà orizzontale. Economia, politica, esperienze territoriali in Campania*, Ed. Carocci
- MUSELLA M., AMATI F., SANTORO M. (2015), "Per una teoria economia del volontariato", Ed. Giappichelli
- PIRANI A., ZANDONAI F. (2017), "Il Riposizionamento dell'Economia Sociale e Solidale nei Modelli di Consumo della 'Grande Contrazione'", *Euricse Working Papers*, 97/17
- REVELLI M., *La lotta di classe esiste l'hanno vinta i ricchi*. Vero, Laterza, 2014
- SENNETT R., "Insieme. Rituali, piaceri, politiche della collaborazione". Ed. Feltrinelli, 2012
- VENTURI P. (a cura di) (2017), "Valore e potenziale dell'impresa sociale. Economie plurali per generare progresso e impatto sociale". Social Impact Agenda per l'Italia, Roma
- VENTURI P., ZANDONAI F. (2016), "Imprese ibride. Modelli d'innovazione sociale per rigenerare valore", Egea, Milano.
- VENTURI, ZANDONAI (2017), "Impresa sociale: i tre impatti della riforma", *Non Profit Paper*, n. 2.2017, pp. 223-241
- VERDE M. (2017), "Responsabilità sociale d'impresa tra teoria e prassi. Il bilancio sociale come processo di costruzione di senso". Giappichelli.

# Costruire opportunità, attrarre competenze: la “sfida” del Terzo Settore richiede nuove professionalità

Gabriella Noto

Il 10 settembre 2018, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il c.d. decreto “correttivo” del Codice del Terzo Settore (CTS). L’attenzione ed il lavoro del legislatore rispetto al mondo del Terzo Settore restano alti, a fronte di decenni in cui le materie dell’associazionismo, della cooperazione, della responsabilità sociale d’impresa erano state affidate ad un’opera legislativa, meritoria per portata innovativa dei contenuti, ma certamente poco organica<sup>1</sup>.

L’entrata in vigore del CTS, il successivo lavoro di correzione ed ulteriore adeguamento delle commissioni parlamentari, il fiorire e moltiplicarsi nel corso dell’anno 2018 di convegni, seminari, eventi divulgativi di ogni genere, che hanno coinvolto il mondo accademico, gli ordini professionali e la società civile hanno avuto

il grande merito di accrescere la consapevolezza della rilevanza sul territorio nazionale del lavoro e della presenza del non profit<sup>2</sup>.

La riforma, smantella, anche formalmente, l’equazione (frutto di un “pregiudizio”) non profit = no money.

Si chiede agli enti di agire secondo un’ottica di efficienza, economicità, efficacia. E se lo svolgimento di attività di interesse generale, giustifica la possibilità di partecipare a bandi per l’attribuzione di fondi da parte dello Stato e degli enti locali e di accedere ad un regime di gestione e fiscale agevolato, a tutto il settore si richiede di partecipare alla sfida della sostenibilità e dell’autonomia: il vero obiettivo è la creazione di un Terzo Settore stabilmente autonomo in grado di perseguire le proprie finalità e di essere produttivo.

È questo passaggio, sancito da quelle norme che riscrivono il concetto di ente non commerciale, puntando sul concetto di “lucratività soggettiva”<sup>3</sup>, dalla presenza di nuovi e più pregnanti obblighi in tema di tenuta delle scritture contabili, dalla centralità del concetto di accountability, che ha portato molti commentatori a parlare rispetto alla riforma, con una certa nota polemica, di “aziendalizzazione” del Terzo Settore<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Le riflessioni presentate in questo breve articolo sono il frutto dell’attività svolta come professionista avvocato per diverse organizzazioni non profit e cooperative sociali attive nella città di Napoli, dal maggio 2016. I dati raccolti sono stati oggetto di una ricerca per il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Federico II di Napoli e presentati durante gli incontri di studio organizzati dal gruppo di ricerca “Third Sector Impact”- Italia, patrocinato dal ministero del Lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione del Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università Federico II, del dipartimento di Pedagogia, Osservatorio sul Volontariato dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia di Brescia, di “Spes” centro servizi per il volontariato del Lazio i cui atti sono in pubblicazione. Per i dati e le riflessioni proposte s.v.: AA.VV., Osservatorio Isnet sull’impresa sociale in Italia XI edizione, Roma, 2017; AA.VV., La riforma del terzo settore, in, Italia Oggi n. 14 settembre 2017; Borzaga C., Fazzi L., Manuale della cooperazione in Italia, Ed. Franco Angeli, 2006; Bruni L., Zamagni S.; L’economia civile. Un’altra idea di mercato, ed. Il Mulino, 2016 Cerri.M., Il Terzo Settore tra retoriche e pratiche sociali, ed. Dedalo, 2003; Cian-Trabucchi, Commentario breve al codice civile, Ed. Cedam, 2016; Di Diego S., Le cooperative sociali, Ed. Maggioli, 2012; Fantozzi P., Musella M. (a cura di), Occhi nuovi da Sud. Analisi e quantitative e qualitative del Terzo Settore nel Mezzogiorno, Ed. Carocci, 2010; Fici A. (a cura di), La riforma del Terzo Settore e dell’impresa sociale. Una introduzione, Ed. ESI, 2018; Musella M.- D’Acunto S., Economia politica del non profit, Ed. Giappichelli, 2014; Musella M. (a cura di), La sussidiarietà orizzontale. Economia, politica, esperienze territoriali in Campania, Ed. Carocci, 2013; Musella M., Amati F.; Santoro M., Per una teoria economica del volontariato, Ed. Giappichelli, 2015; Mazzullo A., Il nuovo Codice del Terzo Settore, Ed. Giappichelli, 2017; Fonti dal web: Rivista “Vita”- [www.vita.it](http://www.vita.it); Rivista “Impresa Sociale”- [www.rivistaimpresasociale.it](http://www.rivistaimpresasociale.it); Database “Iris network”- [www.irisnetwork.it](http://www.irisnetwork.it)

<sup>2</sup> Come noto l’ultimo censimento Istat dedicato al non profit ha rilevato che, nel decennio 2001-2011, il settore ha registrato una crescita superiore a qualunque altro settore produttivo italiano, con un incremento del 28 per cento degli organismi e del 39,4 per cento degli addetti. Sono quasi 5 milioni i volontari che prestano servizio gratuito, 680 mila i dipendenti, 270 mila i collaboratori esterni e 6 mila i lavoratori temporanei. Sono coinvolte il 6,4 per cento delle complessive unità economiche attive.

<sup>3</sup> s.v. artt. 11 co. 2; 13 co.4; 79 co. 5 CTS.

<sup>4</sup> La voce polemica è quella che proviene in particolare dal mondo del volontariato e dell’associazionismo sintetizzata nelle istanze del documento “Osservazioni e proposte di modifiche allo schema di decreto legislativo recante Codice del Terzo Settore” elaborato nel giugno 2017 dall’Osservatorio sul Volontariato del Lazio in collaborazione con Cesv e CSV; i nuovi adempimenti fiscali, i nuovi obblighi di trasparenza, le norme sul contenuto degli statuti imposti dal CTS renderebbero più complicato lo svolgimento delle loro principali attività. L’attuale sforzo di correzione del decreti cercherà di considerare anche queste istanze in particolare attraverso un’annunciata scrittura di specifiche norme fiscali in favore di associazioni e organizzazioni di volontariato; l’affermazione è di Claudia Fiaschi, portavoce del Forum Nazionale del Terzo Settore intervistata da Lorenzo Maria Alvaro su “Vita” del 21 settembre 2018.

È questo un tema con il quale il Terzo Settore, divenuto uno dei protagonisti dei processi di privatizzazione degli anni '90, si confronta da tempo, da un lato temendo la possibilità di snaturare il proprio modo di agire ed il perseguimento di particolari fini; dall'altro guardando con favore alla possibilità di sostenere autonomamente la propria attività. La caratterizzazione del Terzo Settore come esperienza imprenditoriale, come stabile interlocutore del settore pubblico ha portato notevoli cambiamenti al suo interno: rapporti diversi con la Pubblica Amministrazione, l'aumento delle tipologie di prestazioni e delle dimensioni organizzative, lo sviluppo della competizione interna, la centralità del ruolo del management, la crisi della condivisione democratica della gestione.

La riforma segna un nuovo passo in questa trasformazione, teorizzando normativamente, con maggiore pregnanza e coraggio rispetto al passato, l'impianto di nuove forme di organizzazione dell'impresa che rappresentano compiute forme di ibridazione profit/non profit. E se la riforma tenta di incentivare la creazione di questi nuovi organismi ed insieme di rilanciare il funzionamento delle cooperative sociali e l'affermarsi del modello dell'Impresa Sociale, non costringe le piccole associazioni a cambiare i propri assetti, la propria modalità di gestione ed i propri scopi. Avvantaggiarsi della qualifica di Ente di Terzo Settore richiederà di rispettare determinati parametri; di adempiere puntualmente a obblighi di pubblicità e trasparenza, anche contabile, e di sottoporsi ad un regime di controlli. Libere tutte le realtà piccole e piccolissime di esercitare le proprie attività, fuori dall'alveo particolare del Terzo Settore.

Aziendalizzazione, controlli contabili e fiscali, una ampia rosa di attività da esercitare, la possibilità di svolgere attività commerciali in via secondaria ed in misura quantitativamente più rilevante rispetto al passato, il richiamo alla produzione di "valore sociale" e alla sua misurazione, la possibilità di imprenditorizzare la propria attività nella coerenza del perseguimento di scopi di alto valore sociale.

Come devono cambiare le organizzazioni per soddisfare quelle aspettative di sostenibilità e misurabilità dell'impatto sulle quali la riforma insiste?

La definizione di una nuova modalità di agire passa in maniera determinante per la definizione di nuove competenze. La domanda giusta è "di chi ha bisogno il Terzo Settore per seguire la scia delineata dal legislatore?" Nel fiorire di studi dell'ultimo anno trascorso, una rilevanza eccezionale hanno le riflessioni che tentano di delineare il quadro delle competenze presenti e delle esperienze di formazione offerte all'interno del Non profit italiano.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ci si riferisce in particolare all'articolato lavoro portato avanti dal Dipartimento di Pedagogia – Osservatorio sul volontariato – dell'Università Cattolica del Sacro Cuore a cura di L. Pati, D. Simeone, G. Braga, E. Melloni, P. Reggio, E. Righetti, S. Pasta, A. Pozzi, M.P. Mostarda, i cui risultati sono in pubblicazione tra gli atti degli studi svolti nell'ambito del gruppo di ricerca "Third Sector Impact" - Italia.

Il lavoro di pedagogisti, sociologi ed esperti nella formazione ha chiarito che è necessaria, a livello di dirigenza di un ente di Terzo Settore, un insieme composito di competenze (ben otto diversi tipi di competenze, spaziando dalla gestione delle risorse umane, al marketing, alla comunicazione); che nel settore non profit si fa tantissima formazione e di livello qualitativamente pregevole (in particolare nel campo dell'educazione, della psicologia e sanitario) ma che tali dati sono scarsamente misurati, che le competenze acquisite (magari in anni di lavoro all'interno di grandi organizzazioni) non vengono certificate, con una forte ricaduta sia a livello di possibilità di reimpiego di risorse altamente qualificate, sia di sistema intero del non profit che subisce una continua emorragia di professionalità preziose.

La creazione di un Codice unico ha attirato anche l'attenzione dei professionisti verso il mondo del Terzo Settore.

Al di là di storiche esperienze tipiche di organizzazioni di grandi dimensioni i professionisti non sono mai stati realmente motivati ad investire tempo e lavoro nel non profit.

In primo luogo per ragioni di carattere economico, convinti che il non profit non fosse in grado di fornire un panorama accattivante dal punto di vista retributivo; in secondo luogo per motivi assolutamente culturali.

Se gli sforzi in termini di adeguamento delle competenze professionali spaziavano in ogni campo della vita sociale, e gli Ordini professionali si impegnavano ad organizzare corsi di aggiornamento dedicati alle più varie materie, in gara con i sempre più specifici e competitivi Master delle università italiane solo nell'ultimo anno è possibile trovare qualche corso di formazione di livello post-universitario, specificamente dedicato al mondo del Terzo Settore.

Questa realtà ha contribuito a cementare la convinzione che applicare stabilmente le proprie competenze professionali al mondo del non profit fosse sostanzialmente una scelta sbagliata.

La pratica mostra invece tutt'altro.

Associazioni di ogni tipo, per non parlare del mondo legato al mutualismo, hanno assoluto bisogno di competenze professionali dedicate; l'accesso a tali competenze, soprattutto nel sud Italia resta invece molto difficile: gli avvocati e commercialisti specializzati nella gestione di enti di Terzo Settore sono pochissimi.

Le ricadute dell'assenza di un accompagnamento professionale sull'attività degli enti sono enormi. Statuti non accurati spesso bloccano la crescita dell'attività dell'associazione e sono frequente causa di dissidi interni. Cooperative sociali e associazioni pagano nei confronti dell'erario più del dovuto, in mancanza della giusta considerazione delle particolarissime agevolazioni a loro carico. La tenuta dei registri contabili è sovrabbondante ed inutilmente complessa o piuttosto assolutamente inesistente. Le risorse umane sono mal inquadrate con un altissima percentuale di ricorso all'autorità giudiziaria al termine dei rapporti di lavoro. Viceversa il supporto professionale garantisce una



migliore allocazione delle risorse in termini di efficienza del denaro speso e di migliore gestione delle risorse umane<sup>6</sup>; si garantisce che l'attività resti orientata con maggiore coerenza al raggiungimento della *mission*, attraverso l'organizzazione precisa e scadenzata nel tempo dei protocolli da seguire a livello amministrativo e contabile e la semplificazione dei rapporti con la pubblica amministrazione e con l'erario.

A livello statale e civico non deve sottovalutarsi la capacità dei professionisti di svolgere una funzione di filtro in entrata rispetto al mondo del Terzo Settore, indirizzando verso esperienze più adeguate soggetti che nel loro agire non hanno alcuna apprezzabile finalità sociale, e che vorrebbero solo "camuffare" la loro nascente attività d'impresa<sup>7</sup>.

Ma, allo stato attuale che tipo di organizzazione chiede con maggiore frequenza un supporto professionale e per quali questioni?

- Realtà di grandi dimensioni, con una buona solidità finanziaria ed una "storia" riconosciuta hanno spesso al loro interno uffici di contabilità ed ufficio legale. La presenza di manager esperti inoltre aumenta la propensione e la capacità di cercare rapidamente risorse professionali nuove, formate su particolari temi, in caso di approccio a nuovi settori di attività o per esigenze imposte da novelle legislative. Durante il periodo di incubazione del CTS e nei mesi successivi alla pubblicazione, enti di questo tipo si sono tempestivamente attivati, chiedendo il contributo di professionisti notai, legali, commercialisti ed esperti del web. I temi affrontati spaziavano tra l'adeguamento degli statuti alle nuove norme, la tenuta delle scritture contabili, i nuovi adempimenti fiscali e di pubblicità (anche con adeguamento dei siti web), la gestione dell'erogazione di donazioni da parte di privati e sponsor.
- Enti di piccole e medie dimensioni in un momento di crisi. Anche per il settore non profit vale la pessima abitudine di arrivare dall'avvocato portando con sé

<sup>6</sup> Un esempio chiarisce il significato di questa affermazione: nella gestione e nell'inquadramento delle risorse volontarie, nonostante tanto si parli ormai di volontariato nel nostro paese, vengono ancora commessi gravi errori. Legali e commercialisti si trovano così, più spesso di quanto si pensi, a dover correggere irregolarità attuate in completa buona fede quali "contratti di lavoro volontario" e "buste paga" per i volontari. L'errata gestione delle risorse umane assunte in regime di grande flessibilità presenta ancora ulteriori problemi.

<sup>7</sup> Inutile dire che la presenza di un regime fiscale agevolato e la possibilità di accedere a fonti di finanziamento pubblico rendono allettante la possibilità di accedere al mondo del Terzo Settore a coloro i quali sostanzialmente sono interessati allo svolgimento di un'attività d'impresa. Spesso ci si rivolge al professionista in assoluta buona fede, realmente convinti – nella confusione mediatica generata dalla Riforma del Terzo Settore – della possibilità di utilizzare una forma associativa per intraprendere la propria attività commerciale. La competenza professionale consente di illustrare i motivi ostativi e di indirizzare verso esperienze di impresa adeguate (creazione di start-up e spin-off, accesso a forme alternative di finanziamento, utilizzo della giusta forma societaria).

la citazione in giudizio appena ricevuta, piuttosto che ricorrere preventivamente alla consulenza di un legale per accertarsi di operare con regolarità. Soprattutto al momento della chiusura dei rapporti di lavoro la conflittualità all'interno di piccoli enti (in particolar modo cooperative sociali) è altissima, spesso perché il lavoratore licenziato scopre che nessuno dei suoi diritti è stato garantito e rispettato durante il rapporto di lavoro. Le condanne a carico di cooperative sociali ed associazioni per mancate retribuzioni versate o per irregolarità contrattuali sono molto frequenti e comportano una grande perdita di risorse e di tempo.

- Le gestione di finanziamenti e la realizzazione di progetti. La vincita di un bando di progetto, l'erogazione dei fondi e la necessità di dover iniziare le attività progettuali sono momenti molto delicati, soprattutto per enti di piccole e medie dimensioni. Il rispetto delle dovute comunicazioni verso gli enti locali, la tenuta della contabilità, il coordinamento dei partner di progetto e delle risorse umane spinge a cercare immediatamente l'aiuto di professionisti che aiutino a coordinare le attività e si occupino dei rapporti con la Pubblica Amministrazione erogante.
- Organizzazioni che vorrebbero cambiare forma associativa. La richiesta più frequente viene da associazioni di medie dimensioni che, coerentemente con una certa *mission*, vorrebbero creare cooperative sociali. La creazione, la partecipazione ed il sostegno di associazioni ad enti cooperativi segna un momento molto delicato dell'attività sia dal punto di vista burocratico-gestionale, sia dal punto di vista organizzativo. Uno dei dichiarati intenti della riforma è di incentivare la creazione di nuove imprese sociali, di cui le cooperative sociali rappresentano una fetta rilevante. Anche il campo dell'impresa sociale sarà certamente di grande interesse per legali e commercialisti.
- Essenziale citare in questa breve casistica i giovani che, a parere di chi scrive, rappresentano sempre le forze più interessanti. Nella oramai "costituzionale" crisi che attraversa la nostra economia, gli individui tra i 25 e i 35 anni sono i più pronti a cogliere i segnali interessanti che arrivano dal mondo del Terzo Settore e ad interpretarli in maniera corretta e coerente con il pensiero del legislatore. I giovani interessati a farsi strada nel non profit sono ragazzi di grandi competenze, per lo più laureati o con una formazione post universitaria, che uniscono al desiderio di autonomia economica e alle competenze acquisite il desiderio di produrre un impatto sociale nella loro realtà di riferimento.

Questa categoria di operatori, tende a raccogliere, attraverso l'apporto di professionisti, sin dall'inizio, tutte le informazioni utili alla costituzione della tipologia organizzativa che più si adatti al perseguimento della *mission*: il desiderio è di partire con il piede giusto e creare con i professionisti di riferimento rapporti duraturi. La gestione dell'organizzazione viene delegata

all'esterno ai consulenti legali e fiscali e tutte le energie disponibili sono convogliate al perseguimento della *mission*. Organizzazioni di questo tipo crescono in fretta, svolgono moltissime attività in settori diversi, sono estremamente attente alla comunicazione e all'organizzazione di eventi divulgativi dei propri scopi, sono in grado di interpretare le esigenze del territorio di riferimento e di mettere in campo interventi di alto valore sociale e di buon impatto<sup>8</sup>.

L'esperienza dimostra che anche il Terzo Settore ha bisogno, per ottimizzare le proprie risorse, di competenze professionali dedicate mutate dalle tradizionali professioni liberali.

La sfida del futuro può descriversi da due diversi punti di vista: da un lato creare percorsi di formazione di livello post universitario in grado di fornire a giuristi ed economisti competenze specifiche utili ad approcciare questo mondo particolare. Dovrà essere il mondo dell'istruzione e della ricerca ad accogliere questa sfida anche in maniera inconsueta e non tradizionale. L'empatia, la capacità di comunicare efficacemente, l'aver maturato un bagaglio di vita ricco di esperienze personali varie e positive dovranno divenire parametri indispensabili e "misurabili".

Dall'altro il mondo del non profit dovrà dimostrarsi in grado di attirare e custodire queste nuove competenze professionali. La sfida resta quella di raggiungere autonomia e produttività senza tradire i processi di gestione e la produzione di valore sociale tipici del settore di riferimento.

### **Gabriella Noto**

Avvocato, Vice presidente Associazione  
"Studio Legale nel Sociale"

<sup>8</sup> Sul solo territorio del Comune di Napoli tra il 2016 e il 2018 si è fornita consulenza a circa una trentina di associazioni di vario tipo create da giovani laureati o dottorandi di età compresa tra i 25 e i 32 anni. Tutte queste associazioni nel primo anno di vita hanno dato vita a più di cinque eventi divulgativi coinvolgenti la cittadinanza, avviato raccolte fondi di vario tipo, e partecipato, anche in partnership con altri enti, con un alta percentuale di successo, a bandi pubblici e/o privati per ottenere finanziamenti ai loro progetti. Tutte inoltre hanno partnership con enti dello stesso tipo con sede in altri paesi dell'area UE o extra UE. I fondatori di questi enti provengono dall'area di studio delle scienze umane e sociali (lettere e storia dell'arte, lingue e letterature straniere, scienze giuridiche e politiche, psicologia, scienze sociali e scienze dell'educazione). Oltre alla formazione tradizionale di stampo accademico è essenziale sottolineare l'importanza che le attitudini e gli interessi personali rivestono nel campo del non profit: la capacità di creare impatto sociale risiede nell'ambito valoriale e nelle conoscenze del singolo (amore per lo sport, sensibilità verso i temi ambientali, ogni genere di competenza e passione personale). Inutile dire come la sensibilità del professionista deve intercettare questo patrimonio "non certificato" che avrà invece una rilevanza essenziale nel buon esito dell'attività.

# La costruzione partecipata del piano di realizzazione di un progetto di sviluppo locale

Marco Cau, Graziano Maino

## Coordinate per predisporre un piano di realizzazione partecipata

In questo contributo documentiamo le coordinate metodologiche di predisposizione del piano partecipata per realizzare un progetto di sviluppo locale. Il piano di realizzazione serve a definire le coordinate operative per intervenire. Si tratta di costruire la prefigurazione analitica del tracciato di lavoro che consente di passare dalla proposta progettuale, descritta nelle sue linee fondamentali in sede di partecipazione ad un bando, ad un insieme di passaggi operativi interconnessi da realizzare secondo una scansione temporale definita. Le proposte progettuali - presentate nell'ambito di bandi e volte ad ottenere finanziamenti - non di rado sono esse stesse esito di un percorso partecipata, tuttavia l'intensità e la circolarità del coinvolgimento degli attori

che costituiscono le partnership sono variabili, in ragione di molteplici fattori. Può infatti accadere che l'urgenza, la complessità delle richieste, le sollecitazioni inevitabili alle quali ciascun partner è sottoposto determinino interazioni e coinvolgimenti discontinui nella fase di definizione della proposta progettuale. E spesso accade che tra la presentazione e l'approvazione intercorrano diversi mesi e intervengano diversi cambiamenti. Ma anche in presenza di una qualità ottimale negli apporti iniziali e in condizioni di rapidità di approvazione, resta aperta la questione di come mantenere produttiva l'interdipendenza elaborativa e collaborativa anche nella fase che segue l'assegnazione delle risorse, ed in particolare nel momento in cui il progetto dalla sua impostazione generale deve essere tradotto in obiettivi e sotto-obiettivi, in compiti operativi, in una successione di azioni concrete secondo fasi definite.

## Macro fasi nello sviluppo progettuale

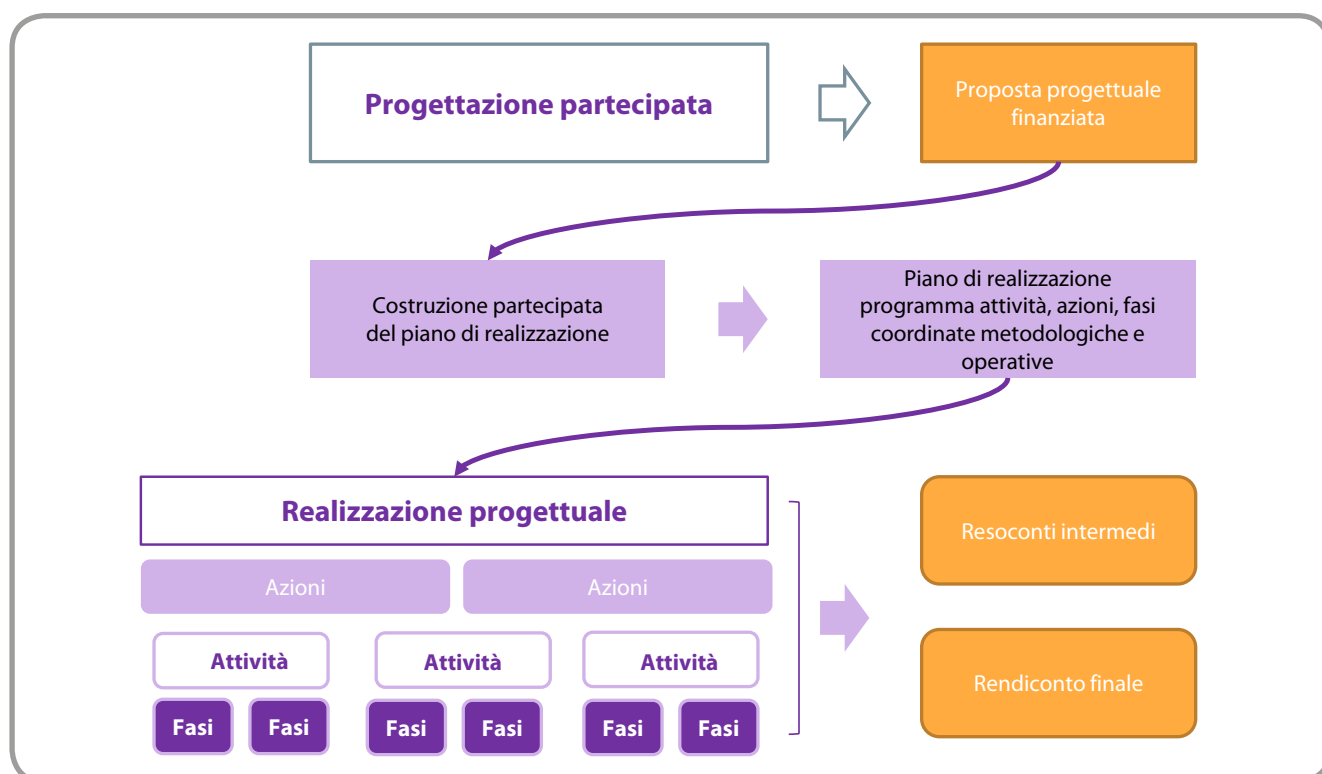


Fig. 1 - Fonte: elaborazione degli autori

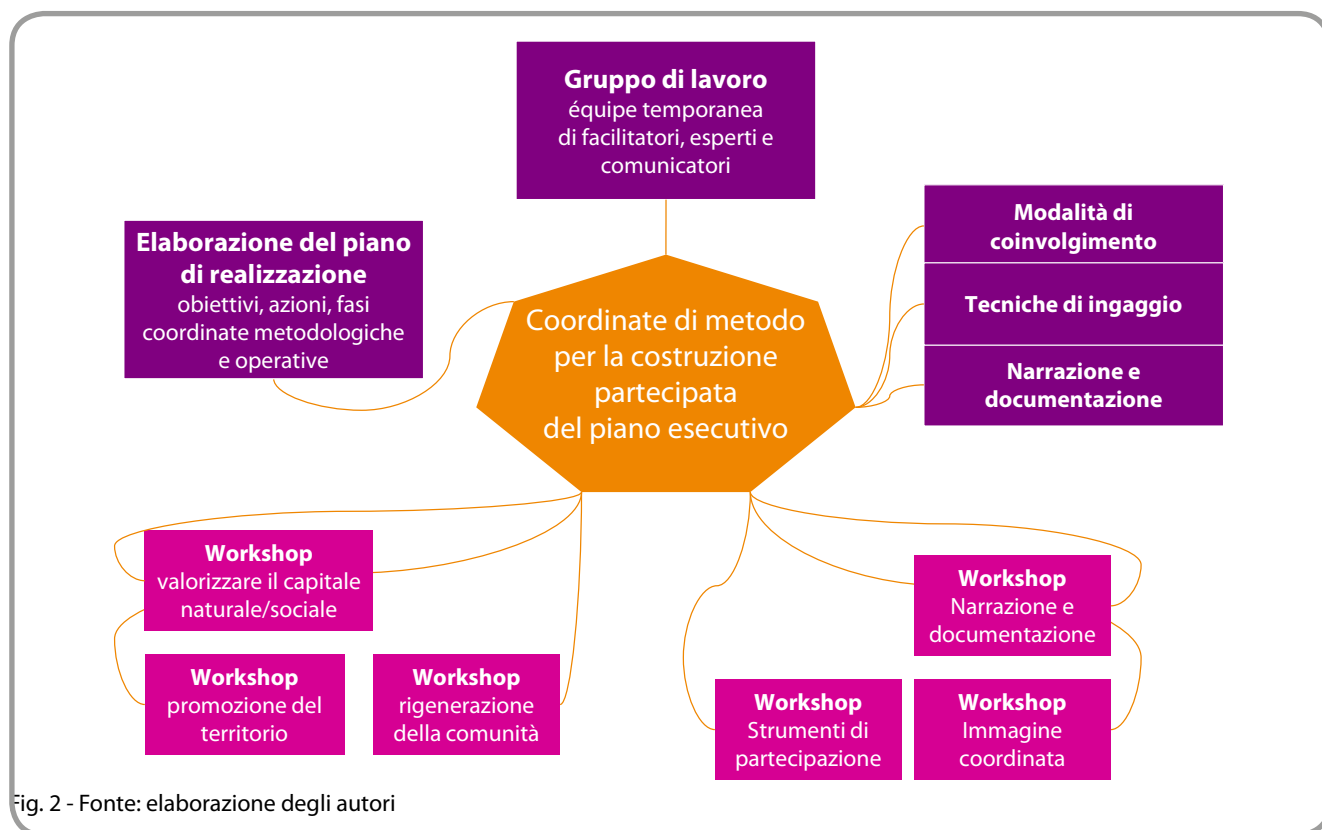


Fig. 2 - Fonte: elaborazione degli autori

Per attivare uno spazio di *social design* (Pils e Trocchianesi, 2017) che consenta di mettere a punto un piano di realizzazione partecipato, è necessario curare cinque aspetti.

- **Costituire un gruppo di regia temporaneo**, composto da figure competenti, in grado di attivare e coinvolgere soggetti a diverso titolo interessa(n)ti (o interessabili).
- **Utilizzare modalità e tecniche di facilitazione.** Per raccogliere e collegare contributi e proposte, per elaborare il piano di realizzazione sono necessari incontri, interviste e workshop finalizzati a informare, consultare e coinvolgere non solo i partner del progetto, ma anche le organizzazioni della rete, i potenziali alleati, i beneficiari diretti e indiretti, i cittadini. Diverse le tecniche utilizzabili con l'obiettivo di facilitare l'accesso alle informazioni e dare parola ai partecipanti, in un clima accogliente di ascolto e interazione, rendendo così i momenti di confronto produttivi e utili.
- **Proporre workshop di metodo e di approfondimento guidati** per fornire informazioni, dare spazio a osservazioni (anche dissidenti), favorire il confronto fra gli interlocutori, raccogliere elementi utili alla definizione del piano di realizzazione.
- **Elaborare l'immagine coordinata del progetto** per far conoscere e valorizzare coinvolgimenti, azioni e risultati.
- **Redigere il piano di realizzazione** grazie ai suggerimenti raccolti, le idee prospettate negli

incontri, i contributi emersi dai workshop.

### Gruppo di regia per la costruzione del piano di realizzazione

Per un piano di realizzazione che incorpori molteplici contributi è necessario attivare modalità in grado di incuriosire e ingaggiare diversi attori locali e di facilitarne gli apporti. Si tratta di promuovere momenti che siano informativi, consentano intensità diverse di partecipazione, aprano ad opportunità di impegno attivo. Per questo è fondamentale costituire un gruppo di regia temporaneo, coordinato e composto da esperti in grado di mettere a disposizione conoscenze, di accompagnare e facilitare la partecipazione, per dare voce a contributi diversi e raccogliere differenti apporti.

Insieme alla figura di coordinamento, del gruppo di lavoro fanno parte anche esperti con il compito di portare conoscenze, animare i workshop, mettere a disposizione competenze per favorire la costruzione del piano di realizzazione, utili anche nelle successive fasi di implementazione del piano. Gli esperti individuati sono i seguenti:

- un esperto sulle modalità di narrazione e documentazione;
- un esperto sulle tecniche e sugli strumenti di consultazione, coinvolgimento e partecipazione;
- un esperto sui temi del riconoscimento del capitale naturale/sociale e delle modalità per valorizzarlo e rendendolo accessibile;
- un esperto sui temi del coinvolgimento delle

- istituzioni per promuovere le risorse naturali, storiche, culturali del territorio;
- un esperto sui temi del coinvolgimento degli attori e degli interlocutori locali per favorire la partecipazione del territorio e promuovere la rigenerazione della comunità;
- un esperto di comunicazione per la progettazione partecipata dell'immagine coordinata, che guidi il workshop di metodo sulla comunicazione, contribuisca a individuare le modalità di diffusione da includere nel piano di realizzazione e affianchi i partner del progetto nella scelta del logo, dello slogan del progetto e della linea grafica di presentazione del progetto di sviluppo locale.

## Modalità e strumenti per coinvolgere e favorire la partecipazione

Per costruire il piano di realizzazione di un progetto è essenziale attivare una presenza significativa sul campo, che consenta interazioni produttive fra referenti territoriali, partner, organizzazioni della rete, altri soggetti importanti nella comunità (Cau e Maino, 2017). Per questo sono previsti diversi momenti di confronto guidato:

- **presentazioni pubbliche** per illustrare proposte di attività agli interlocutori e raccogliere da questi segnalazioni di criticità, questioni, punti di vista;
- **interviste** per raccogliere informazioni, sondare disponibilità a collaborare, delineare attività progettuali, scandagliare umori sottotraccia;
- **workshop** per approfondire temi specifici con l'aiuto di esperti e di protagonisti del territorio;
- **comunicazione (sociale e video)** per dare visibilità al percorso di elaborazione partecipata del piano di realizzazione e i suoi risultati;
- **presentazioni** per restituire i risultati del percorso e presentare il piano di realizzazione in due momenti diversi: una presentazione dedicata al partenariato e alle organizzazioni della rete e una seconda pubblica, aperta agli interlocutori interessati, rappresentanti di istituzioni, associazioni, cittadini.

## Workshop di metodo: documentare, coinvolgere, rendere presente

L'elaborazione di contenuti e indicazioni operative che il piano di realizzazione deve presentare viene potenziata grazie alcuni workshop condotti per acquisire considerazioni e per rafforzare le competenze dei partner, della rete e del territorio nell'intervenire nelle questioni decisive per l'implementazione del progetto.

**Workshop di metodo il coinvolgimento e partecipazione** per identificare - in ragione degli obiettivi e delle azioni - le questioni da approfondire, le organizzazioni e gli interlocutori da coinvolgere,

in grado di dare contributi utili di idee, competenze, risorse. In un progetto cross-settoriale è vitale valorizzare il capitale sociale, costruire uno spazio di sviluppo del progetto, definire una mappa articolata e coerente degli interlocutori che potrebbero venire ingaggiati. Attraverso il workshop di coinvolgimento e partecipazione ci si propone di condividere le relazioni formali e informali di cui i partner progettuali dispongono e mettere le basi per costruire ulteriori rapporti, relazioni e sinergie: risultato atteso è un ecosistema di progetto fertile e promettente.

**Workshop di metodo per definire le coordinate di storytelling e documentazione** del progetto e precisare gli strumenti per dare visibilità al progetto di sviluppo locale. Il workshop si pone anche l'obiettivo di riflettere con gli attori locali su una questione decisiva: comunicare un progetto significa costruire e trasmettere il farsi dell'intero percorso progettuale, dalla fase di progettazione, a quelle di realizzazione, fino alla rendicontazione dei risultati conseguiti; per chi conduce l'iniziativa, si tratta non solo di una grande opportunità di promozione e di accreditamento ma anche e soprattutto di una doverosa trasparenza nei confronti di finanziatori, beneficiari, stakeholder, contesto e comunità di riferimento. Il workshop consente inoltre di sperimentare i social più diffusi e di produrre brevi video di documentazione.

**Workshop di metodo per definire l'immagine coordinata.** Il workshop ha la funzione di ideare l'immagine grafica coordinata del progetto, raccogliendo input e idee nel territorio e dalla comunità.

## Workshop di approfondimento: risorse naturali, istituzioni, portatori di interessi

I workshop di approfondimento sono indirizzati ad approfondire tematiche specifiche e a rafforzare le competenze della rete su tre obiettivi centrali per il progetto di sviluppo locale:

**workshop per riconoscere e riattivare il capitale naturale/sociale**, disseminando la sua conoscenza, estendendo e valorizzandone l'accessibilità, promuovendo opportunità imprenditoriali attorno al capitale naturale/sociale;

**workshop per ingaggiare le istituzioni** nell'identificare e promuovere le risorse naturali, storiche, culturali del territorio come opportunità di sviluppo;

**workshop per lo sviluppo economico del territorio** coinvolgendo la comunità, i nuovi abitanti, i fruitori del territorio.

I workshop di approfondimento sono condotti da esperti che mettono a disposizione competenze specifiche con riferimento a ciascun macro obiettivo; presentano esperienze e buone pratiche realizzate in altri contesti,

coerenti con lo specifico macro obiettivo; guidano il confronto fra partner e organizzazioni aderenti alla rete focalizzandolo sui contenuti del progetto, facendo emergere criticità e potenzialità; intercettano le esigenze di indicazioni concrete su come procedere (utili nella redazione del piano).

Ai workshop di approfondimento sono invitati a partecipare i referenti territoriali per la progettazione, i partner di progetto coinvolti nel macro obiettivo, le organizzazioni aderenti alla rete chiamate in causa dal macro obiettivo, altri partner e organizzazioni e altri soggetti e cittadini interessati e che si ritiene utile coinvolgere ai fini di ampliare la rete di alleanze e competenze intorno al progetto.

## Elaborazione del piano di realizzazione

La fase conclusiva del lavoro è la redazione del piano di realizzazione che fa tesoro di interviste, delle considerazioni espresse negli incontri, dei semilavorati scaturiti dai workshop, delle note degli esperti. Il piano rielabora i materiali raccolti in un documento unitario composto da:

- report delle attività svolte nel corso della costruzione partecipata del piano stesso;
- osservazioni espresse dagli attori e dai portatori di interesse coinvolti;
- spunti da altre esperienze (anche su aspetti organizzativi, gestionali e operativi);
- valutazione delle difficoltà che potrebbero ostacolare lo sviluppo del progetto;
- disponibilità, apporti, energie che potrebbero venire coinvolte;
- riformulazione degli obiettivi del progetto;
- linee di azione, criteri e requisiti da rispettare nella realizzazione del progetto;
- ricalibrature della distribuzione delle risorse in ragione delle esigenze emerse nel rispetto dei vincoli di finanziamento;
- riformulazione di azioni, fasi e attività operative;
- definizione dell'immagine coordinata del progetto (logo, slogan e linea grafica);
- linee per gestire la narrazione e documentazione.

## Considerazioni conclusive

Con queste note abbiamo indicato il tracciato di lavoro per definire in modo partecipato il piano di realizzazione di un progetto di sviluppo locale complesso. Piano di realizzazione partecipato che può essere vista come un dispositivo di transizione dal progetto generale approvato all'operatività sul campo. Definire il piano di realizzazione serve a mettere a punto degli interventi concreti ricontestualizzando il disegno unitario in attività articolate e interconnesse. Lavorare al piano di realizzazione di un progetto è un'azione al tempo stesso

concreta e simbolica di costruzione di politiche locali partecipate. Si tratta di promuovere risposte a problemi di interesse generale, rilevanti per il territorio e per le comunità che lo abitano (Ripamonti 2018, p. 98) e di visibilizzare impegno e cura dedicati a questo scopo. Il percorso partecipato per definire il piano di realizzazione è anche una preziosa opportunità per saggiare le disponibilità, le difficoltà e le resistenze, i problemi e gli ostacoli per considerarli nella costruzione del tracciato realizzativo. Si tratta di sperimentare e calibrare le forme di coinvolgimento, le modalità di informazione e di ingaggio accoglibili dal territorio. Nei diversi momenti di lavoro la stesura del piano di realizzazione prevede l'incontro tra le competenze presenti nel territorio e competenze esterne, con l'obiettivo di attivare il capitale sociale, innescare l'esplicitazione di immaginari, mettere a fattor comune energie realizzative. Si tratta di una forma di apertura e di partecipazione sollecitante. Come ci ricorda Manzini (2018, p. 99) l'esito di una azione progettuale non è solo il documento che verrà prodotto, ma gli scambi, la fiducia, le collaborazioni, il patrimonio insostituibile di relazioni per ciascun soggetto coinvolto e per i processi di cambiamento che esse possono promuovere.

**Marco Cau**

agente di sviluppo, caublog.com,  
progettareinpartnership.it, pares.it.

**Graziano Maino**

consulente per le organizzazioni, mainograz.com,  
progettareinpartnership.it, pares.it.

## Riferimenti

AMBROSINO A. "Centro, periferia e territori: come ridurre il divario. La Strategia nazionale per le aree interne, Pandora. Rivista di teoria e politica, [www.pandorarivista.it](http://www.pandorarivista.it), 18 luglio 2018

CAU M., MAINO G. Strumenti per progettare in partnership, Non Profit Network - Centro Servizi per il Volontariato della provincia di Trento, <http://www.volontariatotrentino.it/pubblicazioni>, 2016

CAU M., MAINO G. (a cura di), *Progettare in partnership. Idee e strumenti per collaborazioni cross-sector tra organizzazioni non profit, imprese, enti pubblici e gruppi informali di cittadini*, Maggioli, 2017

MANZINI E. *Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo*, Edizioni di comunità, 2018.

PILS G., TROCCHIANESI R. *Design e rito. La cultura del progetto per il patrimonio rituale contemporaneo*, Mimesis, 2017

RIPAMONTI E. *Collaborare. Metodi partecipativi per il sociale*, Carocci, 2018.

# Reti per la salute e la sicurezza dei minori: il progetto Discobus

Eleonora Maglia

Secondo le rilevazioni del sistema Passi- Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia (uno strumento, interno al sistema sanitario, di monitoraggio a livello di ASL e Regione), nel triennio 2014-17, meno del 50% degli individui adulti (18-69 anni) non consuma bevande alcoliche e una persona su sei adotta un ricorso all'alcool a maggior rischio per la salute, per quantità e modalità di assunzione. Si tratta più frequentemente di giovani: tra i 18 e 24 anni, infatti, la quota raggiunge il 35% e, posto che solo il 6% dei consumatori a maggior rischio riferisce di aver ricevuto da medici consigli a bere meno, il problema dell'abuso di alcool appare sottovalutato dagli operatori sanitari.

In questo paper si indaga l'utilizzo di reti multi-stakeholder per prevenire e porre dei correttivi a questa situazione disfunzionale soprattutto per i giovani che comporta, come si illustrerà, un peggioramento nella qualità e nell'aspettativa di vita e, in modo indiretto, un aggravio della spesa sanitaria.

Dal punto di vista metodologico, l'analisi svolta è riconducibile allo studio di casi, "indagine empirica che investiga un fenomeno contemporaneo entro il

relativo contesto reale, soprattutto quando il confine tra fenomeno e contesto non è chiaramente definito. Il metodo dello studio di casi si usa pertanto quando si decide deliberatamente di considerare condizioni attinenti al contesto, nella convinzione che queste possano essere strettamente correlate al fenomeno studiato" (Yin, 1994, p.13). Sono state realizzate quindi interviste qualitative agli ideatori e agli organizzatori operativi del progetto (anche a più riprese in virtù delle evoluzioni nei percorsi di intervento) e, quando le interviste sono state somministrate nelle sedi operative dei progetti, è stato possibile raccogliere anche l'esperienza nella fruizione e la qualità percepita dei giovani destinatari dei servizi di promozione della qualità della vita.

## La dimensione del fenomeno

Secondo i dati Istat più recenti, presentati nell'area del sistema informativo Stili di vita e salute, lo stato di salute dei giovani italiani (tra i 14 e i 34 anni) è complessivamente positivo e le abitudini di vita dichiarate risultano sostanzialmente corrette (Tabella 1).

Gli stili di vita dei giovani in Italia

|   | 14-17<br>anni | 18-19<br>anni | 20-24<br>anni | 25-34<br>anni |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Si dichiarano in buona salute                               | 93,9 %        | 92,3%         | 89,1%         | 86,9%         |
| Soffrono di malattie allergiche croniche                    | 12,7%         | 14,2%         | 13,1%         | 11,5%         |
| Consumano una colazione adeguata                            | 79,0%         | 78,6%         | 77,5%         | 77,2%         |
| Consumano almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura al giorno | 13,8%         | nd            | 13,1%         | 16,0%         |
| Dichiarano come pasto principale il pranzo                  | 70,2%         | 72,4%         | 61,9%         | 59,4%         |
| Dichiarano come pasto principale la cena                    | 17,9%         | 17,9%         | 27,6%         | 29,2%         |
| Non svolgono mai pratica sportiva                           | 21,0%         | 27,9%         | 27,3%         | 32,0%         |
| Consumano alcolici fuori pasto                              | 14,9%         | 41,5%         | 44,8%         | 42,3%         |
| Fumano  | 6,9%          | 17,3%         | 24,8%         | 26,4%         |
| Sono in sovrappeso o obesi (maschi)                         | nd            | 17,0%         | 22,8%         | 40,9%         |
| Sono in sovrappeso (femmine)                                | nd            | 11,5%         | 13,8%         | 18,9%         |

Tab. 1 - Fonte: [www.istat.it/it/giovani/stili-di-vita-e-salute](http://www.istat.it/it/giovani/stili-di-vita-e-salute) (accesso al 22 Agosto 2018)



Dalle percentuali presentate si vede però come, tra le pratiche scorrette, risulti di un certo peso il consumo di alcool, che interessa quasi la metà dei giovani maggiorenni. Secondo il Report statistico sul consumo di alcool in Italia (Istat, 2017), tra la popolazione di 11 anni, beve vino il 51,7%, birra il 47,8% e superalcolici il 43,2% e, già a partire dal compimento della maggiore età, i valori di consumo si avvicinano a quelli della media della popolazione.

I comportamenti di consumo abituale eccedentario (che supera le quantità raccomandate dal Ministero della salute) o di *binge drinking* (episodi di ubriacatura concentrati in singole occasioni) riguardano invece 8 milioni e 643 mila persone (pari al 15,9% della popolazione e il 25% dei consumatori) ed è la popolazione dei giovani (18-24 anni) a sostenere un rischio maggiore (posto che in quell'età non si è in grado di metabolizzare adeguatamente l'alcol), soprattutto durante i momenti di socializzazione: tra i frequentatori di discoteche, spettacoli sportivi e concerti, infatti, il *binge drinking* è più diffuso (32,2%) rispetto ai coetanei non frequentatori di feste (6,5%). Nell'ordine, i luoghi dove è avvenuto più frequentemente l'ultimo episodio di *binge drinking* sono casa di amici o parenti (39,3%); bar, *pub* o birreria (29,4%); ristorante, pizzeria, osteria (27,5%); casa propria (25,1%); discoteca/night (13,0%); all'aperto o in strada (5,3%) e altri luoghi come luoghi di degustazione (2,7%). Un'analisi multidimensionale del fenomeno consente di isolare i fattori di rischio al netto di altre condizioni e mostra che sono le caratteristiche familiari o ambientali ad accrescere in modo statisticamente significativo la probabilità di abitudine all'abuso.

Posta l'azione dell'alcol sulle funzioni motorie, sensoriali e comportamentali, un'assunzione in dosi eccessive ha degli effetti che incidono sullo stato di salute e di riflesso comportano costi sociali ed economici per il sistema Paese e per la collettività. Il consumo di alcool comporta o aumenta il rischio dell'insorgenza di numerose malattie (cirrosi epatica, pancreatite, tumori, epilessia e disturbi psichici) che aggravano le spese sostenute dal Sistema sanitario ed è responsabile di danni indiretti dovuti a comportamenti a rischio assunti in stati di intossicazione acuta (a riguardo si consideri ad esempio che, secondo i dati messi a disposizione dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri e dal Servizio della Polizia Stradale del Ministero dell'Interno, un terzo degli incidenti stradali con lesioni nel 2015 sono ascrivibili alla guida sotto l'influenza dell'alcol).

Trattandosi di un fenomeno sfaccettato che coinvolge differenti ambiti e per il cui arginamento occorrono conoscenze e competenze afferenti a diverse professionalità, gli interventi di risposta posti in essere prevedono spesso una mobilitazione congiunta di più attori sociali. A livello sovra-nazionale e nazionale sono esempi di approccio *multi-stakeholder* il Protocollo d'intesa tra il Ministero della Salute e l'Associazione Nazionale delle Cooperative dei Consumatori o

L'Azione comune per la lotta alle malattie croniche (JA-CHRODIS), ma si registrano anche interventi territoriali e, nel prosieguo, se ne illustra uno, in rete, attuato su base provinciale (Discobus), che trova nella prossimità la propria caratteristica peculiare e i fondamenti dell'efficacia.

## La rete Discobus: caratteristiche e risultati raggiunti

Il progetto Discobus promuove una rete tra le Associazioni giovanili organizzatrici di eventi che operano nella Provincia di Varese e rientra tra gli interventi di Politiche giovanili territoriali con la mission di assicurare superiori livelli di benessere dei minori, tramite l'informazione dei rischi da abuso di sostanze e la fattiva realizzazione di interventi di promozione della salute. Si tratta di un programma composito, caratterizzato da un forte impegno civile in un ambito attuale e critico, che ha dimostrato un trend evolutivo positivo nelle adesioni e negli effetti. Il promotore dell'iniziativa è Cooperativa lotta contro l'emarginazione (Colce), una Onlus attiva, dal 1980, con interventi sociali di accoglienza e di cura per adolescenti e adulti, anche stranieri, con disabilità fisiche o mentali, affetti da dipendenze o in stato di difficoltà. Le azioni intraprese hanno natura di comunità e sono svolte in spazi di ascolto, nelle scuole e in strada, da formatori qualificati che hanno dimostrato inclinazione e sensibilità alle tematiche focus di Colce e, già in età giovanile, hanno maturato esperienza in campo.

In questo contesto di azione e concentrandosi sul problema dell'abuso di sostanze (le cui dimensioni sono state presentate nel paragrafo precedente), è stata attivata l'Unità Mobile Discobus, un servizio di informazione specifica e di riduzione dei rischi personali, sociali e sanitari connessi ad uso ed abuso di sostanze legali ed illegali, attivato nei contesti di divertimento in ambito provinciale. Da qui è stata poi progressivamente strutturata una rete eterogenea e territoriale, in cui il coinvolgimento (illustrato nella Figura 1) è crescente e annovera l'Amministrazione pubblica (con l'Assessorato alle Politiche giovanili, e l'Agenzia Formativa della Provincia) e le Associazioni giovanili e di Categoria (come Conf-Esercenti e Conf-Commercio). Questi enti partecipano ad un evento organizzato con cadenza semestrale (Alcol Prevention Yeah), in cui ricorrono a spettacoli, slogan e manifesti di impatto, concorsi tra gli esercenti per il miglior aperitivo al limite 0,5, premi per i guidatori designati virtuosi, peer educator, accesso a etilometri, simulatori di guida e occhiali distorcenti la normale percezione e anche, con Croce Rossa, una ruota della fortuna sui rischi delle malattie sessualmente trasmissibili.



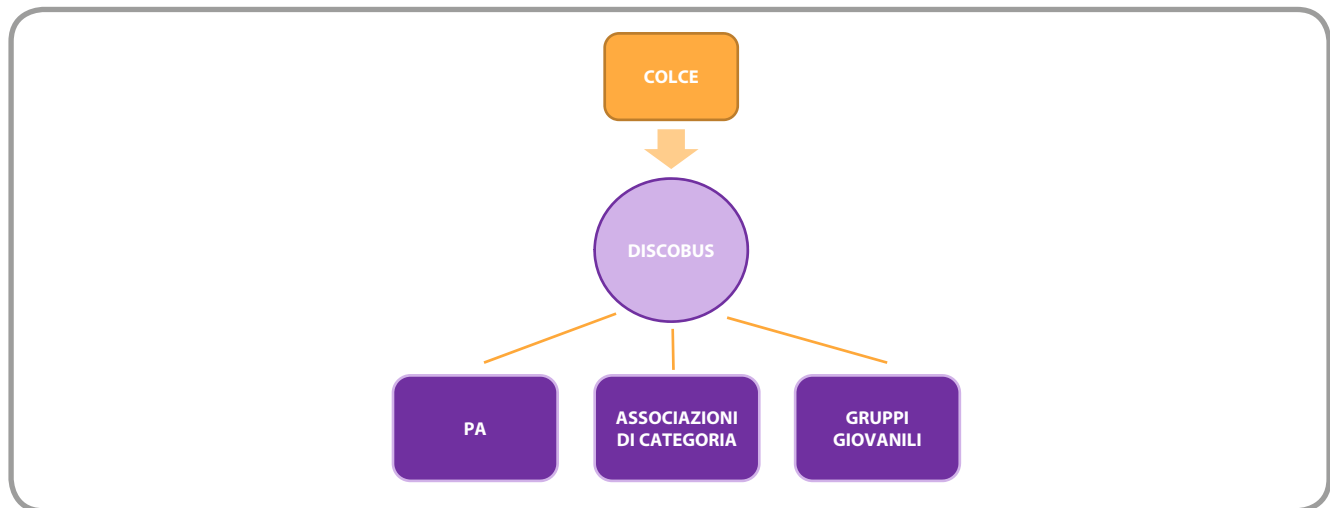


Fig. - Fonte: elaborazione degli autori

Calibrando i desideri di protagonismo e il bisogno di inclusione dei ragazzi con cui si confrontano, Discobus realizza anche una rete tra le Associazioni giovanili organizzatrici di eventi estivi che operano nella Provincia di Varese. Tutti gli aderenti alla rete si impegnano a rispettare una serie di buone pratiche, da cui si nota come l'attenzione per la salute minorile si coniughi qui anche con sensibilità verso l'ambiente in logica green.

#### Il "contratto di rete" tra Discobus e le Associazioni giovanili del territorio (Fonte: Cooperativa Lotta contro l'Emarginazione)

##### • COSTRUIRE LA RETE

gli organizzatori del festival si impegnano a promuovere l'intervento di riduzione dei rischi con le istituzioni pubbliche e i provati del proprio territorio

##### • DECOMPRESSIONE

si pensa ad un tempo ed ad uno spazio di decompressione tra la fine della somministrazione alcolici e l'allontanamento dei fruitori dal luogo della festa

##### • FREE H2O

la festa provvede ad allestire e segnalare un punto d'acqua (rubinetti e fontane) ben visibile e/o regalare l'acqua direttamente al bancone

##### • GUIDATORE DESIGNATO

con consumazioni gastronomiche offerte dalle feste si premia il guidatore di un gruppo che risulta sobrio all'alcol test

##### • L'UNITA' MOBILE DI RIDUZIONE DEI RISCHI

viene allestita una chill-out ed è presente materiale informativo nei luoghi di mescolta degli alcolici

##### • NO ALCOL UNDER 16

non viene venduto alcol ai minori di 16 anni e viene reso noto il divieto con avvisi ben visibili

##### • SERVIZI DI CAR POOLING; ACQUA FILTRATA E STOVIGLIE E BICCHIERI MATERB

si ricorre a strumenti utili per contribuire alla riduzione di emissioni e scarti inquinanti.

Ad attestare come questo intervento sia una best practices d'interesse, Discobus è stato anche oggetto di studio e incluso in manuali (Lucchini e Strepparola, 2011 e Lucchini et al., 2008) che presentano modelli di intervento e buone pratiche in alcologia. La più recente evoluzione positiva di Discobus, che ne attesta l'efficacia, è stata l'ottenimento del finanziamento POR FSE 2014/2020, posto a bando da Regione Lombardia per implementare e modellizzare percorsi di inclusione sociale a favore di giovani e adulti a grave rischio di marginalità, anche con problemi di abuso. Questa sovvenzione ha dato maggior impulso all'attività di inclusione sociale e il recente seminario "Sistemi di prossimità e inclusione sociale per giovani consumatori" è stato un momento di restituzione alla cittadinanza sugli interventi di mediazione, prevenzione e limitazione dei rischi e aggancio e riduzione del danno.

Dalle interviste ai promotori e agli operatori attivi nell'iniziativa, è risultato chiaro come la chiave di tanto successo sia l'approccio attivante, pratico e partecipativo che, a Discobus, si adotta come metodo comunicativo, utilizzando come collante il desiderio di divertimento. Una caratteristica di interesse risiede nella capacità di riuscire veicolare un messaggio complesso, senza parlare di divieti, ma spiegando in modo ludico gli effetti di sostanze sul corpo. Gli operatori 'informano divertendo', consci di avere a che fare con un problema che difficilmente si potrà eliminare, ma certamente si può contenere.

## Alcune considerazioni conclusive sul tema e sul progetto

In Italia la speranza di vita alla nascita è pari a 82,3 anni, ma la speranza di vita in buona salute è pari a soli 58,3 anni (Alleva, 2017) e l'uso dell'alcol comporta una perdita di 5,1 anni di vita a causa di malattia, disabilità o morte prematura (Organizzazione Mondiale della Sanità, 2014). Oltre alla tutela del sistema sanitario, coinvolgere vari attori della società civile nel processo di promozione della salute dei più giovani e attivare un protagonismo attivo consente una maggior efficacia nell'identificare e orientare i fattori che direttamente e indirettamente incidono sul benessere individuale e, in modo aggregato, collettivo.

In questo paper si è presentata una sperimentazione (Discobus) che, a livello territoriale, converge l'attenzione di Pubbliche amministrazioni e Associazioni di categoria per promuovere lo scambio di conoscenze sul tema dell'abuso di sostanze tra i giovani e presenta molte interessanti caratteristiche distintive: la focalizzazione della mission è forte; il tema d'azione è ben ancorato al reale; l'approccio della promozione è bottom up; la mobilitazione della rete è territoriale e multi-stakeholder. Si tratta di un intervento che, visti anche i risultati positivi raggiunti, può costituire una buona pratica replicabile ad altri contesti. L'analisi dell'evoluzione delle adesioni restituisce anche una mappa dei livelli di coinvolgimento dei portatori di interesse della comunità varesina sul tema della sicurezza e della salute dei minori e può costituire un punto di riflessione per orientare i futuri interventi di protezione giovanile.

**Eleonora Maglia**

PhD in Economics

### Riferimenti

ALLEVA G., *La salute degli italiani: aspetti sociali e demografici*, Centro Documentazione e Studi Comuni Italiani, 2017

ISTAT, *Il consumo di alcol in Italia*, Report Statistiche, 2017

ISTAT, *Stili di vita e salute*, [www.istat.it/it/giovani/stili-di-vita-e-salute](http://www.istat.it/it/giovani/stili-di-vita-e-salute)

LUCCHINI A., NAVA F. E MANZATO E. (a cura di), *Buone pratiche e procedure terapeutiche nella gestione del paziente alcolista*, Franco Angeli, 2008

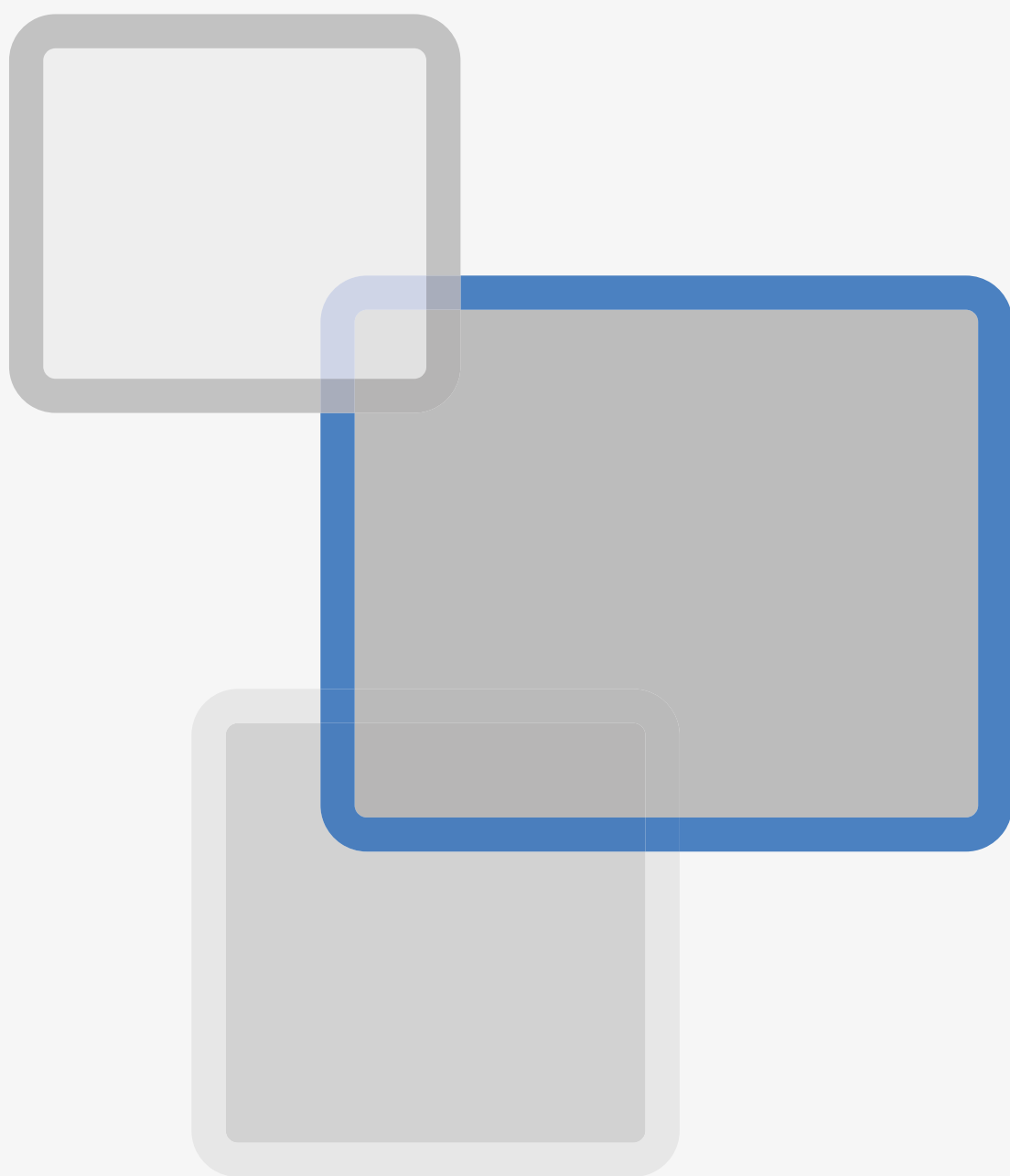
LUCCHINI A., STREPPAROLA G. (a cura di), *Modelli di intervento in alcologia. L'esperienza e le indicazioni operative condivise dagli operatori pubblici e privati in Lombardia*, Franco Angeli, 2010

ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, *Global status report on alcohol and health*, 2014

EPICENTRO ISS Passi. Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia, *I dati per l'Italia sul consumo di alcol*, [www.epicentro.iss.it/passi/dati/alcool.asp](http://www.epicentro.iss.it/passi/dati/alcool.asp)

YIN R., *Case study research: Design and methods*, 1994.

# FOCUS IMMIGRAZIONE





# L'impatto economico e sociale dell'immigrazione

Enrico Di Pasquale, Chiara Tronchin

L'immigrazione rappresenta uno dei temi al centro del dibattito pubblico in Italia e in Europa negli ultimi anni. Secondo il sondaggio Eurobarometro condotto nel 2017, il 38% della popolazione europea vede l'immigrazione come un problema.

Al di là della questione "rifugiati", in cui sono emerse tutte le contraddizioni dell'Ue e le opposte interpretazioni del concetto di "solidarietà", l'Europa si divide sostanzialmente tra Paesi di emigrazione (come Romania, Polonia, Bulgaria) e Paesi di immigrazione (Francia, Germania, Regno Unito). Non si tratta di una distinzione immutabile nel tempo: la stessa Italia, ad esempio, è stata Paese di emigrazione fino agli anni '70, per poi diventare terra di immigrazione negli ultimi 30 anni. Altri Paesi dell'Europa occidentale hanno vissuto l'immigrazione molto prima, in virtù dei loro rapporti con le ex colonie (ne sono esempi Francia, Regno Unito, Spagna, Portogallo e Belgio) o con altri Paesi (significativo il caso degli immigrati turchi in Germania, oltre 1,3 milioni nel 2017).

Ad oggi, nei Paesi Ue28 vivono oltre 21 milioni di cittadini di Paesi terzi (4,2% della popolazione totale) e si arriva a quota 38 milioni (7,5%) se consideriamo anche le migrazioni intra-europee, aumentate enormemente dopo l'allargamento del 2004 e l'ingresso di Romania e Bulgaria nel 2007.

## Immigrati vs. Profughi

Dal già citato sondaggio Eurobarometro emerge che la maggioranza degli italiani (55%) ritiene che gli immigrati non giovano o contribuiscono poco al Paese. Tra le idee più diffuse tra l'opinione pubblica vi sono molti luoghi comuni alimentati dalle cronache quotidiane: "ci rubano il lavoro", "sono un costo per lo Stato", "portano criminalità". Alcuni di questi slogan sono palesemente privi di fondamento mentre altri, pur partendo da un dato reale, finiscono per generalizzare e creare confusione (e paura) nell'opinione pubblica.

Il primo elemento di confusione è il concetto stesso di

Ingressi nell'anno di cittadini non comunitari per motivo del Permesso (2007-2016)



Fig. 1 - Elaborazioni Fondazione Leone Moressa su dati Istat

“immigrato”. Negli ultimi anni il fenomeno degli sbarchi di migranti sulle coste del Mediterraneo è stato descritto come “emergenza immigrazione”, portando l’opinione pubblica ad identificare gli immigrati con i disperati che rischiano la vita sui barconi. Va invece precisato che ad inizio 2018 i migranti ospitati nei centri di accoglienza in Italia erano circa 170 mila (0,3% della popolazione), mentre gli stranieri regolarmente residenti erano 5,1 milioni (8,5%).

Il fenomeno degli sbarchi e la conseguente gestione dell’accoglienza dei richiedenti asilo, per quanto drammatici e socialmente significativi, rappresentano dunque una parte molto piccola dell’immigrazione in Italia, cominciata nei primi anni ‘90 con le comunità albanesi e marocchine e sviluppatasi negli anni 2000 con la componente rumena e con molte altre nazionalità (oggi in Italia si contano residenti di 195 nazionalità diverse!).

Inoltre, gli ingressi di immigrati sono fortemente calati negli ultimi dieci anni, soprattutto per la chiusura dei decreti flussi seguita alla crisi economica. I permessi di soggiorno (primo rilascio) per motivi di lavoro sono così scesi da 350 mila nel 2010 a 125 mila nel 2011 e addirittura 13 mila nel 2016. Il parallelo aumento dei permessi per motivi umanitari (78 mila nel 2016) non giustifica la percezione negativa dell’opinione pubblica.

## L’invecchiamento demografico

Un tema spesso sottovalutato è quello del progressivo invecchiamento della popolazione. L’Italia è, assieme a Germania e Giappone, uno dei paesi più anziani al mondo, con un saldo naturale (differenza tra nati e morti) negativo quasi ininterrottamente dal 1993. Secondo le stime Istat, da qui al 2050 il numero delle persone con più di 75 anni salirà da 7 a 12 milioni (+74%), passando dall’11% della popolazione al 21%. Secondo la stessa stima, la popolazione complessiva diminuirebbe del 4% e la componente in età lavorativa (15-64 anni) registrerebbe un -19%. Considerando improbabile un ritorno a tassi di fecondità sopra quota 2 figli per donna (valore che in Italia si è registrato per l’ultima volta nel 1976), è chiaro che questa dinamica avrà ripercussioni sociali ed economiche.

È chiaro che il problema non può essere risolto solo dall’immigrazione (serve, ad esempio, un maggiore coinvolgimento delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro), ma è altrettanto impensabile fare a meno di 2,4 milioni di occupati stranieri, rilevanti soprattutto nei settori ad alta intensità di manodopera (lavoro domestico, agricoltura, industria).

## Rapporto costi / benefici

Uno dei temi più dibattuti riguarda il costo della gestione dell’immigrazione in Italia. Generalmente vengono citati

i 5 miliardi di spesa destinata all’accoglienza stimati nel DEF 2018, che rappresentano la stima massima per l’anno in corso, comprensiva anche dei controlli di frontiera, dei soccorsi in mare e delle spese per istruzione e sanità.

Ad ogni modo, questi valori vanno analizzati in una prospettiva più ampia che include da un lato imposte e tasse versate da tutti gli immigrati e, dall’altro lato, i costi dei servizi pubblici di cui gli immigrati usufruiscono.

La Fondazione Leone Moressa da anni stima il saldo tra costi e benefici, analizzando i flussi finanziari (diretti) in entrata e in uscita per le casse pubbliche. Per l’anno d’imposta 2016 si stima un gettito fiscale di 7,3 miliardi di euro comprensivi di Irpef, Iva e altre tasse.

Infine, oltre al gettito fiscale, vanno anche considerati i contributi previdenziali che, pur non essendo una vera e propria imposta, nell’immediato rappresentano comunque un sostegno per le casse dello Stato (sistema “a ripartizione”). A partire dai dati di fonte Mef e Istat (Rcfl) si può stimare che nel 2016 i 2,4 milioni di stranieri occupati in Italia abbiano versato complessivamente 11,9 miliardi di euro.

Alcuni studiosi sostengono che, accanto ai contributi, vada conteggiato anche il “debito previdenziale implicito”, ovvero l’importo delle pensioni che riceveranno in futuro. In realtà, su questo tema, il Presidente dell’Inps Tito Boeri ha chiarito che le pensioni che riceveranno gli immigrati saranno sicuramente più basse rispetto al totale dei contributi versati, dato che oltre il 99% di essi ha cominciato a lavorare in Italia dopo il 1996 e dunque andrà in pensione con il sistema contributivo. Peraltro, lo stesso Presidente Boeri sottolinea come in caso di rientro in patria dei lavoratori immigrati, essi “perdano” i contributi versati fino a quel momento, lasciando un “tesoretto” quantificato in circa 15 miliardi di euro.

Sommando il gettito fiscale e i contributi previdenziali, risulta dunque che i contribuenti stranieri hanno assicurato entrate per le casse dello Stato pari a 19,2 miliardi di euro durante il 2016.

Sul fronte delle uscite, la stima viene effettuata in base al calcolo del costo medio: la spesa complessiva viene ripartita per il numero di utenti, calcolando la quota utilizzata dagli utenti stranieri. Si tratta in alcuni casi di una stima per eccesso, soprattutto nelle voci in cui incide molto il costo del personale (es. sanità e istruzione): nella realtà, all’aumentare dell’utenza non sempre corrispondono maggiori investimenti.

Considerando tutte le voci di spesa pubblica, si arriva ad un ammontare complessivo di 17,5 miliardi. Le voci più consistenti sono la sanità (4,1 miliardi) e istruzione (3,8). Significative anche la spesa del Ministero dell’Interno (3,6), che include accoglienza, rimpatri e lotta all’irregolarità, e i trasferimenti economici (3,2), in cui incide per tre quarti l’assistenza sociale

(cassa integrazione, mobilità, disoccupazione, assegni familiari).

Dunque, anche nell'anno di massima "emergenza" sul fronte degli sbarchi, il saldo tra le tasse pagate dagli immigrati e la spesa per i servizi utilizzati è risultato positivo. Situazione peraltro spiegata dalla struttura demografica della popolazione straniera: età media molto bassa, prevalenza di persone in età lavorativa, basso impatto su sanità e pensioni.

## **Il contributo degli immigrati all'economia italiana**

Come accennato, in Italia si contano oggi 2,4 milioni di occupati stranieri, spesso indispensabili in settori chiave come l'agricoltura, la manifattura o l'assistenza domestica. Questa componente contribuisce a generare circa il 9% del Pil nazionale.

Anche in questo caso, non manca chi giudica negativamente questi dati, sostenendo che i 2,4 milioni di occupati stranieri tolgono opportunità occupazionali ai 2,5 milioni di disoccupati italiani. Anche ipotizzando una (impossibile) espulsione di 2,4 milioni di stranieri in regola, non avremmo comunque risolto il problema della disoccupazione, per almeno tre motivi.

Innanzitutto, i due gruppi (lavoratori stranieri e disoccupati italiani) non sono sovrapponibili per le diverse caratteristiche professionali. Gli occupati stranieri svolgono prevalentemente lavori poco qualificati (e quindi faticosi e poco retribuiti), mentre buona parte dei disoccupati italiani ha almeno il diploma e ambisce a professioni qualificate.

Secondo, i due gruppi sono distribuiti in modo diverso sul territorio nazionale. I lavoratori stranieri sono in maggioranza al Nord, i disoccupati italiani al Sud. Quindi, anche mandando via i lavoratori stranieri, dovremmo comunque trasferire manodopera dal Sud al Nord Italia.

Terzo, ricordiamo la già citata tendenza demografica: in un Paese che invecchia rapidamente, reintegrare i disoccupati (parte dei quali ha età avanzata) non basterebbe a sostenere il sistema pensionistico. Oltretutto, il mercato del lavoro non è una scatola chiusa in cui prima di mettere bisogna togliere: in un'economia che cresce, creare nuovi posti di lavoro ne genera altri.

Nell'analisi del contributo economico degli immigrati non va dimenticato, inoltre, che essi continuano a contribuire allo sviluppo dei Paesi d'origine, principalmente attraverso le rimesse inviate in patria, fonti di sostegno diretto ai bisogni delle famiglie. Nel 2017, le rimesse inviate dall'Italia si sono stabilizzate intorno ai 5 miliardi di euro, ovvero il 45% in più rispetto a quanto investito dal nostro Paese in Aiuti allo Sviluppo.

## **Conclusioni**

In questo breve paragrafo abbiamo cercato di sintetizzare i motivi per cui è scorretto parlare di "emergenza immigrazione" riferendosi al caso italiano. L'emergenza è piuttosto riferita alla gestione delle richieste d'asilo e all'accoglienza delle persone in attesa di valutazione, peraltro in netto calo dall'estate 2017.

L'immigrazione è fatta invece di oltre 5 milioni di residenti, di cui 2,4 milioni di lavoratori, che pagano le tasse, versano contributi pensionistici e, vista la giovane età, hanno mediamente un basso impatto sulla spesa pubblica.

Negli ultimi anni ci si è concentrati moltissimo sugli sbarchi e sull'organizzazione dell'accoglienza dei richiedenti asilo, perdendo di vista i processi di integrazione degli stranieri residenti. A partire dal 2008 abbiamo chiuso le porte ai migranti economici, contribuendo di fatto all'aumento delle migrazioni illegali e alimentando il lavoro sommerso, dato che famiglie e imprese continuavano a necessitare di manodopera.

Il decreto flussi (con cui si regolano gli ingressi per lavoro) è basato ancora sull'ordine cronologico della domanda (chi presenta prima la domanda ha la precedenza), senza considerare nessun criterio qualitativo di valutazione (ad esempio età, competenze).

In altri Paesi, tra cui la rigida Australia, gli ingressi vengono pianificati periodicamente secondo le esigenze produttive, redigendo un elenco delle qualifiche richieste e facendo entrare solo chi ha determinate caratteristiche (ad esempio conoscenza della lingua e fedina penale pulita).

Auspiciando che l'Italia torni rapidamente ad una crescita economica robusta e durevole, potremmo avere finalmente l'opportunità di programmare le politiche migratorie con più lungimiranza che in passato, passando da una immigrazione "subita" ad una "co-gestita".

**Enrico Di Pasquale, Chiara Tronchin**

Fondazione Leone Moressa





# Migranti nel Mediterraneo e tutela dei diritti. Alcuni casi recenti della prassi italiana

Giuseppe Cataldi

I nuovi venti politici che spirano in Europa e in Italia hanno di recente causato il respingimento da alcuni porti italiani di navi (sia di proprietà di Organizzazioni non governative - ONG, sia mercantili, sia finanche navi militari italiane) con a bordo migranti salvati in mare. Ad esse infatti è stato negato l'ingresso nelle acque interne e nei porti.

Troppo spesso si sente dire che la crisi migratoria attuale è senza precedenti, ma alcuni nomi di navi dovrebbero rimanere nella nostra memoria collettiva: dal battello bulgaro *Struma* con a bordo 767 rifugiati ebrei, che fu bloccato all'ingresso del Bosforo durante l'inverno del 1941 e poi affondato per errore da un siluro sovietico, alla nave norvegese *Tampa*, che nel 2001 aveva raccolto in mare 438 richiedenti asilo afgani ma alla quale fu vietato dalle autorità australiane l'accesso ai porti nazionali per più di una settimana, generando una crisi diplomatica con la Norvegia, finché la situazione si sbloccò grazie alla "esternalizzazione" della gestione della questione allo Stato di Nauru, che accettò i richiedenti asilo in cambio di danaro. Per inciso quest'ultima è la cd. "*Pacific Solution*" (cioè propria dell'Oceano pacifico) alla quale si ispira l'attuale Ministro degli Interni italiano, per sua stessa ammissione, come "*good practice*" da imitare.

Le situazioni di cui si tratterà coinvolgono una serie di questioni giuridiche delicate, nuove e vecchie allo stesso tempo: 1) la questione delle bandiere-ombra; 2) il ruolo delle ONG in mare; 3) la possibilità per uno Stato costiero di ordinare a una nave straniera di fermarsi mentre è in alto mare; 4) le ipotesi nelle quali uno Stato costiero possa rifiutare lo sbarco di persone salvate in mare nei propri porti. Su quest'ultimo punto concentrerò in particolare le mie osservazioni. Occorre partire dalla narrativa dei fatti.

## La vicenda dell'*Aquarius*

Domenica 10 giugno 2018 veniva rifiutato l'ingresso in un porto italiano alla nave *Aquarius*, battente bandiera panamense, della flotta della ONG "Medici Senza Frontiere", con 629 migranti a bordo, tra cui 123 minori non accompagnati, 11 bambini e 7 donne incinte. Queste persone erano state salvate nel corso di sei operazioni,

sotto il coordinamento del Centro di soccorso marittimo italiano (IMRCC), alla luce della convenzione di Amburgo del 1979 di cui si dirà. Dopo aver trasferito le persone salvate sulla nave *Aquarius*, l'Italia ha negato l'accesso alle persone soccorse e ha chiesto a Malta (porto più vicino alle operazioni) di prendere in consegna le persone salvate. Il governo di La Valletta ha immediatamente eccepito che la questione non era di sua competenza, e che quindi tale soluzione non sarebbe stata possibile. L'attività della nave *Aquarius*, come dichiarato da un portavoce del governo maltese, citato da *Malta Today*, "*si è svolta nell'area di ricerca e soccorso libica ed è stata coordinata dal centro di Roma, autorità di coordinamento, e Malta pertanto non ha giurisdizione su questo caso*".

L'*Aquarius*, rifiutato prima dall'Italia, poi da Malta, rimaneva molte ore a metà strada tra i due paesi (35 miglia dall'Italia e 27 da Malta), in un'area in cui le zone SAR (*Search and Rescue*) dei due Paesi si sovrappongono. Alla fine, il governo spagnolo si è offerto di accogliere la nave e gli immigrati nel porto di Valencia, dove l'*Aquarius* è arrivato dopo sei giorni di viaggio.

## Il caso *Lifeline*

Subito dopo il caso della nave *Aquarius*, il governo italiano è stato protagonista di un nuovo confronto con una nave appartenente ad una ONG, la *Lifeline*, che si occupa del salvataggio dei migranti nel Mediterraneo.

Giovedì 21 giugno, 2018, la nave *Lifeline*, battente bandiera olandese, ma di proprietà di una ONG tedesca, aveva soccorso 224 migranti in pericolo imminente di naufragio dopo aver lasciato la costa libica a bordo di gommoni. Il governo italiano annunciava di non rendere disponibili i suoi porti, spiegando che l'Italia non poteva essere l'unico paese ad ospitare queste navi. Veniva anche minacciato il sequestro della nave, che, si ricorda, era una nave straniera operante al di fuori della giurisdizione italiana, contestandosi altresì il diritto della nave tedesca ad una bandiera olandese. Quest'ultimo punto è inconferente, spettando solo allo Stato di bandiera in questo caso contestare eventualmente tale diritto. Sulla possibilità di sbarcare in Italia le persone soccorse va detto che le ONG che assistono i migranti

sono tenute al rispetto della Convenzione di Amburgo del 1979 e di altre norme sul salvataggio in mare, che stabiliscono che gli sbarchi di persone salvate in mare devono avvenire nel primo "approdo sicuro" (*Safety Place*), tale sia per le garanzie di sicurezza sanitaria e personale offerte, sia che per la tutela dei diritti umani, approdo che deve essere raggiunto in un lasso di tempo ragionevole (*Reasonable Delay*), ciò implicando che risulta fondamentale la prossimità geografica rispetto al luogo in cui le persone in pericolo di naufragio sono state soccorse.

Se si riflette sui requisiti appena enunciati, occorre considerare, con riguardo all'area dove avvengono le attività di salvataggio, che la Tunisia è un paese relativamente sicuro, ma non è attrezzato per soddisfare i bisogni dei migranti e, secondo il parere degli operatori delle ONG, non dispone di una legislazione completa in materia di protezione internazionale; Malta è uno stato molto piccolo e si occupa già dei migranti che riesce a gestire; Grecia, Francia e Spagna sono troppo lontane dalla costa libica, per non parlare dei Paesi Bassi, Stato di bandiera della nave *Lifeline*. Ecco perché le ONG trasportano in Italia e solo in Italia tutte le persone che soccorrono vicino alla Libia (nel caso di specie la *Lifeline* ha ribadito che l'operazione di salvataggio era avvenuta di fronte alla costa libica ma in acque internazionali, a causa dell'incertezza sull'esistenza di una zona libica di ricerca e salvataggio): i porti italiani sono semplicemente i più vicini e i più sicuri. Ovviamente questo è uno dei maggiori problemi da risolvere: il peso della gestione degli sbarchi non può gravare solo sull'Italia, l'Unione europea ha il dovere di farsi carico di una questione che rientra nelle sue competenze e che riguarda necessariamente tutti gli Stati membri. Nel caso di specie, alla fine, il "braccio di ferro" tra Italia e Malta (e tra Italia e Unione europea) si è concluso con l'accettazione del Governo di La Valletta allo sbarco dei migranti nel suo territorio, una volta ottenuta la garanzia che alcuni altri Stati membri (nove per la precisione) avrebbero accolto in via definitiva la gran parte di queste persone.

#### Il caso *Maersk*

Durante lo stesso periodo, la nave *Maersk* (nave portacontainer danese) ha ricevuto il via libera allo sbarco dei migranti dal Ministero degli Interni dopo una lunga trattativa. Era stata la guardia costiera italiana ad ordinare alla nave di soccorrere 113 persone in pericolo su di un gommone. Poi però, non lontano dalle coste e dalle spiagge siciliane, la nave rimaneva in rada tre giorni in attesa di istruzioni, per approdare infine a Pozzallo. In questa occasione, è diventato chiaro che la politica di ostruzione alle attività delle ONG, da tempo intrapresa da parte delle autorità italiane, peserà sempre di più sulle navi mercantili, costrette a svolgere gli interventi di ricerca e salvataggio. In una dichiarazione dell'11 giugno 2018, l'*International Chamber of Shipping di Londra* (l'Associazione armatoriale mondiale) ha non a caso

sottolineato che "*se le navi delle ONG sono impossibilitate a sbarcare nei porti italiani le persone salvate in Italia, ciò avrà anche conseguenze significative per le navi mercantili (...), che dovranno nuovamente partecipare a un numero significativo di salvataggi*". Non è una coincidenza, quindi, che proprio in occasione dell'affare *Maersk* il Ministro degli Interni abbia espresso il suo auspicio a che la guardia costiera italiana non risponda più agli SOS lanciati da chi è in difficoltà nella regione libica.

#### Il caso *Diciotti*

La *Diciotti* è una nave della Guardia Costiera italiana, impegnata, a metà agosto 2018, in un'attività di soccorso a 190 migranti in difficoltà nella regione di ricerca e salvataggio maltese. Dopo il rifiuto di Malta di prendere in consegna i migranti, la nave italiana sbarcò nel porto di Lampedusa 13 persone bisognose di cure urgenti, proseguendo poi il suo viaggio in direzione di Catania. Ma una volta arrivati, fu negata l'autorizzazione a far scendere a terra i migranti (con una palese divergenza di vedute all'interno del Governo italiano tra il Ministro delle infrastrutture e il Ministro degli Interni), salvo alcuni, bisognosi di urgenti cure mediche. Soltanto cinque giorni dopo l'approdo nel porto di Catania 137 migranti furono sbarcati, identificati e trasferiti all'"hotspot" di Messina in attesa di una definitiva sistemazione presso chi aveva dato la sua disponibilità ad accoglierli. A questo proposito, va notato la singolarità sia della circostanza del divieto di attracco in un porto italiano ad una nave militare italiana, sia della successiva distribuzione dei migranti in questa occasione: a parte l'Irlanda, essi sono stati infatti sistemati presso la Conferenza episcopale italiana, che non è uno Stato, e quindi le persone soccorse non hanno perciò cessato di avere come punto di riferimento ancora l'Italia per l'eventuale attribuzione dello status di rifugiato, e in Albania, ossia in uno Stato terzo rispetto all'Unione europea, con la conseguenza che per questa parte il trasferimento è stato effettuato al di fuori del sistema di Dublino, e pertanto non poteva aver luogo senza il consenso del migrante. Da rilevare che nel momento in cui scriviamo è in corso un'indagine della procura di Agrigento per il trattenimento illegale in stato di detenzione delle persone a bordo della nave *Diciotti* per più di 48 ore senza convalida da parte di un'autorità giudiziaria.

#### Il caso *Open Arms*

Nel marzo 2018, pochi mesi prima degli eventi che si sono rapidamente descritti, l'IMRCC di Roma riferiva che la guardia costiera libica stava per effettuare un'operazione di salvataggio di migranti in pericolo. Tuttavia, mentre le unità libiche si recavano sul posto, interveniva la nave *Open Arms* dell'ONG *ProActiva*, che si trovava più vicina all'area in questione, e procedeva all'imbarco dei migranti dopo le consultazioni tra il responsabile della nave e il coordinatore della ONG in

Spagna, Stato della bandiera. Una volta sopraggiunta, la guardia costiera libica pretendeva però il trasferimento a bordo della sua unità di tutti i migranti imbarcati dalla *Open Arms*, con la minaccia anche dell'uso della forza in caso di rifiuto. Dopo momenti di alta tensione, i libici accettarono, grazie anche all'intervento via radio dell'IMRCC, che l'*Open Arms* riprendesse la navigazione con il suo carico di migranti a bordo. A questo punto le autorità italiane informavano l'*Open Arms* che competente a gestire lo sbarco in un "approdo sicuro" dei migranti non era l'Italia ma lo Stato libico, che aveva il coordinamento delle operazioni in questione, oppure lo Stato di bandiera, quindi la Spagna, suggerendo altresì che fosse chiesto il permesso di sbarcare alle autorità maltesi, essendo l'isola del Mediterraneo il luogo più vicino. Questo suggerimento non fu però accolto, l'ONG ritenendo inutile esperire questo tentativo (a parte l'evacuazione veloce di due persone in grave stato di salute) poiché il rifiuto all'accoglienza da parte delle autorità maltesi era già noto da precedenti esperienze. Alla fine l'autorizzazione fu concessa per l'ingresso nel porto di Pozzallo, dove si svolsero tutte le operazioni di sbarco e identificazione dei migranti.

Una richiesta di conferma del sequestro preventivo dell'imbarcazione, con contestuale incriminazione dei responsabili a bordo dell'*Open Arms* per il reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, fu depositata dal Pubblico Ministero di Ragusa in data 7 aprile 2018, motivata dal comportamento della nave che, ignorando le ingiunzioni della guardia costiera libica ed entrando pertanto illegittimamente nelle acque italiane, aveva reso necessario poi, per ragioni di sicurezza, l'approdo al porto di Pozzallo. Tuttavia il Tribunale di Ragusa, Ufficio del giudice per le indagini preliminari, con decreto del 16 aprile 2018 rigettava tale richiesta. Nel suo provvedimento, molto dettagliato, il GIP ricostruiva tutta la vicenda, affermando che, sebbene il soccorso in mare non fosse stato compiuto in stato di necessità, visto che esso era avvenuto nella zona di intervento libica, nella quale le autorità libiche avevano assunto la responsabilità dei soccorsi, nondimeno, al fine di valutare la legittimità del comportamento dell'*Open Arms*, "non ci si può fermare soltanto al problema del recupero dei migranti in mare". Osserva infatti il giudice che le operazioni di soccorso non si esauriscono nel recupero in mare delle persone in pericolo, ma devono completarsi e concludersi con lo sbarco in un luogo sicuro, e il luogo è sicuro solo se risulta assicurato anche il rispetto dei diritti fondamentali delle persone soccorse. Da questo punto di vista, sulla scorta delle informazioni disponibili, emerge che la Libia non offre garanzie da questo punto di vista ai migranti (a tutti i migranti, è importante notare che il giudice non distingue, giustamente, in questo caso, tra richiedenti asilo e migranti cd. "economici"). Pertanto, nonostante le condotte tenute dalla nave in palese disobbedienza alle direttive impartite dalle autorità preposte al coordinamento dei soccorsi nelle zone SAR libica e maltese, il comportamento tenuto dai responsabili

dell'*Open Arms* risulta giustificato in applicazione dell'esimente dello stato di necessità.

Quali insegnamenti possiamo trarre dalle vicende esaminate? E soprattutto come inquadrare giuridicamente questi avvenimenti? Occorre partire innanzitutto dalla considerazione che nel momento del soccorso in mare di persone in difficoltà la loro qualifica quali "migranti" passa necessariamente in secondo piano. Ecco perché trovano applicazione innanzitutto le norme previste per tali evenienze. Innanzitutto l'art. 98 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS, resa esecutiva in Italia con legge 2 dicembre 1994 n. 689), che codifica un principio antichissimo di diritto consuetudinario, disponendo che "Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo. 2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali". Da notare che nessuna indicazione o limitazione geografica è contenuta in questa disposizione.

Più dettagliate sono poi le previsioni della Convenzione internazionale per la salvezza della vita umana in mare (SOLAS) del 1974, e della Convenzione di Amburgo del 1979, già più volte nominata, sulla ricerca e il salvataggio in mare, che istituisce le zone SAR (*Search and Rescue*) di cui pure si è detto. Queste due convenzioni furono emendate nel 2004, dopo la vicenda della nave *Tampa*, in particolare attraverso una risoluzione (MSC n. 167 del 20 maggio 2004) del *Maritime Safety Committee* dell'OMI (Organizzazione marittima internazionale), dal titolo "*Guidelines on the Treatment of Persons rescued at Sea*", per chiarire che il governo responsabile per la regione SAR in cui sono stati recuperati i sopravvissuti è tenuto ad individuare il luogo sicuro di sbarco e a fornirlo direttamente o ad accertarsi che tale luogo venga fornito da parte di altro Stato. Luogo sicuro non può considerarsi la nave che soccorre, se non per un tempo limitato.

La prima questione che appare evidente nei casi esaminati è che l'Italia ha un problema con Malta, poiché questo Stato, pur avendo una zona SAR di estensione notevole, non riconosce la validità delle *guidelines* appena ricordate (che peraltro non sono obbligatorie) e, in base alla considerazione dei limiti del

suo territorio e dei mezzi a sua disposizione, contesta la sua competenza a dirigere le operazioni di soccorso nella sua SAR (a meno che non siano impegnate navi di bandiera maltese, ipotesi molto rara), che oltre tutto in più punti si sovrappone a quella italiana. Ne consegue una notevole incertezza, e una responsabilizzazione continua delle autorità italiane.

Diversa ma non meno problematica è la questione della SAR libica, la cui esistenza ancora non è del tutto accertata. Solo da pochi mesi all'OMI è stata notificata l'esistenza di un'autorità di coordinamento del Centro di soccorso marittimo, senza la quale è ovvio che la SAR non può essere considerata effettiva. Pesa sulla questione la circostanza per cui la Libia è ancora priva di un governo effettivo che controlli l'intero territorio.

Chi paga per le incertezze di cui si è detto sono soprattutto i migranti, la cui sorte è legata all'esistenza, di volta in volta, di uno Stato disponibile al controllo delle operazioni. Di solito questo Stato è l'Italia, ma già si è detto che si tratta di un peso che va necessariamente condiviso in ambito almeno europeo. L'obbligo di assistenza e soccorso, uno dei più antichi del diritto del mare, prevede che si vada in aiuto alle persone in difficoltà in mare per spirito di solidarietà e di umanità, senza discriminare sulla base della ragione per la quale le persone soccorse avevano intrapreso il loro viaggio. La distinzione che gli Stati europei tentano di instaurare tra migranti ed altre persone in pericolo costituisce un grave limite alla salvaguardia della vita umana in mare. Non va dimenticato che il transito via mare presenta dei rischi ben maggiori di quello via terra. Secondo il progetto *Missing Migrants* dell'Organizzazione internazionale per le Migrazioni (OIM) su 3514 persone decedute in tutto il Mondo nel 2017 nel tentativo di migrare, la cui identità sia stata accertata, ben 2510 sono quelle che hanno perso la vita nel Mediterraneo. È una percentuale che non necessita commenti.

Altro punto qualificante è costituito dalla questione della chiusura dei porti. Tale misura non è di per sé esclusa dal diritto del mare, ricadendo i porti nell'ambito dell'esclusiva sovranità dello Stato. Non esiste nel diritto internazionale un diritto di ingresso in un porto straniero, in quanto il porto si trova nelle acque interne, e salvo accordo internazionale lo Stato costiero può scegliere di ammettere o meno una nave straniera (a differenza di quanto avviene nel mare territoriale, dove tutti gli Stati godono del cd. "diritto di passaggio inoffensivo"). L'art. 25 dell'UNCLOS prevede poi che lo Stato possa rifiutare l'ingresso se la nave violi la normativa nazionale in materia di immigrazione. Tuttavia, qualunque nave ha diritto di entrare in un porto qualora si trovi essa stessa in una situazione di difficoltà, o in difficoltà si trovino le persone a bordo. Si applica in questo caso la regola della forza maggiore o dello stato di necessità, già prevista e codificata, peraltro, dalla Convenzione del 1923 sul regime dei porti marittimi. Il rifiuto di accogliere in porto una nave configura in questi casi una violazione del dovere di salvaguardare la vita

umana in mare, a meno che un semplice intervento (per esempio medico o di riparazione meccanica) effettuato a bordo possa essere sufficiente a far cessare lo stato di necessità, senza procedere all'ingresso nel porto. Nel caso specifico di possibili richiedenti asilo a bordo, poi, nel momento in cui la nave si trovi nelle acque interne e quindi sotto la giurisdizione dello Stato costiero, dovrà essere quest'ultimo a verificare, persona per persona, il ricorrere o meno dei requisiti, altrimenti scatta la violazione anche degli obblighi previsti dalle norme in materia di diritti umani, in particolare l'obbligo di *non refoulement* previsto dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sul rifugiato e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo. Questa è la situazione, ad esempio, che si è verificata con riferimento alle persone imbarcate sulla nave *Diciotti*.

Veniamo quindi a parlare, dopo il soccorso, dello sbarco. Qui dobbiamo riprendere il discorso sui concetti di "luogo" o "approdo" sicuro e di "lasso di tempo ragionevole". Lo Stato responsabile della zona SAR ha l'obbligo di identificare questo luogo (obbligo che non è riconosciuto tale soltanto da Malta, come si è detto), ma il diritto del mare non prevede che tale luogo sia necessariamente sul territorio di detto Stato. È evidente che le regole delle due Convenzioni SOLAS e SAR, e le raccomandazioni dell'OMI, fanno leva sulla collaborazione tra lo Stato della zona SAR, lo Stato di bandiera della nave che procede al soccorso, ed eventualmente dello Stato i cui porti sono più vicini all'area in cui l'intervento è avvenuto ("*il coordinamento da parte di uno Stato dell'azione di soccorso non libera gli altri Stati*", così si esprime l'OMI nelle sue raccomandazioni). Questa collaborazione purtroppo quasi sempre non c'è, come si è visto nei casi esaminati, e ciò è tanto più grave perché nella maggior parte dei casi gli Stati in questione sono uniti dal vincolo della comune appartenenza all'Unione europea! Nel caso dell'*Aquarius*, ad esempio, l'Italia aveva la responsabilità principale, in quanto l'IMRCC di Roma aveva coordinato le attività di soccorso in mare, e pertanto, tenuto conto della precarietà delle condizioni delle persone a bordo, il tempo di una settimana trascorso dal soccorso allo sbarco nel porto di Valencia non può considerarsi come "*lasso di tempo ragionevole*", e quindi sicuramente l'Italia ha violato la Convenzione di Amburgo. Ma certamente non possono essere ritenuti sollevati da ogni responsabilità né il Regno Unito, Stato della bandiera, né la Francia, Stato nazionale della maggioranza dei membri dell'equipaggio, né gli altri Stati dell'area, in particolare quelli per i quali vale l'obbligo di "leale cooperazione" sancito dal diritto dell'Unione europea.

Nella vicenda dell'*Open Arms*, la questione del "luogo sicuro" si è posta invece con riguardo soprattutto alle garanzie di tutela dei diritti umani fondamentali. A nostro avviso la decisione del GIP di Ragusa sulla questione è assolutamente da condividere. Giova ricordare che nel 2012 l'Italia fu condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Hirsi* poiché, dopo essere stati

soccorsi da una nave militare italiana, un gruppo di migranti alla deriva su alcuni barconi in difficoltà erano stati riportati in Libia, Paese dal quale erano partiti. Ciò in esecuzione di un accordo tra Italia e Libia. La Corte affermò che l'Italia aveva violato innanzitutto l'art. 3 della CEDU, sul divieto di tortura e trattamenti degradanti, sia perché c'era il rischio di *refoulement* indiretto (le autorità libiche avrebbero proceduto molto probabilmente alla consegna di queste persone ai Paesi di provenienza, nei quali la loro incolumità era fortemente minacciata), sia perché esistevano prove di attività di tortura e maltrattamenti direttamente posti in essere dai libici. Risultava violata inoltre la norma sul divieto di espulsioni di massa (art. 4 Prot. n. 4 della CEDU) e l'art. 13, sul diritto ad un ricorso effettivo, poiché non si era proceduto all'accertamento caso per caso della eventuale sussistenza dei requisiti per lo status di rifugiato né si era concessa la possibilità di impugnare eventuali statuizioni negative in proposito (Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, 23 febbraio 2012). La situazione politica in Libia, con i resoconti dettagliati sui maltrattamenti subiti dai migranti nei centri di detenzione libici forniti da varie fonti, consentono di affermare con ragionevole certezza che attualmente in questo Paese non esistono porti "sicuri" dal punto di vista delle garanzie a tutela dei diritti umani, e che pertanto significativi miglioramenti rispetto alla situazione presa in considerazione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo all'epoca del caso *Hirsi* non sembrano riscontrabili.

Va rilevato che alla nave *Open Arms* è stata anche contestata la violazione del codice di condotta adottato dal ministero degli interni italiano nel luglio del 2017 e sottoscritto da alcune ONG, tra le quali per l'appunto *ProActiva* (in data 8 agosto 2017). In particolare, nel caso di specie, viene in rilievo il primo degli impegni menzionati nel codice di condotta, che prevede, per le ONG, *"conformemente al diritto internazionale pertinente, l'impegno a non entrare nelle acque territoriali libiche, salvo in situazioni di grave e imminente pericolo che richiedano assistenza immediata, e di non ostacolare l'attività di Search and Rescue (SAR) da parte della Guardia costiera libica, al fine di non ostacolare la possibilità di intervento da parte delle Autorità nazionali competenti nelle proprie acque territoriali, nel rispetto degli obblighi internazionali. Direttamente conseguente è anche la contestazione dell'"impegno a cooperare con l'IMRCC, eseguendo le sue istruzioni ed informandolo preventivamente di eventuali iniziative intraprese autonomamente perché ritenute necessarie ed urgenti".*

Ma qual è il valore giuridico di questo codice di condotta? È evidente che esso non possiede innanzitutto forza di legge, non essendo stato emanato dal Parlamento né in altra forma costituzionalmente prevista come equivalente. Non si tratta naturalmente nemmeno di contratto di diritto privato, data la natura dei contraenti. Verosimilmente, potrebbe essergli attribuito valore di un atto amministrativo predisposto dal ministero e proposto per l'accettazione mediante sottoscrizione

alle ONG. Ne risulta, pertanto, che le sue disposizioni in ogni caso devono cedere di fronte alla necessità di applicazione di norme sovraordinate quali quelle finora ricordate, dalla Convenzione di Amburgo alla CEDU, dall'UNCLOS alla SOLAS, tutte convenzioni internazionali rese esecutive in Italia con legge ordinaria. Ciò per non parlare di altri eventuali principi superiori anche alla legge ordinaria, di valore addirittura costituzionale in virtù del meccanismo di adattamento previsto nell'art. 10 Cost., primo comma.

Dalle vicende che si sono sommariamente descritte emerge anche con forza la conferma che il regolamento europeo (cd. "Dublino III") che individua lo Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale (regolamento UE n. 604/2013) debba essere rivisto. Tale sistema, concepito senza tener conto delle dimensioni dei flussi migratori degli ultimi anni, fa gravare sull'Italia l'esame di un numero troppo elevato di domande di protezione. Ciò in conseguenza della sua posizione e conformazione geografica, che necessariamente la conduce ad essere il punto di approdo naturale dei migranti provenienti dal continente africano. È dunque giusto che il nostro Paese spinga per una revisione del sistema di Dublino, ed insista nel chiedere ai partner europei una più equa ripartizione degli sforzi (logistici ed economici) necessari per fronteggiare le emergenze umanitarie che le migrazioni per mare portano con sé. Abbiamo visto che mancando quasi sempre l'accordo, in un tempo ragionevole, tra i soggetti coinvolti nelle operazioni di soccorso, e tenuto conto delle esigenze delle persone in difficoltà in mare, già in questa fase è l'Italia a dover assumersi ogni responsabilità. Va inoltre ricordato che anche nel quadro delle operazioni condotte sotto l'egida dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (precedentemente e più comunemente nota come FRONTEX) deputata al controllo delle frontiere esterne dell'Unione (operazioni *Triton* e *Themis*, in particolare, si veda il regolamento UE n. 656/2014), nella gran parte dei casi il porto di riferimento è un porto italiano.

La revisione del "sistema di Dublino", in applicazione del principio di leale cooperazione tra gli Stati membri affermato dall'Unione europea, potrebbe condurre finalmente sia al superamento di questo vergognoso "ping-pong" umano giocato sulla pelle di persone in difficoltà, sia, di conseguenza, al ridimensionamento della problematica relativa all'interpretazione del concetto di "luogo sicuro" di sbarco, fornendo una necessaria certezza giuridica anche alle ONG, che assicurano un servizio essenziale altrimenti gravante necessariamente su navi mercantili, imbarcazioni delle marine militari nazionali, o sulla guardia costiera e di frontiera europea. L'emanazione di regole certe costituirebbe anche un monito e un messaggio sia a Stati, come attualmente la Libia, che pur volendo trattare da pari a pari con l'Unione e i suoi membri, stentano tuttavia nel predisporre regole e istituti da Paese rispettoso della democrazia e dei diritti umani, sia a chi, ad esempio organizzazioni criminali dedite

al traffico di migranti, prosperano proprio a ragione dell'incertezza giuridica oggi imperante.

**Giuseppe Cataldi**

Professore ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli studi di Napoli "L'Orientale"  
Coordinatore del Network Jean Monnet "MAPS – Migration and Asylum Policy Systems. Weaknesses, Shortcomings and Reform Proposals"  
Presidente dell'Association internationale du droit de la mer

## Bibliografia

CATALDI G. "Giurisdizione e intervento in alto mare su navi impegnate nel traffico di migranti", *Giurisprudenza italiana*, 2015, p. 1498 ss.

CATALDI G. (a cura di), *A Mediterranean Perspective on Migrant Flows in The European Union: Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies*, Napoli, 2016

CATALDI G., LIGUORI A., PACE M. (a cura di), *Migration in the Mediterranean Area and the Challenges for 'Hosting' European Societies*, Napoli, 2017

CUSUMANO E. "The Non-governmental Provision of Search and Rescue in the Mediterranean and the Abdication of State Responsibility", *Cambridge Review of International Affairs*, 2018, p. 53 ss.

DEL GUERCIO A. *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2017

DE VITTOR F. "Immigrazione e asilo. Soccorso in mare e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms", *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 443 ss.

FINK M. "Non-Governmental Organisations and Search and Rescue at Sea", *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2018 (online)

FINK M., GOMBEER K. "The Aquarius Incident: Navigating the Turbulent Waters of International Law", *EJIL: Talk!*, 14 June 2018 (online)

LIGUORI A. "La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi", in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 415 ss.

MORENO-LAX V., SHATZ O. "Time to Investigate European Agents for Crimes against Migrants in Libya", *EJIL: Talk!*, 29 March 2018 (online)

PAPANICOLOPULU I. "The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview", *International Review of the Red Cross*, 2017, p. 491 ss.

PASSALACQUA V. "The 'Open Arms' case: Reconciling the notion of 'place of safety' with the human rights of migrants", *EJIL: Talk!*, 21 May 2018 (online)

RAMACCIOTTI M. "Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di Search and Rescue (SAR)", *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 213 ss.

SACCUCCI A. "La giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle imbarcazioni impegnate in operazioni di soccorso umanitario in alto mare: il caso della *Luventa*", *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 223 ss.

TRAMONTANO E. *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Milano, 2013

TREVISANUT S. *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012

VITIELLO D. "Il diritto di cercare asilo ai tempi dell'Aquarius", *SIDIBlog*, 29 giugno 2018 (online).

# Alcuni nodi problematici che riguardano i migranti

Giancamillo Trani

La nuova dicotomia della politica europea (e, per certi versi, mondiale) si gioca sulla contrapposizione tra europeismo e sovranismo, più che sull'asse Nord/Sud. Per europeismo, in maniera molto generica, si schierano coloro che credono nella UE e nell'euro; viceversa, il sovranismo dovrebbe rappresentare la posizione di coloro che non si ritrovano in una Europa unita solo a parole, quanto piuttosto al servizio di un certo capitale che cerca di reintrodurre il liberismo a danno delle socialdemocrazie. In Italia (come sempre!) il tema assume sfumature tutte particolari: sulla stampa, nell'opinione della gente, in televisione e sul web, sembra ormai che gli europeisti siano a favore dell'immigrazione (quasi che la UE sia stata creata al solo scopo di accogliere migranti in fuga), i sovranisti sarebbero, viceversa, coloro che vorrebbero mandarli via (pertanto, razzisti e fascisti), accusandoli – semplicisticamente – di essere dei propagatori di malessere sociale.

In realtà, la nostra società soffre di aporofobia, la paura dei poveri. È il nuovo silenzioso **cancro** che sta riproducendo sacche di **metastasi** nelle nostre città: l'odio nei confronti dei poveri. Senza accorgercene, lo respiriamo nell'aria, camminando sui marciapiedi, viaggiando sui mezzi pubblici o facendo la fila negli uffici; lo vediamo radicarsi leggendo i giornali e guardando talk show, e moltiplicarsi navigando sui social oppure ascoltando le **invettive** di alcuni politici. Gli **anticorpi** che abbiamo sono deboli perché, negli ultimi anni, sono rapidamente cambiate **le forme di povertà** e sono soprattutto mutate le percezioni che si hanno sugli "stati di povertà". Un dato è certo: **in Italia la povertà avanza** a macchia d'olio. Ce lo dicono i periodici dati forniti dall'**Eurostat** sul numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale che fotografano impietosamente un fenomeno in costante aumento. In **Europa**, nel 2016, raggiungeva la soglia dei **118 milioni di persone**, il 23,5% della popolazione in valori assoluti, 806mila persone in più rispetto al 2008. In termini relativi, tra il 2008 e il 2016, il numero di persone a rischio di povertà o esclusione ha avuto il suo incremento maggiore in **Grecia** (+7.5%) e in **Italia** (+4.4%). Secondo gli ultimi dati **Istat**, in Italia si stimano almeno **1.619mila famiglie** in condizione di **povertà assoluta**, corrispondenti a quasi cinque milioni di cittadini. La povertà, soprattutto urbana, è un **virus** in crescita e nel suo espandersi muta la sua

forma. Dagli Anni **Ottanta** del secolo scorso si era avviato, in Italia, quell'irreversibile processo volto a concentrarla e rinchiuderla in uno spazio urbano definito, dando vita ad aree delle città abitate quasi esclusivamente da soggetti o famiglie in condizione di povertà. Aree dove la povertà e la **segregazione** si riproducono aumentando e perpetuando traiettorie di impoverimento. Negli anni successivi la politica dei "**campi nomadi**" e dei centri per immigrati ha inaugurato, nel nostro **Paese, un modello** – talvolta realizzato su base etnica – di relegazione e iperghettizzazione. Si è andata così manifestando questa nuova forma della povertà, caratterizzata non solo dall'assenza di risorse economiche, ma anche dalla **rottura dei legami** e dall'**esclusione sociale**, segnata da un isolamento spaziale e relazionale. L'ultima crisi economica e bancaria, esplosa nel 2008, ha ampliato nelle nostre città la percentuale di cittadini, italiani e stranieri, deprivati economicamente ed isolati dalla società.

Definire il modello delle migrazioni nel Meridione è particolarmente complesso poiché le regioni, un tempo esclusivamente terre di transito, sono divenute progressivamente aree di stabilizzazione dei lavoratori migranti ed in parte anche delle loro famiglie. Nel corso degli ultimi dieci anni l'immigrazione straniera nel Meridione non solo è fortemente cresciuta in termini quantitativi, ma si è soprattutto trasformata in termini di composizione dei diversi gruppi presenti, delle loro caratteristiche sociali, economiche e relazionali. Il fenomeno è insomma diventato un dato strutturale non solo del mercato del lavoro - dove si è assistito ad una sostenuta crescita dell'occupazione regolare immigrata - ma anche dell'intera società. L'aumento della presenza migrante regolare nel mercato del lavoro, il numero crescente dei ricongiungimenti familiari, delle nascite di bambini figli di migranti e lo stesso numero dei minori di origine straniera presenti nelle scuole di ogni ordine e grado segnalano, infatti, una diffusa stabilizzazione del fenomeno migratorio, giunto nel Meridione ad una fase di maturità, che impone la necessità di una più ampia riflessione sui mutamenti economici, sociali, demografici e culturali che riguardano sia la prima che le seconde generazioni di immigrati, ma che segnala – nel contempo – la necessità di una riconsiderazione del ruolo che le Istituzioni possono giocare nell'avvio di



reali processi di inclusione sociale.

Pertanto, comunque la si pensi o si voglia inquadrare la questione, il tema immigrazione resta centrale sul piano politico e culturale. C'è da aggiungere che il fenomeno migratorio riguarda l'Italia ormai da mezzo secolo (le prime comunità di migranti si trasferirono nel nostro Paese a far data dagli Anni '70 del secolo scorso) ragioni per cui, come sostengono molti storici, cinquant'anni di storia sono accettabili per avanzare alcune analisi sul piano scientifico.

Dobbiamo anzitutto considerare che, sul piano legislativo, l'Italia ha prodotto delle leggi di diverso colore politico ma con un elemento in comune: pensare all'immigrazione come ad un fenomeno di ordine pubblico piuttosto che come ad un fenomeno di rilevanza e cambiamento sociale. Questa impostazione, condivisibile o meno, dettata dalle linee guida della stessa UE, ha finito – alla lunga – con il generare la proliferazione di quei problemi che avrebbe viceversa voluto arginare e/o eliminare, primo fra tutti quello dell'immigrazione clandestina. È altrettanto vero che l'Italia, nel volgere di qualche decennio, è diventata uno dei Paesi che ospita il maggior numero di migranti, con oltre 5 milioni di migranti regolari, un certo numero di clandestini e di overstayers, cui poi si sono aggiunti, a far data dal 2011, alcune centinaia di migliaia di richiedenti asilo e rifugiati. In realtà, nel novero complessivo delle presenze, andrebbero considerate anche alcune migliaia di rom, dei quali, però, sembra interessarsi quasi esclusivamente la Chiesa cattolica.

Quale modello di integrazione ha proposto il nostro Paese a tutte queste persone? Al di là della chiacchierologia (interazione, inclusione, multiculturalismo ed altri argomenti da salotti *radical chic*), in realtà l'Italia ha portato avanti – più o meno consapevolmente – quello dell'integrazione subalterna: in parole povere, i migranti fanno quei lavori che gli italiani non vogliono più fare perché troppo faticosi o non appetibili. Per le donne, fino all'imbocco del tunnel della crisi (2008), hanno retto bene le cosiddette "professioni ancillari" (colf, badante, baby sitter); per gli uomini, il lavoro è stato (e resta) quello delle 5P: precario, pesante, poco pagato, penalizzante, pericoloso.

Con l'avvento della crisi, purtroppo, molte cose sono cambiate: le famiglie italiane, angosciate da problemi economici, hanno limitato il ricorso alle prestazioni di collaborazioni familiari al minimo indispensabile oppure ai casi di reale bisogno. Sul mercato del lavoro, molti italiani oggi non disdegnerebbero il ritorno a quei lavori pesanti e poco appetibili di cui innanzi ma, purtroppo, trovano i posti occupati dai migranti che, nel frattempo, grazie al proprio sudore ed all'impegno profuso, sono stati assorbiti dall'industria nostrana. La stessa condizione del migrante è assai cambiata.

Questa crisi ha generato una migrazione all'inverso sull'intero territorio nazionale: molti migranti, che avevano abbandonato il Meridione per l'"Eldorado"

Settentrione, hanno avviato il viaggio di ritorno, attratti nel Sud Italia dal minor costo della vita e dalla possibilità d'impiego nel lavoro sommerso delle tante fabbrichette più o meno illegali che, sovente, lavorano conto terzi per grandi griffe della moda e del calzaturiero.

Detta situazione ha anche generato una desolante situazione: molti migranti hanno finito con l'ingrossare l'esercito degli "invisibili" che, al calar del sole ed al serrare dei negozi, si apprestano a passare la notte all'addiaccio, dormendo tra i cartoni come senza dimora. Oggigiorno, si stima che il 70% di coloro che vivono la strada sia composto da persone di origine straniera, extracomunitari come neocomunitari.

La siffatta situazione ha concorso a generare una sorta di "razzismo concorrenziale" tra i migranti ed i ceti più poveri della popolazione autoctona, che vede nella figura dell'immigrato un *competitor* che possa – presto o tardi – sopravanzarlo nella rincorsa alle due grandi chimere: casa e lavoro.

E parlando di nodi problematici, non si può non accennare al problema abitazione per i migranti. Persone senza scrupoli (spesso con il concorso della criminalità organizzata) lucrano sulla pelle di tanti disperati consentendogli di dormire in vere e proprie topaie al "modico" prezzo di 10 - 12 euro a notte. Per non parlare, poi, del problema locazione: sfruttando la situazione, molti proprietari di case hanno inventato un canone speciale per gli immigrati, che si colloca, mediamente, il 25% oltre il "canone libero" e ben il 60% oltre il "canone concordato".

Tornando, per un attimo, al lavoro dei migranti, va anche detto che è grazie ai contributi versati dai lavoratori di origine straniera che il nostro sistema previdenziale non sia ancora collassato. Ma, viceversa, non tutti i lavoratori stranieri possono fruire di trattamento pensionistico in patria se mancano gli accordi di totalizzazione con il nostro Paese. Al momento, l'Italia ha – in tal senso – intese attive con: Argentina, Australia, Brasile, Canada/Quebec, Stati della ex Jugoslavia (salvo Slovenia e Croazia), Israele, Jersey e Isole del Canale, Macedonia, Messico, Principato di Monaco, Capo Verde, Repubblica di Corea, San Marino, Santa Sede, Tunisia, Turchia, Usa, Uruguay, Venezuela. Dunque, come si evince con chiarezza, mancano la gran parte delle nazioni dalle quali, più numerosi, arrivano i lavoratori stranieri in Italia.

Tra le zone d'ombra che circondano il fenomeno migratorio in Italia, c'è da considerare – come non secondaria – la problematica inerente le seconde generazioni di migranti. Intanto, occorre precisare che almeno un quinto della popolazione immigrata presente in Italia è costituita da minori di origine straniera.

Dieci anni orsono, il sociologo Marzio Barbagli così scriveva sull'argomento: "I giovani stranieri destano preoccupazioni per alcuni versi giustificate. Se non acquisiscono buone dosi di capitale umano (istruzione formale ed abilità di altro tipo); se non hanno a disposizione



*risorse materiali per raggiungere una posizione sociale migliore dei loro genitori; se non dispongono di un solido capitale sociale (controllo ed aiuto esercitati dalla famiglia e dalle altre comunità di riferimento), allora possono sviluppare rancore ed antagonismo verso la società ospite e le sue regole. Per gli stranieri oggi in Italia ciò può essere accentuato dalle deboli reti familiari di sostegno e dal rischio di perdita di autorevolezza dei genitori. Questi giovani dovrebbero essere messi in condizione di giocarsela "alla pari" con i loro coetanei italiani, o almeno di non essere troppo sfavoriti rispetto a loro. Altrimenti, essi rischiano di integrarsi sì, ma nelle parti oscure della società, nei circoli viziosi della marginalità e della criminalità. Anche in Italia può accadere quanto è già accaduto in Francia, Belgio, Germania, Svizzera e Olanda, dove i figli degli immigrati, in media, commettono più reati rispetto ai loro genitori e ai coetanei autoctoni. D'altro canto, la Svezia dimostra che questo non è un destino ineluttabile: se le disuguaglianze vengono colmate, anche il tasso di criminalità si abbassa".*

La storia più recente ci dice che, purtroppo, anche nella civilissima e progredita Svezia, qualcosa sta cambiando in peggio, però è altrettanto innegabile come, in Italia, non ci siamo posti affatto il tema con la medesima attenzione. Le G2 (seconde generazioni di migranti) non accettano i modelli svalutati dei propri genitori ed assimilano stili di vita e gerarchie cognitive. Sono particolarmente sensibili all'immagine sociale dei propri genitori e sperimentano, sulla propria pelle, il divario tra le teorie sull'uguaglianza e le barriere di cristallo che li limitano, come pure rivendicano con forza un diritto alla somiglianza più che alla differenza con i loro coetanei italiani. Il rischio concreto (dietro l'angolo) è che si sviluppi, anche in Italia, il rischio della *downward assimilation*, ovvero un tipo di assimilazione tipico dei giovani immigrati che vivono in gruppi o comunità marginali che implica l'adesione a stili di vita oppositivi, tipici delle minoranze autoctone e degli strati più svantaggiati della popolazione.

E nel novero rientra anche la gran parte dei giovani migranti economici, in fuga da povertà, guerre, calamità naturali, persecuzioni razziali, che si presentano come richiedenti asilo e rifugiati, con un basso capitale umano ed un disperato bisogno di costruirsi un futuro lontano dagli orrori che ne hanno causato l'emigrazione. Tuttavia, sulla questione, l'Italia (come la Grecia) è stata lasciata, per troppo tempo, colpevolmente sola dagli altri Paesi della UE. Ed ora, il nuovo Governo, sembra aver sposato la teoria della "tolleranza zero", rifiutando l'attracco nei porti italiani alle navi delle Ong cariche di rifugiati, abolendo dal proprio lessico giuridico i "motivi umanitari" e via discorrendo. Sull'altro versante, si snocciolano cifre: sono attualmente in trattazione 136mila richieste di protezione internazionale, un numero significativo e con andamento crescente, se si considera che, nel 2017, sono state presentate oltre 130mila istanze di asilo politico, ovvero superiori agli stessi migranti sbarcati sulle coste italiane, pari a 119mila migranti.

Vogliamo chiudere questa breve disamina con l'affrontare, seppur marginalmente per motivi di spazio, un'altra *vexata quaestio* del lessico migratorio nostrano: il binomio immigrazione – criminalità. L'Italia, come si sa, è stata per molto tempo un Paese di emigranti: negli USA, a cavallo tra gli Anni '20 e '30 del secolo scorso, il governo commissionò ben 4 ricerche antropologico – sociologiche per stabilire se, i migranti italiani, fossero "geneticamente" più inclini al delinquere rispetto ad altre etnie. La situazione si ripropone, tal quale, nel nostro Paese, un secolo dopo: il tasso di criminalità tra i migranti. Sono in molti a ritenere che tra le ragioni per cui l'immigrazione clandestina vada assolutamente contrastata non vadano sottovalutati fattori come:

- 1) arricchisce la criminalità organizzata che li traghetta;
- 2) i migranti clandestini, molto spesso, quando non sono in grado di pagare i nuovi negrieri, vengono ammazzati per estrarli organi vitali;
- 3) questo genere di migranti include molto criminali assolutamente irrispettosi e dannosi nei confronti della nostra popolazione. Un esempio su tutti, il dato sugli stupri compiuti da parte dei migranti: 25.828 stupri all'anno e sono, percentualmente, 6.78 volte in più degli stupri compiuti da parte degli italiani;
- 4) alimentano il mercato dello spaccio degli stupefacenti: a questo proposito, possono risultare utili alcuni dati tratti dalla Relazione Annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga della Polizia di Stato. Detto rapporto c'informa del fatto che, nel traffico e nello spaccio di sostanze stupefacenti, gli stranieri (in prevalenza con cittadinanza albanese, gambiana, marocchina, nigeriana, senegalese e tunisina), continuano "a rappresentare il 40% di tutti i denunciati per questo tipo di reato. Il numero degli stranieri coinvolti nello spaccio di stupefacenti è in linea con le rilevazioni degli anni precedenti, ovvero mediamente circa 14.000 unità, di cui oltre 10.122 in stato di arresto (+9,21% rispetto all'anno precedente)".

Ora, che tra milioni di persone ci siano anche dei delinquenti, vale per gli extracomunitari come per gli italiani; che il tasso di carcerazione degli stranieri rispetto agli italiani sia più elevato è da ricollegare al fatto che i migranti hanno una minore capacità di accesso alle misure alternative alla detenzione. Che aumenti il numero delle denunce di abusi sessuali è legato al fatto che, finalmente, oggi le donne trovano la forza ed il coraggio di denunciare, mentre un tempo preferivano restare in silenzio. Se si analizzano i dati relativi ai reati commessi dai migranti, la maggioranza di essi si macchia di reati contro il patrimonio piuttosto che contro la persona.

Questo, ovviamente, senza alcun intento assolutorio e/o buonista: la crudezza dei numeri è evidente, ma chi scrive è convinto che occorra una certezza della pena come pure, però, una certezza del diritto! Gli italiani sentono, giustamente, il bisogno di maggiore

sicurezza, ma non è onesto fare di tutti i migranti il capro espiatorio delle italiche paure. Forse, occorrerebbe che il legislatore tornasse sull'argomento, senza demagogia e/o populismo, distinguendo tra migranti economici e richiedenti asilo. Per coloro che lasciano il proprio Paese per disperazione, andrebbe – magari – rispolverata la figura dello sponsor, introdotta dalla Legge N°40/98 e troppo presto messa in naftalina senza adeguata sperimentazione. Ma questa, forse, è storia da III Repubblica ...

**Giancamillo Trani**

Vice Direttore Caritas diocesana di Napoli

<sup>1</sup>"Italiani, per esempio. L'Italia e gli italiani visti dai bambini immigrati" a cura di Caliceti G. - Feltrinelli 2009.

# Innovazione sociale e migranti: buone pratiche di inclusione nel Mezzogiorno

Luca Cigna

## Introduzione

L'uccisione di Soumaila Sacko, così come gli incidenti stradali che hanno portato alla morte di 14 migranti in provincia di Foggia, hanno fatto luce su un sistema di emarginazione, sfruttamento e povertà spesso lontano dai riflettori. Di fronte alla chiusura dei canali di ricezione lavorativa e alle inefficienze del circuito d'accoglienza, il migrante si trova in molti casi costretto a svendere il proprio lavoro, abbandonandosi a diversi meccanismi di esclusione – spaziale, economica, sociale, culturale. A tal proposito, lo strumento dell'innovazione sociale si è fatto avanti come possibile anello di congiunzione tra economia, migrante e territorio: nel meridione, la creazione di servizi partecipativi, auto-sostenibili e socialmente responsabili potrebbe rompere la catena di povertà e sfruttamento, garantendo non solo condizioni di vita dignitose, ma anche solidarietà ed inclusione allo straniero nelle comunità locali.

## Il comparto agricolo: un caso paradigmatico di esclusione sociale

La notte del 2 giugno scorso, il bracciante e sindacalista maliano Soumaila Sacko perdeva la vita, ucciso a colpi di fucile vicino alla baraccopoli di San Ferdinando. Sacko, che viveva insieme ad altre centinaia di migranti negli accampamenti della piana di Rosarno, si trovava con due amici nei pressi di una fabbrica dismessa per raccogliere dei pezzi di lamiera, utili alla costruzione di un rifugio. A distanza di poche settimane, il 4 e il 6 agosto 2018, due incidenti stradali in provincia di Foggia causavano la morte di 14 braccianti agricoli - tutti stranieri - stipati nei camion che li accompagnavano alla fine della giornata di lavoro.

Alla crescita del mercato agricolo, che vanta di un aumento del 23% rispetto all'anno scorso, non è corrisposto un miglioramento delle condizioni di quanti vi lavorano: dei circa 400.000 impiegati nel settore, 132.000 sono tristemente soggetti a "grave vulnerabilità e sofferenza occupazionale"; i braccianti irregolari – troppo spesso stranieri – lavorano dalle 8 alle 12 ore al giorno, guadagnando una media di 25 euro per giornata

lavorativa, con una busta paga più bassa del 50% rispetto a quanti sono impiegati nell'economia formale. Infine, circa metà delle imprese commetterebbe irregolarità, e ben 30.000 ricorrerebbero all'intermediazione di uno o più caporali. La legge del 2016 contro il caporalato (Legge 199/2016), pur espandendo la casistica di punibilità del reato, fa fatica a setacciare queste criticità, di fronte a un "business del lavoro irregolare" che riporta un utile di quasi 5 miliardi di euro, di cui 1,8 miliardi di evasione (FLAI CGIL, 2018).

Tra le maggiori difficoltà nel riportare in superficie il sommerso alla base della filiera agricola, l'esclusione e la criminalizzazione del richiedente asilo costituiscono sicuramente dei fattori determinanti. Con la progressiva chiusura di quasi tutti i canali legali all'immigrazione lavorativa, a rimanere intrappolati nei business delle "agromafie" sono proprio i richiedenti protezione internazionale, che trovano ospitalità in accampamenti o sistemazioni di fortuna, dotati di scarsissima copertura idrica ed elettrica. Ad esempio, MEDU (2018) riscontra che, tra chi lavora in nero nella Piana di Gioia Tauro (8 lavoratori agricoli su 10), la quasi totalità (il 90%) possiede regolare permesso di soggiorno. Tuttavia, se nei campi si riporta una notevole presenza di migranti "regolari", il deficit di politiche sull'uscita dal circuito di accoglienza rende tali soluzioni attraenti anche per chi riceve un diniego definitivo, diventando quindi "clandestino" a tutti gli effetti.

## La rete dell'accoglienza: effetto "collo di bottiglia" e retorica dell'emergenza

Al meridione, il migrante si confronta con due ordini di difficoltà: da un lato, si interfaccia con un sistema d'accoglienza inefficiente e saturo di richieste, incapace di garantire una permanenza dignitosa nel periodo di decorrenza della domanda d'asilo. Dall'altro, impatta in un contesto socio-economico generalmente ostile e povero di opportunità lavorative come quello del Sud Italia, vedendosi costretto a svendere il proprio lavoro e ad accettare sistemazioni di fortuna pur di essere integrato.

Secondo Ambrosini (2016), il fenomeno dell'esclusione nascerebbe dall'incrocio di due fattori: quando la mancanza di autorizzazione legale si salda con l'assenza di "riconoscimento sociale" da parte dei nativi, il migrante verrebbe etichettato come cittadino "di secondo ordine", perciò marginalizzato socialmente e geograficamente. La segregazione spaziale marchierebbe ulteriormente lo straniero sul territorio, assommandosi all'esclusione socio-lavorativa e producendo quindi un meccanismo di "seclusione", definito come "sovrapposizione di lavoro, tempo libero, riposo e più in generale la riproduzione della vita quotidiana di un individuo o di un gruppo di individui, in un unico luogo" (Gambino, 2003).

Di fronte al sorgere di quest'inedita problematica, è opportuno approfondire i due fattori determinanti nell'esclusione sociale e lavorativa del migrante.

Il primo *driver* di marginalizzazione è proprio il sistema d'accoglienza – da alcuni definito addirittura "fabbrica della clandestinità di stato" (ANCI *et al.*, 2017). Il circuito dell'accoglienza, divenuto l'unico corridoio percorribile per ottenere uno status legale, si dimostra incapace di garantire sia un trattamento equo a livello giuridico che una permanenza dignitosa ai richiedenti. Nel 2016, i permessi a fine lavorativo sono stati 13.000 – appena il 3% rispetto a sei anni prima; nel 2010 erano 350.000 (Lavoce.info, 2018). A fronte della progressiva chiusura di tali canali, le commissioni di valutazione si trovano saturate da decine di migliaia di domande, danneggiando così sia i meritevoli d'asilo sia i migranti economici.

A tal proposito, il Rapporto Oxfam (2017) parla addirittura di "lotterie dell'asilo e dell'accoglienza", a fronte dell'evidente arbitrarietà in varie fasi della procedura. In primis, la qualità è molto variabile tanto nelle strutture ricettive (appartamenti, alberghi, ospizi, ma anche edifici abbandonati, magazzini, ecc.), come per i servizi offerti: nell' "accoglienza straordinaria", la disponibilità ad intraprendere percorsi d'integrazione viene effettuata su base volontaria, con notevoli differenze tra i progetti avviati di Centro in Centro.

In secondo luogo, l'era dei CAS (Centri d'Accoglienza Straordinaria), inaugurati nel 2014, ha progressivamente sostituito il principio inclusivo dell'integrazione con quello della mera accoglienza, dando seguito a un approccio esclusivamente emergenziale; oggi i CAS hanno pressoché "svuotato" le strutture di Seconda Accoglienza (SPRAR), ospitando la grande maggioranza dei migranti (78%). Lo stesso rapporto SPRAR parla di una "forte stratificazione e frammentazione delle tipologie di accoglienza" (ANCI *et al.*, 2017). I CAS si dimostrano spesso spazi poco vivibili, dove gli ospiti si trovano ridotti ad assolvere alle funzioni basilari (vitto, alloggio, bisogni di base), e men che meno occasione d'integrazione e crescita individuale.

Una volta fuori dal circuito dell'accoglienza, i migranti si confrontano con un mercato del lavoro statico e in faticosa ripresa. Nelle regioni del Sud, che hanno perso

ben 13 punti di PIL tra il 2008 e il 2014, gli stranieri sono pronti a meccanismi di sovra-qualificazione e sotto-retribuzione; il lavoro immigrato in Italia è spesso descritto con le 5 P: pesante, precario, pericoloso, poco pagato, penalizzato socialmente (CON Magazine, 2018). L'ingresso nel mercato è problematico, essendo relegati a lavori di tipo manuale (il 90% degli stranieri) e guadagnando in media il 30% in meno degli Italiani (Fondazioneconilsud.it, 2018). Non è un caso che 4 stranieri su 10 rientrino nella categoria dei *working poor*.

Gli stranieri vengono maggiormente occupati nel settore dei servizi (29.8%) e dell'industria (18.4%). Analisi sociologiche evidenziano come sia divenuto appannaggio comune che i migranti debbano quasi "pagare pegno" per essere stati accolti, accettando lavori marginali anche a parità di competenze e di livello educativo. La situazione si fa ancora più grave nel Mezzogiorno, dove questi sono più facilmente disposti a rischi e ad accettare peggiori condizioni: se il tasso d'occupazione straniero è leggermente più alto a Sud che al Nord, scendendo nel meridione il gap salariale tra questi e i nativi aumenta notevolmente.

Diversi indici d'inclusione e di integrazione sociale confermano il quadro tracciato sopra. L'indice d'inclusione MIPEX colloca l'Italia al tredicesimo posto tra i membri dell'Unione, sottolineando la mediocrità della rete d'accoglienza soprattutto in fatto di politiche dell'educazione. Allo stesso modo, l'Indice d'Inserimento Sociale del CNEL rileva grosse discrepanze tra il Nord e il Sud del paese: le regioni meridionali (Sicilia, Basilicata, Calabria e Campania) verrebbero penalizzate soprattutto dalle basse opportunità di soggiorno stabile, di naturalizzazione e di radicamento sul territorio. Vista l'"aridità" del territorio dal punto di vista sociale e occupazionale, il mezzogiorno si consolida come meta di passaggio, essendo scarsamente in grado di attrarre immigrazione stabile e di qualità.

## Innovazione sociale: produrre integrazione generando futuro

In un periodo storico caratterizzato dalla più grave recessione degli ultimi 80 anni, e dai conseguenti tagli in bilancio da parte dei governi in fatto di spesa sociale, il paradigma dell'innovazione sociale si è fatto avanti nel dibattito pubblico e accademico, profilandosi come potenziale innesto, se non successore rispetto alla tradizionale struttura di erogazione di beni e servizi che conosciamo come *welfare state*. Di fronte a un sistema ritenuto "too distant", "too heavy", "too slow" (Oosterlyinck *et al.*, 2015), l'innovazione sociale riconetterebbe la promozione di servizi alla persona con il "tessuto umano" del territorio, coinvolgendo attivamente i beneficiari e creando un circuito virtuoso di auto-sostenibilità.

Lo schema dell'innovazione sociale fa la prima apparizione nel 2008, in occasione del Rinnovo della Commissione Europea dell'Agenda Sociale. Tra i numerosi tentativi nel descrivere l'essenza del concetto – quello che Jenson e Harrison (2013) e tanti altri apostrofano come un "quasi-concept" – la definizione più diffusa è quella del Bureau of European Policy Advisors, secondo cui le innovazioni sociali sono "nuove idee" in grado di venire incontro a bisogni sociali in maniera più efficace delle alternative, e di creare relazioni sociali o collaborazioni. Esse sarebbero dunque "sociali" sia nei "fini" che nei "mezzi" impiegati. Per l'OCSE si tratta di innovazioni in grado di produrre "empowerment", responsabilizzando i destinatari di protezione sociale, rendendo le persone al tempo stesso "i beneficiari e gli artefici del cambiamento".

A questo punto della trattazione, sembra appropriato indagare il potenziale dell'innovazione sociale per l'integrazione dei migranti, specialmente in un contesto – quello del Mezzogiorno – marcato da povertà diffusa e un basso livello di capitale sociale. Un'analisi preliminare rileva tre principali punti di forza dei nessi possibili tra Mezzogiorno, accoglienza e innovazione sociale.

Primo, di fronte a una rete d'accoglienza "a macchia di leopardo", caratterizzata da "tracce di solidarietà spontanea e manifestazioni di profonda ostilità disseminate in maniera disomogenea" (Euricse, 2016), il modello si basa sulla sussidiarietà, quindi sulle capacità del territorio di rispondere a bisogni *context-specific*. Questo si dimostra in linea con l'approccio italiano al welfare, che dopo la riforma del 2001 dà piena responsabilità alle Regioni in fatto di cura della persona, prendendo le distanze da uno stile di decisione e gestione *top-down*, incapace di ascoltare i beneficiari.

In secondo luogo, il pieno coinvolgimento dell'utenza – in questo caso, i migranti – nella strutturazione del servizio o delle attività è un punto cardine dell'innovazione sociale. Costruendo un rapporto virtuoso e collaborativo, si darebbe seguito all'intento emancipatore del progetto SPRAR, provvedendo all'attivazione dei beneficiari e dando vita a meccanismi di *feedback*. Il migrante parteciperebbe all'ideazione e alla realizzazione del servizio, in relazione alle proprie esigenze, alle caratteristiche del contesto e alle risorse disponibili. Un sistema di co-produzione e co-governance sarebbe funzionale non solo a servire in maniera più efficace il bisogno del ricevente, ma anche a perseguire l'obiettivo dello sviluppo personale, dell'autonomia individuale e dell'integrazione nella comunità locale. Questo avverrebbe all'interno di un ripensamento del soggetto immigrato, da "migrante" a "persona in movimento", concependo le città come veri e propri "spazi di flusso".

In terzo luogo, i rapporti col territorio verrebbero ridisegnati: costruendo un sistema di gestione "a rete", che coinvolga in modo più sistematico di quanto non avvenga oggi associazioni, cooperative, enti locali e

gruppi d'interesse, l'innovazione sociale sopperirebbe al presente vuoto istituzionale tra il sistema d'accoglienza e la comunità locale. In questo *framework*, lo Stato giocherebbe il ruolo di "facilitatore" delle iniziative, mantenendo così un alto grado di adattabilità al territorio e di flessibilità nelle forme.

Se il paradigma dell'innovazione sociale sembra adatto a rigenerare le strategie di accoglienza nel Mezzogiorno, una serie di rischi vanno inclusi nel calcolo.

Il primo e chiaro rischio è quello di un ulteriore "sfilamento" dello Stato dall'arena del welfare, dopo anni di austerità e riduzione del budget sociale. Se la sussidiarietà attiva (in cui lo Stato supporta finanziariamente lo sviluppo di tali iniziative), almeno in una prima fase, è auspicabile, quella passiva potrebbe generare maggiore precarietà economica, facendo quindi ritornare la situazione al punto di partenza. Inoltre, in assenza di una seria regolamentazione degli standard e un'attenta supervisione sulla rete di servizi, la qualità potrebbe essere fortemente penalizzata; l'innovazione sociale di per sé non fornisce alcuna strategia per migliorare l'attuale sistema di bandi, spesso vinti da cooperative che tagliano a ribasso. In Inghilterra, ad esempio, ricerche sul campo hanno mostrato quanto alcuni promotori di innovazione sociale abbiano privilegiato l'abbattimento dei costi più che l'attenzione al singolo beneficiario; al contrario di quanto auspicato, iniziative di contrasto alla povertà fornivano servizi scarsi, saltuari e standardizzati (Lindsay et al., 2017). Inoltre, essendo *context-specific*, l'innovazione sociale non è un modello adattabile a tutte le comunità, questione che cela una problematica ben più significativa: di fronte all'incapacità di alcuni territori di "mantenersi da soli", specialmente nel meridione, si finirebbe per privilegiare le Regioni e i Comuni più autonomi e capaci di sostenere tali iniziative – esacerbando ulteriormente le differenze geografiche nell'offerta di servizi ai migranti.

## Innovazione sociale per i migranti nel Mezzogiorno: alcuni esempi virtuosi

Nonostante le criticità evidenziate, il modello dell'innovazione sociale costituisce una pratica ad alto potenziale umano, conciliando il circuito dell'accoglienza con il territorio e generando meccanismi di compartecipazione; più che mero profitto, i "dividendi sociali" prodotti sono distribuiti nelle comunità, beneficiando tanto i migranti quanto i cittadini italiani.

In questa sezione, si procede con una breve mappatura di alcune delle buone pratiche di innovazione sociale per i migranti nel Mezzogiorno. Pur essendoci aree di sovrapposizione, per semplicità espositiva, l'analisi è strutturata intorno a tre macro-temi: imprese sociali; educazione e formazione; governance e servizi.

**Imprese sociali.** Diverse iniziative si concentrano sul potenziale di crescita, personale e collettiva, attraverso l'impresa. Il lavoro come volano di dignità è al centro, ad esempio, del progetto **Sfruttazero** di Nardò (LE), che auspica la creazione di una "una filiera pulita del pomodoro dalla semina alla trasformazione" (Fuorimercato, 2018). Ripartendo proprio dal settore agricolo, l'iniziativa si occupa dell'acquisto e coltivazione di pomodoro, garantendo condizioni di lavoro dignitose ai lavoratori; i prodotti verrebbero distribuiti nei mercati e tra i gruppi d'acquisto solidale, così come in mense, ristoranti e spazi sociali. Viene sperimentato anche un modello di "autocertificazione partecipata". La cooperativa romana **Barikamà** ("resistenza", o resilienza, in lingua bamarba), ha investito sulla "collaborazione, l'autogestione, la condivisione di culture diverse e l'auto-inserimento sociale e lavorativo" (CON magazine, 2018): questi distributori "resistenti" si adoperano per la diffusione di diversi prodotti, in primis lo yogurt artigianale (solidale e biologico). Anche il progetto **Wote Mezani**, promosso da Arci Lecce in collaborazione con altre associazioni, mira al coinvolgimento dello straniero attraverso uno dei patrimoni più ricchi di ogni cultura: la cucina. Si tratta infatti di un ristorante mediterraneo-asiatico-africano, gestito sotto la forma giuridica della cooperativa sociale. Il ristorante intende organizzare inoltre iniziative culturali sull'integrazione e raccoglie ricette di tutto il mondo. Se Wote Mezani fa della cucina multiculturale un punto di forza, "**11Eleven**" (Catania) individua il suo fulcro nell'undicesimo comandamento dei nostri tempi - "non sprecare" - "cibo, talenti, opportunità, vite" - aggiunge Ezio, il responsabile. Impiegando ragazzi migranti e in situazioni di difficoltà, il ristorante porta avanti integrazione e innovazione attraverso il cibo. L'impresa propone agli utenti un laboratorio di cucina creativa, in cui vengono inventate nuove ricette; si offrono 4 *traineeships* a rotazione, con l'obiettivo di formare quante più persone possibili. La cooperativa è auto-finanziata dai soci. Allo stesso modo, il progetto **MoltiVolti** mette radici nel mercato popolare di Ballarò (Palermo), dando vita a uno spazio di "co-working, food e scambio" tra culture diverse; il luogo polifunzionale include anche un bar e un ristorante.

**Educazione e formazione.** Se il lavoro è un fattore determinante di inclusione sociale, non da meno sono i percorsi educativi, che peraltro sono spesso funzionali a un migliore inserimento lavorativo. Diverse iniziative hanno deciso di investire proprio sulla formazione dei migranti, coinvolgendoli in percorsi di *empowerment* e sviluppo delle capacità individuali. Uno tra questi è promosso dall'Associazione **Diritti a Sud** (Nardò, LE), che offre non solo corsi di italiano per stranieri, ma anche laboratori di auto-recupero di immobili, mettendo inoltre a disposizione un servizio di mediazione culturale. Allo stesso modo, **GRUYT** (Matera) aspira alla creazione di opportunità lavorative per 30 beneficiari di protezione internazionale, in particolare per coloro in uscita dal circuito SPRAR. I migranti avranno la

possibilità di contribuire alla produzione della birra e la coltivazione di erbe e spezie. Alla fine del progetto, i partecipanti riceveranno una certificazione di competenze con validità europea; l'iniziativa conta di avviare un vero e proprio impianto per la produzione di birra e la coltivazione delle terre circostanti. Il progetto **Mestieri Legali**, che fa base a Rosarno (RC), mira a sviluppare una vera e propria "Comunitas della biodiversità": una vastissima area confiscata alla 'ndrangheta viene impiegata per la sperimentazione di percorsi di inserimento lavorativo, così come di "incontro e contaminazione culturale" (Consorzio Macramé, 2018); si parla addirittura di "osmosi della cultura associativa dei diritti", da realizzare grazie alla collaborazione di sei partner, tra pubblico, privato e terzo settore. Nell'area, ove confluisce il fiume Metramo, verrà inaugurato un parco naturalistico e fluviale, in cui i migranti potranno partecipare alla commercializzazione di prodotti artigianali e alla coltivazione degli agrumi. **Voci del Verbo Viaggiare** nasce a Palermo sotto forma di una *start-up* sociale: l'intento è quello di promuovere l'integrazione socio-lavorativa attraverso percorsi di turismo esperienziale. Dopo un'adeguata mappatura delle soft skills, 20 migranti avranno la possibilità di ricevere servizi di *mentoring* e formazione imprenditoriale, grazie alla disposizione di 25 borse-lavoro semestrali. I tirocinanti si occuperanno della gestione di alloggi turistici, dell'organizzazione di tour, servizi di catering inter-culturale, mense sociali, cene ed iniziative culturali, tra cui la costituzione di un "Museo Diffuso delle Migrazioni". Sempre in ambito formativo, il bando **Never Alone** sostiene l'inclusione dei minori non accompagnati. L'iniziativa, promossa da nove fondazioni bancarie, ha sviluppato otto progetti su scala nazionale; in Sicilia, Calabria e Campania sono stati strutturati diversi percorsi d'apprendimento, inserimento socio-lavorativo e supporto all'autonomia abitativa. Tra le proposte del bando, il progetto **Ragazzi Harraga** sta sperimentando a Ballarò, nel cuore di Palermo, un innovativo modello di housing sociale, coinvolgendo i giovani in fase di ingresso nel mondo del lavoro. Infine, è tra Benevento e Avellino che avrà luogo il progetto **I piccoli comuni del Welcome**: una serie di iniziative di imprenditoria sociale che coinvolge i migranti e i disoccupati presenti sul territorio. Cento immigrati parteciperanno a percorsi formativi con qualifica e allo sviluppo di 10 cooperative negli ambiti di servizi di prossimità, agricoltura sociale, artigianato, turismo e welfare. L'iniziativa vede la collaborazione di Caritas, i comuni delle due province e i progetti SPRAR locali.

**Governance e servizi.** In alcuni contesti, il paradigma dell'innovazione sociale è risultato funzionale al ripensamento dell'amministrazione pubblica, facendo dell'accoglienza e della rete di servizi un punto forte per lo sviluppo. L'esperimento probabilmente più riuscito nel campo è proprio quello di **Riace**: facendo leva sull'imprenditorialità e le abilità dei migranti, il paesino in provincia di Reggio Calabria è rinato, ribaltando il trend di impoverimento, emigrazione ed abbandono



che lo caratterizzava. Il modello Riace, il cui motore di propulsione è stato il poliedrico sindaco Mimmo Lucano, fa leva su quattro capisaldi. In primis, l'idea di un "turnover" generazionale dell'accoglienza: per ospitare oltre 6.000 richiedenti asilo, il Comune ha offerto non solo spazi pubblici, ma anche gli appartamenti privati, ormai vuoti, dei Riacesi emigrati nel secolo scorso (accoglienza diffusa). Come secondo punto, il modello verte sulla rivitalizzazione del commercio locale, partendo proprio dalle potenzialità dei migranti: attività legate all'artigianato, laboratori tessili e di ceramiche, bar, panifici, raccolta differenziata porta a porta. In terzo luogo, Riace ha incamerato il potenziale del sistema SPRAR per creare lavoro nella comunità locale: l'arrivo dei richiedenti ha creato ben 70 posti di lavoro come mediatori culturali. Infine, per difendere l'economia cittadina e rafforzare l'imprenditoria, Riace ha permesso la circolazione di una moneta locale, spendibile per l'acquisto di beni di consumo, vestiti, alimenti, ricariche telefoniche. Anche **Acquaformosa**, piccola comunità italo-albanese situata dell'entroterra calabrese, ha fatto dei migranti una risorsa: l'accoglienza di immigrati di diversi paesi attraverso il sistema SPRAR ha permesso di contrastare il declino demografico ("qui nessuno è straniero", cita il cartello all'ingresso). Il Comune organizza da 7 anni un Festival delle Migrazioni, proponendo eventi a sostegno dell'arte, della cultura, della musica e dello spettacolo. Come ultima pratica, si riporta il progetto **PRO.V.A.C.I.**, lanciato dall'Università di Palermo. Si tratta di una piattaforma online che promuove l'incontro di potenziali volontari con persone in bisogno; in particolare, i target sono l'inclusione dello straniero e il contrasto della povertà educativa. Sulla piattaforma è possibile proporre nuove idee o iniziative di economia collaborativa. I volontari beneficeranno della certificazione delle competenze acquisite.

## Conclusioni

Di fronte a un Mezzogiorno in lenta ripresa dalla crisi, l'accoglienza dei migranti può diventare un importante motivo di crescita e scambio socio-culturale, giocando un ruolo chiave nel rilancio dell'economia locale e nel contrasto dei cicli d'invecchiamento. A tal proposito, il modello dell'innovazione sociale sembra particolarmente appropriato, stimolando l'attivazione dei beneficiari e favorendone il coinvolgimento nella creazione di un servizio "sano", non mosso dalla mera ricerca del profitto, sostenibile a livello sociale, lavorativo, ambientale. Iniziative di questo tipo possono risultare vincenti, riuscendo finalmente a rompere il legame che alimenta il pericoloso circolo vizioso tra emarginazione, sfruttamento e povertà.

Luca Cigna

Percorsi di Secondo Welfare

## Bibliografia

- AMBROSINI M. (2016) *La regolazione dell'immigrazione in Italia e nell'Europa meridionale: tra sovranità nazionale, mercato e diritti umani*, «Sociologia del lavoro», n. 143/2016, pp. 76-91
- AMBROSINI M., PANICHELLA N. (2016) *Immigrazione, occupazione e crisi economica in Italia*, «Quaderni di Sociologia» [Online], 72/2016, online dal 31 dicembre 2016, consultato il 24 luglio 2018, pp. 115-134
- ANCI, CARITAS, CITTALIA, FONDAZIONE MIGRANTES, SERVIZIO CENTRALE DELLO SPRAR, UNHCR (2017) *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*
- ASSOCIAZIONE STUDI E RICERCHE PER IL MEZZOGIORNO (2009) *Immigrazione e Integrazione Sociale nel Mezzogiorno. Ruolo delle strutture pubbliche e del mondo non profit*. Giannini Editore
- CARITAS BENEVENTO (2018) *Comuni del #welcome | Caritas Benevento*. [online] Available at: <https://www.caritasbenevento.it/comuni-del-welcome/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- BUREAU OF EUROPEAN POLICY ADVISORS (2010) *Study on Social Innovation*. European Union/ The Young Foundation
- CON MAGAZINE (2018) *Barikamà: la resilienza dei giovani africani*. [online] Available at: <http://www.conmagazine.it/2018/04/17/barikama-la-resilienza-dei-giovani-africani/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- CON MAGAZINE (2018) *Lavori a 5P: pesanti, precari, pericolosi, poco pagati, penalizzati*. [online] Available at: <http://www.conmagazine.it/2018/04/17/lavori-a-5p-pesanti-precari-pericolosi-poco-pagati-penalizzati/> [Accessed 15 Sep. 2018]
- CONSORZIO MACRAMÈ (2018) *MESTIERI LEGALI - Consorzio Macramè*. [online] Available at: <http://www.consorzioacrame.it/portfolio-articoli/mestieri-legali/#toggle-id-1> [Accessed 12 Sep. 2018]
- ESPERIENZE CON IL SUD (2018) *GRUYT*. [online] Available at: <http://www.esperienzeconilsud.it/gruyt/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- EURICSE (2016) *Sfida migratoria e imprese sociali tra ambiguità e innovazione - Euricse*. [online] Available at: <http://www.euricse.eu/it/sfida-migratoria-e-imprese-sociali-tra-ambiguita-e-innovazione/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- EUROPEAN PARLIAMENT (2017) *Integration of Refugees in Greece, Hungary and Italy Comparative analysis*. DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
- FAMIGLIA CRISTIANA (2018) *'Qui nessuno è straniero': l'invito di Acquaformosa*. [online] Available at: <http://www.famigliacristiana.it/articolo/acquaformosa.aspx> [Accessed 12 Sep. 2018]
- FLAI CGIL (2018), *Quarto rapporto agromafie e caporalato*. Osservatorio Placido Rizzotto
- Fondazioneconilsud.it (2018) *10 Progetti contro lo sfruttamento degli immigrati*. [online] Available at: <https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2018/07/CS-progetti-Immigrazione-2018.pdf> [Accessed 14 Sep. 2018]
- Fondazioneconilsud.it (2018) *Il Salento che accoglie - Fondazioneconilsud.it*. [online] Available at: <https://www.fondazioneconilsud.it/news/il-salento-che-accoglie/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- Fuorimercato.com (2018) *SfruttaZero*. [online] Available at: <http://www.fuorimercato.com/rimaflow/categorie-di-prodotti/sfruttazero.html> [Accessed 12 Sep. 2018]
- GAMBINO F. (2003), *Migranti nella tempesta: avvistamenti per l'inizio del nuovo millennio*. Verona, Ombre Corte
- Innovazione sociale.org (2017). *PRO.V.A.C.I. - la piattaforma che favorisce l'incontro tra volontari e organizzazioni impegnate nell'accoglienza dei migranti*. [online] Innovazione sociale.org.



- Available at: <http://www.innovazione sociale.org/index.php/12-pro-v-a-c-i> [Accessed 12 Sep. 2018]
- JENSON J. (2016) *Modernising the European Social Paradigm: Social Investments and Social Entrepreneurs*. *Journal of Social Policy*, 46(01)
- Lavoce.info. (2018) *Migranti economici cercasi*. [online] Available at: <http://www.lavoce.info/archives/54139/abbiamo-ancora-bisogno-dei-migranti-economici/> [Accessed 15 Sep. 2018]
- LINDSAY C., PEARSON S., BATTY E., CULLEN A., EADSON W. (2017) *Coproduction and social innovation in the delivery of employability services: lessons from third sector-led services for lone parents*. Espanet 2017 conference, Lisbon, September 14-17
- MARRAZZO D. (2018) *Integrazione dei migranti: il modello Riace funziona. Lo dice la Prefettura*. [online] *Il Sole 24 ORE*. Available at: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-02-27/integrazione-migranti-modello-riace-funziona-dice-prefetto-175406.shtml?uuid=AEQLin7D> [Accessed 26 Jul. 2018]
- MEDICI PER I DIRITTI UMANI - MEDU (2018) *Rosarno, otto anni dopo la rivolta: dove vivere e lavorare rimane vergognosamente disumano - Medici per i Diritti Umani*. [online] Available at: <http://www.mediciperidirittiumani.org/rosarno-otto-anni-la-rivolta-vivere-lavorare-rimane-vergognosamente-disumano/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- MESTIERI LEGALI, (2018) *Scheda del Progetto*. [online] Available at: <http://www.esperienzeconilsud.it/mestierilegali/scheda-del-progetto/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2013) *IX Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia*. [online] *Integrazionemigranti.gov.it*. Available at: <http://www.integrazionemigranti.gov.it/Attualita/Notizie/Pagine/IX-Rapporto-Cnel.aspx> [Accessed 12 Sep. 2018]
- Moltivolti.b2i.it. (2018) *Molti Volti – food co-working*. [online] Available at: <http://moltivolti.b2i.it/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- NEVER ALONE (2018) *Accoglienza minori stranieri, scopri l'iniziativa di Never Alone..* [online] Available at: <https://minoristranieri-neveralone.it/> [Accessed 14 Sep. 2018]
- Oecd.org. (2014) *Italy needs to improve immigrant integration in society and work, says OECD - OECD*. [online] Available at: <http://www.oecd.org/migration/italy-needs-to-improve-immigrant-integration-in-society-and-work.htm> [Accessed 26 Jul. 2018]
- OECD.ORG. (2018) *LEED Forum on Social Innovations - OECD*. [online] Available at: <http://www.oecd.org/cfe/leed/Forum-Social-Innovations.htm> [Accessed 16 Mar. 2018]
- OOSTERLYNCK S., Y. KAZEPOV, A. NOVY, ET AL. (2015) *Local social innovation and welfare state restructuring: analysing their relationship*. ImPRovE Working Paper No. 15/15, Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy – University of Antwerp
- OXFAM (2017) *La lotteria Italia dell'Accoglienza*. Oxfam Briefing Paper
- SARLO A., IMPERIO M., MARTINELLI F. (2014). *Immigrazione e Politiche di inclusione in Calabria*. Rapporto di Ricerca
- Socialinnovationexchange.org. (2016) *Migrants, social innovation and collaborative inclusion | socialinnovationexchange.org*. [online] Available at: <https://www.socialinnovationexchange.org/insights/migrants-social-innovation-and-collaborative-inclusion> [Accessed 12 Sep. 2018]
- TPI (2018) *Caporalato, cos'è e cosa prevede la legge del 2016*. [online] Available at: <https://www.tpi.it/2018/09/04/legge-caporalato-2016-significato-reato/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- TPI (2018) *Modello Riace: come funziona il sistema di accoglienza attaccato da Salvini*. [online] Available at: <https://www.tpi.it/foto/riace-migranti-salvini/> [Accessed 12 Sep. 2018]
- www.mipex.eu. (2018). Italy | MIPEX 2015. [online] Available at: <http://www.mipex.eu/italy> [Accessed 26 Jul. 2018].

# Aiutiamoli a casa loro?

## Un'analisi obiettiva degli aiuti allo sviluppo

Cristina Montesi

### Introduzione

Nel 2017 quasi un miliardo di individui (per l'esattezza 902 milioni di persone, il 13% della popolazione mondiale), versano in condizioni di povertà assoluta, ovvero vivono con meno di 1,90 dollari al giorno in Parità di Potere d'Acquisto in riferimento ai prezzi del 2011<sup>1</sup>. I "poveri assoluti" sono concentrati nel 2017 per il 42,7% in Africa Subsahariana, per il 18,8% in Asia meridionale, per il 7,2% in Asia orientale e nella zona del Pacifico, per il 5,6% in America Latina e Caraibi<sup>2</sup>. Anche se la percentuale dei poveri assoluti è ancora elevata, va rimarcata la sua notevole riduzione nel tempo (nel 1990 erano 1.850 milioni, il 35% della popolazione mondiale), pur nella persistenza di sostanziali differenze nella entità del fenomeno tra le diverse aree geografiche.

A questa parte della popolazione mondiale, il *Bottom Billion* secondo la famosa, ma triste espressione coniata dall'economista Paul Collier<sup>3</sup>, è indirizzata gran parte delle risorse messe a disposizione dei paesi occidentali per combattere la povertà. Tuttavia, nonostante l'entità delle somme destinate annualmente alla cooperazione internazionale (nel corso del 2016 i paesi occidentali hanno erogato 142 miliardi di dollari in aiuti allo sviluppo) non esiste un consenso unanime sulla validità degli aiuti, visti i risultati non esaltanti conseguiti nel tempo, non tanto in termini di riduzione della povertà assoluta, quanto in termini di riduzione delle disuguaglianze<sup>4</sup> e in termini di effetti positivi esercitati sulla crescita economica dei paesi che ne hanno maggiormente beneficiato<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Questa è la soglia internazionale della povertà assoluta, che è diversa dalle soglie della povertà assoluta delle singole nazioni.

<sup>2</sup> Oxfam, 2017, Un'analisi aggiornata della povertà nel nostro paese, con particolare attenzione a quella dei minori, è stata effettuata nel 2018 da SRM. Cfr. AA.VV. (2018).

<sup>3</sup> Collier, 2008.

<sup>4</sup> World Bank, 2017.

<sup>5</sup> Diversi studi hanno addirittura rilevato una relazione negativa tra aiuti e crescita economica. Erixon cita una serie di studi su paesi che non hanno ricavato nel corso del tempo alcun beneficio dagli aiuti allo sviluppo. Dopo la fine degli anni Settanta gli aiuti all'Africa sono cresciuti rapidamente, ma la crescita del PIL è crollata ed è stata vicina allo zero o negativa per oltre un decennio a partire dal 1984 in molti paesi africani che sono stati beneficiari degli aiuti. Paradossalmente la crescita del PIL ha ripreso a salire quando gli

### 1. Il "dilemma del samaritano"

Sul tema degli aiuti allo sviluppo gli economisti tendono a collocarsi su posizioni diametralmente opposte. Da un lato c'è chi sostiene la necessità di aumentare il sistema degli aiuti, magari apportando delle riforme alla luce delle criticità emerse nel tempo, per permettere ai paesi a basso reddito di uscire dalla trappola della povertà. Dall'altro c'è chi, osservando gli scarsi risultati ottenuti in cinquant'anni di aiuti allo sviluppo, sostiene che il modello attuale vada abbandonato per adottare misure alternative di politica economica.

La risoluzione del "dilemma del Samaritano" è ancora più pressante a fronte della sfida dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs-Sustainable Development Goals), contenuti nell'"Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile" approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015<sup>6</sup>, il cui raggiungimento non può più consentire lo spreco di risorse (naturali, umane, finanziarie).

La risoluzione del "dilemma del Samaritano" è importante anche per un altro motivo: essa è utile per comprendere se lo sviluppo dei paesi poveri possa essere la giusta ricetta, come invocato da più parti, per arrestare gli incessanti flussi migratori provenienti da essi e per evitare che "i quattro cavalieri dell'Apocalisse dell'Africa" (malattia, povertà, guerra, corruzione) siano esportati

aiuti sono scesi (fatto questo occorso all'inizio degli anni Novanta). In Asia orientale, Asia meridionale e Pacifico, si è manifestata una tendenza simile. Poiché gli aiuti a queste regioni del mondo sono stati ridotti dall'inizio degli anni Novanta, si è riscontrato che il reddito nazionale è aumentato rapidamente proprio a partire da quel periodo. Nei trenta anni a partire dal 1970, l'Africa ha ricevuto circa \$400 miliardi di aiuti, che sono stati devoluti a regimi diversi tramite diverse forme, eppure, secondo Erixon, non c'è nessuna prova dell'esistenza di un effetto positivo degli aiuti sullo sviluppo economico. Cfr. Erixon [2005]. Va anche osservato che le realtà che hanno avuto maggior successo nello sviluppo (Cina, India, Sud-Est asiatico) sono quelle che hanno ricevuto in proporzione meno aiuti allo sviluppo e che hanno attirato una ragguardevole quota di investimenti privati diretti (IDE).

<sup>6</sup> L'Agenda si apre con seguenti parole: "Riconosciamo che lo sradicamento della povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, è la più grande sfida globale e un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile". Giovannini [2018, pp.35-36].

in altri paesi mettendo a repentaglio il benessere e la sicurezza globali<sup>7</sup>.

Pertanto è opportuno richiamare, seppur a grandi linee, il dibattito scientifico sul tema degli aiuti allo sviluppo che è nel presente molto ricco ed articolato, mostrando come i confini del "dissent of development" siano più larghi rispetto al passato. La "difesa" degli aiuti allo sviluppo può essere schematicamente rappresentata dalle posizioni dall'economista Jeffrey Sachs<sup>8</sup>, la "demolizione" degli aiuti dalle posizioni dell'economista Dambisa Moyo<sup>9</sup>, che si inserisce nella tradizione iniziata negli anni Settanta da Peter Bauer<sup>10</sup> e poi ripresa recentemente da William Easterly<sup>11</sup> e dal premio Nobel per l'economia Angus Deaton<sup>12</sup>. A partire dalle risultanze del dibattito scientifico e dal quadro aggiornato al 2016 del sistema degli aiuti allo sviluppo si possono avanzare proposte di riforme degli aiuti allo sviluppo tenendo anche conto delle raccomandazioni scaturite dagli High Level Forum on Aid Effectiveness.

## 2. Gli economisti critici degli aiuti allo sviluppo

Per Peter Bauer<sup>13</sup>, economista di matrice liberista, gli aiuti allo sviluppo, in presenza di condizioni locali avverse alla crescita, non solo non sono efficaci, ma sono addirittura dannosi, perché anziché favorire il progresso economico, addirittura lo ostacolano<sup>14</sup>.

Le critiche addotte dagli economisti liberisti, sia da un punto di vista teorico che empirico<sup>15</sup>, partono dalla considerazione che gli afflussi di aiuti allo sviluppo esercitano effetti negativi proprio sui quei fattori che

determinano lo sviluppo stesso.

Secondo gli economisti neoclassici gli aiuti sono espressione di paternalismo perché sottovalutano le capacità degli abitanti dei Paesi rimasti ai margini dello sviluppo di essere artefici della propria riscossa, di produrre attività economica, di creare ricchezza, di aprirsi ai mercati internazionali. In altre parole gli aiuti alimentano la dipendenza dei paesi più poveri da quelli ricchi e sostituiscono l'assistenzialismo all'operoso entusiasmo della società civile sul mercato<sup>16</sup>. Gli aiuti instillano l'idea che l'uscita dalla povertà dipenda in primis dai doni provenienti dall'estero, anziché dagli sforzi, dalle capacità, dalle motivazioni degli individui, dalla cooperazione tra individui e dalle istituzioni<sup>17</sup>. Gli aiuti creano quindi un circolo vizioso così riassumibile: la povertà viene addotta a giustificazione degli aiuti; gli aiuti creano dipendenza; la dipendenza mantiene in povertà le popolazioni a cui gli aiuti sono destinati. Gli aiuti promuovono uno sviluppo extravertito, fondato su fonti di finanziamento provenienti dall'esterno, piuttosto che uno sviluppo endogeno con l'aggravante che i sussidi, a differenza dei capitali azionari (IDE), non sono direttamente corredati da competenze tecniche, commerciali, amministrative. Gli aiuti abbracciano una visione tecnocratica dello sviluppo<sup>18</sup> incentrata sull'importanza determinante del fattore "capitale" per il progresso economico piuttosto che sul fattore "condotta delle persone", "cultura" ed "istituzioni". Gli aiuti fanno inoltre aumentare il tasso di cambio reale della valuta del paese beneficiario e pertanto riducono la competitività delle sue esportazioni penalizzando quei settori dell'economia più orientati all'export. Se poi gli aiuti sono vincolati all'acquisto, da parte del paese beneficiario, di beni o di assistenza tecnica del paese donatore, essi causano anche un aumento delle importazioni. L'esito finale è un peggioramento della bilancia dei pagamenti del paese che li riceve.

<sup>7</sup> Moyo, 2011.

<sup>8</sup> Sachs, 2005; 2010.

<sup>9</sup> Moyo, 2011.

<sup>10</sup> Bauer, 2009.

<sup>11</sup> Easterly, 2006.

<sup>12</sup> Deaton, 2015, pp.300-362.

<sup>13</sup> Bauer, 2009, pp.125-144. P. Bauer (1915-2002) economista ungherese, professore di Economia dello sviluppo presso la London School of Economics, è stato uno dei più importanti rappresentanti della rinascita del liberalismo classico nel secondo dopoguerra, riuscendo a cambiare profondamente l'interpretazione dello sviluppo nei Paesi più poveri, in base alle sue ricerche sul campo relative all'industria della gomma nella Malesia occidentale e nell'Africa occidentale. Bauer, sfatando gli assiomi alla base del circuito vizioso della povertà, era solito ripetere che "avere denaro è il risultato dell'attività economica, non la sua precondizione". Bauer affermava che per svilupparsi un paese ha soprattutto bisogno di istituzioni che garantiscano il rispetto dei diritti di proprietà e delle libertà di intrapresa e di scambio/commercio degli individui e di un atteggiamento non invasivo né predatorio della politica rispetto all'economia.

<sup>14</sup> Lo sviluppo, secondo Bauer, non dipende infatti dalle iniezioni di capitale che, anche attraverso gli aiuti, possono arrivare dall'esterno al sistema economico, ma piuttosto "da fattori personali, culturali, e politici, dalle capacità, dalla mentalità e dalle motivazioni individuali e dalle istituzioni sociali e politiche". Bauer, 2009, p.133.

<sup>15</sup> Deepak 1983, Barro, 1997, Dichter, 2003; Dichter, 2005, pp.1-11; Ovaska, 2003, pp.175-188.

<sup>16</sup> "Peter Bauer esprimeva grande fiducia nelle capacità che le persone semplici, i contadini e i piccoli proprietari, avevano di prendersi cura dei propri affari e, facendo ciò, di esibire i talenti imprenditoriali necessari ad assicurare una efficace e produttiva economia di mercato. Bauer potrebbe essere definito un ottimista del laissez-faire. Egli sembra essere convinto che la gente comune, se venisse semplicemente lasciata da sola e alle sue cose e senza interferenze da parte di altri, inclusi i governi, farebbe un uso saggio e produttivo delle risorse". Buchanan, 2005, p.461.

<sup>17</sup> Secondo Bauer, il presupposto fondamentale per lo sviluppo è il buon governo, compresa l'applicazione dei diritti di proprietà privata, la libertà contrattuale, l'applicazione dei contratti, lo stato di diritto, l'autorità della legge e l'assenza di corruzione. Questo elenco non è esaustivo, ovviamente, ma dovrebbe includere, secondo la prospettiva degli "economisti civili", anche il capitale sociale. De Soto, 2000.

De Soto, 2000.

<sup>18</sup> Easterly, 2014.

Gli aiuti, secondo Bauer, finiscono generalmente nelle mani dei Governi e non direttamente nelle mani dei poveri e questo fatto ha due conseguenze negative: la politicizzazione dell'economia e della società e l'inefficacia degli aiuti perché lo Stato è soggetto a numerosi fallimenti nella loro distribuzione.

L'aumento dell'importanza della politica può esacerbare la lotta interna per la conquista del potere dando origine anche a guerre civili. L'invasività dello Stato nella vita economica e sociale rischia di distogliere le energie delle persone dalla sfera del mercato per convogliarle verso la sfera amministrativa (a causa della minore attrattività del fare impresa rispetto ad un impiego pubblico), da cui sono sempre più incentivate/condizionate, con una perdita generale di rendimento economico della società. Gli aiuti allo sviluppo incoraggiano atteggiamenti di "rent-seeking" come avviene nel "curse of natural resources"<sup>19</sup>. La crescita del peso degli aiuti sul reddito nazionale e dell'influenza del Governo e della burocrazia nel gestirli comporta anche un deterioramento delle istituzioni nel senso di un aumento della corruzione. Ma vi sono anche altri effetti deleteri che l'afflusso massiccio di aiuti dall'estero esercitano sulla qualità delle istituzioni: essi consentono ai governanti di prescindere, per il reperimento delle risorse finanziarie, dalla tassazione, ovvero da quel vincolo di consenso e responsabilità che deve sussistere in un regime democratico tra i cittadini ed i loro rappresentanti.

Rispetto ai fallimenti dello Stato va osservato che un Governo, a differenza degli operatori del mercato, non ha sufficienti informazioni per decidere al meglio quale destinazione dare agli aiuti, specialmente quando essi vengono convogliati in impieghi produttivi a livello locale. Tra gli investimenti produttivi quelli in infrastrutture (strade, ponti, porti, ferrovie, dighe, etc.) hanno tempi lunghi di progettazione ed esecuzione che non migliorano le condizioni dei poveri a breve scadenza. Ma il più delle volte lo Stato devolve la maggioranza degli aiuti allo sviluppo in consumi pubblici improduttivi, rinunciando così ad accrescere la produttività come sarebbe invece avvenuto nel caso di investimenti pubblici effettuati nel sistema produttivo o educativo. Tra i consumi pubblici improduttivi rientrano tutte quelle costose opere realizzate a fini di propaganda politica (imponenti monumenti innalzati per inneggiare ai governanti di turno che sono spesso leader di Stati presidenziali). Lo Stato impiega spesso gli aiuti per aumentare la burocrazia, la polizia, i servizi segreti, l'apparato militare (soldati ed armamenti), il consenso tra gli elettori (la redistribuzione clientelare degli aiuti va di solito a vantaggio dei gruppi sociali più abbienti, politicamente più influenti e più vicini

ai governanti che non a vantaggio dei poveri). Infine quando lo Stato canalizza gli aiuti verso i poveri si tratta più di un aiuto meramente assistenziale, che non di un welfare di promozione delle capacità delle persone (che richiederebbe una maggiore spesa pubblica in educazione, istruzione, formazione, sanità).

La lotta alla povertà può comunque cozzare con gli interessi politici o con gli interessi personali o con le priorità ideologiche dei governanti che ricevono gli aiuti o con i costumi del paese beneficiario<sup>20</sup>.

Errori vengono comunque compiuti non solo dagli Stati donatari, ma anche dagli Stati donatori.

I sussidi dell'Occidente continuano ad essere versati, se non addirittura aumentati, anche quando i paesi destinatari adottano politiche economiche dannose per i propri cittadini, compresi i cittadini più poveri come: la persecuzione dei gruppi più produttivi, specialmente di particolari etnie, giungendo anche alla loro espulsione; la ostacolazione/soppressione del commercio; l'introduzione di vincoli all'afflusso di capitali e di imprese straniere; l'acquisto volontario o forzato di imprese straniere; politiche dei prezzi che deprimono la produzione agricola; confische di beni privati, fino alla collettivizzazione forzata; erogazione di sussidi destinati a sostenere produzioni locali che devono sostituire le importazioni; imposizione di controlli economici che riducono i contatti con l'estero e che limitano la mobilità interna di fattori produttivi e di prodotti. Tutte queste erranee politiche hanno l'effetto di aumentare la povertà dei paesi che le pongono in essere, con il risultato paradossale di alimentare un ulteriore afflusso di aiuti nei loro confronti proprio perché tali paesi si sono ulteriormente impoveriti (vedi le vicende dell'Etiopia e del Sudan negli anni Ottanta). La disponibilità degli aiuti incentiva i Governi a perseguire quelle politiche (sbagliate) che attirano gli aiuti.

Spesso i sussidi dei paesi occidentali continuano ad arrivare anche quando i paesi beneficiari non sono democratici contribuendo a sostenere regimi oppressivi, ingiusti, incompetenti, corrotti, che altrimenti potrebbero crollare sotto la spinta della protesta popolare. Gli aiuti sono stati concessi in passato e vengono tuttora accordati più per motivazioni politiche auto-interessate del paese donatore che per scopi umanitari: per ampliare la propria sfera di influenza, per mantenere un legame con una ex-colonia, per assoldare come avveniva ai tempi della II "guerra fredda" in tempi di "guerra fredda" alleati nelle fila del proprio schieramento, per favorire la transizione di un paese da un regime di economia pianificata ad uno di mercato<sup>21</sup>, per la lotta al terrorismo o al fondamentalismo islamico,

<sup>19</sup> La scoperta di risorse naturali spesso si porta dietro guerre civili, corruzione, atteggiamenti di rent-seeking per il controllo delle risorse stesse. Un flusso ingenti di aiuti allo sviluppo ha le stesse conseguenze. Vedi il caso dell'oleodotto Ciad-Camerun finanziato dalla Banca Mondiale descritto da Djankov, Montalvo, Reynol-Querol, 2006.

<sup>20</sup> Il governo islamico del Sudan non è disposto a soccorrere i poveri presenti tra la popolazione cristiana ed animista nel Sud del paese, così come quello cingalese non vuole aiutare i poveri di etnia Tamil.

<sup>21</sup> Nel caso dei paesi dell'Europa dell'Est gli aiuti hanno alleviato le acute carenze di beni di consumo sui mercati accompagnando le riforme strutturali dell'economia.

per intervenire in paesi che attraversano un "crollo politico" che può creare problemi anche fuori dai confini nazionali. Si spiega così perché buona parte degli aiuti non viene destinata ai paesi poveri o a reddito basso, ma finisce anche a paesi a reddito medio e a paesi autocratici.

Spessi i paesi donatori attraverso gli aiuti vincolati sovvenzionano vari gruppi di interesse presenti all'interno dei loro confini (esportatori di beni e servizi nei paesi in via di sviluppo, organizzazioni non governative, associazioni caritatevoli) oppure finanziano l'apparato burocratico delle organizzazioni internazionali di cui loro stessi fanno parte (Banca Mondiale, FMI, UNDP, etc.)<sup>22</sup>. L'"international poverty alleviation industry" assorbe gran parte dei finanziamenti destinati ai paesi in via di sviluppo per la propria auto-perpetuazione.

Proprio per tutti i limiti esposti<sup>23</sup> c'è chi radicalmente propone la cessazione del sistema degli aiuti pubblici (non delle donazioni private) ai governi e la loro sostituzione con altri tipi di linee di politica economica: secondo Dambisa Moyo, che si è ispirata a Bauer, la difesa dei diritti di proprietà privata, l'apertura agli investimenti privati stranieri, lo sviluppo di un mercato dei capitali, il commercio, il microcredito, l'eliminazione del protezionismo agricolo dei paesi occidentali, dovrebbero trainare lo sviluppo dell'Africa<sup>24</sup>.

C'è chi come Peter Bauer propone una riduzione quantitativa degli aiuti ed una loro riforma secondo le seguenti linee di azione<sup>25</sup>: gli aiuti dovrebbero essere indirizzati solo agli Stati che diano le migliori garanzie di favorire il benessere della popolazione grazie ad un governo umano, ad un'amministrazione efficace, all'ampliamento della libertà personale; i sussidi dovrebbero essere bilaterali e non multilaterali perché questo permette un'azione più efficace di controllo sul loro utilizzo ed una più facile interruzione del loro flusso in caso di politiche errate ed anti-democratiche;

<sup>22</sup> Yunus, 1998, pp.25-27.

<sup>23</sup> Le critiche formulate agli aiuti allo sviluppo sono meno calzanti nel caso degli aiuti in occasioni di calamità naturali, carestie o nel caso degli aiuti in campo sanitario. In caso di calamità naturali bisogna rispondere immediatamente ai bisogni più urgenti e qualsiasi tipo di aiuto è indispensabile. Inoltre in caso di calamità naturali intervengono molte agenzie non governative e quindi i fallimenti dello Stato sono più contenuti (anche se pure le ONG possono subire i comportamenti predatori dei governanti/burocrati degli Stati in cui operano). Nel caso degli aiuti in campo sanitario gli obiettivi sono più chiari, più meritori e più facili da misurare, ma non mancano fallimenti anche in questo campo (priorità data a programmi verticali di lotta a malattie specifiche ove avvengono anche casi di corruzione e debolezza dei programmi sanitari orizzontali che devono costruire i servizi sanitari di base).

<sup>24</sup> Moyo, 2011. La Cina sembra aver seguito con successo la road map indicata da Bauer e Moyo che si è articolata in: responsabilizzazione ed empowerment dei piccoli agricoltori e commercianti; eliminazione dei sussidi pubblici; liberalizzazione dei prezzi e dei mercati interni; accettazione della mobilità sociale e geografica dei cittadini; prudente apertura agli investimenti stranieri; apertura al commercio internazionale.

<sup>25</sup> Bauer, 2009, pp.142-144.

gli aiuti dovrebbero essere svincolati, ovvero separati dall'acquisto di beni/servizi dai paesi occidentali; gli aiuti non dovrebbero essere collegati al conseguimento da parte dei paesi beneficiari di obiettivi imposti dai paesi donatori che ledono la sovranità nazionale (come il controllo demografico<sup>26</sup> o l'attuazione di riforme strutturali dell'economia<sup>27</sup>).

Angus Deaton, premio Nobel per l'economia nel 2015, parla di una "aid illusion", ovvero della "errata convinzione che la povertà del mondo potrebbe essere eliminata se solo i ricchi - o i Paesi ricchi - dessero più soldi ai poveri o ai Paesi poveri"<sup>28</sup>. Deaton dimostra, come già hanno fatto da altri studiosi, la relazione negativa tra aiuti e crescita economica: una volta finita la Guerra Fredda, venuti meno gli aiuti occidentali erogati in funzione anticomunista, in Africa si è paradossalmente registrata un'impennata della crescita economica di molti paesi. Deaton evidenzia altresì tutti i limiti degli aiuti allo sviluppo, ponendo particolare enfasi sul modo con cui essi compromettono il funzionamento delle istituzioni e minano la democrazia. Preso atto che il flusso di aiuti non si interromperà per la scarsa consapevolezza della loro inefficacia e dei loro controproducenti effetti, per il loro carattere preminentemente politico, per l'azione di contrasto alla loro eliminazione da parte di tanti gruppi di interesse coinvolti, a Deaton non resta altro che auspicare una loro progressiva riduzione quantitativa ed ipotizzare alcune linee di riforma per aumentare la loro efficacia.

Aiuti fortemente "selettivi" potrebbero funzionare meglio: "Un'idea è che per prima cosa i governi dei paesi poveri dimostrino il proprio impegno ad attuare politiche appropriate o che vadano a beneficio della popolazione, e solo dopo si candidino a ricevere aiuti"<sup>29</sup>, come reclama la "Millennium Challenge Corporation" del governo americano. La selettività manifesta, secondo Deaton, comunque due punti deboli: il primo punto debole è che se i paesi dovessero allontanarsi dalla retta via i paesi donatori si troverebbero di fronte al problema se e come interrompere gli aiuti, che non è di facile soluzione<sup>30</sup>. Il secondo punto debole della

<sup>26</sup> Secondo Bauer la povertà non è causata dalla pressione esercitata dalla crescita popolazione (che non va quindi ridotta con gli aiuti condizionati alla riduzione della crescita demografica), ma dalle politiche dirigistiche dei Governi. Inoltre la crescita economica dipende, secondo Bauer, non dal numero assoluto delle persone presenti in un paese, ma dal loro comportamento. Alcuni paesi poveri, come Etiopia, Zaire, sono scarsamente popolati, mentre altri paesi più densamente popolati sono assai fiorenti dal punto di vista economico come ad esempio Hong-Kong, Singapore, Malaysia. Bauer, 2009, pp. 137-138.

<sup>27</sup> Erixon afferma che l'aiuto condizionato ad un programma di riforme imposto dall'esterno non funziona, mentre può essere complementare e funzionale ad un programma di riforma che sia stato liberamente scelto ed adottato da un paese. Erixon [2005].

<sup>28</sup> Deaton, 2015, p.302.

<sup>29</sup> Deaton, 2015, p.352.

<sup>30</sup> Bloccare di improvviso i flussi di aiuti è complicato perché si compromettono le relazioni tra due paesi, perché possono essere danneggiate dalla sospensione degli aiuti oltre ai poveri anche

selettività è che essa finirebbe per escludere proprio le persone che ne avrebbero più bisogno, ovvero i cittadini di quei paesi non rettamete governati. A fronte delle difficoltà di riforma degli aiuti Deaton si rende conto che: "è difficile immaginare aumenti sostanziali dei fondi per lo sviluppo da spendere efficacemente in Africa. Ma non è così difficile immaginare fondi più consistenti spesi produttivamente altrove a beneficio dell'Africa"<sup>31</sup>. Quindi come forma sostitutiva di aiuto allo sviluppo Deaton suggerisce, riprendendo l'idea del filosofo Thomas Pogge<sup>32</sup>, di stimolare le case farmaceutiche occidentali ad investire nella ricerca e sviluppo di nuovi farmaci per le malattie che affliggono i paesi poveri, proponendo la costituzione da parte dei paesi donatori dell'Health Impact Fund che potrebbe risolvere sia il problema del costo elevato di alcuni farmaci, sia quello della mancanza di incentivi a sperimentare da parte delle industrie farmaceutiche delle medicine che avrebbero come loro principali acquirenti le persone povere. In aggiunta alla creazione dell'Health Impact Fund, gli aiuti allo sviluppo potrebbero anche assumere una forma non monetaria, ovvero quella di assistenza tecnica gratuita da parte delle organizzazioni internazionali ai paesi in via di sviluppo su progetti di investimento o su trattative commerciali internazionali o la veste di borse di studio universitarie e post-universitarie in Occidente.

### 3. Gli economisti favorevoli agli aiuti allo sviluppo

Dopo il breve excursus sulle tesi di alcuni degli economisti fortemente critici rispetto agli aiuti si può passare all'analisi del fronte opposto. La tesi a favore degli aiuti propugnata da J.Sachs si fonda su due argomentazioni: la prima è che gli aiuti apportano quella dose di capitale indispensabile alla crescita economica di cui i paesi in via di sviluppo non sono in grado di dotarsi in modo autonomo perché imprigionati nella trappola della povertà (un basso reddito comporta un basso risparmio che implica un basso investimento che causa una bassa crescita che imprigiona un paese nella stagnazione economica)<sup>33</sup>. Se la comunità

tutte le altre persone che ruotano intorno alla "macchina" degli aiuti, perché gli elettori dei paesi donatori in balia della "illusione degli aiuti" hanno difficoltà a comprendere il venir meno dell'aiuto, perché i politici del paese donatore spesso conquistano popolarità e credibilità concedendo fondi ai paesi in via di sviluppo, perché l'industria degli aiuti è competitiva nel senso che se uno Stato viene meno ai suoi impegni con un paese, sarà subito rimpiazzato dall'intervento di un altro Stato.

<sup>31</sup> Deaton, 2015, p.356.

<sup>32</sup> Pogge, 2012.

<sup>33</sup> Sachs, 2010, p.253. Altri autori sottolineano invece l'insufficienza non solo del risparmio, ma anche della disponibilità di valuta estera presente in un paese in via di sviluppo. A questo doppio gap altri economisti aggiungono la debolezza dei bilanci pubblici caratterizzati da entrate fiscali esigue ed incerte e da un livello di spesa pubblica insufficiente a garantire i servizi sociali indispensabili alla popolazione (istruzione, sanità) e la creazione di quelle infrastrutture necessarie per lo sviluppo.

internazionale finanzia, con i suoi aiuti, una quantità critica di "investimenti a rapido impatto"<sup>34</sup> in agricoltura, salute, istruzione, infrastrutture<sup>35</sup>, i paesi riescono ad uscire rapidamente dalla trappola della povertà. La seconda argomentazione di Sachs a favore degli aiuti è che essi hanno oggettivamente migliorato le condizioni di vita dei più poveri<sup>36</sup>.

Sachs sostiene quindi che il problema degli aiuti non risiede nella loro ingiustificata abbondanza misurata in riferimento alla loro scarsa efficacia, ma nella loro insufficienza. Quindi gli aiuti vanno, secondo il suo parere, aumentati nel loro ammontare, facendo rispettare ai paesi ricchi gli impegni finanziari contratti nel 2002 con la firma del "Consensus di Monterrey" (quello di devolvere lo 0,7% del loro PIL agli aiuti)<sup>37</sup>. L'incoerenza tra gli impegni sottoscritti ed i versamenti effettivi dei principali paesi donatori è ciò che vanifica, secondo Sachs, l'operatività degli aiuti, in aggiunta al fatto che occorrerebbe armonizzare la politica degli aiuti con le penalizzanti politiche di rientro dal debito che i paesi ricchi creditori applicano nei confronti dei paesi poveri debitori e con le politiche commerciali di taglio protezionistico con cui i paesi ricchi ergono barriere all'export specialmente agricolo che proviene dai paesi poveri.

<sup>34</sup> Si tratta di investimenti, finanziati dagli aiuti, caratterizzati da: immediata attuazione, efficace controllo, facile adattabilità alle condizioni locali, che sono stati raccomandati dal Progetto del Millennio delle Nazioni Unite (PMNU), da cui è nato il Progetto dei Villaggi del Millennio (PVM), un programma condotto da tre istituzioni: UNDP (United Nations Development Programme), Earth Institute della Columbia University, Millennium Promise (ONG). Il PVM ha messo in atto investimenti a rapido impatto in villaggi poveri di dieci paesi africani, a cui si sono aggiunti poi altri tre paesi. L'onere degli investimenti, che hanno speso, a partire dal 2006, circa 120 dollari pro-capite per 5 anni per ogni abitante dei villaggi coinvolti che contano in media 5000 persone, è stato così ripartito: 60 dollari proveniente da donatori esterni, 30 dal governo ospite, 10 dalla comunità locale (in natura), 20 da altri partners (ONG, filantropi privati, governo giapponese). Gli obiettivi (5 per ogni villaggio: miglioramento delle resa agricola; controllo della malaria; miglioramento dei servizi sanitari; miglioramento delle fonti di approvvigionamento di acqua potabile per usi domestici; miglioramento della frequenza scolastica dei bambini supportata dalla refezione scolastica) sono stati quantificati ed assoggettati ad una valutazione ex-ante ed ex-post. I risultati del PVM sono stati positivi tanto da allargare su scala territorialmente più ampia il progetto nei paesi già aderenti ed estenderlo ad altri paesi dell'Africa subsahariana. Sachs, 2010, pp.261-265.

<sup>35</sup> Il Progetto dei Villaggi del Millennio (PVM) ha olisticamente previsto investimenti simultanei in quattro aree precise (salute, istruzione, agricoltura, infrastrutture), ma il settore pubblico dovrebbe focalizzare gli investimenti anche su altri comparti come il capitale naturale (conservazione della biodiversità e degli ecosistemi), il capitale istituzionale (buon funzionamento della pubblica amministrazione, sistema giudiziario, ordine pubblico), il capitale intellettuale (ricerca scientifica in campo medico, energetico, agrario, climatico, ecologico), il capitale sociale (rafforzamento dei legami comunitari).

<sup>36</sup> Sachs, 2005, pp.274-281.

<sup>37</sup> Vedi il paragrafo 42 della petizione di Monterrey che ribadisce gli impegni già contratti dai paesi firmatari di Agenda 21, il documento adottato dal Summit di Rio sullo sviluppo sostenibile (si rinvia al riguardo al capitolo 33.13 dell'Agenda).



Sachs sfata alcuni miti intorno agli aiuti internazionali: quello del presunto sviluppo autonomo della Corea del Sud, di Taiwan, dell'India, spesso citati come esempio di paesi che "ce l'hanno fatta da soli". In realtà il decollo economico della Corea del Sud e di Taiwan è stato costruito sulle fondamenta degli investimenti giapponesi in campo agricolo effettuati durante l'era coloniale e sulle infrastrutture agricole finanziate dagli aiuti provenienti dagli Stati Uniti tra gli anni Cinquanta e gli anni Sessanta. Anche per l'India l'era coloniale ha lasciato in eredità una capillare rete ferroviaria che è stata un fattore strategico per lo sviluppo dopo la conquista della indipendenza e gli aiuti finanziari e tecnici del governo degli Stati Uniti sono stati fondamentali per realizzare la Rivoluzione verde in campo agricolo degli anni Sessanta/Settanta.

Sachs confuta anche altri due luoghi comuni sugli aiuti: il fatto che essi possano avere efficacia solo su scala ridotta<sup>38</sup> e il fatto che non appena l'aiuto viene sospeso lo sviluppo non sia più in grado di auto-alimentarsi<sup>39</sup>.

Accogliendo comunque alcune delle obiezioni che sono state mosse agli aiuti, Sachs avanza delle proposte per renderli "più intelligenti" di quanto siano stati in passato. In base alle esperienze di successo studiate Sachs ha dedotto che c'è bisogno della compresenza di quattro elementi: obiettivi ben definiti, tecnologie efficaci, strategie di implementazione chiare, fonti di finanziamento certe<sup>40</sup>. A fronte delle sfide globali del XXI secolo (come ad esempio quella del cambiamento climatico) la strategia quadripartita (obiettivi, tecnologia, implementazione, finanziamento) dovrà essere rafforzata secondo Sachs da una più stretta alleanza tra la politica e la scienza. Questa alleanza dovrà tradursi in un maggiore finanziamento pubblico della ricerca di base e delle nuove tecnologie, in un partenariato pubblico-privato-non profit (rete di governi, istituzioni internazionali, ONG, settore privato, università), nel coinvolgimento della comunità scientifica internazionale. Secondo Sachs ci si potrebbe ispirare all'architettura del Fondo globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria, che ha già conseguito brillanti risultati, istituendo altri sei Fondi per coprire la quasi totalità delle esigenze degli obiettivi dello sviluppo sostenibile<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Svariati programmi di aiuto sono stati portati con successo su scala nazionale, continentale o mondiale (campagna di sradicamento del vaiolo, eliminazione della malaria, copertura vaccinale, controllo di altre malattie).

<sup>39</sup> In realtà l'aiuto è pensato proprio per far uscire un paese dalla trappola della povertà e liberare quindi il paese dalla dipendenza da esso, ma fino a che non si raggiunge la soglia di reddito pro-capite in grado di alimentare in modo autonomo lo sviluppo (calcolata in 4.000 dollari a parità di potere di acquisto o in 1.000 dollari a prezzi di mercato), l'aiuto va mantenuto.

<sup>40</sup> La presenza contestuale dei quattro elementi citati si è rinvenuta nella sconfitta del vaiolo, nella lotta alla poliomielite, nella pianificazione familiare, nell'alfabetizzazione dei bambini, nella elettrificazione delle zone rurali. Sachs, 2010, pp.322-324.

<sup>41</sup> I sei Fondi (in alcuni casi si tratta del rafforzamento/ampliamento di Fondi già esistenti) dovrebbero essere: Fondo Globale per la

La sintetica rassegna fatta delle criticità degli aiuti sia da parte dei loro assertori che degli scettici ha permesso di avere una visione più obiettiva del loro ruolo nei processi di sviluppo. Nell'ambito delle proposte di riforma degli aiuti è opportuno sottolineare l'importanza della valutazione ex-post del loro impatto sul benessere e sul reddito di chi li riceve (i cittadini donatori sono in condizione di controllare perfettamente se i fondi sono stati spesi, ma non sono in grado di controllare appieno i risultati raggiunti perché non ne hanno esperienza diretta).

Esther Duflo<sup>42</sup> propone a questo proposito un punto di vista originale sostenendo che il compito dell'economista non debba essere quello di rispondere a macro domande (gli aiuti generano maggiore crescita economica?), per le quali non ci sono strumenti e metodologie adatte a fornire risposte univoche in termini di rapporti lineari di causa-effetto, quanto piuttosto quello di tentare di valutare, passando dal piano macro a quello micro, l'efficacia degli aiuti quando questi sono impiegati in specifici progetti facendo ricorso ad esperimenti controllati con gruppi randomizzati. Secondo Esther Duflo accertare che un dato progetto ha avuto successo in un dato contesto grazie agli aiuti, anche se rappresentata un progresso sul fronte della trasparenza e della accountability, non consente però di fare delle generalizzazioni per poterlo replicare su scala nazionale.

Vi sono altre proposte di riforma degli aiuti come quella avanzata da Nancy Birdsall e William Savedoff<sup>43</sup> che condizionano l'erogazione effettiva dell'aiuto al raggiungimento, entro una certa data, degli obiettivi concordati tra paese donatore e paese donatario (il cosiddetto "pagamento in contanti alla consegna"), ma anche questa soluzione, che prevede un attento esercizio di valutazione, manifesta delle criticità<sup>44</sup>.

#### 4. Il quadro attuale dell'aiuto internazionale

Secondo il DAC (Development Assistance Committee) il flusso totale degli ODA (Official Development Assistance) nel 2016 è stato di 142,6 miliardi di dollari<sup>45</sup>. I paesi donatori del DAC sono 29; il loro contributo varia tra lo 0,12% del reddito nazionale della Repubblica Slovacca e l'1,1% della Norvegia, rappresentando lo 0,32% il dato

Rivoluzione Verde in Africa, Fondo Globale per l'ambiente, Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione, Fondo Globale per le infrastrutture, Fondo Globale per l'istruzione, Fondo Globale per lo sviluppo delle comunità. Sachs, 2010, p.328.

<sup>42</sup> Duflo, 2010.

<sup>43</sup> Birdsall, Savedoff, 2010.

<sup>44</sup> I paesi in via di sviluppo spesso non dispongono di sistemi di misurazione efficienti, i dati rischierrebbero di essere falsificati per dimostrare l'avvenuto raggiungimento del risultato, molti obiettivi potrebbero non essere raggiunti dal paese per cause di forza maggiore ed i paesi si troverebbero in condizione di non essere rimborsati dei costi già anticipati.

<sup>45</sup> OECD, 2017.



medio di tutti i paesi DAC (era pari a 0,30% nel 2015). Considerando il valore in termini assoluti degli ODA, gli Stati Uniti sono nel 2016 i più generosi donatori (33,5 miliardi di dollari), seguiti da Germania (24,5 miliardi), Regno Unito (18,0 miliardi), Giappone (10,3 miliardi), Francia (9,5 miliardi). In percentuale al reddito nazionale il contributo degli Stati Uniti è invece nel 2016 uno dei più bassi (0,18%), mentre in cima alla classifica si colloca la Norvegia (1,11%) seguita da Lussemburgo (1%), Svezia (0,94%), Danimarca (0,75%), Germania e Regno Unito (0,70%). Solo questi cinque paesi rispettano il target dello 0,70% fissato dalle Nazioni Unite, l'Italia (0,26%) è ancora molto lontana dall'obiettivo.

Per quanto concerne la dinamica degli ODA essi sono aumentati dell'8,9% in termini reali rispetto al 2015. Questo rialzo è in gran parte da attribuire all'aumento del 27,5% in termini reali degli aiuti per i rifugiati che nel 2016 arrivano a 15,4 miliardi di dollari. Cresce del 10% anche la cooperazione multilaterale che con i suoi 41 miliardi di dollari rappresenta nel 2016 solo il 28% degli ODA (gli aiuti bilaterali assorbono ben il 49% del totale). Un aspetto critico è la riduzione del 3,9% della quota di ODA destinata ai paesi più poveri (Least developed countries). I paesi che hanno registrato dal 2015 al 2016 gli aumenti maggiori di ODA, nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, sono stati Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia e Spagna. Le riduzioni maggiori si sono registrate in Australia, Finlandia, Paese Bassi, Svezia. Cresce la quota dei prestiti concessionali che rappresenta nel 2016 il 16% degli ODA.

## 5. Conclusioni

In base ai trend emersi dalle statistiche ed alle risultanze scaturite dal confronto tra le variegato posizioni degli economisti schematicamente riassunte nell'articolo si può concludere che gli aiuti allo sviluppo non vadano del tutto soppressi, ma che la loro gestione vada ripensata secondo un approccio che privilegi gli aiuti multilaterali rispetto a quelli bilaterali; che riduca l'incidenza degli aiuti "legati"; che progetti gli aiuti in modo contestualizzato, ovvero a partire dai bisogni reali delle comunità locali e non a partire dalle priorità arbitrariamente fissate dall'alto dai governanti dei paesi beneficiari o fissate a tavolino dalle organizzazioni internazionali; che concepisca gli aiuti in modo economicamente, ambientalmente e socialmente sostenibile ed in sinergia con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile 2030; che non prescinda dalla considerazione del contesto istituzionale in cui gli aiuti si devono calare; che individui come fulcro della progettazione/attuazione degli interventi nei paesi destinatari degli aiuti non lo Stato centrale, ma le amministrazioni decentrate; che preveda il coinvolgimento di più attori (settore pubblico, settore privato, settore non-profit, comunità scientifica, società civile); che postuli uno stretto coordinamento di tutti i paesi donatori e delle

istituzioni donatrici non solo in termini burocratici, ma anche in termini di una integrazione/specializzazione al fine di evitare la frammentazione degli aiuti; che contempli meccanismi di valutazione dei risultati; che privilegi gli investimenti a rapido impatto rispetto ad altri tipi di investimento. Riecheggiano in queste raccomandazioni alcuni dei principi contenuti nella Dichiarazione di Parigi su "Aid Effectiveness" sottoscritta nel 2005 da 111 paesi e 26 organizzazioni multilaterali nell'ambito del secondo dei quattro High Level Forum on Aid Effectiveness che hanno avuto luogo fino a questo momento nel mondo<sup>46</sup>.

Alla luce della riforma ormai avviata degli aiuti si può veramente pensare ad essi come un investimento strategico per la costruzione, in un mondo globalizzato,

<sup>46</sup> Il *primo forum ad alto livello* (Roma, 2002) ha rappresentato la prima occasione in cui i principi per l'efficacia degli aiuti sono stati delineati in una dichiarazione concreta. La Dichiarazione di Roma elencava le seguenti azioni prioritarie: che l'assistenza allo sviluppo dovrebbe essere basata sulle priorità decise dai paesi che la ricevono; che gli sforzi dei donatori dovrebbero concentrarsi sull'aumento della flessibilità del personale nei programmi e nei progetti dei paesi; che le buone pratiche dovrebbero essere incoraggiate e monitorate. Il *secondo forum ad alto livello* sui progressi congiunti verso l'efficacia rafforzata degli aiuti (Parigi, 2005) ha rimarcato per la prima volta che donatori e beneficiari debbano essere entrambi rispettosi degli impegni assunti e responsabili del raggiungimento degli obiettivi concordati. Gli impegni sono stati stabiliti nella Dichiarazione di Parigi. La Dichiarazione di Parigi delinea i seguenti cinque principi fondamentali per rendere più efficace l'aiuto: 1. AUTONOMIA: i paesi in via di sviluppo stabiliscono le proprie strategie per ridurre la povertà, migliorare le loro istituzioni e combattere la corruzione; 2. ALLINEAMENTO: i paesi donatori si allineano a questi obiettivi e devono fare riferimento ai sistemi locali; 3. ARMONIZZAZIONE: i paesi donatori si coordinano, semplificano le procedure e condividono le informazioni per evitare duplicazioni negli interventi; 4. RISULTATI: i paesi in via di sviluppo ed i donatori si concentrano sui risultati dello sviluppo che devono essere misurati; 5. RENDICONTAZIONE: i donatori e i partner devono rendicontare di mutuo accordo i risultati degli aiuti allo sviluppo. Al *terzo Forum ad alto livello* (Accra, 2008) si è costituita un'alleanza, senza precedenti, di paesi in via di sviluppo e donatori, economie emergenti, istituzioni delle Nazioni Unite e multilaterali, fondi globali e organizzazioni della società civile. Tutti questi soggetti hanno partecipato alle discussioni, ampliando la platea degli stakeholder interessati all'efficacia degli aiuti. Il forum ha sottolineato la necessità di approfondire l'attuazione degli obiettivi fissati nel 2005 nella Dichiarazione di Parigi, individuando una serie di aree prioritarie di miglioramento da perseguire tramite l'agenda d'azione di Accra (AAA). Il *quarto forum ad alto livello* sull'efficacia degli aiuti (Busan, 2011) ha segnato un punto di svolta nelle discussioni internazionali sugli aiuti allo sviluppo. Questo evento ha riunito oltre 3000 delegati per fare il punto sui progressi compiuti nella fornitura di aiuti e per creare piani di azione collettiva. Il forum è culminato nella firma del "Partenariato di Busan per una cooperazione efficace allo sviluppo" da parte dei ministri delle nazioni sviluppate e di quelle in via di sviluppo, di rappresentanti delle economie emergenti, di tecnici delle organizzazioni dedite all'aiuto, di esponenti della società civile. Questa dichiarazione stabilisce per la prima volta un quadro concordato per la cooperazione allo sviluppo che abbraccia i donatori tradizionali, i cooperatori Sud-Sud, i BRICS, le organizzazioni della società civile e i finanziatori privati (fondazioni).

di un avvenire comune all'insegna di prosperità economica, giustizia, fraternità, sicurezza, pace, stabilità politica, sostenibilità ambientale.

**Cristina Montesi**

Ricercatrice in Politica Economica, Dipartimento di Economia,  
Università di Perugia

## Bibliografia

AA.VV. (2018), *La povertà minorile ed educativa. Dinamiche territoriali, politiche di contrasto, esperienze sul campo*, Giannini Editore, Napoli

BARRO R.J. (1997), *Determinants of Economics Growth: A Cross-country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge (Mass.)

BAUER P.T. (2009), *Dalla sussistenza allo scambio. Uno sguardo critico sugli aiuti allo sviluppo*, IBL Libri, Torino

BIRDSALL N., SAVEDOFF W. (2010), *Cash on Delivery: a New Approach to Foreign Aid*, Center for Global Development, Washington

BUCHANAN J. (2005), *The market, Yes; Demos, No*, "Cato Journal", Vol.25, n.3, pp.461-464

COLLIER P. (2008), *L'ultimo miliardo*, Laterza, Roma-Bari

DEATON A. (2015), *La grande fuga*, Il Mulino, Bologna

DEEPAK L. (1983), *The Poverty of Development Economics*, Institute of Economic Affairs, London

DE SOTO H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, Black Swan, London

DICHTER T. W. (2003), *Despite Good Intentions. Why Development Assistance to the Third World Has Failed*, University of Massachusetts Press, Amherst-Boston

DICHTER T. W. (2005), *Time to stop Fooling Ourselves about Foreign Aid*, "Cato Foreign Policy Briefing", n. 86, pp.1-11

DJANKOV S., MONTALVO J.G., REYNOL-QUEROL M. (2006), *Does Foreign Aid Help?*, "Cato Journal", Vol.26, n.1, pp.1-28

DUFLO E. (2010), *I numeri per agire*, Feltrinelli, Milano

EASTERLY W. (2006), *Lo sviluppo inafferrabile*, Bruno Mondadori, Milano

EASTERLY W. (2014), *The Tyranny of experts: Economists, Dictators and the forgotten Rights of the Poor*, Basic Books, New York

ERIXON F. (2005), *Aid and Development: Will it work this time?*, International Policy Network, London

GIOVANNINI G. (2018), *L'Utopia sostenibile*, Laterza, Bari-Roma

MOYO D. (2011), *La carità che uccide. Come gli aiuti dell'Occidente stanno devastando il Terzo Mondo*, Bur, Rizzoli, Milano

OECD (2017), *Development Finance and Policy Trends*, in OECD (2017), *Development Co-operation Report 2017: Data for Development*, OECD Publishing Press, Paris, pp.137-162

ONE (2017), *The 2017 Data report. Financing for The African Century*, pp.1-100

OVASKA T. (2003), *The Failure of Development Aid*, "Cato Journal", Vol.23, n.2, pp.175-188

OXFAM (2017), *Un'Economia per il 99%*, Oxfam Briefing Paper, pp.1-52

POGGE T. (2012), *The Health Impact Fund: Enhancing Justice and Efficiency in Global Health*, "Journal of Human Development and Capabilities", Vol.13, n.4, pp. 537-559

SACHS J.D (2005), *La fine della povertà*, Mondadori, Milano

SACHS J.D (2010), *Il Bene Comune. Economia per un pianeta affollato*, Mondadori, Milano

VOLPI F. (2004), *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano

WORLD BANK (2017), *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*

YUNUS M. (1998), *Il banchiere dei poveri*, Feltrinelli, Milano.

SRM



Presidente: Paolo Scudieri

Direttore Generale: Massimo Deandreis

SRM è un Centro Studi, collegato al Gruppo Intesa Sanpaolo, con sede a Napoli, specializzato nell'analisi delle dinamiche economiche regionali con particolare attenzione al Mezzogiorno, all'economia marittima ed al Mediterraneo. SRM, nato come presidio intellettuale e scientifico, ha come obiettivo la creazione di valore aggiunto nel tessuto sociale ed economico facendo leva sul miglioramento della conoscenza.

**[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)**

FONDAZIONE CON IL SUD



Presidente: Carlo Borgomeo

Direttore Generale: Marco Imperiale

La Fondazione CON IL SUD è un ente non profit privato nato per promuovere l'infrastrutturazione sociale del Mezzogiorno, ovvero favorire percorsi di coesione sociale per lo sviluppo. La Fondazione sostiene interventi "esemplari" per l'educazione dei ragazzi alla legalità e per il contrasto alla dispersione scolastica, per valorizzare i giovani talenti e attrarre i "cervelli" al Sud, per la tutela e valorizzazione dei beni comuni, per la qualificazione dei servizi socio-sanitari, per l'integrazione degli immigrati, per favorire il welfare di comunità.

**[www.fondazioneconilsud.it](http://www.fondazioneconilsud.it)**

BANCA PROSSIMA



Presidente: Paolo Maria Vittorio Grandi

Amministratore Delegato: Marco Morganti

Banca Prossima è la banca del Gruppo Intesa Sanpaolo dedicata esclusivamente al mondo nonprofit laico e religioso. Una banca pensata per rispondere meglio alle necessità e ai bisogni delle imprese del terzo settore, per migliorare la qualità dei servizi bancari e per partecipare alla crescita dell'economia del bene comune. Banca Prossima ha come fine la creazione di valore sociale, sostenendo con il credito le migliori iniziative nonprofit per i servizi alla persona, la diffusione della cultura e dell'istruzione, la fruizione e la protezione dell'ambiente e dell'arte, l'accesso al credito e al lavoro.

**[www.bancaprossima.com](http://www.bancaprossima.com)**



[www.sr-m.it](http://www.sr-m.it)

Quaderni di Economia Sociale  
ISSN 2421-0315  
pubblicazione online di SRM  
Reg. Trib. di Napoli n°37 del 29/07/2015

