

# Le sfide della sostenibilità sociale

A cura di Simona Gozzo



**Percorsi  
di ricerca**

**FrancoAngeli**

OPEN ACCESS

# Percorsi di ricerca

COLLANA DIRETTA DA **RENATO GRIMALDI**

Comitato scientifico: Roberto Albera – Dipartimento di Scienze Chirurgiche (Torino), Marco Cantamessa – Dipartimento di Ingegneria Gestionale e della Produzione (Torino), Elena Cattelino – Università della Valle d'Aosta, Marco Devecchi – Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari (Torino), Maria Adelaide Gallina – Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione (Torino), Cristina Ispas – Università Babes-Bolyai di Cluj Napoca. Centro UBB di Resita (Romania), Graziano Lingua – Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione (Torino), Vincenzo Lombardo – Dipartimento di Informatica (Torino), Sergio Margarita – Dipartimento di Management (Torino), Witold Misiuda-Rewera – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej (Lublin), Silvano Montaldo – Dipartimento di Studi Storici (Torino), Giovanni Onore – Departamento de Biología (Quito), José Emilio Palomero Pescador – Universidad de Zaragoza, Roberto Trincherro – Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'Educazione (Torino), Christopher Weiss – Abt Associates New York

---

Le scienze umane e le scienze naturali sono destinate a cooperare nonostante la frattura cognitiva esistente. Questa collana, che nasce con il coinvolgimento di studiosi dei due campi, vede nella ricerca e nell'uso delle nuove tecnologie il luogo sia fisico sia concettuale per la creazione di un insieme di modelli di relazioni di riferimento per la costruzione di teorie e per l'orientamento di scelte rilevanti in campo politico, economico, industriale, tecnologico, sanitario, educativo, ambientale, storico, sociale.

Tutti i testi sono preventivamente sottoposti a referaggio anonimo.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Le sfide della sostenibilità sociale

A cura di Simona Gozzo



**Percorsi  
di ricerca**

**FrancoAngeli**

OPEN ACCESS

Questa pubblicazione è finanziata in virtù degli incentivi concessi al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Catania per il programma di ricerca PIACERI.

Gli autori ringraziano il PIAno di inCentivi per la RIcerca di Ateneo (PIACERI) – UNICT 2020-22 (confermato 2024-26).

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

Una questione di prospettiva, di *Simona Gozzo* pag. 7

## **Parte prima – Sostenibilità e coesione sociale**

Dimensioni e indicatori per la sostenibilità sociale, di *Simona Gozzo* » 13

La sostenibilità sociale in Europa. Pre e post-pandemia, di *Valentina Pantaleo* » 41

Sostenibilità e coesione in Europa. Modelli bayesiani e dipendenza contestuale, di *Simona Gozzo e Rosario D'Agata* » 59

## **Parte seconda – Morfologie della sostenibilità**

Modelli di welfare e normativa emergenziale, di *Deborah De Felice, Simona Gozzo e Federica Ragusa* » 89

Il diritto all'infanzia nella normativa emergenziale. Analisi del contenuto in un'ottica comparativa, di *Marta Basile, Deborah De Felice e Simona Gozzo* » 124

Territori, sostenibilità e agire progettuale, di *Carlo Colloca* » 141

(In)sostenibilità sociale e ambientale: il caso di studio dell'Area dello Stretto di Messina, di *Licia Lipari* » 161

Conclusioni » 179

Gli autori » 185



# *Una questione di prospettiva*

di *Simona Gozzo*

I lavori presentati in questo volume si riferiscono a strumenti, teorie, analisi e dati riconducibili al tema della sostenibilità sociale, adottando differenti punti di vista o chiavi di lettura, tutte orientate da una comune volontà definitoria e ottica disciplinare. Il taglio del lavoro è, infatti, prioritariamente sociologico. Gli autori sono sociologi, metodologi, statistici sociali, ricercatori e operatori nel settore delle politiche sociali. La decisione di occuparsi della sostenibilità concentrando l'attenzione sul pilastro sociale è certamente legata alle competenze di riferimento. Nondimeno, la multi-semanticità del concetto ha portato gli autori a prendere posizione relativamente ad una serie di questioni di carattere ermeneutico-definitorio. Se gli studi sociologici non sono nuovi a trattare con termini e concetti multi-semantici, quando non ambigui, in questo caso la stessa volatilità definitoria deriva dalla necessità di rendere il concetto *flessibile*, tanto da potersi adattare a contesti multiformi e sfaccettati, mantenendo anche una utilità di carattere pratico.

Gli indicatori, obiettivi e dimensioni rinviano a una volontà di valutazione delle azioni politiche sui diversi piani locale, nazionale e sovranazionale. Questioni analoghe hanno riguardato il tema della coesione sociale rispetto a cui, però, la compresenza di diversi orientamenti e definizioni è sempre stata considerata come un limite e non di rado vista con sospetto proprio in relazione alle finalità pragmatiche legate a processi di valutazione e individuazione di *ranking*. La novità legata al tema è, in tal senso, anche da definire in termini meta-analitici. La multi-semanticità sottesa, infatti, è in questo caso non di rado considerata come una necessità e non come un difetto. Questa stessa molteplicità di significati e indicatori viene ridotta operativamente, proprio a seguito delle scelte operate, dei contesti e relative fattispecie da analizzare, così come dimensioni da valutare. Da qui la compresenza di tematiche e proposte di analisi riconducibili a questa



accezione. Si cercherà, quindi, innanzitutto di fare chiarezza e collocarsi lungo le linee direttrici del dibattito in corso. Inoltre, l'obiettivo è quello di esplicitare la presenza di questa dimensione. Il tema della sostenibilità sociale – a differenza di quello economico e ambientale – è spesso sottovalutato o addirittura ridotto all'oblio nel dibattito pubblico, politico e, in alcuni casi, anche accademico. Il primo capitolo del testo mira, quindi, a identificare i tratti caratteristici di un concetto rispetto al quale vengono distinte almeno cinque sfumature semantiche diverse. La necessità di uno sforzo ermeneutico e definitorio è emersa immediatamente, nel momento in cui si è deciso di orientare il lavoro su questo argomento. Al contempo, ciò vuol dire inevitabilmente posizionarsi rispetto al dibattito e ridurre così i piani definitori, tenendo conto della chiave di lettura selezionata. Il lavoro procede e si sviluppa in relazione alla questione dell'efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, degli interventi socio-assistenziali e relativi esiti (potenziali o fattuali) e della qualità della vita nei contesti urbani, considerando anche rischi e vulnerabilità diffuse (dovute anche alle sfide del territorio e al rischio climatico e ambientale).

Gli studi proposti si orientano sulla base di queste linee direttrici e sono pensati per accompagnare il lettore nel percorso conoscitivo, permettendo diverse chiavi di lettura e incrociando specifiche dimensioni. L'analisi di carattere prevalentemente teorico ed empirico si alterna, in particolare, su due sezioni che sono riconducibili ai piani della tematizzazione, contestualizzazione e specificità.

*La tematizzazione:* la prima sezione è orientata a fornire una sorta di *cassetta degli attrezzi* per comprendere, analizzare e studiare le dinamiche riconducibili al tema della sostenibilità sociale, complessivamente considerata, mentre la seconda sezione fornisce specifiche *bussole* o coordinate che permettono di orientarsi e individuare dei punti di riferimento (sia teorico-concettuali che empirico-analitici) in relazione ad alcune questioni di particolare rilievo. La prima parte si sofferma sulla definizione della sostenibilità sociale e sul rapporto tra questa, la coesione sociale e, in generale, condizioni della società che sempre più si configurano come costituite da rischio e incertezza. La seconda parte pone, invece, particolare attenzione a temi specifici, facendo riferimento ad alcune categorie fragili, emergenze globali/locali, condizioni di rischio e insicurezza, ridefinendo le accezioni di sostenibilità anche al fine di indirizzare scelte e interventi per la progettazione entro specifici ambiti urbani.

*La dimensione contestuale:* la struttura del volume procede anche dal generale al particolare, in termini di ambito di analisi. Il tema della sostenibilità (in tutte le sue forme) non può essere affrontato senza tenere conto del contesto di riferimento e, d'altronde, è possibile analizzare e compa-

rare contesti che presentano quantomeno uniformità sul piano politico-istituzionale e delle scelte di governo. Il riferimento passa, in tal senso, dal tentativo di classificazione e comparazione delle aree e problematiche dell'Europa sviluppata e con una tradizione democratica (ci si rifà alle aree dell'Unione Europea e all'Inghilterra) per poi analizzare alcune questioni tematicamente circoscritte e studi di caso localmente definiti.

*Specificità:* la prima sezione mira a descrivere e rilevare la disponibilità di dati e indicatori per l'analisi della sostenibilità sociale in Europa, ricostruendo e comparando fonti, analizzando e descrivendo esiti in particolare rispetto al rapporto tra sostenibilità e coesione sociale, tenendo conto anche dell'effetto emergenziale pandemico. La seconda parte del lavoro pone, invece, particolare attenzione a temi specifici (normativa pandemica, diritti dell'infanzia, territorio) e aree delimitate, rispetto alle quali si individuano condizioni peculiari, descrivendo esiti e sviluppi peculiari.



*Parte prima*

*Sostenibilità e coesione sociale*



# *Dimensioni e indicatori per la sostenibilità sociale*

di *Simona Gozzo*

## **1. Introduzione**

Il concetto di sviluppo sostenibile è stato proposto originariamente dal cosiddetto Rapporto *Brundtland*, pubblicato nel 1987 dalla *Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo* (WCED) che definì lo sviluppo sostenibile come quello che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere quelle delle generazioni future. Il tema venne, sin da subito, declinato su tre direttive: ambiente, economia, società, descrivendo quelli che vengono oggi definiti i tre pilastri della sostenibilità. La stesura del rapporto derivò dall'esigenza di sviluppare un'agenda globale per il cambiamento, incarico attribuito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Il rapporto è diventato, oggi, punto di riferimento per chiunque affronti i temi riconducibili alla questione della sostenibilità e dello sviluppo sostenibile (Sash, 2015). Il modello che ne deriva è definito a tre pilastri in quanto verte su tre principi:

- relativamente alla *sostenibilità ambientale*, si mira a realizzare uno sviluppo orientato da un uso responsabile delle risorse disponibili;
- relativamente alla *sostenibilità economica*, l'obiettivo è garantire la capacità di generare reddito e lavoro nel futuro;
- relativamente alla *sostenibilità sociale*, qui focus tematico, si fa riferimento alla necessità di uno sviluppo che garantisca equità, accessibilità, partecipazione, condivisione, identità culturale e stabilità istituzionale.

Lo sviluppo sostenibile è anche uno dei punti di riferimento per la pianificazione dello sviluppo dell'Unione Europea. Le politiche europee mirano, infatti, all'integrazione tra sviluppo economico, sociale e ambientale, in modo che i relativi presupposti siano coerenti e si rafforzino reciprocamente il più possibile (Commissione Europea, 2001). Tenendo conto di

queste premesse, i punti chiave della sostenibilità sociale sono riconducibili alla realizzazione di condizioni di progresso sociale, al miglioramento del benessere e delle condizioni di vita collettive, al rafforzamento o creazione di coesione sociale e alla produzione di un'economia sociale di mercato competitiva. Come vedremo, la realizzazione di un Modello Sociale Europeo si basa su queste premesse ma si scontra con una serie di limiti legati a retaggi culturali, condizioni contestuali e priorità politiche definite su base nazionale (Cavalli e Martinelli, 2015). La proposta di un unico modello sociale di riferimento per l'Unione Europea ha certamente avviato un processo di omogeneizzazione di condizioni e attivazione di istanze orientate all'isomorfismo istituzionale, evitando in alcuni casi le derive peggiori sul piano dei rischi sociali e iniquità socioeconomiche strutturali. Nondimeno, difficile parlare, attualmente, di un Modello Sociale o di Welfare che accomuni i diversi Stati Europei. Tenendo conto di queste condizioni, il testo analizza – nelle sezioni orientate alla comparazione sovra-nazionale – la caratterizzazione dei già noti modelli di welfare, recentemente ridefiniti come Modelli Sociali Europei (Sapir, 2005; Moro, 2017).

Date queste premesse, la sostenibilità sociale rimane al contempo un obiettivo politico auspicabile ma difficile da realizzare in quanto, nel progettare gli interventi, si fa riferimento a contesti socioculturali diversi, a volte molto lontani e questa relatività contestuale incide direttamente su quanto realizzabile o meno in ciascun contesto e, persino, sull'opportunità di prevedere o no un intervento. Non è presumibile, quindi, l'impiego di un'unica linea di azione e direzione da prendere. La realizzazione concreta delle medesime politiche sociali può dimostrarsi adeguata, auspicabile o inappropriata o addirittura controproducente, a seconda dei contesti. Si aggiunga a questo che il principio secondo cui i tre pilastri dovrebbero essere considerati come parti integrate in un unico modello di sviluppo, pur valido sul piano politico, non è supportato dai rilievi empirici che, anzi, hanno portato gli analisti a distinguere tra indici e relativi indicatori piuttosto che proporre un'unica misura di sostenibilità che sintetizzi tre dinamiche non allineate.

Queste e altre considerazioni hanno sollevato interrogativi critici rispetto al modo in cui la concettualizzazione dello sviluppo sostenibile da parte delle Nazioni Unite possa essere considerata rilevante per i paesi economicamente sviluppati (Vallance *et al.*, 2011). Inoltre, voci critiche sottolineano che il dibattito sulla sostenibilità sociale nell'Unione Europea non dovrebbe essere semplicemente un esercizio per spuntare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio ONU raggiunti dall'UE (vedi anche il capitolo redatto da Pantaleo), tantopiù laddove il concetto di sostenibilità sociale dell'UE è stato poco sviluppato rispetto alle controparti ambientale ed economica (Polomarkakis, 2019).

A questi limiti si aggiungono quelli legati al proliferare di definizioni e dimensioni di riferimento. Un altro modello è, ad esempio, quello a 4 pilastri inclusivo anche del piano etico (o umano), teso a garantire la giustizia sociale e la tutela dei diritti umani. Al di là del numero di ambiti o *pilastri* ritenuti rilevanti, è evidente che questo modo di porre la questione comprende sia il piano del funzionamento economico e tutela ambientale, che quello della costruzione di un contesto socialmente positivo, della giustizia sociale e della regolamentazione politica. L'obiettivo, sul piano olistico, è cercare un equilibrio virtuoso tra diverse dimensioni e condizioni ma, sul piano analitico, le misure che più supportano un pilastro o dimensione rischiano al contempo di indebolirne altri. La questione della complessità sottesa implica la necessità di trovare una soluzione non ottimale ma soddisfacente e rapportata al contesto di riferimento (Vallance *et al.*, 2011). Sia che si definisca la sostenibilità sociale come un pilastro autonomo, dipendente dagli altri o in grado di co-determinarli, bisogna valutarla tenendo conto della dimensione strutturale, delle opportunità e/o di potenziali criticità riconducibili ai contesti in analisi. Tutte le azioni dovrebbero considerare eventuali squilibri in gioco, condizioni sociali, fisiche, ambientali su cui si incide e limiti legati a queste. Il tema della sostenibilità, in questo senso, incrocia quello della complessità e incertezza caratterizzante le società definite del rischio.

## 2. La società del rischio

L'accento sulla sostenibilità mette in luce dinamiche legate alla complessità e non univocità di meccanismi costitutivi di un contesto sostenibile, quali la dipendenza contestuale o la co-determinazione dei fenomeni (Vallance *et al.*, 2011). Il tema stesso della sostenibilità deriva da un cambiamento epocale nel modo di percepire l'impatto dell'intervento umano sulla natura e lo stesso processo di modernizzazione. Questo cambiamento si afferma – nei suoi esiti politici e programmatici – durante il nuovo Millennio, ma i prodromi si individuano già nell'ultimo ventennio del Novecento con l'emergere di quella che è stata definita *società del rischio*.

Termini come rischio e incertezza diventano parole chiave nel dibattito accademico e si fa riferimento alla società post-moderna o della tardo-modernità. Il termine, coniato negli anni Ottanta, diventa popolare nell'ultimo decennio del Novecento e in relazione, tra le altre cose, alle crescenti preoccupazioni ambientali (Caplan, 2000). Il significato attribuito al tema del rischio si sviluppa secondo diverse linee direttrici che qui costituiscono le



precondizioni da cui emerge il tema della sostenibilità (nelle diverse accezioni sociale, economica, ambientale, etica, ecc.).

Il legame tra rischio, tardo modernità e riflessività descrive, in particolare, una collettività che inizia a riflettere (individualmente e socialmente) su di sé e sugli impatti di quanto realizza, sempre più preoccupata per il proprio futuro e per la sicurezza (Giddens, 1990). Su queste basi, Beck fa riferimento al modo sistematico di affrontare i pericoli e le insicurezze legate alla stessa modernizzazione (Beck, 1992), caratterizzata da massima fiducia nella razionalizzazione tecnologica e relativi cambiamenti nel lavoro e nell'organizzazione, fino ad un progressivo mutamento dello stesso assetto sociale, con nuove condizioni di vulnerabilità (nuove povertà, nuovi rischi sociali, ecc.), inedite trasformazioni di biografie e stili di vita, ridefinizione delle strutture di potere e di influenza, fino alla rielaborazione di cosa sia la stessa conoscenza.

Questi temi emergono in forma derivata o secondaria, come l'esito di una serie di cambiamenti o riflessioni che originano dal tema dei rischi ambientali, diventato cogente a seguito del disastro di Chernobyl (Beck, 1992). La crisi ecologica entra, così, al centro delle riflessioni e lo stesso termine *rischio* viene ridefinito, distinguendo tra rischio *esterno* e *fabbricato* (Giddens, 2002). I rischi *fabbricati* sono quelli che più rilevano rispetto alla tematica. Si tratta di rischi dovuti all'intervento dell'uomo su dinamiche e condizioni strutturali. L'idea che il rischio sia direttamente collegato all'azione umana in condizioni di incertezza o di limitata conoscenza produce una serie di conseguenze: laddove in precedenza si pensava a spiacevoli effetti collaterali e fenomeni rari, imprevedibili ma gestibili, emerge l'idea di un rischio costante e direttamente o indirettamente legato all'intervento dell'uomo, con la conseguente responsabilità che ne deriva.

Emerge anche più chiaramente la nozione di *riflessività* come capacità di riflettere sui potenziali effetti perversi (nel duplice senso di negativi e non voluti) delle azioni, modificandole in corso d'opera. Si diviene consapevoli di come la crescente modernizzazione possa essere anche nociva, producendo effetti negativi, dall'inquinamento alla presenza di nuove malattie. D'altronde, i fenomeni di cui si parla sono il frutto dell'attività umana ed è quindi possibile per le società valutare il livello di rischio che si sta producendo. Questa sorta di introspezione riflessiva può a sua volta modificare le stesse attività pianificate (Giddens, 1990) alterando il corso della modernizzazione. Le preoccupazioni sociali portano, quindi, a una maggiore regolamentazione e persino all'abbandono di alcuni piani di espansione. Questa maggiore critica alle moderne pratiche industriali avrebbe portato a quello che è stato definito come una condizione di modernizzazione riflessiva e, successivamente, a concetti come quello di

sostenibilità e al principio di precauzione, che si concentrano su misure preventive per ridurre i livelli di rischio.

Il tema della sostenibilità è, oggi, certamente centrale nel dibattito accademico, politico e sociale. Tuttavia, se il concetto di sostenibilità ambientale è noto, così come chiara è la componente economica, i referenti essenziali della sostenibilità sociale sono spesso ambigui (Deeming e Smyth, 2018). La sostenibilità sociale è raramente oggetto di specifica riflessione. Alcuni studiosi vedono la dimensione sociale dello sviluppo sostenibile come derivazione delle altre. Altri la considerano, invece, come una dimensione autonoma. Ciò ha comportato un moltiplicarsi di proposte e una fondamentale mancanza di chiarezza e univocità (Stiglitz-Commission, 2009; EQLS, 2012, 2016; Eurofond, 2014; OECD, 2015, 2020). Sintetizzando, le principali accezioni con cui viene utilizzato il termine sono due: precondizioni sociali necessarie ad uno sviluppo sostenibile (sul piano ambientale e di contesto) e specifiche qualità sociali e di costume da trasmettere intergenerazionalmente e tutelare come patrimonio della comunità (Sachs, 1999; Griessler e Littig, 2005).

### **3. Qualità della vita e sostenibilità sociale**

Cosa si intende, esattamente, con sostenibilità sociale? Si potrebbe pensare a un sinonimo di coesione sociale ma si tratta di un concetto più ampio e maggiormente dipendente da dinamiche strutturali e contestuali (vedi anche i capitoli di Gozzo e D'Agata e di Pantaleo). Questa complessità definitoria si semplifica, per certi aspetti, guardando agli obiettivi dell'Agenda 2030, che possono essere specificamente selezionati rispetto al piano sociale. Al contempo, ciascuna dimensione può includere e prevedere una molteplicità di indicatori.

A differenza della coesione sociale, infatti, nel caso della letteratura sulla sostenibilità sociale, una certa discrezione e variabilità relativamente agli indicatori di riferimento è ritenuta non solo accettabile ma anche auspicabile perché lo stesso concetto di sostenibilità sociale è fluido e flessibile, relativo a quanto necessario, in ogni specifico contesto, per garantire il delicato equilibrio tra priorità sociali, economiche e ambientali. Con il termine ci si riferisce alla realizzazione di pratiche sociali, scelte collettive, dimensioni culturali che producono senso di comunità, benessere sociale e condivisione. La concretizzazione di queste condizioni può, però, avvenire seguendo vie diverse e solo nel caso dei paesi sviluppati si propone quello che, nei fatti, appare quasi un sinonimo di coesione sociale. I principali disagi sociali in queste aree derivano, infatti, proprio dalla mancanza di

collante sociale, solipsismo e marginalizzazione di determinate categorie vulnerabili. Nelle aree in via di sviluppo, invece, i bisogni sociali si aggan- ciano strettamente a quelli di base e non possono da questi prescindere: se non si garantisce l'accesso a risorse e il soddisfacimento di bisogni di base per tutta la popolazione, difficile che emergano i così detti bisogni secondari come definiti originariamente da Maslow. In generale e per chiunque, è noto che bisogni primari come quelli di una casa, acqua potabile, cibo e riscaldamento precedono la stessa percezione dei bisogni secondari di autorealizzazione, inclusione, relazionalità (Maslow, 1954; Tullio-Altan, 1974; Inglehart,1983). Quello che distingue i contesti, in tal senso, è la quota di cittadini a cui è garantito l'accesso alle risorse funzionali per il soddisfacimento dei bisogni di base e, di conseguenza, la differente coerenza attribuita ai bisogni primari rispetto a quelli definiti come secondari: di istruzione, inclusione, integrazione, ecc. (Addeo e Bottoni, 2016). I paesi sviluppati garantiscono la protezione da forme estreme di povertà per tutti i cittadini e pongono, quindi, le condizioni per cui il concetto di sostenibilità sociale si approssima a quello di coesione, nel senso specifico di *collante* sociale. Non si esclude che, anche in questi contesti, persistano condizioni di povertà estrema e forti disuguaglianze da cui la distinzione tra Modelli Sociali Europei<sup>1</sup> (MSE) più o meno efficaci. Per quanto anche nel contesto occidentale si possano riscontrare grandi differenze locali rispetto alla garanzia di benessere generalizzato ed eque condizioni, la garanzia dei livelli minimi di sussistenza per tutta la popolazione diventa cogente per i paesi in via di sviluppo, con effetti che incidono fortemente su tutti i pilastri della sostenibilità.

Il tema dell'equilibrio tra le diverse istanze di sostenibilità non è, d'altronde, secondario in quanto la crescita economica potrebbe presentare una correlazione negativa con altri ambiti altrettanto importanti della qualità della vita, come il tempo libero a disposizione, la qualità dell'atmosfera, ecc. (Addeo e Bottoni, 2016) per cui l'equilibrio tra il pilastro sociale, economico e ambientale della sostenibilità rimane, sempre e in ogni contesto, delicato. Proprio per questo, nella definizione degli indicatori cogenti, il riferimento al *contesto* rimane fondamentale e la definizione di *benessere* è relativa. Il tema non è, in effetti, inedito e rinvia al dibattito sulla qualità della vita. Al momento di individuare gli indicatori utili per rilevare la qualità della vita nei diversi contesti, infatti, è emersa l'esigenza di definire indicatori e sistemi di rilevazione che non fossero solo monetari (Stiglitz,

---

<sup>1</sup> Come verrà descritto nel lavoro, i Modelli Sociali Europei di fatto si sovrappongono ai tradizionali modelli di welfare.

Sen e Fitoussi, 2009). Quattro linee guida generali utili sono state, allora, individuate da una commissione ad-hoc istituita da Sarkozy:

- la percezione individuale, criterio che rinvia a ciò che viene reputato importante per la vita quotidiana dai singoli individui (da cui emersero temi riferiti a qualità delle istituzioni e al senso di appartenenza);
- la disuguaglianza e diversità, criterio che rimanda alla questione del crescente divario tra classi ricche e meno ricche per cui gli stessi Stati in cui si registrino buone performance macroeconomiche aggregate non necessariamente rilevano miglioramenti negli standard di vita dei cittadini o riduzioni delle disuguaglianze;
- natura multidimensionale della qualità della vita, che chiama in causa una serie di problemi di carattere concettuale e definitorio (dimensioni più importanti, unità di analisi, indicatori, ecc.);
- la dimensione, appunto, della sostenibilità che fa riferimento non allo stato delle cose attuali ma incorpora in sé il riferimento al futuro, dei limiti e dei rischi endogeni alle scelte attuali.

I diversi tentativi di tradurre il concetto di qualità della vita in domini e indicatori sono, infine, riconducibili a due filoni: quello scandinavo, incentrato sull'individuazione di condizioni oggettive e quello americano, focalizzato sugli aspetti soggettivi (Addeo e Bottoni, 2016). Questi approcci introducono anche all'analisi del rapporto tra concetti quali quello di sostenibilità e qualità della vita e l'efficacia degli impatti di misure assistenziali, modelli di welfare e condizioni contestuali.

Certamente, infatti, già guardando a questi esempi è possibile ricostruire modelli di welfare e contesti distinti, a seconda delle priorità considerate e dei relativi investimenti in politiche e interventi.

Il primo approccio, scandinavo, ha portato a individuare indicatori riferiti al *level of living*, definiti da 9 sottodimensioni (salute e accesso alle cure, impiego e condizioni lavorative, risorse economiche, istruzione e *skills*, integrazione socio-famigliare, *housing*, sicurezza, tempo libero, risorse politiche). Il secondo approccio, americano, fa riferimento a indicatori di tipo soggettivo e cioè che necessariamente richiedono l'elaborazione di un'opinione individuale, rilevazione di atteggiamenti e percezioni soggettive. Secondo l'*American Quality of Life* lo scopo dello sviluppo di qualsiasi società deve essere il miglioramento del *subjective well-being* (SWB), valutato in base alla soddisfazione e felicità del soggetto (Schwartz e Strack, 1991). Si distinguono, in questo senso, tre accezioni di qualità della vita soggettiva. Tutte le proposte distinguono, in effetti, tra un piano cognitivo e una dimensione emotiva e/o affettiva ma nel primo caso (Diener e Suh, 1997) si richiama all'intensità emotiva mentre nel secondo (Argyle, 1996) alla frequenza

di sentimenti e stati d'animo positivi piuttosto che negativi. Una terza accezione (Veenhoven, 1996), invece, richiama ad una condizione generale di felicità (*happiness*), distinguendo poi tra percezione positiva delle esperienze e effettivo raggiungimento degli obiettivi o aspirazioni individuali.

Il piano della sostenibilità è connesso a quello della qualità della vita divenendo, come detto, una parte costitutiva della stessa e – in effetti – diversi tra gli indicatori descritti costituiscono anche degli obiettivi di riferimento del piano per la sostenibilità (SWG). Un concetto particolarmente interessante, considerando il rapporto tra sostenibilità sociale e qualità della vita, è quello di *livability* (Veenhoven, 1996) che rinvia al perdurare di condizioni positive atte a garantire che un contesto sia *vivibile*, cioè in grado di assicurare ai cittadini la soddisfazione adeguata dei propri bisogni. Seguendo questo ragionamento, l'autore propone di operativizzare il concetto attraverso indicatori di *input* e di *output*. I primi si riferiscono alle condizioni di vita di una nazione (ricchezza, scolarizzazione, uguaglianza sociale, ecc.), i secondi al grado in cui le persone crescano bene e in salute (lunghezza media della vita, percezione individuale di felicità, salute fisica e mentale e percezione individuale dello stato di benessere soggettivo). La proposta dell'autore è quella di costruire infine un indice sintetico, denominato *happy life-expectancy* che tenga conto di entrambe le dimensioni. Addeo (2016) sottolinea come proprio la distinzione tra indicatori di input e output appaia forzata. In altri termini, seppure in generale l'idea è interessante e gli indicatori di rilievo, la rigidità della logica sottesa si scontra con i criteri tesi a valutare la validità degli indicatori stessi, di natura stipulativa e quindi relativa ad obiettivi e ambiti che possono essere molto diversi, rispetto ai quali input e output possono essere ridefiniti. Questo è ancor più rilevante qualora si faccia riferimento al piano della sostenibilità, per cui esiti e precondizioni possono essere mutevoli così come logiche e dinamiche da tenere sotto controllo, a seconda delle caratteristiche e criticità contestuali.

Un altro aspetto rilevante quando si parli del rapporto tra qualità della vita e sostenibilità sociale è il concetto di *Social Quality* (Bech, van der Maesen e Walker, 1998), definito come il grado con cui i cittadini possono partecipare alla vita economica e sociale della propria comunità, sotto condizioni che migliorino il benessere sociale e il potenziale individuale.

Questa definizione rinvia a temi che impattano su quattro elementi portanti: sicurezza economica, grado di inclusione sociale, livello di coesione sociale e *empowerment* dei cittadini. Queste dimensioni e il focus sul coinvolgimento attivo dei cittadini, pur non individuati specificamente in relazione al tema della sostenibilità sociale, sono di rilievo rispetto al concetto indagato. Contesti che garantiscano il coinvolgimento attivo dei

cittadini in relazione alle decisioni sui temi indicati sono, infatti, resilienti e dotati di meccanismi e processi endogeni che permettono, potenzialmente, di adattarsi ai cambiamenti in corso mantenendo condizioni di vivibilità (nell'accezione di cui sopra) nel lungo periodo. A questo punto, dovrebbe essere chiaro che tutti gli elementi indicati sono di rilievo quando si parli di sostenibilità sociale, così come sarà chiara la ragione sottesa alla difficile specificazione del termine: la dipendenza contestuale. Se per sostenibilità sociale si intende la capacità di garantire condizioni di vivibilità e qualità sociale della vita nel lungo periodo, questo vuol dire tener conto di quelli che sono punti di forza e debolezza dei diversi contesti e lavorare per ridurre i secondi, tenendo conto anche delle sfide legate agli altri piani della sostenibilità e, in generale, alla complessità della società del rischio.

#### **4. Gli approcci multi-pilastro**

Quanto detto finora ci permette di individuare quali sono le caratteristiche salienti del concetto di sostenibilità sociale, distinguendolo da temi affini come quelli della coesione sociale e del capitale sociale.

Un aspetto peculiare è quello della dipendenza contestuale e quindi quello della relativizzazione di indicatori, dimensioni, misure di intervento rispetto a problematiche e urgenze territorialmente definite. Un altro punto-chiave è quello del riferimento al rischio, che comporta l'individuazione di dinamiche e processi di adattamento a cambiamenti prevedibili, pensati anche in un'ottica di lungo periodo. Un ulteriore tratto peculiare è quello della relativizzazione del peso di questa dimensione in rapporto a quella della sostenibilità economica e ambientale.

I piani sociale, economico e ambientale sono tutti rilevanti per qualunque proposta di intervento che adotti a riferimento il *Rapporto Brundtland*. Questo non vuol dire, però, che i tre pilastri si riferiscano a condizioni uniformi o dinamiche conciliabili. Il peso relativo di ciascun piano può essere definito diversamente attribuendo eventualmente, di caso in caso, priorità ad un pilastro piuttosto che un altro. Certamente le aree in via di sviluppo hanno una mappa delle priorità differente da quella delle aree sviluppate. L'analisi di questi contesti, di conseguenza, dovrà considerare indicatori di sviluppo sociale sostenibile che possono essere anche molto diversi da quelli utilizzati per rilevare la coesione sociale, mentre la relazione sostenibilità sociale-coesione sociale si approssima per i contesti sviluppati (Vallance *et al.*, 2011).

Queste chiavi di lettura caratterizzano studi e analisi multi-pilastro. I lavori centrati sul modello a un solo pilastro concentrano, invece, l'at-

tenzione solo o prevalentemente sulla sostenibilità ambientale. L'obiettivo, adottando questa accezione, sarebbe unicamente limitare sprechi e garantire la tutela dell'ambiente, mentre le questioni socialmente rilevanti verrebbero considerate esclusivamente nella misura in cui avessero un impatto sul piano ecologico. Sulla base della stessa logica, le istituzioni sociali sarebbero rilevanti per l'analisi solo in quanto, attraverso l'azione di queste, fosse possibile promuovere uno stile di vita rispettoso dell'ambiente.

Il modello multi-pilastro, d'altronde, pone l'accento su esigenze economiche e sociali in quanto considerate ugualmente legittime: che il presupposto implicito sia la sola priorità della tutela dell'ambiente è messo, in questo caso, in discussione.

L'integrazione tra i tre pilastri e la questione del rapporto tra sviluppo sociale e sviluppo ecologico hanno spinto diversi autori a proporre approcci specifici. Boyer *et al.* (2016) indicano cinque modi diversi in cui il concetto di sostenibilità sociale è stato applicato in letteratura e nella pratica:

1. *sostenibilità sociale come pilastro a sé stante*. Separata dalle preoccupazioni tipiche di chi fa riferimento ai temi della sostenibilità ambientale ed economica, la sostenibilità sociale ha un significato indipendente dagli altri pilastri e può esistere sia accanto agli altri pilastri sia separatamente;
2. *sostenibilità sociale come vincolo ai pilastri economici e ambientali*. La sostenibilità sociale ha, in questo caso, un significato che dipende dagli altri pilastri e lo sviluppo sostenibile deve essere considerato come l'esito di un processo di conciliazione tra priorità di equità sociale, di sviluppo economico e di protezione ambientale;
3. *sostenibilità sociale come fondamento degli altri pilastri della sostenibilità*. La sostenibilità sociale costituisce lo stock di capitale sociale necessario per lo sviluppo economico e ambientale quindi può compensare le carenze del capitale economico o ecologico, mentre gli investimenti nello sviluppo sociale possono migliorare l'economia e l'ambiente fisico;
4. *sostenibilità sociale come meccanismo causale di cambiamento ambientale ed economico*. Non è una precondizione, ma piuttosto uno stimolo per il progresso economico e ambientale. Da questa prospettiva, il progresso ambientale è stimolato da cambiamenti sociali come modalità alternative di pensare, interagire o governare;
5. *sostenibilità sociale basata sul luogo, orientata al processo e pienamente integrata*. In questo caso, valori e costumi storicamente separati, analizzati in discipline diverse, sono pienamente integrati per creare modelli di sviluppo sostenibile e dipendenti dal contesto.

Le analisi qui proposte, pur condividendo sul piano normativo il presupposto secondo cui i diversi pilastri debbano essere considerati come *dialoganti*, si concentrano sull'analisi delle diverse condizioni che favoriscono o limitano la sostenibilità sociale nei contesti analizzati.

Una interessante concettualizzazione, presa a riferimento, riguarda l'accezione sociale di sostenibilità ed è il modello SOLA (abbreviazione di "sosiaalinen laatu", cioè "qualità sociale" in finlandese) proposto da Piper *et al.* (2019). Gli autori definiscono il concetto in chiave interdisciplinare e multilivello, nell'ambito di una cornice comprensiva strutturata su piani paralleli e sovrapposti, inclusi i livelli riferiti al contesto sociale e agli standard etici. La proposta distingue tra due insiemi di indicatori sociali riconducibili a approcci differenti: il riferimento alla *qualità della vita* e al *capitale sociale*. Entrano in gioco così, il piano strutturale e quello relazionale. Si propone, in particolare, la necessità di distinguere tra dimensioni culturale-politica (Maggee *et al.*, 2013) e percezione della qualità della vita (vedi ad esempio il sistema europeo degli indicatori sociali).

La confusione che emerge parlando di sostenibilità sociale, secondo questa proposta, dipende da una errata specificazione teorica e combinazione di dimensioni e categorie. Quel che riguarda i domini della vita (lavoro, tempo libero, attività politiche, ecc.) non andrebbe confuso con dimensioni strutturate teoricamente. Questo perché i domini che si riferiscono alla vita quotidiana possono cambiare in modo significativo a seconda della società cui si fa riferimento e quindi, se stiamo cercando una cornice per comparare società o qualità individuali, abbiamo bisogno di un insieme più astratto di dimensioni di riferimento.

Un aspetto rilevante del modello SOLA è la logica di riferimento, co-evolutiva, secondo cui il miglioramento delle condizioni non dipende tanto e solo dall'applicazione d'autorità di *best practices* definite rigidamente e dall'alto, magari univoche e su diversi contesti, ma è il risultato di un processo complesso e di crescita comune che richiede capacità di *problem solving* e consapevolezza delle potenzialità contestuali (quindi anche conoscenza di prima mano del contesto studiato), mentre il piano normativo (definito *telico*), rinvia a valori o principi che sottendono un'effettiva conoscenza scientifica.

Ci sono due aspetti da considerare: quello *pragmatico*, della definizione dei referenti e quello *normativo*, della specificazione degli obiettivi.

Sul primo versante, emerge che concetti essenziali come quello di qualità della vita, sostenibilità, relazionalità richiedono l'individuazione di standard necessari per la loro valutazione. In tal senso, gli autori sottolineano che la specificazione di questi concetti è troppo spesso delegata ai *policy makers*. Si tratta di concetti che sono complessi e richiedono non so-



lo una definizione teoretica ma anche operativa. I principi etici universali, necessari per garantire migliori condizioni di vita e opportunità a chiunque in una società, sono difficili da definire operativamente e univocamente (si pensi all'esplicitazione di quanto viene definito come dignità umana, libertà, giustizia sociale, equità, solidarietà, ecc.). Secondo la prospettiva SOLA, si dovrà fare riferimento ai progressi della scienza nei diversi settori. Tuttavia, l'accezione di *buona società* o di *bene comune* implica un orientamento di valore che non necessariamente coincide con il principio scientifico di sospensione del giudizio (che, comunque, sottende un elemento normativo) e, come emerge già in riferimento agli studi sulla sostenibilità ambientale, non è sempre facile valutare quanto si sia andati oltre il piano della sostenibilità, quando le condizioni siano, di fatto, non più sostenibili.

In secondo luogo, rispetto al piano normativo, il tema della sostenibilità sociale rinvia ai concetti di azione sociale, pratica sociale e *agency*, incoraggiando le riflessioni e implicazioni in relazione alla possibile influenza delle azioni collettive sulle politiche sociali. Si fa qui riferimento al tema della capacità di intermediazione e dei suoi limiti distinguendo una accezione *forte*, secondo cui la qualità sociale media tra processi e loro interdipendenza e quindi è essenziale per la valutazione della sostenibilità, e una posizione *debole* che accetta l'importanza dei processi di intermediazione in termini di meso livello distinto da un macro-livello strutturale e un micro-livello individuale o familiare. La posizione debole attribuisce importanza relativa ai livelli di intermediazione, definiti come cangianti in ciascuna società, e tende a sovrapporre la dimensione sociale a quella del capitale sociale (nelle sue accezioni relazionali di *bridging* e *bonding*). L'approccio SOLA cerca di integrare le due strategie di analisi distinguendole in termini di modelli esplicativi e, così facendo, mette in evidenza la complementarità dei due approcci: uno centrato sull'analisi del piano strutturale e definizione di standard di qualità della vita, l'altro incentrato sulla definizione della qualità/capacità relazionale. Si noti che questa può essere per certi versi una evoluzione di quella che è stata definita, nel paragrafo precedente, *Social Quality* (Bech, van der Maesen e Walker, 1998).

## 5. Una questione di valutazione

Finora ci si è concentrati su quello che il modello SOLA definisce come piano telico e normativo. Rimane, però, da stabilire quali sono i criteri e gli strumenti per una rilevazione e valutazione delle condizioni di sostenibilità sociale e quale il peso degli altri pilastri rispetto al focus tematico. Il sistema di indicatori più completo per misurare lo sviluppo sostenibile

– comprese le sue dimensioni sociali – è adottato dalle Nazioni Unite ed è il *Global indicator framework for the Sustainable Development Goals*, definito qui come sistema di indicatori SDG (vedi il capitolo di Pantaleo). Il quadro di indicatori è stato sviluppato con finalità pragmatiche, in quanto meccanismo di *follow-up* e revisione rispetto all’attuazione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. L’obiettivo è quello di monitorare i cambiamenti, garantire la responsabilità degli attori politici e informare sui processi decisionali. La documentazione non delinea, però, esplicitamente quali indicatori si riferiscono alla dimensione sociale dello sviluppo sostenibile in quanto la logica adottata nel lavoro preliminare – realizzato da UNECE, OCSE ed Eurostat (2008 e 2014) – proponeva originariamente un concetto unitario di sviluppo sostenibile (UNECE, 2014). L’obiettivo era quello di definire indicatori di sviluppo sostenibile che *prestassero la dovuta attenzione al benessere umano attuale, compresa la sua distribuzione tra i Paesi e all’interno di essi, nonché agli aspetti intergenerazionali del benessere umano*. In questo senso, più che scindere tra ambiti sociali, economici e ambientali, è prevalsa una distinzione concettuale tra: benessere *qui e ora*, benessere delle generazioni future (*dopo*); benessere in altri Paesi (*altrove*). Il punto di vista originario è dunque olistico e il tentativo quello di mostrare l’importanza di una crescita *di tutti e per tutti*, sulle diverse linee di evoluzione. La decisione di non scindere dimensioni e indicatori rispetto ai pilastri della sostenibilità è quindi teoricamente orientata ma, successivamente, emergerà la necessità di specificazione, proprio a fini valutativi e pragmatici.

Gli indicatori di sviluppo sostenibile SDG direttamente riconducibili al piano della sostenibilità sociale sono, in particolare, riferiti agli obiettivi: lotta alla povertà, crescita e benessere, istruzione di qualità, equità di genere, riduzione delle disuguaglianze e pace, giustizia sociale e rafforzamento delle istituzioni. Questi sono certamente principi che hanno un forte impatto sociale e quindi da prendere in considerazione quando si vogliono studiare le dinamiche in attinenza (vedi anche il capitolo di Pantaleo).

Un altro riferimento utile per la ricostruzione di indicatori e dimensioni sociali della sostenibilità è il pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR), proposto dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione nel 2017, orientato a definire specificamente risultati occupazionali e sociali efficienti nel rispondere alle sfide attuali e future, soddisfare i bisogni essenziali delle persone e garantire una migliore attuazione dei diritti sociali (*European Commission, 2017a, p. 8*). L’azione EPSR presenta molti elementi in comune con la strategia SDG ma è specificamente orientata a definire la strada da seguire per la promozione di un’Europa sociale, più che centrata sulla realizzazione di uno sviluppo sociale sostenibile. A dif-

ferenza degli SDG, il focus non è tanto centrato sugli obiettivi specifici da raggiungere quanto, piuttosto, sul monitoraggio dei progressi complessivi degli Stati membri rispetto agli indicatori osservati. Il piano valutativo rimane, però, centrale: gli Stati membri vengono classificati in sette gruppi, dai migliori risultati alle situazioni critiche, tenendo conto della media UE (*European Commission*, 2017b). Oggi non si mira a costruire un indice di sostenibilità sociale che copra congiuntamente i diversi pilastri e tutti gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Sebbene alcuni indici di sviluppo comprendano aspetti ambientali e sociali, la maggior parte di essi non mira a misurare lo sviluppo sostenibile nel suo complesso. È stato sostenuto che i diversi pilastri non possono essere considerati isolatamente e che la sostenibilità sociale dovrebbe essere esaminata in relazione all'ambientale e all'economica (Partridge, 2014). Tuttavia, i piani e interventi non sempre sono assimilabili e addirittura il miglioramento rilevabile su un pilastro può comportare peggioramenti sugli altri per cui, sul piano metodologico, la strategia migliore sembra essere quella di un'analisi comparativa ma non congiunta degli esiti registrabili su ciascuna dimensione. È, cioè, importante mantenere distinti i processi e le dinamiche rilevabili per ogni ambito.

Kaivo-Oja *et al.* (2014) analizzano le interrelazioni tra le diverse dimensioni della sostenibilità misurate dal *Sustainable Society Index*. Gli studiosi scoprono così che esiste una forte correlazione negativa tra il benessere umano e quello ambientale. Inoltre, il *trade-off* tra benessere economico e ambientale sta diminuendo e le dimensioni sono sempre meno collegate. Questa analisi delle interconnessioni si ripercuote sulla costruzione degli indici. La distinzione tra pilastri e indici diventa quindi non solo opportuna ma necessaria anche per riflettere sulle interazioni (non sempre virtuose) e quindi possibili rischi innescati su un piano o sull'altro, alla ricerca di un equilibrio che rimane labile e richiede comunque la valutazione di priorità e un approccio normativo. L'assenza di consenso scientifico sulla relazione quantitativa tra gli indicatori della sostenibilità è uno dei motivi per cui ad essi viene attribuito lo stesso peso. Sarebbe necessaria, oggi, un'ulteriore analisi delle specifiche dinamiche e meccanismi generativi rilevabili su ogni ambito e/o delle eventuali interdipendenze e causalità tra i diversi indicatori, processi e dimensioni.

Diversi tentativi di analisi congiunte sono, d'altronde, già realizzati e valutati. Un noto indice composito deriva dagli indicatori SDG ed è stato proposto nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. La misura composita sintetizza 85 indicatori di tutti i 17 SDG e copre tutti i 193 Stati membri delle Nazioni Unite. L'indice composito è calcolato come media aritmetica semplice dei 17 obiettivi. Nel 2019 l'Indice è stato sottoposto a un *audit* da parte del Centro di competenza sugli indicatori compositi e

i quadri di valutazione (COIN) della Commissione Europea presso il CCR (Papadimitriou *et al.*, 2019). Gli studiosi conclusero che l'indice si basa su dati affidabili e disponibili, che la copertura dei dati per gli indicatori inclusi è buona e che le graduatorie centrate sul peso dell'indice sono sufficientemente solide da consentire di trarre conclusioni significative.

Il timore principale è, tuttavia, che indicatori e obiettivi diversi possano compensarsi a vicenda. Ad esempio, un elevato punteggio registrato per la sostenibilità sociale potrebbe nascondere i rischi legati alla limitata sostenibilità ambientale, o viceversa. Si arriva infine alla conclusione che il processo di valutazione trarrebbe beneficio dallo sviluppo di sottoindici che coprano tutti gli SDG relativi allo sviluppo del piano sociale, economico o ambientale. Un'analisi di questo tipo, realizzata sugli indicatori SDG, ha mostrato che le misure rilevate per i pilastri sociali ed economici sono abbastanza omogenee, mentre il pilastro ambientale non è allineato (Delli Paoli e Addeo, 2019). Questo indica un disallineamento tra le politiche socio-economiche e ambientali e mostra, al contempo, come le azioni o logiche atte a consolidare obiettivi economici o sociali non possano di per sé compensare la mancanza di progressi sul piano ambientale.

Un ulteriore problema, specifico, è che i ricercatori non dispongono di una concettualizzazione univoca della sostenibilità sociale che possa essere utilizzata dai responsabili politici. La mancanza di consenso su una definizione potrebbe aver ostacolato lo sviluppo e l'attuazione di interventi politici atti a garantire che i programmi di sviluppo sociale siano conformi agli SDG. La letteratura sulla sostenibilità sociale evidenzia, in particolare, una sfida cruciale: la concettualizzazione dello sviluppo sociale *sostenibile* dovrebbe distinguerlo dallo sviluppo sociale in generale (Sachs *et al.*, 1999; Hajirasouli *et al.*, 2016).

Le definizioni di sostenibilità sociale si distinguono da quelle di sviluppo sociale in quanto mirano a individuare i requisiti sociali minimi per lo sviluppo a lungo termine (talvolta definiti come *capitale sociale critico*) e a identificare le sfide per il funzionamento stesso della società nel lungo periodo, date diverse condizioni. La sostenibilità sociale è, in tal senso, un concetto sfaccettato (oltre che multi-semantico), costituito da perlomeno tre anime:

- la sostenibilità dello *sviluppo*, riguardante i bisogni di base, la creazione di capitale sociale e la giustizia;
- la sostenibilità *ponte*, che riguarda i cambiamenti di comportamento per raggiungere gli obiettivi ambientali biofisici;
- la sostenibilità di *mantenimento*, che si riferisce alla conservazione delle caratteristiche socio-culturali di fronte al cambiamento e ai modi in cui le persone abbracciano o resistono attivamente a tali cambiamenti (Vallance *et al.*, 2011).

Considerando la sostenibilità sociale come una qualità della società, questa è raggiunta se il lavoro e i relativi accordi istituzionali:

- soddisfano un insieme esteso di bisogni umani;
- sono modellati in modo tale da preservare la natura e le sue capacità riproduttive per un lungo periodo di tempo;
- soddisfano le richieste normative di giustizia sociale, dignità umana e partecipazione (Griessler e Littig, 2005).

Un'ulteriore accezione, compatibile con le precedenti, è quella riferita all'integrazione socio-culturale, individuata come uno sviluppo (e/o una crescita) compatibile con l'evoluzione armoniosa della società civile, che favorisca un ambiente orientato alla convivenza di gruppi culturalmente e socialmente diversi, riconducendo l'integrazione sociale all'idea di un miglioramento della qualità della vita per tutti i segmenti della popolazione (Polese e Stren, 2000).

Uno strumento valido e affidabile di rilevazione è il sistema statistico che l'UE ha sviluppato per misurare le condizioni sociali dello sviluppo. Il sistema è stato utilizzato anche per misurare i progressi verso gli SDG delle Nazioni Unite e viene qui utilizzato per realizzare un'analisi specifica sulle attuali criticità della sostenibilità sociale (vedi il capitolo redatto da Pantaleo). Il vantaggio di questo strumento è che gli indicatori consentono un'analisi comparativa tra gli Stati UE, sebbene il discrimine tra sviluppo sociale sostenibile e sviluppo sociale in generale rimanga non specificato.

Sintetizzando vincoli e limiti individuati rispetto al piano dell'analisi della sostenibilità sociale, bisogna segnalare che il piano della definizione dei referenti empirici non può prescindere da quello *telico* e normativo: i buoni indicatori di sviluppo richiedono, cioè, definizioni chiare e interpretazioni normative che identificano l'essenza del problema e rispondono a interventi politici efficaci.

Concordare gli obiettivi di sostenibilità sociale e progettare i rispettivi target politici consentirebbe di interpretare normativamente gli indicatori di sostenibilità sociale nel contesto di un dilemma moderno: ciò che è buono per le persone potrebbe non esserlo per l'ambiente biofisico e viceversa. La sfida fondamentale della progettazione di indicatori di sostenibilità sociale è, infatti, che la sostenibilità sociale è un concetto multidimensionale la cui sostanza e il cui valore aggiunto si rivelano pienamente nelle sue interrelazioni con altri pilastri e dimensioni dello sviluppo sostenibile e l'analisi comparativa è frenata dalla mancanza di consenso scientifico sulla relazione quantitativa tra i pilastri dello sviluppo sostenibile e le sottodimensioni di tali pilastri.

L'analisi comparativa del concetto multidimensionale e relazionale di sostenibilità sociale potrebbe fare buon uso di misure composite che aggregano più indicatori delle condizioni sociali e dello sviluppo sociale. Un buon esempio è il *Sustainable Society Index* (SSI), che individua un parametro di riferimento della sostenibilità sociale separatamente, copre solo limitate sottodimensioni e obiettivi di sviluppo sociale (sostenibile) e non prevede un'aggregazione con gli indicatori riferiti agli altri pilastri. Un passo avanti sarebbe quello di sviluppare un indice di sostenibilità della società che copra tutti gli SDG cruciali per le politiche di sviluppo sostenibile dell'UE. Allo stesso modo, l'interpretazione di un indice di sostenibilità sociale composito potrebbe trarre vantaggio dalla ponderazione dei pilastri sociale, economico ed ambientale, in termini di utilità nella definizione degli obiettivi politici. Infine, è necessaria una forma di aggregazione non compensativa se si vuole evitare che un elevato sviluppo sociale vada a scapito di un basso sviluppo ambientale o viceversa.

## **6. Il piano politico: un Modello Sociale Europeo?**

Un ultimo aspetto da richiamare riguarda il piano politico e dell'uniformità contestuale. Il concetto di sostenibilità sociale viene definito, infatti, come un criterio-guida con potenziali impatti sulla costruzione di un unico Modello Sociale Europeo (MSE), perlomeno nei termini di un diffuso standard di benessere sociale garantito.

In estrema sintesi, il MSE sarebbe costituito da alcuni valori fondanti (diritti individuali, solidarietà, libertà di contrattazione, ecc.) e da alcuni tratti istituzionali caratteristici quali l'universalismo tendenziale del welfare e la regolazione del mercato del lavoro e del sistema delle relazioni industriali (Cavalli e Martinelli, 2015; Moro, 2017). Il concetto presenta però anche molti limiti, tanto che quello di un'Europa sociale è stato considerato come uno dei concetti più elusivi degli studi europei e dei dibattiti politici (Ferrera, 2016), finendo per essere contestato come unico modello di riferimento in Europa. Seguendo questa tesi, nel corso del processo di integrazione europea si sarebbe creata un'asimmetria fondamentale fra le politiche che sostengono l'efficienza del mercato e quelle che promuovono la protezione e l'uguaglianza sociale (Scharpf, 2002), per cui le politiche economiche si sono sempre più *europizzate* mentre quelle sociali sono rimaste di competenza nazionale. Questo stato di cose ha fatto sì che la convergenza dei diversi paesi europei verso un modello di protezione sociale omogeneo non approdasse a effettiva tutela generale di diritti nuovi e sostanziali ma, al contrario, permettesse solo di rimuovere gli ostacoli

– costituiti anche dalle legislazioni sociali nazionali – alla libertà di mercato e alla competizione.

L'intenzione originaria era, piuttosto, quella di creare un insieme di politiche, regole e principi stabiliti nell'ordinamento giuridico UE a tutela dell'uguaglianza, sottolineandone la priorità rispetto ad ogni rischio di subordinazione gerarchica ai mercati (Polomarkakis, 2019, p. 4).

I relativi prerequisiti fondamentali (Sachs, 1999, pp. 32-33) implicano condizioni di pari opportunità, equità economica, diffusione di solidarietà e tolleranza ma anche, inutile negarlo, un certo benessere socioeconomico diffuso (come dimostra l'allineamento rilevato tra i pilastri sociale ed economico). Poste queste premesse, l'effettiva garanzia di standard di sviluppo sociale omogenei non è sempre raggiunta con gli stessi esiti. La ricezione locale dei principi è stata realizzata con modalità difformi nei diversi contesti, venendosi a prefigurare condizioni non sempre eque, sovrapponibili ai tradizionali modelli di welfare già noti (Esping Andersen, 1990). Se questa può essere percepita come una vanificazione, nei fatti, dell'originario intento omologante, il permanere di un orientamento alla costruzione di un'unica via sociale europea rimane essenziale anche solo come ideale da raggiungere, evitando che i paesi si ritrovino in condizioni eccessivamente difformi rispetto alla tutela dei diritti umani e sociali.

Il tentativo di costruire un MSE unico è, quindi, al momento fallito. Questo il motivo per cui si parla qui non di un MSE o una singola via europea alla sostenibilità sociale ma di casi studio o di Modelli Sociali Europei (che ricalcano di fatto i tradizionali modelli di welfare), distinguendo – sulla base delle considerazioni di Sapir (2005) – il MSE: mediterraneo, nordico, anglosassone e continentale. Si considerano qui, inoltre, anche i paesi dell'Est-Europa aderenti all'UE, la cui omogeneità interna è ancora oggetto di interesse e dibattito (Deacon, 2000; Fenger, 2007; Ferge, 2001; Rys, 2001; Sengoku, 2004).

Quella proposta da Sapir è una partizione di fatto rispondente alla distinzione tra modelli di welfare (Esping Andersen, 1990, 1996). Pur consapevoli delle specificità localmente individuabili e del dibattito in corso sulla validità di questa distinzione, appare qui come l'opzione migliore quando si vogliono valutare comparativamente misure e opportunità disponibili sul piano Europeo, distinguendo aree internamente omogenee o, se si vuole, più simili tra loro rispetto ad altre. Le garanzie di sostenibilità sociale si incrociano, d'altronde, con condizioni contestuali, politiche, culturali, sociali e relazionali e il criterio di delimitazione del contesto in analisi dipende, infine, sempre dagli obiettivi che ci si pone.

È evidente che ciascuno dei modelli produrrà particolari equilibri o squilibri strutturali, dovuti alle scelte nella distribuzione di risorse, oppor-

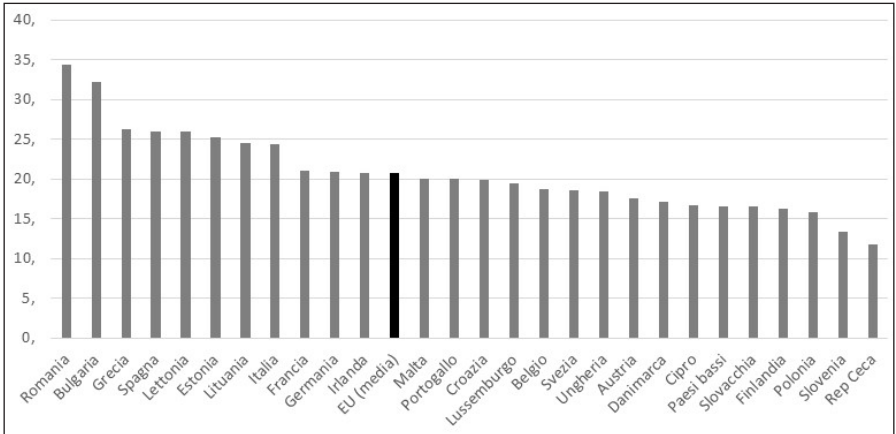
tunità, rischi e bisogni. Queste scelte derivano, a loro volta, da un certo clima culturale diffuso e orientamenti sedimentati nel tempo. Secondo Sapir (2005), ogni modello di welfare può essere classificato considerando le scelte politiche orientate a ridurre la povertà, proteggere contro i rischi del mercato del lavoro e aumentare le ricompense per la partecipazione dei lavoratori.

Questi elementi, noti indicatori di benessere sociale, favoriscono partecipazione, sentire comune, solidarietà, accoglienza e propensione alla tolleranza, diventando condizioni necessarie per la presenza di coesione sociale (Addeo e Bottoni, 2016) e fondamentali anche per la genesi di un contesto socialmente sostenibile. Di fatto e per ciascuna area, si configura un equilibrio instabile tra queste condizioni. Di seguito si aggiorna l'analisi proposta dallo stesso autore, integrandola con il contesto Est-europeo, al fine di testare la attuale validità di questa distinzione.

### 6.1 Riduzione della povertà

Riguardo la condizione di povertà, ciascun contesto può essere distinto tenendo conto di due elementi: la quota di popolazione a rischio di povertà e la capacità dei modelli sociali di ridurre disparità economiche e disuguaglianza. Per quel che riguarda il primo aspetto, considerando i paesi UE (Fig. 1) nel 2022, si rileva una quota media del 20,7% di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. La quota si mantiene sostanzialmente invariata rispetto al dato del 2020.

Fig. 1 - Soggetti a rischio di povertà (UE)



Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat, 2021

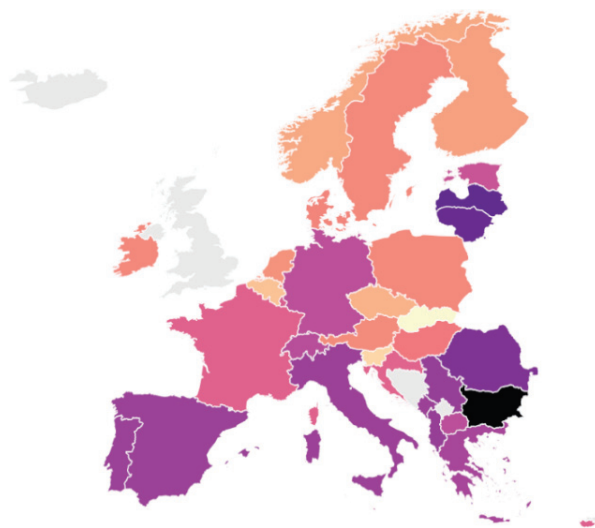


Già in questo caso si possono distinguere delle specificità, sebbene vi siano alcune eccezioni. Emerge un'area caratterizzata da alte quote di soggetti a rischio rispetto al valore medio, sostanzialmente corrispondente al contesto mediterraneo (Spagna e Grecia in particolare) e dell'Est-Europa (Romania, Bulgaria, Lettonia e Estonia in particolare), mentre un'altra area è prossima al valore medio ed è riconducibile al modello liberale e continentale (Francia e Germania in particolare). L'area che presenta valori particolarmente bassi corrispondente, infine, al Nord Europa.

## 6.2 Il peso della disuguaglianza

Finora si è analizzato il rischio di povertà ma non la capacità politica di ridurre questo rischio. L'indice di Gini permette di valutare il livello di disuguaglianza diffuso, tenuto conto di imposte e trasferimenti economici, valutando così fino a che punto ogni modello sociale riduca effettivamente la povertà. Considerando questo dato emerge già una specificazione delle aree che ci consente di fare alcune considerazioni (Fig. 2). Ulteriori indicazioni emergono se si consideri la differenza tra la quota più ricca della popolazione e quella più povera.

Fig. 2 - Livelli di disuguaglianza (indice di Gini)

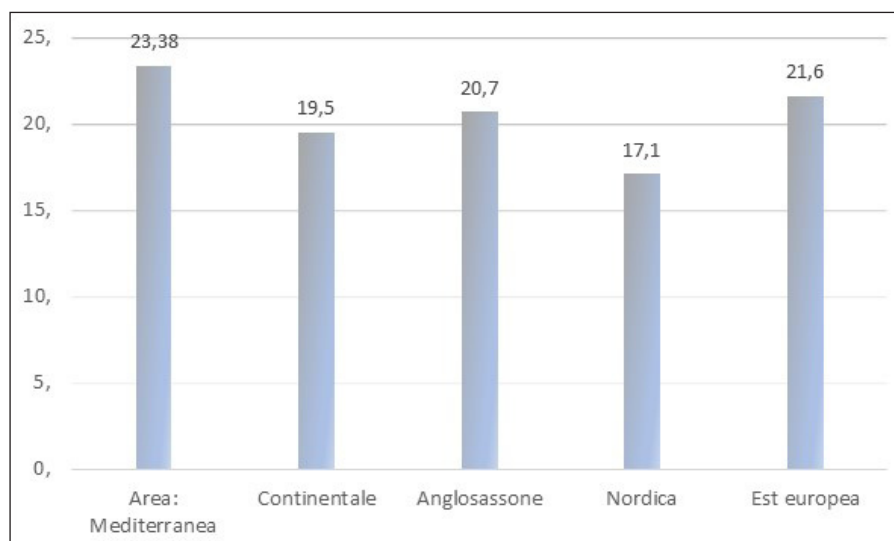


Fonte: Eurostat, 2021 – indice calcolato al netto dei trasferimenti sociali (ma includendo le pensioni)

Le aree più scure nella Fig. 2 sono quelle in cui emerge un maggior livello di disuguaglianza. Più chiara è la tonalità, minore è la disuguaglianza. Bisogna anche sottolineare che, concentrando l'attenzione sulle aree qui considerate e valutando la variazione tra il 2013 e il 2023, l'indice di Gini si è ridotto in media di 1,7 punti (escludendo le aree di Inghilterra, Svizzera e Norvegia per mancanza del dato aggiornato). Una riduzione del valore è auspicabile in quanto indica minore disuguaglianza, in alcuni paesi come Bulgaria (-3,5), Francia (-1,7) e Italia (-1) questa riduzione è stata più ampia che in altri. Le aree che presentano, invece, i più alti incrementi dell'indice sono Irlanda (+8), Lussemburgo (+4,5), Ungheria (+4,4), Portogallo (+3,4) e in generale tutta l'area dell'Est Europa (variazioni intorno ai +3, +4 in Polonia, Slovenia, Slovacchia e Romania).

Questi dati si riferiscono, però, complessivamente a condizioni che possono essere molto diverse tra loro: una riduzione di 3 punti in media su 10 anni, partendo da un livello di disuguaglianza molto elevato, implica una condizione che rimane di forte disuguaglianza. Attualmente, difatti, i livelli medi di disuguaglianza dei redditi registrati nelle diverse aree sono diversi (Fig. 3), con scarti medi massimi di oltre 6 punti.

Fig. 3 - Differenze medie tra indice di disuguaglianza nelle diverse aree

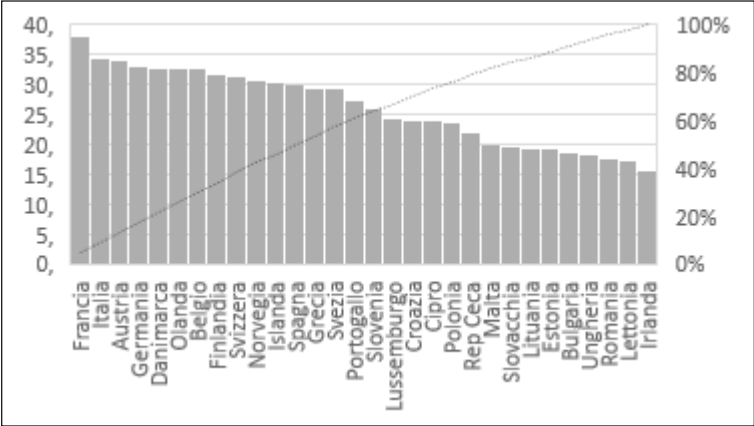


Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat, 2023

Dentro ciascuna area le condizioni sono abbastanza omogenee rispetto a questo tratto. Fa eccezione l'area dell'Est Europa che presenta grandi differenze tra contesti in cui c'è un alto o basso livello di disuguaglianza, con variazioni che vanno dai 34 della Romania ai 12 per la Repubblica Ceca. A livello aggregato, tuttavia, quest'area si avvicina a quella del Mediterraneo.

Infine, una quota maggiore di spesa sociale è, solitamente, associata ad una maggiore riduzione della povertà. Non sempre, però, questo avviene. Gli ultimi dati disponibili per le diverse aree UE risalgono al 2020 e mostrano un elevato livello di spesa sociale nelle aree del modello continentale e in Italia, seguite dall'area scandinava, dal modello mediterraneo e, infine, dall'Est Europa (Fig. 4).

Fig. 4 - Spesa sociale in Europa

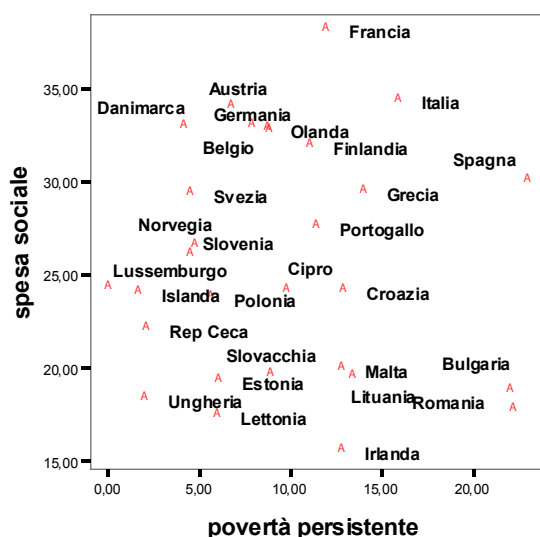


Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat, 2020

Un tratto specifico rilevato da Sapir (2005) è quello dell'efficienza della spesa pubblica, data dalla comparazione tra peso della spesa sociale e livello di povertà (Fig. 5). Alcuni studi hanno mostrato che i modelli anglosassoni e nordici sono più efficienti di quelli continentali o mediterranei, come emerge effettivamente anche dalla nostra analisi.

Considerando congiuntamente il livello di spesa sociale e il tasso di riduzione della povertà persistente al 2020, notiamo che Francia, Italia e Spagna sono aree che – pur investendo molto in spesa sociale – mantengono alti livelli di povertà strutturale. I paesi del Nord Europa, invece, riescono a mantenere effettivamente un valore particolarmente basso di povertà

Fig. 5 - Spesa sociale e povertà persistente nelle diverse aree UE



Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat, 2020 (2018 per Norvegia e Islanda)

persistente pur investendo elevate quote in spesa sociale. Emerge, infine, una bipartizione dell'Est-Europa. Sebbene nessuno dei paesi dell'Est-europeo presenti alti investimenti in spesa sociale (tratto comune in generale all'area liberale), alcuni di questi mostrano tassi davvero bassi di povert  persistente (Ungheria, Estonia, Slovacchia) e altri, invece, valori tra i pi  alti (Bulgaria, Romania).

### 6.3 Protezione contro i rischi del mercato del lavoro

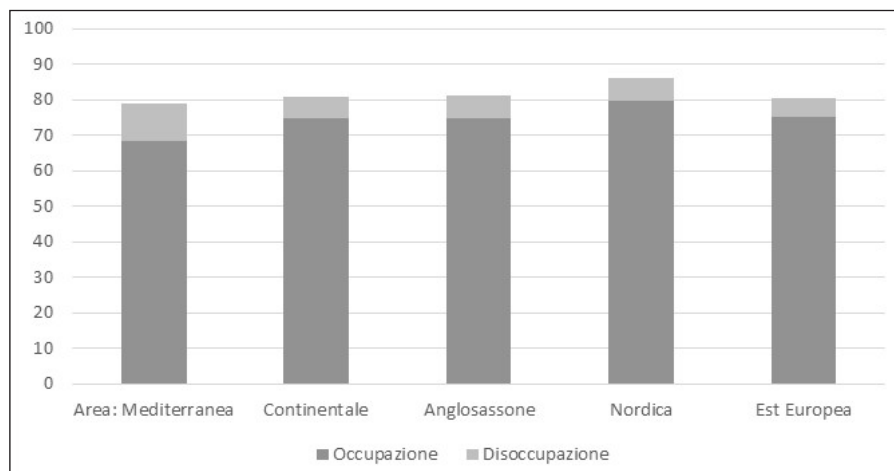
I meccanismi di protezione dall'instabilit  del mercato del lavoro dipendono dalla legislazione a tutela dell'occupazione e dai sussidi di disoccupazione. Si tratta di due meccanismi orientati a garantire l'equit  economica, speculari ma non necessariamente complementari. I paesi europei hanno scelto una posizione diversa nell'uso di questi due meccanismi di protezione. Queste differenze possono essere cos  sintetizzate (Sapir, 2005):

- MSE mediterraneo = alta tutela dell'occupazione;
- MSE nordico = alta protezione dalla disoccupazione;
- MSE continentale = alto livello di spesa su entrambi i fronti, rispetto alla media europea;

- MSE liberale = basso livello di spesa rispetto alla media europea. La protezione è soprattutto contro i rischi di disoccupazione mentre il livello di tutela dell'occupazione è limitato.

La valutazione di queste diverse scelte è un compito difficile e richiede una attenta analisi. In generale, esiste un consenso tra gli economisti sul fatto che la tutela dell'occupazione generi inefficienze entro le imprese. Certamente, comparando i tassi medi di occupazione e disoccupazione nel 2021, emerge la limitata efficacia del modello Mediterraneo (Fig. 6) a fronte di un'elevata efficienza del MSE nordico.

Fig. 6 - Tasso di occupazione e disoccupazione nelle diverse aree UE



Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat, 2021

È però il caso di sottolineare che quest'ultimo è un contesto caratterizzato strutturalmente da un alto livello di occupazione. Difficile infine valutare il dato dell'Est Europa a causa della forte oscillazione dei valori tra i diversi Stati. Guardando il valore aggregato, in ogni caso, quest'area, per questo parametro, sembra avvicinarsi più al trend liberale che a quello mediterraneo.

## 7. L'efficienza dei Modelli Sociali Europei

Sapir (2005) propone come metodo generale per la valutazione dei diversi MSE, l'incrocio tra due criteri: di efficienza (se il modello fornisce gli incentivi in modo da ottenere il maggior numero possibile di lavoratori, ovvero il più alto tasso di occupazione) e di equità (se il modello sociale mantiene un rischio relativamente basso di povertà). Utilizzando questi due criteri, le migliori prestazioni emergono per il modello nordico. Il modello continentale (rispondente al welfare corporativo) dovrebbe, invece, migliorare l'efficienza della spesa sociale e il modello anglosassone (welfare liberale) la garanzia di equità. Il modello mediterraneo è invece assolutamente insufficiente tenendo conto di entrambi i criteri.

Tab. 1 - Classificazione dei Modelli Sociali Europei (Sapir 2005)

<i>Equità economica</i>	<i>Efficienza della spesa pubblica</i>	
	<i>Elevata</i>	<i>Bassa</i>
<i>Elevata</i>	M.S. Nordico	M.S. Continentale
<i>Bassa</i>	M.S. Anglosassone	M.S. Mediterraneo

Alcuni economisti ritengono che, tra il modello continentale e quello anglosassone, quest'ultimo sia da preferire in quanto ottiene migliori risultati in materia di occupazione ed è quindi sostenibile nel lungo periodo (Sapir, 2005). Altri, d'altronde, non condividono questa opinione (Fitoussi *et al.*, 2000; Blanchard, 2004). Qui non si vuol prendere posizione, avendo individuato questi modelli a fini analitici e con un orientamento pragmatico, per descriverne limiti e potenzialità in chiave comparativa (vedi i capitoli redatti da Pantaleo; Gozzo e D'Agata; De Felice, Gozzo, Ragusa) o specificità tematiche e localmente individuate (vedi i capitoli redatti da Lipari e da Colloca). Bisogna aggiungere che certamente, le aree dell'Est Europa appartenenti all'UE, non considerate da Sapir nel lavoro del 2005, sono politicamente orientate verso un MSE liberale ma con un'efficienza della spesa pubblica non sempre ottimale. Le politiche volte a favorire l'imprenditorialità e l'occupazione si accostano alla presenza di povertà e disuguaglianza, forte dipendenza dalla famiglia d'origine e privatizzazione dell'assistenza sociale presentandosi una commistione di condizioni tipiche dei MSE liberale e mediterraneo. Si decide, quindi, quando viene analizzato, di mantenere separato il contesto dell'Est Europa e non unificarlo a quello liberale (vedi Gozzo e D'Agata).

## Bibliografia

- Addeo F., Bottoni G. (2016), “Coesione Sociale e regimi di welfare. Un’indagine empirica sugli Stati dell’Unione Europea”, in M. Del Forno (ed.), *Nel complesso mondo del welfare. Idee, metodi e pratiche*, Milano, FrancoAngeli.
- Argyle M. (1996), “Subjective Wellbeing”, in A. Offer (ed.), in *Pursuit of the Quality of Life*, New York, Oxford University Press, pp. 18-45.
- Beck W., van der Maesen L., Walker A. (eds.) (1998), *The Social Quality of Europe*, Bristol, Policy Press.
- Boyer R., Peterson N., Arora P., Caldwell K. (2016), *Five Approaches to Social Sustainability and an Integrated Way Forward*, «Sustainability», 8, 9, p. 878.
- Cavalli A., Martinelli A. (2015), *La società europea*, Bologna, Il Mulino.
- Caplan P. (2000), “Introduction: Risk Revisited”, in Caplan Pat (ed.), *Risk Revisited*, London, Pluto Press, pp. 1-28.
- Deacon B. (2000), *Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization*, «Journal of European Social Policy», 10, 2, pp. 146-161.
- Delli Paoli A., Addeo F. (2019), *Assessing SDGs: A Methodology to Measure Sustainability*, «Athens Journal of Social Sciences», 6, 3, pp. 229-250.
- Diener E., Suh E. (1997), *Measuring quality of life: Economic, social, and subjective indicators*, «Social Indicators Research», 40, 1-2, pp. 189-216.
- Deeming C., Smyth P. (eds.) (2018), *Reframing global social policy. Social investment for sustainable and inclusive growth*, Bristol, Policy Press.
- EQLS (2012), *Third European quality of life survey. Quality of life in Europe: Impacts of the crisis*, Luxembourg, Publications Ofce of the European Union.
- EQLS (2016), *European quality of life survey 2016*. February 10, 2018. [www.eurofound.europa.eu/surveys/european-quality-of-life-surveys](http://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-quality-of-life-surveys).
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Esping-Andersen G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Londra, SAGE Publications Ltd.
- Eurofond & Bertelsmann Stiftung (2014), *Social cohesion and well-being in Europe*, Bertelsmann Stiftung.
- European Commission (2017a), *European Pillar of Social Rights*. [https://ec.europa.eu/commission/files/european-pillar-social-rights-booklet\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/european-pillar-social-rights-booklet_en).
- European Commission (2017b), *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds*, SWD,127.
- Fenger H. (2007), *Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology*, «Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences», 3, 2, pp. 1-30.
- Ferge Z. (2001), “Welfare and Ill-fare Systems in Central-Eastern Europe”, in B. Sykes, B. Palier, M. Prior (eds.), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*, Basingstoke, Palgrave.
- Ferrera M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Giddens A. (1990), *Consequences of Modernity*, Cambridge, England, Polity Press.

- Giddens A. (1991), *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge, England: Polity Press.
- Giddens A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, England: Polity Press.
- Giddens A (1999), *Risk and Responsibility*, «Modern Law Review», 62, 1, pp. 1-10.
- Giddens A. (2002), *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives* (2nd ed.), Londra, Profile Books.
- Giddens A., Pierson C. (1998), *Making Sense of Modernity: Conversations with Anthony Giddens*.
- Griessler E., Littig B. (2005), *Social sustainability: A catchword between political pragmatism and social theory*, «International Journal for Sustainable Development», 8, 1/2, pp. 65-79.
- Hajirasouli A., Kumarasuriyar A. (2016), *The social dimension of sustainability: Towards some definitions and analysis*, «Journal of Social Science for Policy Implications», 4, 2, pp. 23-34.
- Inglehart R. (1977), *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton University Press.
- Kaivo-oja J., Panula-Ontto J., Vehmas J., Luukkanen J. (2014), *Relationships of the dimensions of sustainability as measured by the sustainable society index framework*, «International Journal of Sustainable Development & World Ecology», 21, 1, pp. 39-45.
- Maslow A.H. (1954), *Motivation and personality*, Harpers & Row.
- Maggee L., Scerri A., James P., Tho J.A., Pagham L., Hickmott S. (2013), *Reframing social sustainability reporting: Towards an engaged approach*. *Environment, Development and Sustainability*, 15, pp. 225-243.
- Moro G. (2017), *Il Modello sociale europeo fra complessità e ibridazione*, «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 517-530.
- OECD, European Commission, Joint Research Centre (2008), *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*, OECD Publishing.
- OECD (2015), *Measuring well-being and progress*, OECD Publishing.
- OECD (2020), *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9870c393-en>.
- Partridge E. (2014), "Social Sustainability", in A.C. Michalos (ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, pp. 6178-6186.
- Piper R., Karvonen S., Vaamara M. (2019), *The SOLA Model: A Theory-Based Approach to Social Quality and Social Sustainability*, «Social indicator research», 146, pp. 553-580.
- Piotrowska K., Rae G. (2018), *Divergence Not Convergence. The Strengthening of the post-Communist Welfare State Model in Central and Eastern Europe After European Union Expansion*, «Polish Sociological Review», 203, pp. 303-319.
- Polese M., Stren R. (eds.) (2000), *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*, Toronto, University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442682399>



- Polomarkakis A.K. (2019), *The European Pillar of Social Rights and the Quest for EU Social Sustainability*, «Social & Legal Studies», 29, 2, pp. 183-200.
- Papadimitriou E., Neves A.R., Becker W., European Commission & Joint Research Centre (2019), *JRC statistical audit of the Sustainable Development Goals index and dashboards*, [http://publications.europa.eu/publication/manifestation\\_identifier/PUB\\_KJ1A29776EN](http://publications.europa.eu/publication/manifestation_identifier/PUB_KJ1A29776EN)
- Rys V. (2001), *Transition countries of central Europe entering the European Union: Some social protection issues*, «International Social Security Review», 54, 2-3, pp. 177-189.
- Sapir A. (2005), *Globalisation and the Reform of European Social Models*, Bruegel, Policy Briefs.
- Sachs I. (1999), “Social sustainability and whole development: Exploring the dimensions of sustainable development”, in E.B. e T. Jahn (ed.), *Sustainability and the Social Sciences: A Cross-Disciplinary Approach to Integrating Environmental Considerations into Theoretical Reorientation*, pp. 25-36.
- Sachs J. (2015), *The age of sustainable development*, Columbia University Press.
- Scharpf F.W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», 40, 4, pp. 645-670.
- Schwarz N., Strack F. (1991), “Evaluating one’s life: A judgment model of subjective well-being”, in F. Strack, M. Argyle, N. Schwarz (eds.), *Subjective well-being: An interdisciplinary perspective* (pp. 27-47), Pergamon Press.
- Sengoku M. (2004), “Emerging Eastern European Welfare States: A Variant of the European Welfare Model”, in S. Tabata, A. Iwashita Sapporo (eds.), *Slavic Eurasia’s Integration into the World Economy and Community*, Sapporo, Slavic Research Center, Hokkaido University.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P. (2009), *Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress*. [www.stiglitz-sen-ftoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-ftoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)
- Tullio-Altan C. (1974), *I valori difficili. Inchiesta sulle tendenze ideologiche e politiche dei giovani in Italia*, Milano, Bompiani.
- UNECE – United Nations Economic Commission for Europe (2014), *Conference of European Statisticians Recommendations on Measuring Sustainable Development*, Geneva/New York, [www.unece.org/publications/ces\\_sust\\_development.html](http://www.unece.org/publications/ces_sust_development.html)
- Vallance S., Perkins H.C., Dixon J.E. (2011), *What is social sustainability? A clarification of concepts*, «Geoforum», 42, 3, pp. 342-348.
- Veenhoven R. (1996), *Happy Life-Expectancy: A Comprehensive Measure of Quality-of-Life in Nations*, «Social Indicators Research», 39, 1, pp. 1-58.

# *La sostenibilità sociale in Europa. Pre e post-pandemia*

di *Valentina Pantaleo*

## **1. Dalla coscienza ambientale allo sviluppo sostenibile**

Le numerose riflessioni teoriche ed empiriche attorno al costrutto della sostenibilità pongono l'accento sulla complessità di quest'ultimo, quale termine riconducibile ad un'inedita coscienza ambientale maturata sul finire degli anni Sessanta (McGuinn *et al.*, 2020). A seguito della forte pressione esercitata sull'ambiente dall'industrializzazione e dell'amplificarsi del degrado urbano e delle diseguaglianze sociali, si imporrà un nuovo paradigma che, partendo dal rapporto della Commissione Brundtland (1987), condurrà a sempre nuove sollecitazioni circa le modalità di realizzazione di uno sviluppo considerato giusto e durevole.

Sin dalle origini, la sostenibilità sussunta dall'approccio allo sviluppo sostenibile, si mostra come categoria analitica in grado di pervenire a livelli di operatività che informano circa la tenuta, la stabilità e la resilienza dei sistemi socio-ecologici così come di progetti e interventi da attuare a livello locale, regionale e nazionale atti al suo raggiungimento. A fronte del crescente riconoscimento circa l'importanza della sfera economico-produttiva e della tematica ambientale, solo a partire dalla fine degli anni Novanta il dibattito accademico e politico si concentrerà sulle dimensioni che favoriscono la sostenibilità sociale quale concetto normativo (Littig e Griessler, 2005) di difficile definizione (Lenthonen, 2009) ma la cui delimitazione, tuttavia, richiede il riconoscimento delle condizioni (Mackenzie, 2004) attraverso cui è possibile coglierne gli aspetti operativi e procedurali (Bostrom, 2012). Come sostenuto da Colantonio (2009), il dibattito accademico su tale costrutto ha mutuato temi tradizionali (quali povertà, equità, giustizia sociale) e tematiche emergenti (mix sociale e coesione, qualità della vita) adottate da approcci disciplinari diversificati, contribuendo inoltre alla sua complessificazione.

Sul versante delle politiche, il percorso concettuale che porterà alla maturazione di tale “concetto-processo” convoglierà nella sottoscrizione, nel 2015, dell’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, quale programma politico composto da 17 obiettivi aventi il fine ultimo di contrastare la povertà nel mondo e contribuire alla crescita economica agendo contro i bisogni sociali emergenti e la crisi climatica, in una logica di salvaguardia ambientale<sup>1</sup>.

In ambito europeo la sostenibilità sociale intesa nelle sue coordinate territoriali e dunque, spazio-temporali, tende e coincidere con le dinamiche strutturali che favoriscono la coesione sociale dirette a sostenere condizioni di equità scoraggiando l’emergere di diverse forme della diseguaglianza. Questo appare evidente dall’adozione da parte della Commissione Europea nel 2017 dell’*European Pillar of Social Right*, quale strumento programmatico e di indirizzo che racchiude venti principi sociali attraverso i quali declinare diverse aree tematiche che includono le eguali opportunità di accesso nonché le giuste condizioni del mercato del lavoro, la protezione e l’inclusione sociale<sup>2</sup>, in continuità con gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, infatti, le diseguaglianze appaiono ramificarsi lungo le diverse direttrici spaziali, geografiche e istituzionali interne alle singole regioni europee e tra gli Stati membri, interessando non solamente i livelli di produttività economica e la disponibilità di reddito, ma anche la sfera dei servizi e la qualità della vita dei singoli (Pasqui, 2023).

La sostenibilità sociale, allora, intesa come la capacità di una comunità di raggiungere un livello di funzionamento accettabile in grado di mantenersi e riprodursi sino alle generazioni future, dipenderà inequivocabilmente da elementi strutturali, ma anche dalle caratteristiche delle reti sociali che possono favorire o inibire la fiducia istituzionale e comunitaria, dalla presenza di norme e valori condivisi e, ancora, dall’inclusione sociale e dalle conseguenti dinamiche comportamentali (Dempsey, 2009) (vedi capitolo Gozzo, D’Agata).

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato certamente uno spartiacque significativo dalle dimensioni globali<sup>3</sup>: negli anni contraddistinti dalla diffusione della Sars Cov-2 si è assistito infatti ad un ampliamento

---

<sup>1</sup> United Nations [www.un.org/sustainabledevelopment/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/).

<sup>2</sup> <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/it/>.

<sup>3</sup> La pandemia è stata definita come una “sindemia” (Horton, 2020). L’autore, riferendosi alla combinazione tra il virus, le malattie pregresse e le condizioni socio-economiche, sottolinea come questo connubio può accentuarne le ricadute negative penalizzando chi potrebbe non avere gli strumenti per accedere a servizi di prevenzione, cura o a informazioni corrette.

della povertà estrema e delle diseguaglianze nel mondo (United Nations, 2022). Tuttavia, l'evolversi delle fragilità sociali ed economiche indotte dalla pandemia appare stratificarsi lungo le diseguaglianze strutturali pre-esistenti: nel Regno Unito, per esempio, a essere più colpiti dagli effetti socio-economici della pandemia sono stati i lavoratori più giovani così come le minoranze etniche, o ancora, in Svizzera, le lavoratrici a basso reddito, con un basso livello di istruzione o con un percorso migratorio pregresso (Fiske *et al.*, 2021). Al pari di precedenti episodi pandemici, anche quest'ultima può essere associata a «determinanti sociali di salute» che rispecchiano le condizioni politiche, economiche e ambientali in cui si vive (Barbera *et al.*, 2021). A fronte di tale circostanza, gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno prontamente attivato un variegato sistema di aiuti: in Germania e Austria sono state introdotte diverse misure per il sostegno all'occupazione e alle imprese oltre che per il settore della ricerca; in Irlanda sono stati avviati sussidi al reddito, mentre in Italia una serie di misure ha previsto il blocco dei licenziamenti e un reddito di emergenza (Fiske *et al.*, 2021).

L'avanzamento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 è stato messo a dura prova dalla pandemia invertendo la tendenza positiva ad alcune sfide significative per la coesione europea e per lo sviluppo sostenibile. Nel corso del 2020, e per la prima volta dal 2015, inoltre, il punteggio medio globale dell'indice SDG si è ridotto a causa dell'incremento dei tassi di povertà e di disoccupazione (Sustainable Development Solutions Network *et al.*, 2021, p. 18).

Alla luce della multi-crisi conseguente appare interessante soffermarsi sugli effetti innescati da quest'ultima su alcuni degli obiettivi più specificatamente tesi al raggiungimento della sostenibilità sociale, indagandone l'impatto nel breve periodo e gli scenari post-emergenziali in Europa.

## **2. Le sfide per un'Europa Sociale**

Sebbene il costrutto della sostenibilità sociale rappresenti una sfida concettuale e metodologica, che si evidenzia a partire dalle definizioni elaborate dagli studiosi afferenti alle varie discipline, nonché nella relazione con gli altri domini dello sviluppo, è certamente possibile riflettere sui meccanismi fondativi a partire dalle dichiarazioni politiche che interessano l'Europa Sociale.

Gli SDGs riguardano 17 macro-obiettivi alcuni dei quali sono direttamente riconducibili al piano della sostenibilità sociale: (ob. 1) lotta alla povertà, (ob. 3) salute e benessere, (ob. 4) istruzione di qualità, (ob.

5) uguaglianza di genere, (ob. 8) lavoro dignitoso e crescita economica, (ob. 10) riduzione delle disuguaglianze (Tab. 1). I relativi indicatori, descritti nella tabella a seguire, sono stati selezionati a partire dalla disponibilità di dati dell'Ufficio Statistico dell'Unione Europea: Eurostat, infatti, permette di avere dati per Regione la cui analisi consente di avanzare riflessioni sul raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rispetto alla disponibilità dei dati per regione di riferimento, sono stati selezionati quelli principali evitando il rischio di ridondanza a livello contenutistico e, a seguito di normalizzazione, l'elaborazione cartografica attraverso i Sistemi Informativi Geografici con metodo dell'intervallo manuale, ha permesso di comparare gli anni precedenti all'emergenza pandemica (2018) con quelli immediatamente successivi (2022).

*Tab. 1 - SDG ONU – Sostenibilità sociale: obiettivi e indicatori*

<i>Obiettivi</i>	<i>Indicatori utilizzati</i>
<i>Obiettivo 1:</i> Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo ( <i>Povertà zero</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persone a rischio di povertà economica dopo i trasferimenti monetari;</li> <li>• persone gravemente deprivate materialmente;</li> <li>• persone che vivono in famiglie con un'intensità lavorativa molto bassa;</li> <li>• tasso di sovraccarico dei costi abitativi in base allo stato di povertà;</li> <li>• popolazione incapace di mantenere le case adeguatamente calde a causa dello stato di povertà.</li> </ul>
<i>Obiettivo 3:</i> Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età ( <i>Salute e benessere</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quota di persone con una salute percepita come cattiva o veramente cattiva;</li> <li>• necessità (auto-riferita) di cure mediche non soddisfatte;</li> <li>• necessità insoddisfatta di cure mediche per livello di disabilità (con lieve o grave limitazione e auto-riferita).</li> </ul>
<i>Obiettivo 4:</i> Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti ( <i>Istruzione di qualità</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbandono precoce del percorso di istruzione e formazione;</li> <li>• risultati insufficienti in scienze;</li> <li>• popolazione con al massimo il titolo di studio secondario inferiore.</li> </ul>
<i>Obiettivo 5:</i> Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze. ( <i>Uguaglianza di genere</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divario occupazionale di genere;</li> <li>• popolazione inattiva a causa di responsabilità di cura;</li> <li>• donne occupate in lavori part-time e con contratto a tempo determinato.</li> </ul>

Tab. 1 - segue

---

<i>Obiettivo 8:</i> Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti <i>(Lavoro dignitoso e crescita economica)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Giovani che non frequentano corsi di istruzione, lavoro o formazione (NEET);</li><li>• tasso di disoccupazione a lungo termine;</li><li>• persone decedute in incidenti sul lavoro (2021)<sup>4</sup>;</li><li>• tasso di lavoro a rischio di povertà.</li></ul>
<i>Obiettivo 10:</i> Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni <i>(Riduzione delle disuguaglianze)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mediana relativa al divario del rischio di povertà;</li><li>• distribuzione del reddito.</li></ul>

---

Con riferimento all'Obiettivo 1 «Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo», la pandemia ha fatto emergere con maggiore evidenza la multidimensionalità dei fenomeni della povertà ed esclusione sociale che interessa gli Stati Membri. In aggiunta ai tre indicatori individuati dal Consiglio Europeo<sup>5</sup> (percentuale di rischio povertà dopo le prestazioni sociali, indice di deprivazione materiale e percentuale di persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa) e il tasso di sovraccarico dei costi abitativi, l'analisi tiene conto anche della percentuale della popolazione che non riesce a garantire il riscaldamento adeguato delle proprie case a causa dello stato di povertà. Quest'ultima, insieme alla limitata disponibilità di servizi di illuminazione, ad esempio, rappresenta forma di deprivazione grave che potrebbe celare il diffondersi della povertà energetica (Commissione Europea, 2022)<sup>6</sup>.

---

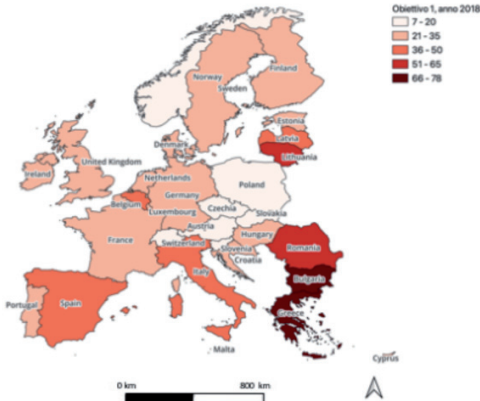
<sup>4</sup> Al momento delle analisi la voce «Fatal accidents at work» disponeva dei dati aggiornati al 2021.

<sup>5</sup> «Questa definizione riflette sia la molteplicità dei fattori alla base della povertà e/o dell'esclusione sia la diversità dei problemi affrontati dagli Stati membri e delle priorità da essi individuate. Questo aggregato (...) è più ampio rispetto alla popolazione generalmente considerata come "povera", poiché considera il punto di vista territoriale e forme di esclusione non necessariamente connesse al reddito. La dimensione territoriale è particolarmente importante poiché le persone "più indigenti" si concentrano spesso in determinate regioni e in aree ancor più circoscritte» (Commissione Europea, 2010, pp. 3-4). Commissione Europea (2010), *La piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Bruxelles.

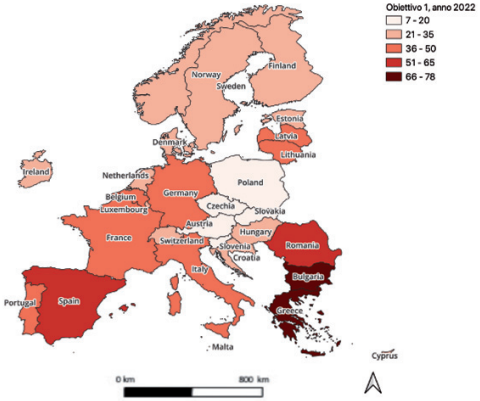
<sup>6</sup> Come sottolineato dalla Commissione Europea (2022) la povertà energetica può essere letta come la combinazione di diversi fattori che incidono negativamente sulla salute, il benessere e l'inclusione sociale.

L'Obiettivo 1, in particolare, affronta la necessità di eradicare la povertà estrema, ma anche il ridimensionamento della povertà in tutte le sue molteplici forme, così come delle disparità maggiormente evidenti a livello regionale e le diversificate direttrici (Nord-Sud, Est-Ovest) che scandiscono tale fenomeno. L'analisi degli indicatori individuati evidenzia un peggioramento, con diversi gradi di intensità, nell'Europa occidentale e nel Sud Europa negli anni seguenti alla diffusione del Covid-19 (Fig. 1).

Fig. 1 - Obiettivo «Povertà zero», anni 2018 e 2022



IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi



IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi

La crescita economica, sebbene rappresenti una pre-condizione per un maggiore e diffuso benessere sociale, non sembra tradursi direttamente in migliori condizioni di vita. Il progresso economico e l'esercizio di una *governance* democratica rappresentano condizioni essenziali che potrebbero, tuttavia, risultare insufficienti in contesti attraversati da un'ampia frammentazione sociale. Il piano della coesione sociale appare estremamente importante con riferimento anche ai differenziali di salute che possono essere condizionati da forme di frazionamento etnico e linguistico (Powell-Jackson *et al.*, 2011) o, ancora, le diseguaglianze sociali spesso tendono a tradursi in diseguaglianze sanitarie (Marmot, 2004).

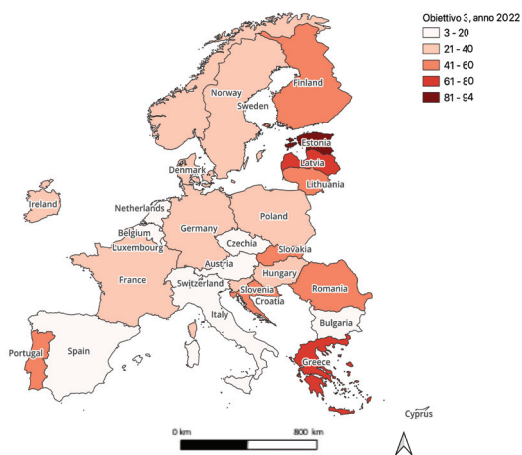
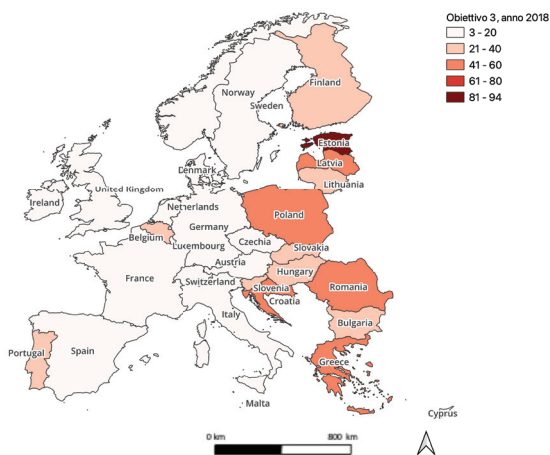
L'inasprirsi dell'emergenza pandemica, ben presto divenuta pandemia a seguito della dichiarazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità nel marzo 2020, ha comportato una dura messa alla prova dei sistemi sanitari delle diverse Regioni Europee. In accordo con la definizione internazionale di salute quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale e non semplicemente assenza di malattia o infermità» (World Health Organization, 1946), l'Obiettivo 3 mira a monitorare i temi della vita sana e dei determinanti della salute ovvero alcuni modelli di consumo quali l'assunzione di droghe e l'abitudine al fumo, l'obesità e l'inquinamento, così come l'accesso all'assistenza sanitaria. Con specifico riferimento al tema dell'inquinamento atmosferico, inoltre, molteplici studi si interrogano sulla possibilità che quest'ultimo possa aver svolto un ruolo importante durante la pandemia (Carballo, 2022).

Sebbene appaiano notevoli i progressi compiuti, il Covid-19 ha avuto un impatto significativo per quanto riguarda l'aspettativa di vita e i tassi di mortalità incidendo significativamente sui sistemi sanitari dei Paesi membri. Inoltre, nel 2021, circa il 6% delle persone con gravi limitazioni delle attività ha segnalato bisogni insoddisfatti di cure mediche legate a motivi economici, alle liste di attesa o alla distanza da percorrere (European Union, 2023, p. 79). In particolare, analizzando il bisogno insoddisfatto di cure mediche e la percezione della salute come cattiva o veramente cattiva, emerge un peggioramento complessivo dell'indice nella maggior parte degli Stati membri dell'Europa Occidentale, anche per livello di disabilità (Fig. 2).

La sostenibilità sociale declinata come *sviluppo*, ma anche come *ponte* e *mantenimento* e rivolta al futuro (Vedi Gozzo) rinvia ad un'ulteriore dimensione analitica fondante relativa all'educazione. Per quanto concerne l'Obiettivo 4 di assicurare «un'educazione di qualità, equa ed inclusiva e opportunità di apprendimento per tutti» esso si pone in continuità con la sfida di garantire la crescita economica sostenibile, la competitività oltre che la riduzione delle diseguaglianze. L'educazione e la formazione, infatti,



Fig. 2 - Obiettivo «Salute e benessere», anni 2018 e 2022



come sostenuto nel rapporto Delors dell'Unesco rappresenta condizione indispensabile per favorire la cooperazione e la solidarietà (Delors, 1996) e sostenere le capacitazioni dei singoli individui (Nussbaum, 2011), ponendosi in condizione di trasversalità con gli altri obiettivi (Unesco, 2017). Tale

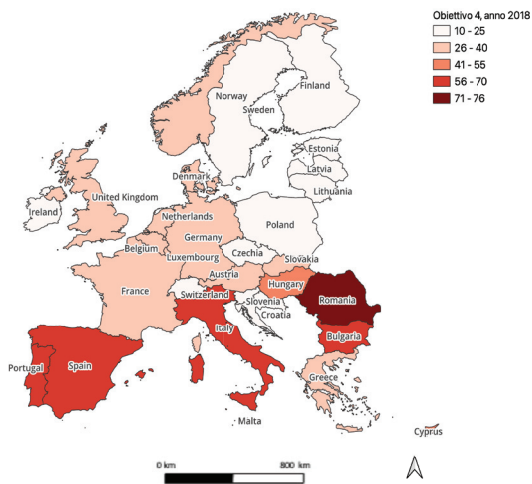
caratteristica la si coglie a partire dai “rischi” globali, tra i quali la crisi climatica, che richiedono un cambio degli stili di vita e dei modi di agire, inedite competenze e quindi contenuti formativi, ma anche nuove prassi volte a favorire l’inclusione e le pari opportunità, muovendo verso forme di responsabilità individuale e collettiva.

Tuttavia, sebbene si evidenzino un miglioramento complessivo nell’accesso ai servizi educativi di base e nell’istruzione terziaria, i test del Programme for International Student Assessment (PISA-OCSE) evidenziano uno scarso successo formativo in alcuni ambiti. In particolare, i Paesi del Sud Europa presentano una elevata criticità con riferimento ad alcuni specifici traguardi che riguardano l’abbandono scolastico, i bassi risultati nelle materie scientifiche oltre al numero elevato di coloro che hanno conseguito al massimo l’istruzione secondaria inferiore. Una situazione che rimane immutata all’indomani della sfida pandemica e che interessa anche gli Stati del Nord quali la Germania e la Norvegia ad esempio, ma anche Paesi tradizionalmente virtuosi come la Finlandia e la Svezia che sembrano mostrare un peggioramento, seppur contenuto rispetto ad altre aree, nel periodo post-pandemico (Fig. 3).

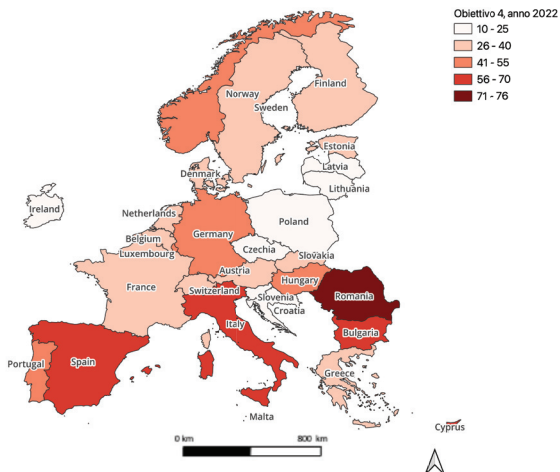
Anche sul fronte dell’uguaglianza di genere appaiono ancora molti i risultati da conseguire. Secondo le analisi dell’*European Institute for Gender Equality*, dal 2010 si sono verificati importanti progressi nella riduzione delle disuguaglianze di genere in Europa sebbene con differenze significative tra gli Stati membri: accanto a risultati superiori e più rapidi raggiunti dall’Austria, Germania, Spagna, Francia e Lussemburgo, si registra un avanzamento più lento degli Stati dell’Est Europa per quanto riguarda i *target* da raggiungere (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Romania e Slovacchia), progressi più lenti da parte di Belgio, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia e Slovenia seppur superiori alla media UE e un miglioramento nella riduzione del divario di Bulgaria, Cipro, Grecia, Croazia, Italia, Lituania, Malta e Portogallo (EIGE, 2023). I dati sembrano confermare dunque dei timidi miglioramenti seppur “a più velocità” relativamente al superamento dell’ineguaglianza di genere.

Al 2022 sono ancora molti i fattori di criticità che possono rappresentare un ostacolo al pieno raggiungimento della parità di genere, con riferimento, nello specifico, alla percentuale di donne che rimane fuori del mercato del lavoro per necessità di cura, il *gender employment gap*, e quindi, il differenziale occupazionale di genere, oltre al diffuso ricorso a lavori a tempo parziale o a contratti temporanei per queste ultime. Una situazione di criticità che si registra in buona parte degli Stati membri e che in taluni casi, come in Germania, Olanda e Austria, sembra inaspriarsi nel periodo post-Covid, nonostante si tratti di Paesi tradizionalmente attenti alle questioni di genere (Fig. 4).

Fig. 3 - Obiettivo «Educazione di qualità», anni 2018 e 2022

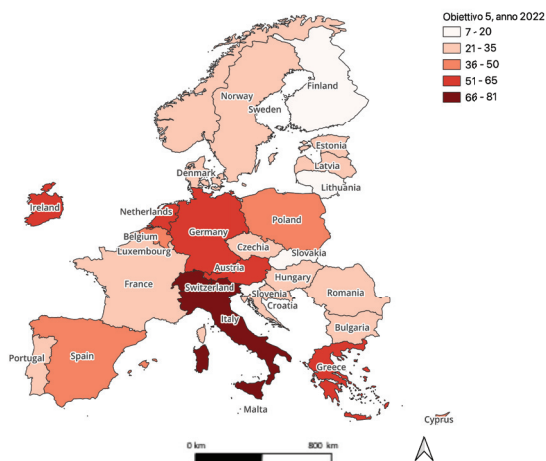
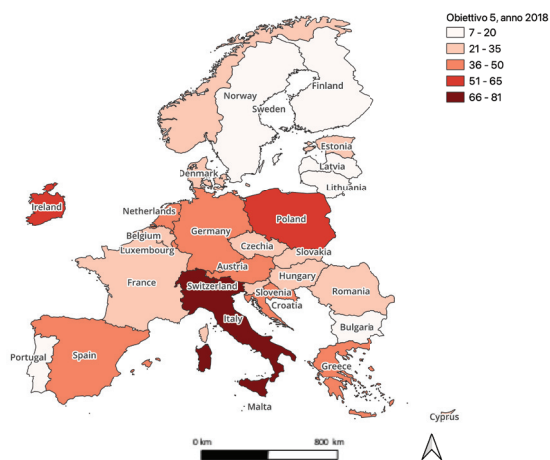


IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi



IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi

Fig. 4 - Obiettivo «Uguaglianza di genere», anni 2018 e 2022



Il rinvio alle eque condizioni e alle pari opportunità risponde alle esigenze sopra individuate (vedi Gozzo) di andare oltre all'accezione monetaria dello sviluppo integrando riflessioni più ampie sulla qualità della vita (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009; Bech, van der Maesen e Walker, 1998).

Per quanto concerne l'Obiettivo 8 «lavoro dignitoso e crescita economica», l'Unione Europea registra un miglioramento complessivo volto alla crescita economica sostenibile; un avanzamento trainato dall'innalzamento del tasso di occupazione e dalla riduzione della percentuale di NEET negli anni precedenti la pandemia (Eurostat, 2023). Tuttavia, tali risultati appaiono ancora molto lontani dai traguardi sanciti dall'European Pillar of Social Rights evidenziando un ampio scarto tra la performance migliore (Olanda) e la peggiore (Grecia) (ASVIS, 2021). Come sottolineato nello stesso rapporto, inoltre, l'Italia e la Grecia rappresentano gli unici paesi che nel 2019 registrano un punteggio inferiore rispetto al 2010 a causa del numero dei NEET, del part-time involontario e del minore tasso di occupazione: valori significativamente più elevati rispetto alla media europea (ASVIS, 2021, pp. 56-57).

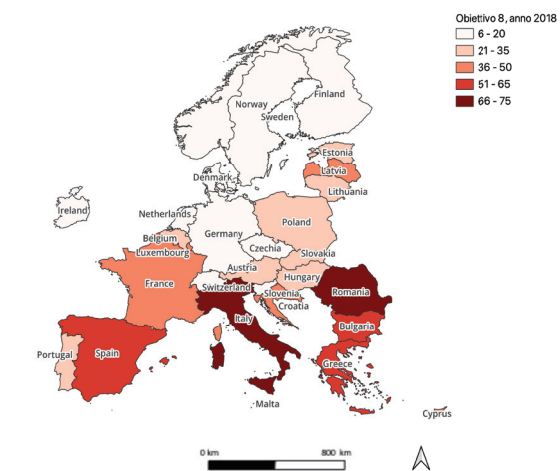
Negli anni contraddistinti dalla diffusione del virus, la ripresa delle attività economiche ha permesso di ristabilire la lieve flessione che l'indice composito aveva subito nel 2019 mostrando i miglioramenti raggiunti ma anche talune criticità che meriterebbero maggiore attenzione, come emerge dal confronto fra 2018 e 2022 (Fig. 5).

Alcuni degli elementi di criticità di cui tiene conto l'analisi sono rappresentati dal numero di giovani che non studiano e non lavorano (NEET), dalla disoccupazione di lungo periodo e dai *working poors*.

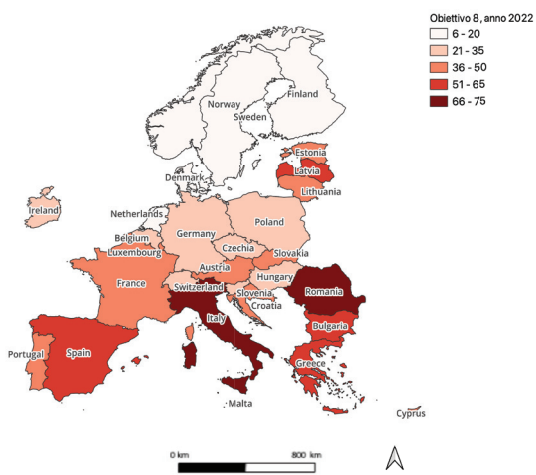
Quest'ultimo fenomeno sembra condizionato non solamente da fattori individuali quali l'età, il genere e il livello di istruzione, ma anche dalle condizioni familiari e istituzionali relative alle politiche del lavoro e ai dispositivi di *welfare*, esemplificando l'interdipendenza tra fragilità individuali, di contesto ed elementi strutturali oltre che la sua variabilità (Eurofound, 2017). Anche il valore al 2021 degli incidenti mortali sul lavoro appare espressione di un miglioramento che deve potersi attuare garantendo migliori condizioni lavorative.

Le diseguaglianze interne sono anche il fulcro specifico, insieme all'abbattimento di quelle tra Regioni Europee, dell'Obiettivo 10 «Riduzione delle disuguaglianze», in quanto queste ultime determinano un impatto significativo sulla coesione sociale ostacolando la partecipazione democratica e condizionando negativamente la fiducia sociale e la vulnerabilità di fronte alle sfide ambientali (Fig. 6).

Fig. 5 - Obiettivo «Lavoro dignitoso e crescita economica», anni 2018 e 2022

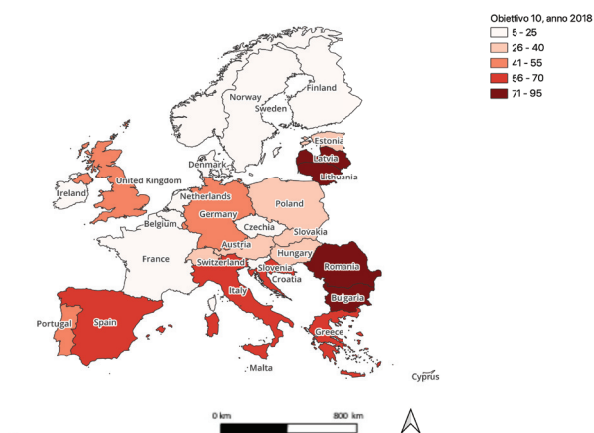


IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi

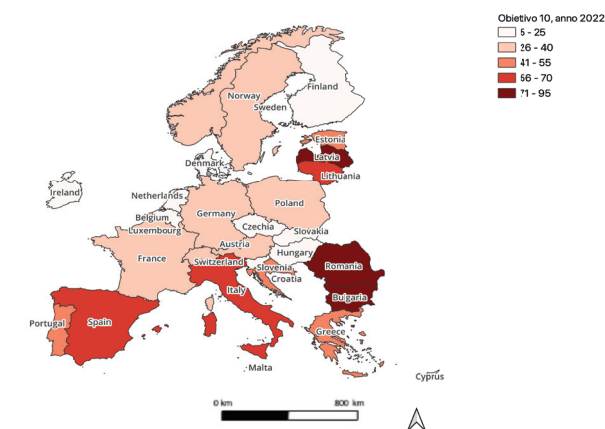


IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi

Fig. 6 - Obiettivo «Riduzione delle disuguaglianze», anni 2018 e 2022



IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi



IT: © EuroGeographics per i confini amministrativi

I Paesi del Nord Europa registrano complessivamente livelli di reddito medio disponibile superiori alla maggior parte degli Stati dell'Europa Meridionale e orientale; accanto ai differenziali regionali, permangono cionondimeno significative diversità territoriali con riferimento alle disparità tra zone urbane e rurali e tra le fasce di popolazione. Un esempio tra i tanti, sono i minori e la popolazione immigrata. Nel 2022, l'Europa ha re-

gistrato un incremento del 64% rispetto al 2021 di domande di richiedenti asilo, un aumento significativo che può leggersi anche come conseguenza del conflitto Russo-Ucraino, dopo un periodo di contrazione delle istanze dovute alle misure emergenziali a seguito della pandemia (Eurostat, 2023).

Considerando la distribuzione del reddito e il divario relativo del rischio di povertà tra Stati per gli anni 2018-2022 appare evidente come la situazione permanga critica per alcuni Stati dell'Europa del Sud (Spagna, Italia e Grecia) e dell'Est (Romania, Bulgaria) accompagnato da un peggioramento complessivo che riguarda buona parte degli Stati Membri.

Un invito per i sistemi di protezione sociale a misurarsi con le problematiche della sostenibilità a seguito dell'ampliamento delle disuguaglianze indotte dalle recenti alterazioni ambientali al fine di muovere verso forme di resilienza che coinvolgano i Paesi dell'Unione.

### 3. Conclusioni

Il “concetto-processo” di sostenibilità sociale, al pari di numerosi altri concetti, sconta non solamente l'incerta definizione delle problematiche sociali quale “oggetto” di indagine ma anche delle soglie di significatività politica ai quali essi pervengono. Tale difficoltà si evince dalle diverse formulazioni vigenti in ambito accademico (Boyer *et al.*, 2016), tanto da essere definito quale «concetto nel caos» (Vallance *et al.*, 2011). Una complessità che richiede ai ricercatori lo sforzo di analizzare in maniera olistica e integrata una pluralità di dimensioni del vivere associato, le cui specificità si situano nelle differenze che attraversano i diversi contesti. Le riflessioni attorno a tale costrutto permettono tuttavia di porre attenzione alle dinamiche che generano azioni ed esercitano un impatto sociale in termini ambientali e improntati al rispetto dei principi del benessere, dell'equità e alla partecipazione attiva tesa al bene comune. In tal modo essa rinvia a dinamiche che sorreggono l'inclusione e la coesione sociale (Berger-Schmitt, 2000; Jenson, 2010) generando azioni e relazioni a impatto culturale, economico oltre che politico e ambientale. Su quest'ultimo punto, l'analisi proposta muove dalla consapevolezza che un fenomeno “stressogeno” dalla portata globale – quale quello della diffusione di un virus – richiede uno sforzo analitico volto ad indagarne le cause ma anche la molteplicità di conseguenze attraverso uno sguardo multi-prospettico. In Europa, la sostenibilità sociale chiama in gioco la tensione che si individua indagando specificatamente i principi che ispirano la sua costituzione: entità che, lungi dall'essere la semplice sommatoria di realtà, regioni e Stati diversi, richiede ai diversi modelli di *welfare* di adattarsi alle sfide



socio-ecologiche che ne garantiscano il “cammino condiviso” fronteggiando la «triplice crisi»<sup>7</sup> di sostenibilità del *welfare* (Cucca *et al.*, 2023, p. 4). Ampie diseguaglianze rappresentano uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo sostenibile, limitando le possibilità di partecipazione alla vita sociale e politica e rallentano la «transizione ecologica» (European Union, 2020) *tra e per* gli Stati Membri.

## Bibliografia

- ASviS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2021), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*. Rapporto ASvis 2021, Roma.
- ASviS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2023), *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*. Rapporto ASvis 2023, Roma.
- Barbera E., Tosco E. (2021) (trad. it.), *La pandemia Covid-19 e le disuguaglianze di salute: non siamo tutti uguali*, *Centre for Global Health Inequalities Research*, DORS – Centro Regionale di Documentazione per la Promozione della Salute, ASL TO3, febbraio 2021, Regione Piemonte.
- Berger-Schmitt R. (2000), *Social Cohesion as an Aspect of the quality of Societies: Concept and Measurement*, EuReporting Working Paper, n. 14, Mannheim, Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA).
- Boström N. (2012), *A missing pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability: introduction to the special issue*, «Sustainability: Science, practice and Policy», 8(1), pp. 3-14.
- Carballo I.H., Bakola M., Stucker D. (2022), *The impact of air pollution on Covid-19 incidence, severity and mortality. A systematic review of studies in Europe and North America*, «*Environ Res.*», 2022 Dec, 215: 114155, Elsevier.
- Colantonio A. (2009), “Social sustainability: a review and critique of traditional versus emerging themes and assessment methods” in Horner M., Price A., Bebbington J., Emmanuel R. (eds.), *SUE-Mot Conference 2009: Second International Conference on Whole Life Urban Sustainability and its Assessment: conference proceedings*, Loughborough University, Loughborough.
- Commissione Europea (2022), *In primo piano: in che modo l'UE può aiutare le persone colpite dalla povertà energetica?*, 16 febbraio 2022, Direzione Generale dell'Energia, Bruxelles, <https://commission.europa.eu/news/focus-how-can-eu-help-those-touched-energy-poverty-2022-02-16>.

---

<sup>7</sup> Ampia letteratura sottolinea come i diversi sistemi di *welfare* abbiano dovuto affrontare la trasformazione (qualitativa e quantitativa) dei bisogni sociali in un quadro di contenimento del deficit pubblico conseguente alla crisi finanziaria del 2008. A seguito di questa doppia-crisi, si impone tuttavia un'ulteriore riflessione attorno a nuovi strumenti e misure in grado di far fronte all'incalzare di problematiche al tempo stesso economiche, sociali e ambientali determinate dalla crisi ecologica. Si tratta, dunque, di un ripensamento generale nelle modalità di azione dei diversi modelli di *welfare* atte a garantirne la sostenibilità.

- Cucca R., Kazepov Y., Villa M. (2023), *Toward a Sustainable Welfare System? The Challenges and Scenarios of Eco-social Transition in Social Policies*, 1, Bologna, Il Mulino.
- Delors J. (1996), *L'èducation, un trésor est cache dedans*, Unesco, Paris.
- Dempsey N., Bramley G., Power S., Brown C. (2009), *The social dimension of Sustainable development: defining urban social sustainability in Sustainable Development*, John Wiley & Sons, Ltd and ERP Environment.
- Directorate – General for Structural reform support (2020), *Technical support for implementing the European Green Deal*, Luxembourg, European Union.
- EIGE – European Institute for Gender Equality, *Gender Equality Index 2023*, European Union, <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2023>.
- Eurofound (2017), *In-work poverty in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2023), *Economic and social inequalities in Europe in the aftermath of the Covid-19 pandemic*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Union.
- European Commission (2023), *Report on gender equality in the EU*, Brussels, Commission Staff working document.
- European Commission (2023), *Employment and Social Developments in Europe. Addressing labour shortages and skills gaps in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, European Union.
- Eurostat (2023), *Sustainable development in the European Union. Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context*, European Union, Luxembourg.
- Eurostat, European Union <https://ec.europa.eu/eurostat/>.
- Fiske A, Galasso I., Eichinger J., McLennan S., Radhuber I., Zimmermann B., Prainsack B. (2021), *The second pandemic: Examining structural inequality through reverberations of Covid-19 in Europe*, «Social Science and Medicine», vol. 292, 114634.
- Gozzo S. (2019), *Le condizioni della coesione sociale. Micro-macro links per un processo da governare*, Milano, FrancoAngeli.
- Jenson J. (2010), *Defining and Measuring Social Cohesion*, Commonwealth Secretariat, London, UN Research Institute for Social Development.
- Litting B., Griessler E. (2005), *Social sustainability: a catchword between political pragmatism and social theory*, «International Journal of Sustainable Development», febbraio.
- Marmot M. (2016), *La salute diseguale. La sfida di un mondo ingiusto*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma.
- Mazzette A., Pulino D., Spanu S. (2021), *Città e territori in tempi di pandemia. Insicurezza e paura, fiducia e socialità*, FrancoAngeli, Milano.
- McGuinn J. et al. (2020), *Social Sustainability. Concepts and Benchmarks*, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate – General for Internal Policies, European Union.
- Horton R. (2020), *Offline: Covid-19 is not a pandemic*, «The Lancet», 26 settembre.
- Mackenzie S. (2004), «Social Sustainability: towards some definitions», Working Paper Series, n. 27, Magille: Hawke Research Institute, University of South Australia.

- Mis L. (2021), *Social problems in European Union Countries: from the 2004 enlargement to Brexit. A comparative approach*, Trnava, Typi Universitatis Tyrnaviensis.
- Nussbaum M.C. (2011), *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, London, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Pasqui L. (2023), “Le diseguglianze territoriali Europee. Criticità e prospettive dell’intervento pubblico nei prossimi anni”, in Golino C., Martelli A., *Un modello sociale europeo? Itinerari dei diritti di welfare tra dimensione europea e nazionale*, Milano, FrancoAngeli, pp. 201-216.
- Pellizzoni L. (2012), *Reassessing Sustainability. An Introduction*, «Sociologica», 2, Bologna, Il Mulino.
- Powell-Jackson T., Basu S., Balabanova D., Mckee M., Stuckler D. (2011), *Democracy and growth in divided societies: A health-inequality trap?*, «Social Science & Medicine», vol. 73, pp. 33-41.
- Sen A. (2010), *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, «Rivista bimestrale di cultura e di politica» n. 4, pp. 554-566.
- Sustainable Development Solutions Network, Institute for European Environmental Policy (2021), *Europe Sustainable Development Report 2021. Transforming the European Union to achieve the Sustainable Development Goals*, Sustainable Development Solutions Network, Institute for European Environmental Policy, dicembre 2021.
- Unesco (2017), *Educazione agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile. Obiettivi di apprendimento*, Unesco Education 2030.
- United Nations (2022), *The Sustainable development goals report*, United Nations.
- United Nations (2023), *The Sustainable Development Goals. Report 2023: Special Edition. Towards a Rescue Plan for People and Planet*, United Nations.
- Vallance S., Perkins, H.C., Dixon J.E. (2011), *What is social sustainability? A clarification of concepts*, «Geoforum», 42, 3, pp. 342-348.
- World Health Organization (1946), *Constitution of the World Health Organization*, <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>.

# *Sostenibilità e coesione in Europa. Modelli bayesiani e dipendenza contestuale*

di *Simona Gozzo e Rosario D'Agata\**

## **1. Introduzione**

La coesione sociale è qui presa in considerazione come uno degli esiti più importanti delle politiche orientate alla sostenibilità sociale. Se il raggiungimento della coesione non emerge esplicitamente come obiettivo dell'agenda 2030, diverse condizioni necessarie per la costituzione di questa, invece, lo sono.

Il raggiungimento della sostenibilità sociale rinvia, infatti, alla realizzazione e miglioramento del benessere collettivo nel lungo periodo e nei diversi contesti. Questo implica garanzie di sicurezza economica e sociale, tutela della salute, relazioni personali, eguaglianza, pari opportunità. Facendo riferimento specifico agli obiettivi dell'agenda 2030 (SDG), si riconducono alla sostenibilità sociale le politiche contro la povertà, a favore di salute e benessere collettivo, promotrici di istruzione di qualità, equità, uguaglianza di genere, forza delle istituzioni. Sinteticamente, contesti socialmente sostenibili sono caratterizzati da equità, inclusione, pari opportunità, iniziativa e responsabilità individuale. Questi elementi al contempo sono tali da garantire un contesto socialmente coeso. La crisi della coesione sottende, quindi, condizioni di malessere sociale spesso lesive dei parametri della sostenibilità sociale. Al contempo, la realizzazione di politiche sociali orientate a garantire eque condizioni e benessere sociale favoriscono il consolidarsi della sostenibilità sociale nelle sue diverse forme.

La coesione sociale è, in tal senso, un sintomo di contesti socialmente sostenibili in quanto:

---

\* Il contributo degli autori è da considerarsi paritetico sotto ogni aspetto. Tuttavia, i paragrafi 1, 2, 3 e le conclusioni sono state redatte da S. Gozzo e le altre parti da R. D'Agata.

- si tratta di un fattore protettivo contro forme di povertà e isolamento;
- è un esito della diffusione di equità e pari opportunità nel territorio;
- favorisce condizioni di benessere nel lungo periodo;
- è preconditione per l'attivazione collettiva a favore della rivendicazione di diritti, eguaglianza e parità di trattamento (Schiefer e van der Noll, 2017).

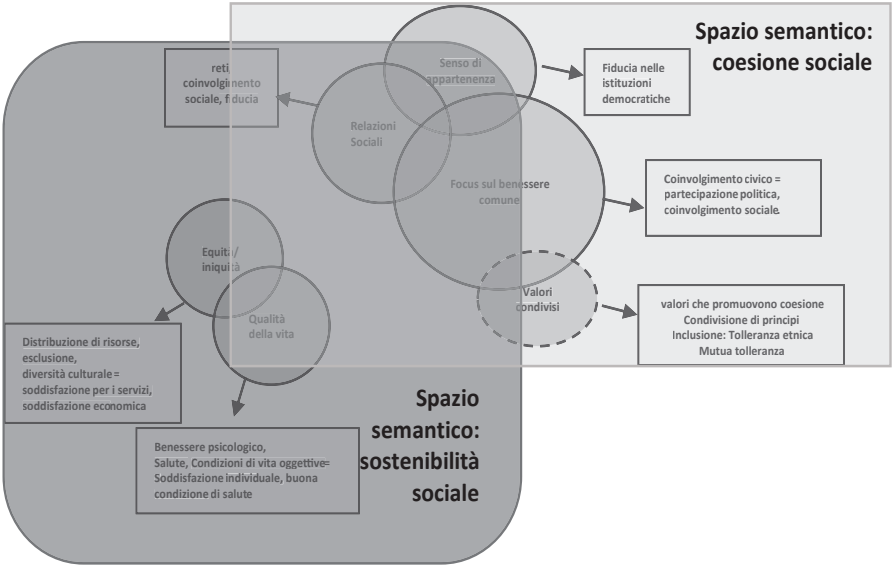
Questo emerge in modo più evidente quando si definisca operativamente il concetto di coesione sociale. Sebbene, infatti, il termine sia stato variamente utilizzato, tanto rispetto all'obiettivo pragmatico di orientare programmazioni di politiche sociali, quanto in relazione ad analisi più specificamente accademiche, si possono certamente individuare dei tratti che accomunano le definizioni. Su piano politico, referenti principali sono il Canada (Beauvais e Jenson, 2002; Bernard, 1999; Jackson *et al.*, 2000; Jeannotte *et al.*, 2002; Jenson, 1998, 2010; Maxwell, 1996; Stanley, 2003; Toye, 2007), la Commissione Europea (Berger-Schmitt, 2000; Commissione Europea, 1996, 2001, 2007) e il Consiglio d'Europa (Consiglio d'Europa, 1998, 2005; Comitato Europeo per la Coesione Sociale, 2004), ma interventi importanti sono stati realizzati anche in Australia (Jupp *et al.*, 2007) e nel Regno Unito (Home Office Community Cohesion Unit, 2003). Le definizioni a fini politici portano, però, alla difficile composizione di posizioni e declinazioni teoriche (oltre e prima che empiriche). Ciò a causa dell'orientamento pragmatico per cui ciascuna agenzia tende a definire il concetto orientandolo in una direzione specifica, allineata a quelle che sono le criticità dell'area.

Il discorso accademico, invece, descrive in modo più uniforme le dimensioni e riguarda prevalentemente le discipline della sociologia, delle scienze politiche e della psicologia (Bollen e Hoyle, 1990; Chan *et al.*, 2006; Dickes e Valentova, 2012; Etzioni, 1995; Gough e Olofsson, 1999; Hulse e Stone, 2007; Janmaat, 2011; Lockwood, 1999; Putnam, 2000; Paxton, 2002; Rajulton *et al.*, 2007) concentrandosi sulla specificazione dei referenti e sulla definizione operativa del concetto di coesione sociale. Al fine di individuare referenti e dimensioni coerenti e omogenee, si fa quindi riferimento prioritario al piano accademico più che alle definizioni politicamente orientate. Seguendo le considerazioni proprie di Schiefer e van der Noll (2017), ci sono sei domini distinguibili e riconducibili al dibattito sulla coesione sociale, che appaiono comunemente nelle pubblicazioni: relazioni sociali, identificazione, orientamento verso il bene comune, valori condivisi, qualità della vita e (in)uguaglianza. Alcune di queste dimensioni, peraltro, si sovrappongono e cioè ad esse si fa riferimento congiunto nella ricostruzione della letteratura analizzata (Fig. 1). La maggior parte di que-

sti domini o concetti vengono ulteriormente suddivisi in componenti più concrete e valutabili empiricamente<sup>1</sup>.

Relazioni sociali, senso di appartenenza e solidarietà sono qui ritenute dimensioni costitutive della coesione sociale. Il ruolo della tolleranza e dell'orientamento multiculturale è, inoltre, particolarmente importante quando si studino le dinamiche aggreganti nel contesto dell'Europa democratica, in quanto l'apertura alla diversità – percepita come un tratto pericoloso in contesti chiusi e nelle piccole comunità locali – è necessariamente associato alla coesione sociale in contesti aperti e multi-etnici. Questo il motivo per cui la figura 1 presenta il riferimento ai valori come tratteggiato: i valori di identificazione con una comunità possono contrapporsi a quelli di tolleranza e solidarietà ed in questo caso diventare, dunque, un tratto negativo.

Fig. 1 - Dimensioni della coesione sociale dall'analisi della letteratura



Fonte: Rielaborazione propria del modello proposta da Schiefer e van der Noll (2017), p. 586

<sup>1</sup> È la strada seguita anche in questo lavoro che però propone indici riferiti ai domini definiti estraendo alcune componenti attraverso soluzioni fattoriali (Gough e Olofsson, 1999; Green e Janmaat, 2011), mentre gli studi di Schiefer e van der Noll individuano dimensioni semantiche tramite una ricostruzione che tiene conto dell'analisi del contenuto nei testi noti nella letteratura specialistica.

Si noti che, nella ricostruzione delle semantiche sulla coesione sociale, senso di appartenenza e valori quali la tolleranza e solidarietà possono diventare due condizioni contrapposte che rispondono a logiche aggreganti di natura differente. Si ridiscuterà del tema facendo riferimento al peso del piano contestuale e quindi ai Modelli Sociali Europei.

Certamente, un orientamento tollerante utile alla coesione sociale in contesti multietnici si deve fondare sul principio di reciprocità (Sartori, 2000) per evitare l'implosione del sistema, crisi di solidarietà e diffusione di micro-appartenenze esclusive proprie del capitale sociale *bonding*, lesivo per il piano di analisi cui ci si riferisce qui, in quanto orientato a sottolineare la scissione *in-group/out-group* (Friedkin, 2004). Si definisce questa forma di tolleranza come *tolleranza etnica*.

Una specifica deve essere fatta, in tal senso, rispetto al dominio dei valori condivisi, che non viene preso in considerazione nei termini originari di rinvio ad una comune e generica dimensione etica pro-sociale ma nella sua specifica accezione di relazione tra tolleranza etnica, solidarietà e fiducia verso il prossimo. La condivisione di valori utile alla diffusione della coesione sociale in contesti multietnici richiede, infatti, un orientamento *bridging* e alla reciprocità che si regge sui valori fondamentali del contesto democratico (tolleranza, pace, accettazione delle differenze e solidarietà).

Sulla base della stessa logica, bisogna considerare anche l'ambivalenza del senso di appartenenza che è qui considerato in quanto rinvia ad una appartenenza ampia (nazione, contesto democratico) e non a micro-appartenenze, localismi o logiche separatiste che finiscono per produrre esclusione o isolamento. Le altre dimensioni ricondotte alla definizione di coesione sociale da studi e analisi del fenomeno (equità e qualità della vita) costituiscono piuttosto determinanti o conseguenze della coesione sociale, ma non elementi costitutivi della coesione stessa. Si tratta di semantiche comuni ai concetti di coesione sociale e sostenibilità sociale e sono qui prese a riferimento nei termini della percezione soggettiva che rinvia a un generale benessere o alla soddisfazione per la qualità di istituzioni e servizi.

## **2. Il piano contestuale: i Modelli Sociali Europei**

Sarà a questo punto chiaro che la forza della coesione, definita anche come *collante sociale*, dipende da tante dinamiche e può essere generata o rigenerarsi attraverso molteplici strade, non del tutto scevre da retaggi culturali, usi e costumi radicati di ogni comunità. Questo il motivo per cui tanti studi di natura inter o transdisciplinare finiscono per distinguere, descrivere e analizzare regimi di coesione sociale (Green e Jannmaat, 2011).

Riprendendo uno specifico e consolidato filone di ricerca sulla tematica (Berger Schmitt e Noll, 2000; Berger Schmitt, 2000) si intende analizzare la struttura della coesione sociale in Europa facendo specifico riferimento alle aree che aderiscono all'Unione Europea (più l'Inghilterra), in quanto contesti democratici e simili per tanti aspetti ma con differenti modelli sociali e, quindi, orientamenti nella gestione delle politiche pubbliche. La coesione sociale è presa in considerazione come uno degli esiti più importanti delle politiche orientate alla sostenibilità sociale. Se il raggiungimento della coesione non è l'unico obiettivo dell'agenda 2030, il dibattito e la specificità delle dimensioni diventa fondamentale.

Una volta definiti gli indicatori e relativi indici, si ricostruiranno punti di forza e debolezza della coesione, sia comparativamente nei diversi contesti, che considerando gli effetti della crisi pandemica e quindi sul piano longitudinale, focalizzandosi sulle singole aree.

Si mira così a definire uno strumento per la valutazione della resilienza e dei limiti della sostenibilità sociale. Il tema della sostenibilità ha messo in evidenza due condizioni solitamente trascurate nei lavori che si occupano della coesione sociale e che sono qui rilevanti:

- il piano longitudinale e, in particolare, la necessità (innanzitutto politica) di prevedere condizioni *resilienti*, quindi socialmente sostenibili nel lungo periodo;
- il piano contestuale, cioè il riferimento a differenze e specificità locali, che bisogna considerare se si vuole individuare una via per la sostenibilità sociale che può essere inedita, contestualmente rilevante e non necessariamente generalizzabile.

Seguendo questi presupposti, si vogliono ricostruire i punti di forza e debolezza della coesione (e quindi anche gli eventuali limiti per la garanzia della sostenibilità sociale). La necessità che emerge è quella di considerare il piano contestuale come un elemento fondamentale per la definizione delle misure di intervento e la valutazione dei loro esiti. Il piano politico diventa qui di particolare importanza. Bisogna ricordare, infatti, che le diverse definizioni di matrice politica si sono dedicate al tema declinandolo di volta in volta in modo specifico, a seconda delle diverse priorità ed esigenze contestuali.

Una difficoltà riguarda proprio la concettualizzazione della coesione sociale derivante dal discorso politico, spesso guidata da preoccupazioni pragmatiche e/o contingenti. La Banca Mondiale, ad esempio, affronta la coesione sociale concentrandosi sullo sviluppo economico e sulla riduzione della povertà (Ritzen, 2001; Easterly *et al.*, 2006), mentre il Regno Unito e il Canada sulla crescente diversità culturale (Cheong *et al.*, 2007).



Nei dibattiti politici nazionali, agenti con ideologie politiche diverse potrebbero utilizzare il termine coesione sociale a favore o contro la diversità culturale, promuovendo l'omogeneità dei valori, l'accettazione della diversità, oppure il ritorno ai valori tradizionali o al nazionalismo (Boucher e Samad, 2013; Cheong *et al.*, 2007; Laurence, 2009). Quanto questo ha a che fare, produce o rappresenta l'effettiva condizione della coesione sociale nei diversi ambiti?

Potrebbe emergere, ad esempio, che il contesto social-democratico si riferisca all'uguaglianza e la solidarietà come elementi essenziali per la coesione sociale mentre l'Est-Europa a valori tradizionali e storia condivisa. In tal caso, nell'analisi empirica emergerebbe una struttura della coesione che si diversifica, facendo perno sulla fiducia nel caso socialdemocratico e sul senso di appartenenza in Est-Europa. Quest'ultima area, inoltre, potrebbe riscontrare una limitata propensione alla tolleranza etnica che però si collegherebbe probabilmente alla partecipazione politica e al coinvolgimento sociale (la storia nazionale e i valori tradizionali produrrebbero, in questo caso, una struttura della coesione sociale che si sostanzia in identità nazionale e soddisfazione nelle istituzioni). Le opinioni liberali, a loro volta, potrebbero sottolineare l'importanza dell'uguaglianza in termini di opportunità individuali (Green *et al.*, 2009; Green e Janmaat, 2011).

Per comprendere quanto emerge dall'analisi dei dati, è necessario considerare l'equilibrio strutturale e socio-culturale raggiunto nelle diverse aree, derivante dalle peculiari declinazioni del Modello Sociale Europeo (MSE) di riferimento (vedi primo capitolo). Una volta individuati gli indicatori e relativi indici della coesione sociale, si ricostruiranno, quindi, punti di forza e debolezza della stessa sia comparativamente nei diversi contesti, che considerando gli effetti della crisi pandemica e quindi sul piano longitudinale per le specifiche aree. Il dibattito riguardante il tema della sostenibilità sociale ha messo in rilievo la necessità di considerare il piano contestuale come un elemento fondamentale per la definizione delle misure di intervento e la valutazione degli esiti nel lungo periodo. Nota è la tesi secondo cui, ad esempio, nelle aree del terzo mondo non si potranno valutare la sostenibilità sociale e i miglioramenti o peggioramenti nella resa degli interventi pubblici facendo riferimento agli stessi indicatori utilizzati per le aree sviluppate o le grandi metropoli (Vallance *et al.*, 2011). La letteratura relativa al tema della sostenibilità sociale ha, come peculiarità, proprio l'impiego di una prospettiva relativistica e centrata sull'idea di dipendenza contestuale. Questa prospettiva viene, per certi versi, qui riproposta. Se, infatti, si fa riferimento al solo contesto dell'Europa occidentale democratica e sviluppata e quindi si utilizzano i medesimi indicatori per valutare la presenza, diffusione e forza della coesione, non si esclude la

possibilità che tali punti di forza e debolezza cambino a seconda del contesto, definito qui facendo riferimento ai MSE.

È evidente che ciascuno dei MSE descritti nel primo capitolo produrrà particolari equilibri o squilibri strutturali, dovuti alle scelte nella distribuzione di risorse, opportunità, rischi e bisogni. Queste scelte derivano, a loro volta, da un certo clima culturale diffuso e da orientamenti sedimentati nel tempo. Ciò ha un impatto anche rispetto alla coesione sociale.

La minore o maggiore uguaglianza ed equità produce, infatti, una diversa propensione a relazionarsi con gli altri e un clima di maggiore fiducia, necessaria per la presenza di coesione sociale. La stessa mera possibilità di entrare in relazione e vivere esperienze condivise dipende da queste condizioni perché è più probabile tra soggetti che si trovano in condizioni socio-economiche simili e che si percepiscano come paritari (il che comporta assenza di pregiudizi e discriminazioni). A parità di condizioni, la concentrazione delle risorse in mano di pochi soggetti e il relativo incremento delle disuguaglianze produrrà un incremento di sfiducia verso gli altri e verso le istituzioni e un decremento di partecipazione alla vita sociale e politica, oltre che la scissione in gruppi esclusivi.

### **3. Le dimensioni della Coesione Sociale**

Ripercorrendo le analisi sul tema, ricostruiamo qui le condizioni endogene della coesione sociale come date da 3 domini specifici: quello relazionale (riferito sia ad atteggiamenti che a comportamenti pro-sociali), dell'identità (fiducia nelle istituzioni politiche, principi democratici e supporto al governo nazionale) e del coinvolgimento civico, che rinvia al *focus* sul benessere comune (nei termini sia di comportamenti di partecipazione, che di un orientamento etico tollerante/solidale). A questi si aggiungono due domini che si riferiscono alle condizioni esogene ma comunque importanti per la genesi o riproduzione della coesione sociale, costitutive della sostenibilità sociale: quello della qualità della vita (declinato qui nei termini della soddisfazione individuale, felicità e benessere psico-fisico) e dell'equità (soddisfazione economica e qualità percepita dei servizi).

Le ipotesi che proponiamo verranno testate utilizzando le reti *bayesiane* per ogni area ricondotta ad uno specifico MSE, prima e dopo la pandemia. Si tratta, infatti, di verificare tre ipotesi sostanziali:

1. Si presume il consolidamento progressivo di un generale orientamento isomorfo di matrice neo-liberale per cui il benessere economico finisce per essere un nodo di riferimento per la struttura di rete.

2. Si presume lo strutturarsi di un polo costituito prevalentemente da atteggiamenti e che precede quello, compatto, dei comportamenti,
  - 2.1. in particolare, tra gli atteggiamenti, la tolleranza etnica assume un ruolo centrale in quanto tendenzialmente collega gli atteggiamenti e comportamenti pro oppure antisociali. Questo potrebbe essere meno rilevante subito dopo la pandemia per il repentino cambiamento dell'agenda politica e il blocco di fatto dei flussi migratori.
3. Si registrano differenze di rilievo tra pre/post-pandemia, mediate grazie al ruolo svolto dai MSE e le relative azioni di supporto economico e sociale messe in atto.

#### **4. La costruzione degli indici. *Categorical Principal Component Analysis***

Per l'analisi ci si è avvalsi dei database dell'*European Social Survey* (ESS) considerando il *round* 9 e il *round* 10. Nello specifico, il *round* 9 copre un periodo che va dal 30/08/2018 al 27/01/2020 mentre le rilevazioni del *round* 10 hanno avuto inizio il 18/09/2020 e si sono concluse il 03/09/2022. All'interno dei due dataset (ESS 9 ed ESS 10) sono state selezionate le aree riconducibili ai Modelli Sociali Europei descritti in precedenza. Alcune Nazioni presenti nel dataset ESS9, tuttavia, non sono presenti (n.p.) nel dataset ESS 10 o viceversa, Ciò ha comportato un ridimensionamento del campione del *round* 10 che presenta 5.222 casi in meno rispetto al *round* 9. La Tab. 1 mostra la distribuzione di frequenza degli intervistati per nazionalità e modello di welfare.

Il modello continentale vede la presenza di Belgio, Francia, Austria e Germania. Queste ultime due, tuttavia, non sono presenti nel *round* 10 che, quindi, prevede solo il Belgio e la Francia. Similmente, per quanto concerne il modello mediterraneo, la Spagna è presente solo nel *round* 9 mentre la Grecia solo nel *round* 10. Il modello Nordico del *round* 10 non contempla Danimarca e Svezia. Più omogeneo il modello dei Paesi dell'Est<sup>2</sup> che aggiunge solo la Slovacchia nel *round* 10 mentre nessun cambiamento nel modello Anglosassone che comprende in entrambe le rilevazioni il Regno Unito e l'Irlanda.

Per l'analisi sono stati considerati 35 items, sintetizzati in 10 indici. Per la sintesi degli indicatori semplici (items) in indici ci si è avvalsi dell'analisi delle componenti principali per dati categoriali (CatPCA). Tale tecnica

---

<sup>2</sup> La scelta di aggiungere questi Stati, malgrado non identificabili nelle classificazioni esistenti, è legata all'idea che il passato politicamente simile di questi possa offrire nuovi spunti di riflessione.

Tab. 1 - Distribuzione degli intervistati per Nazione e modello di welfare

<i>Modello Sociale Europeo</i>	<i>Nazioni</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Continentale (welfare continentale)	Austria	2.499	n.p.
	Belgium	1.767	1.341
	Germany	2.358	n.p.
	France	2.010	1.977
	<i>Totale</i>	<i>8.634</i>	<i>3.318</i>
Mediterraneo	Spain	1.668	n.p.
	Italy	2.745	2.640
	Portugal	1.055	1.838
	Greece	n.p.	2.799
	<i>Totale</i>	<i>5.468</i>	<i>7.277</i>
Nordico (welfare social-democratico)	Denmark	1.572	n.p.
	Finland	1.755	1.577
	Norway	1.406	1.411
	Sweden	1.539	n.p.
	<i>Totale</i>	<i>6.272</i>	<i>4.458</i>
Modello anglosassone (welfare neo-liberale)	United Kingdom	2.204	1.149
	Ireland	2.216	1.770
	<i>Totale</i>	<i>4.420</i>	<i>2.919</i>
Paesi dell'Est	Bulgaria	2.198	2.718
	Czechia	2.398	2.476
	Estonia	1.904	1.542
	Hungary	1.661	1.849
	Lithuania	1.835	1.659
	Slovenia	1.318	1.252
	Slovakia	n.p.	1.418
<i>Totale</i>	<i>11.314</i>	<i>12.914</i>	
<i>Totale</i>		<i>36.108</i>	<i>30.886</i>

trasforma variabili su scala ordinale (quindi monotoniche) in variabili (latenti) su scala ad intervalli massimizzando la varianza spiegata dalle componenti principali selezionate (Gifi, 1990). L'aspetto metodologicamente più rilevante della CatPCA riguarda il fatto che, a differenza della tradizionale analisi delle componenti, non è necessario assumere né la linearità delle relazioni tra variabili né la distribuzione normale multivariata dei dati

(Michailidis e de Leeuw, 1998). Dal momento che trasforma le categorie della variabile in valori numerici sulla base della scala implementando una quantificazione ottimale (Linting *et al.*, 2007), dinnanzi a variabili di tipo ordinale, come nel caso dei 35 items utilizzati nell'analisi (tutte scale Likert), la CatPCA rappresenta la soluzione migliore (Blasius e Thiessen, 2015). Per l'analisi si è scelto di considerare solo la prima componente. La varianza spiegata, riportata in percentuale nelle successive tabelle, quindi, rappresenta la varianza spiegata dalla prima dimensione. Allo stesso modo il punteggio che ciascuna unità d'analisi otterrà sull'indice sintetizzato sarà dato dal *factor score* di quel soggetto su quella componente.

Sulla base delle considerazioni esposte e riprendendo il paragrafo precedente, si è proceduto ad individuare le dimensioni legate alla coesione sociale. La prima dimensione attiene alle relazioni sociali e nello specifico è composta da due indici che abbiamo definito “Fiducia sociale” e “Relazioni”. Per quanto concerne il primo indice (Tab. 2), viene chiesto all'intervistato di esprimere su una scala da 0 a 10 il grado di accordo con delle affermazioni, i cui i punti estremi (0 e 10) sono rappresentati nelle alternative in tabella<sup>3</sup>.

Tab. 2 - Items della dimensione “Fiducia sociale”

<i>Fiducia sociale</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Mostly looking out for themselves – Most of the time people helpful		
You can't be too careful – Most people can be trusted		
Most people try to take advantage of you – or try to be fair		
Cronbach's Alpha	0,79	0,814
Varianza spiegata (%)	70,4	72,8

Con la stessa procedura è stato sintetizzato l'indice denominato “Relazioni” (Tab. 3)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> In questo come in altri successivi casi, si è proceduto preliminarmente ad omologare la direzione degli items invertendo, ove necessario, la direzione dell'item al fine di pervenire a scale che andassero tutte nella stessa direzione (es. dalla sfiducia alla fiducia).

<sup>4</sup> Appare opportuno fin da adesso evidenziare come non sempre il valore dell'alfa di Cronbach nel nostro lavoro raggiunge la soglia di 0,7 utilizzata in letteratura come soglia minima di accettazione di coerenza interna tra gli items. Ciò sicuramente rappresenta un limite, tuttavia dato l'obiettivo principale dell'analisi si è scelto di procedere anche in mancanza del raggiungimento di tale soglia.

Tab. 3 - Items della dimensione “Relazioni”

<i>Relazioni</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Important to have goog time		
How many people with whom you can discuss intimate and personal matters		
How often socially meet with friends, relatives or colleagues		
Take part in social activities compared to others of same age		
Cronbach's Alpha	0,59	0,59
Varianza spiegata (%)	59,7	59,8

Il terzo indice calcolato si inserisce all'interno del dominio identitario e richiama il concetto di fiducia nelle istituzioni (Tab. 4). Anche in questo caso, viene chiesto agli intervistati di esprimere un livello di fiducia da 0 (per niente fiducioso) a 10 (completamente fiducioso) in relazione ad importanti istituzioni nazionali e, in un caso, sovranazionali (Parlamento Europeo).

Tab. 4 - Items della dimensione “Fiducia Istituzionale”

<i>Fiducia Istituzionale</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Trust in country's parliament		
Trust in the legal system		
Trust in the police		
Trust in the European Parliament		
Trust in political parties		
Cronbach's Alpha	0,86	0,86
Varianza spiegata (%)	64,5	64,3

In merito alla dimensione che potremmo definire di coinvolgimento civico, si è scelto identificare due indici: partecipazione politica e partecipazione sociale. Da un punto di vista metodologico, la partecipazione politica (Tab. 5) prevede 4 variabili dicotomiche (sì/no) e una variabile misurata su una scala Likert che, dopo l'intervento di ricodifica operato, va da 0 “per nulla interessato” a 4 “molto interessato”.

Tab. 5 - Items della dimensione "Partecipazione politica"

<i>Partecipazione politica</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Worn or displayed campaign badge/sticker last 12 months		
Signed petition last 12 months		
Taken part in lawful public demonstration last 12 months		
Boycotted certain products last 12 months		
How interested in politics		
	Cronbach's Alpha	0,87
	0,87	0,59
	Varianza spiegata (%)	47,2
	47,2	38

Allo stesso modo, l'indice di partecipazione sociale è composto da 3 items misurati su una scala Likert con 4 livelli ed anche in questo caso si è proceduto a ricodificare l'item iniziale invertendo la direzione dell'atteggiamento espresso.

Tab. 6 - Items della dimensione "Partecipazione sociale"

<i>Partecipazione sociale</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Important to care for nature and environment		
Important to help people and care for others well-being		
Important to understand different people		
	Cronbach's Alpha	0,87
	0,87	0,67
	Varianza spiegata (%)	79,3
	79,3	60

Sempre all'interno della dimensione del coinvolgimento civico, è apparso utile osservare la componente legata all'inclusione che sostanzialmente si riferisce al livello di accettazione degli immigrati. La Tab. 7 mostra gli items utilizzati per la costruzione dell'indice. Anche in questo caso prima di sintetizzare attraverso la CatPCA si sono uniformati gli items iniziali in direzione dell'accettazione della componente immigrata.

Tab. 7 - Items della dimensione "Inclusione"

<i>Inclusione</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
Immigration bad or good for country's economy		
Country's cultural life undermined or enriched by immigrants		
Immigrants make country worse or better place to live		
Allow many/few immigrants of same race/ethnic group as majority		
Allow many/few immigrants of different race/ethnic group from majority		
Allow many/few immigrants from poorer countries outside Europe		
Cronbach's Alpha	0,89	88,5
Varianza spiegata (%)	64	63,5

Un dominio connesso alla coesione sociale e che la accomuna alla sostenibilità sociale è quello della qualità della vita. In questo caso è apparso utile individuare una dimensione legata alla qualità percepita della vita sia considerando aspetti più "individuali" sia evidenziando elementi di soddisfazione "strumentale". Gli items dell'indice di soddisfazione individuale, quindi, tentano di rilevare elementi di soddisfazione personale che attengono più ad una dimensione psicofisica dell'individuo (Tab. 8) laddove gli items della dimensione "soddisfazione economica" puntano l'accento su elementi funzionali alla qualità della vita a partire dal reddito (Tab. 9).

Tab. 8 - Items della dimensione "Soddisfazione individuale"

<i>Soddisfazione individuale</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
How happy are you		
Subjective general health		
How satisfied with life as a whole		
Cronbach's Alpha	0,74	0,72
Varianza spiegata (%)	65,5	64



Tab. 9 - Items della dimensione “Soddisfazione economica”

<i>Soddisfazione economica</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
How satisfied with present state of economy in country		
Feeling about household’s income nowadays		
Cronbach’s Alpha	0,53	0,5
Varianza spiegata (%)	68	66,7

L’ultimo dominio indagato si riferisce ad una più generale soddisfazione per l’operato del governo e quindi, indirettamente anche per la tipologia di welfare. L’indice di soddisfazione per i servizi pubblici offerti, così, è scomposto in soddisfazione per il sistema d’istruzione e soddisfazione per lo stato dei servizi medico-assistenziali (Tab. 10).

Tab. 10 – Items della dimensione “Soddisfazione per i servizi”

<i>Soddisfazione per i servizi</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
State of education in country nowadays		
State of health services in country nowadays		
Cronbach’s Alpha	0,66	0,74
Varianza spiegata (%)	70,8	53

Appare interessante notare come in questo caso mentre la varianza spiegata dai due indicatori semplici nel round 9 è pari a 70,8% (piuttosto elevata considerando l’impiego di due sole variabili); nel round 10 tale varianza subisce un drastico calo (53%). Premesso che sarebbe opportuno un ulteriore approfondimento per comprendere la natura di questa riduzione, non sembra peregrina l’ipotesi di una possibile influenza della pandemia che ha di fatto messo alla prova sia il sistema sanitario che quello scolastico.

La descrizione degli indici si conclude con la dimensione della soddisfazione per l’operato delle istituzioni (Tab. 11), nello specifico in questo caso si è tentato di rilevare la soddisfazione per il funzionamento della democrazia e, più in generale per l’operato del governo.

Tab. 11 - Items della dimensione "Soddisfazione per le istituzioni"

<i>Soddisfazione per le istituzioni</i>		
<i>Indicatori</i>	<i>ESS 9</i>	<i>ESS 10</i>
How satisfied with the way democracy works in country		
How satisfied with the national government		
Cronbach's Alpha	0,77	0,8
Varianza spiegata (%)	81,6	83,5

Come accennato ad inizio paragrafo, l'analisi delle componenti utilizzata restituisce un punteggio (*factor score*) per ciascun intervistato. Tale punteggio rappresenta la collocazione dell'unità d'analisi sulla dimensione; nel nostro caso sull'indice. La Tab. 12 mostra la media dei punteggi di ciascun indice calcolata aggregando le nazionalità dei rispondenti per modello di welfare considerando i due round di osservazione.

Tab. 12 - Media dei 10 indici per modello di welfare nelle due rilevazioni

<i>Indicatore</i>	<i>Continentrale</i>		<i>Mediterr.</i>		<i>Soc. Dem.</i>		<i>Neo lib.</i>		<i>Paesi dell'Est</i>		<i>Totale</i>	
	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>	<i>R 9</i>	<i>R 10</i>
Fiducia soc.	0,0	0,0	-0,3	-0,4	0,6	0,7	0,1	0,3	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Relazioni	0,3	0,4	-0,1	-0,1	0,3	0,3	-0,1	-0,1	-0,4	-0,1	0,0	0,0
Fiducia Istit.	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,6	0,7	-0,1	0,0	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1
Partec. Pol.	0,2	-0,3	-0,2	0,2	0,5	-0,5	0,1	-0,2	-0,4	0,2	0,0	0,0
Partec. Soc.	0,0	0,3	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Inclusione	0,1	0,3	0,0	-0,1	0,3	0,5	0,2	0,5	-0,5	-0,4	-0,1	-0,1
Soddis. Ind.	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,4	0,4	0,1	0,2	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Soddis. Econ.	0,2	0,2	-0,3	-0,4	0,6	0,7	0,1	0,1	-0,4	-0,2	0,0	0,0
Soddis. Serv.	0,1	0,1	-0,2	-0,3	0,5	0,7	-0,2	0,0	-0,3	-0,2	0,0	0,0
Soddis. Istit.	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,4	0,6	-0,1	0,1	-0,3	-0,2	0,0	0,0

Per quanto concerne la fiducia sociale, l'incremento più rilevante da una rilevazione all'altra, si registra nel modello Neo Liberale con un valore nel round 10 più che raddoppiato rispetto al precedente. Similmente, anche se si mantiene su valori negativi, si verifica nei Paesi dell'Est. Sempre nei Paesi dell'Est si osserva un incremento del punteggio me-

dio dell'indice "Relazioni" anche se, su questo indice l'incremento più consistente si osserva nel modello Continentale dove, però, si registra la diminuzione più elevata in merito all'indice di fiducia istituzionale che assume valori negativi nel round 10. L'incremento maggiore dell'indice di fiducia istituzionale si rileva nel modello Social democratico. Ad eccezione dei Paesi dell'Est e dei paesi a welfare mediterraneo, la partecipazione politica subisce un calo in tutti i modelli di analizzati con gli stati del modello socialdemocratico che passano da uno score di 0,517 ad uno di -0,487. Interessante notare come nel modello social democratico alla riduzione della partecipazione politica non corrisponde una riduzione della partecipazione sociale che invece, così come nel modello Neo liberale e in quello continentale, presenta un consistente aumento nel passaggio da una rilevazione all'altra. Il modello Continentale e quello liberale presentano, inoltre, l'incremento più elevato nello score medio dell'indice d'inclusione; da notare in questo caso il decremento significativo del valore dell'indice sul modello mediterraneo. Appare interessante notare come proprio il modello mediterraneo è l'unico che presenta un decremento importante dell'indice di soddisfazione individuale che passa da -0,071 del round 9 a -0,145 del round 10 ed è anche l'unico che fa registrare una diminuzione del valore sia dell'indice di soddisfazione economica che dell'indice di soddisfazione dei servizi. Da notare, infine come l'unico caso di indice che subisce un decremento tra le due rilevazioni all'interno dei paesi dell'Est interessi la dimensione della soddisfazione delle Istituzioni.

## **5. La struttura dei modelli di welfare. Le reti Bayesiane**

Dopo aver sintetizzato i 35 indicatori semplici in 10 dimensioni connesse alla coesione sociale, ci si è posti l'obiettivo di indagare la struttura delle relazioni tra i 10 indici ovvero di comprendere che tipo di interazione intercorre tra essi. Per far ciò è apparso utile l'impiego delle reti bayesiane. All'interno della più ampia classe di modelli statistici multivariati, le reti bayesiane offrono la possibilità di rappresentare graficamente la relazione probabilistica che intercorre tra un set di variabili (Koller *et al.*, 2009). L'elemento centrale della rete bayesiana è il grafo. Un grafo è composto da un set di nodi e da un set di legami che colleghino due nodi. Se i legami sono unidirezionali e quindi non è ammessa la ciclicità, si parla di grafo aciclico diretto (DAG). Il nodo dal quale si diparte la "freccia", il link, viene definito "genitore" ed il nodo toccato dalla freccia viene definito "figlio". Nella logica bayesiana, ogni nodo

rappresenta una variabile casuale ed il legame tra due nodi è la dipendenza in termini probabilistici della relazione tra le due variabili casuali. Così, due nodi non direttamente connessi rivelano l'esistenza di una indipendenza; di contro, ad un nodo figlio viene associata una probabilità condizionata dipendente dal legame col nodo "genitore". Naturalmente un nodo figlio può, a sua volta, essere genitore; da qui discende la struttura reticolare<sup>5</sup>.

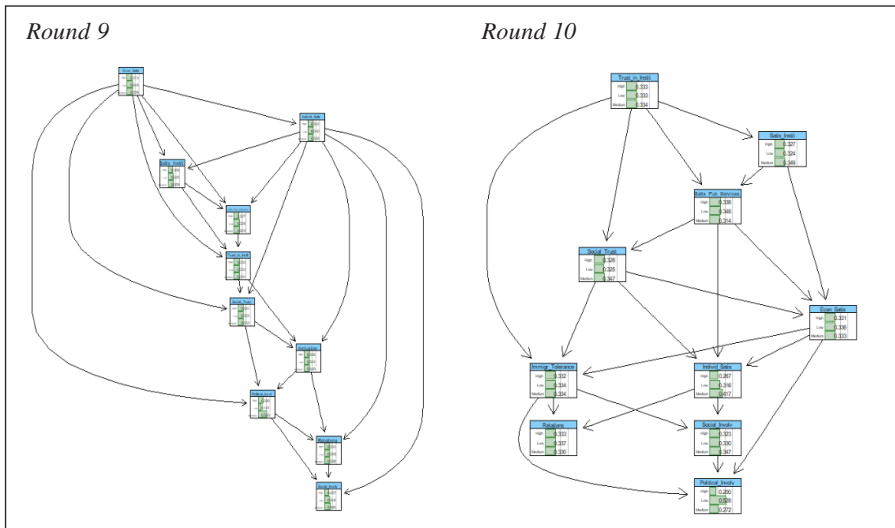
Fatta questa breve premessa di logica del metodo più che metodologica, passiamo ad osservare le strutture di rete ottenute per ciascun modello di welfare. Per poter meglio comprendere le distribuzioni condizionate e al fine di agevolare la lettura dei legami tra i nodi che nel caso in specie sono i 10 indici connessi alla coesione sociale, è apparso utile trasformare i 10 punteggi fattoriali, quindi variabili metriche, in 10 variabili ordinali. Calcolando il 33° ed il 66° percentile, il punteggio di ogni indice è stato trasformato in Basso (da 0 al 33° percentile), Medio (dal 33° al 66° percentile) e Alto (dal 66° percentile al valore massimo).

Prima di analizzare le strutture di rete dei singoli modelli di welfare, appare utile un confronto tra le due rilevazioni considerando l'Europa nel suo complesso (Fig. 2). Appare interessante notare come nella prima rilevazione (che, ricordiamo, avviene prima della pandemia), il nodo genitore principale è la "soddisfazione economica" (*Econ\_Satis*) e la partecipazione sociale (*Social\_Involv*) è "figlio" della partecipazione politica (*Political\_Involv*). Nella seconda rilevazione, che risente della pandemia, è la fiducia nelle istituzioni (*Trust\_in\_Instit*) che genera l'intera rete. La soddisfazione economica gioca comunque un ruolo importante perché funge da mediatore tra la fiducia nelle istituzioni, la soddisfazione per la qualità dei servizi (*Satis\_Pub\_Services*) e per le istituzioni (*Satis\_Instit*) e la soddisfazione individuale (*Individ\_Satis*). Più in generale, mentre nella rete del round 9 la soddisfazione economica genera la soddisfazione per i servizi e per le istituzioni, nel round 10 il rapporto s'inverte.

---

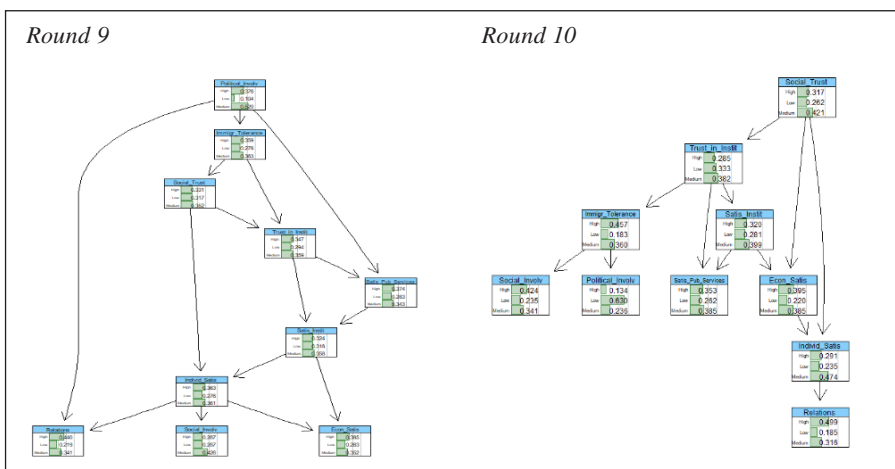
<sup>5</sup> In questa sede ci si limita semplicemente a descrivere la logica delle reti al fine fornire uno strumento concettuale utile alla lettura dei grafi che seguiranno. Per un approfondimento metodologico si rimanda a Scutari e Denis, 2014; Heckerman, 2008 e Cowell *et al.*, 2006.

Fig. 2 - Europa: Struttura di rete nelle due rilevazioni



Il modello Continentale comprende il Belgio, la Francia (presenti in entrambe le rilevazioni), la Germania e l'Austria (Fig. 3). Nel Round 9 è la Partecipazione politica (*Political\_Involv*) che genera la struttura di rete agendo direttamente sull'inclusione (*Immigr\_Tolerance*), sulla soddisfazione per i pubblici servizi e sulle relazioni (*Relations*).

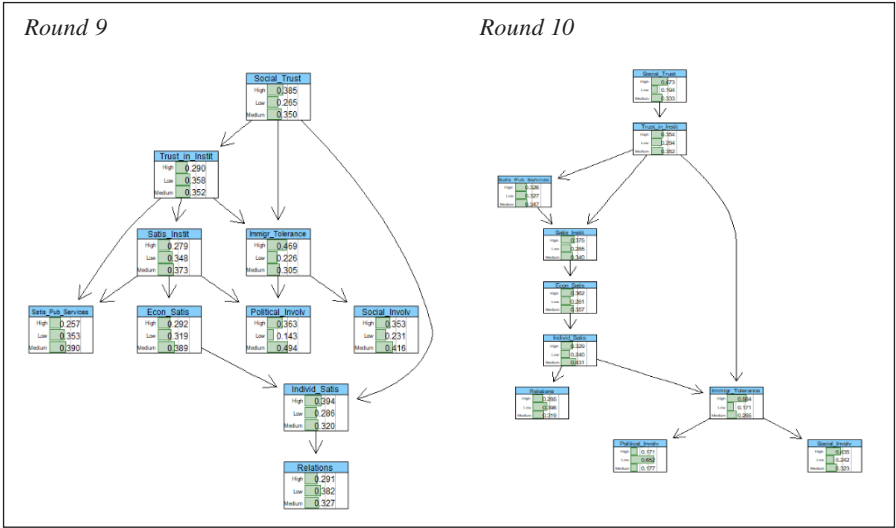
Fig. 3 - Modello Continentale: Struttura di rete nelle due rilevazioni



Nella rilevazione post-pandemica, invece, assume un ruolo centrale la fiducia sociale (*Social\_Trust*) che genera fiducia nelle istituzioni, soddisfazione economica e soddisfazione individuale (*Individ\_Satis*). La differenza più significativa, però, è data dall'incremento della probabilità di “bassa” partecipazione politica.

Nel modello Neo Liberale (Fig. 10) sono sempre la fiducia sociale e quella nelle istituzioni che generano la rete, sia nella prima che nella seconda rilevazione. Da notare come la partecipazione politica e la partecipazione sociale siano esiti della struttura, specie nel secondo round e, in entrambi i casi, non sono “genitori” di nessun nodo. La struttura della rete, quindi, non muta in modo significativo ma, anche in questo caso, aumenta considerevolmente le probabilità di bassa partecipazione politica e aumenta – al contempo – la tolleranza verso gli immigrati.

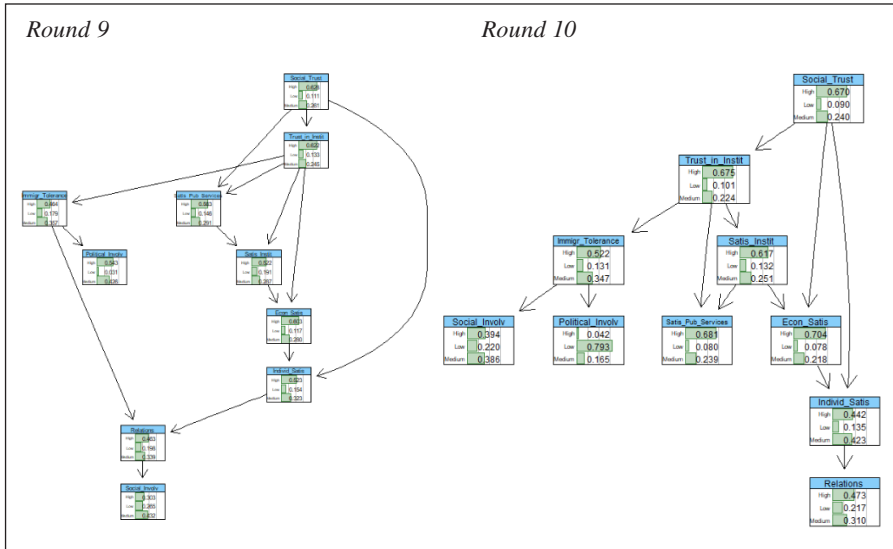
Fig. 4 - Modello Neo Liberale: Struttura di rete nelle due rilevazioni



Il modello Social democratico probabilmente è il modello che mostra meno cambiamenti tra le due rilevazioni, perlomeno se si guarda alla struttura complessiva della rete (Fig. 5). Sebbene la fiducia sociale generi la struttura di rete in entrambe le rilevazioni, nella prima il comportamento sociale appare dipendere dal piano relazionale e nella seconda l'indice relazionale è nodo figlio della soddisfazione individuale. Quel che più rileva, però, è il forte cambiamento nella probabilità di coinvol-

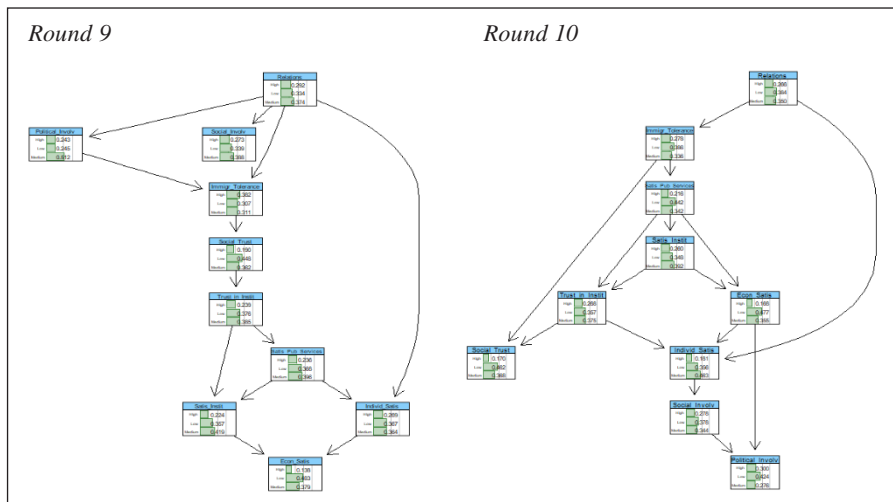
gimento politico che passa da 0,5 ad, addirittura, 0,02 con un incremento fortissimo del limitato coinvolgimento).

Fig. 5 - Modello Social democratico: Struttura di rete nelle rilevazioni



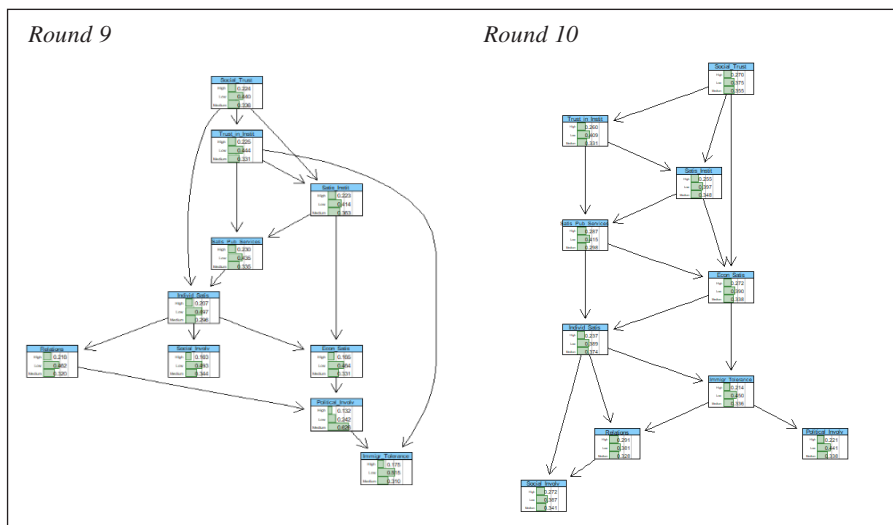
Alla base della struttura di rete nel modello Mediterraneo troviamo, in entrambe le rilevazioni il riferimento alle relazioni (Fig. 6). Appare interessante sottolineare come, prima della pandemia, la soddisfazione economica si trovi alla fine della struttura di rete e non generi alcun nodo. Dopo la pandemia, di contro, la soddisfazione economica genera soddisfazione individuale (invertendo la relazione osservata nel round 9) oltre che coinvolgimento politico. Inoltre, nonostante l'indice riferito alle relazioni mantenga il ruolo di "genitore" e considerando un ruolo più importante dell'inclusione (*Immigr\_Tolerance*), gli atteggiamenti producono comportamenti e la soddisfazione economica media tra soddisfazione istituzionale e individuale/partecipazione politica (richiamando l'importanza delle risorse individuali per accesso alla partecipazione politica: tempo, denaro, istruzione). La fiducia sociale, così, appare più un esito che un vettore di coesione. Il contesto, inoltre, è caratterizzato da una maggior probabilità di bassa soddisfazione, fiducia, tolleranza che si riduce ulteriormente dopo la pandemia, così come la partecipazione politica. Si configura, quindi, un contesto in cui la pandemia ha prodotto effetti particolarmente problematici, minando alla base la struttura della sostenibilità sociale.

Fig. 6 - Modello Mediterraneo: Struttura di rete nelle due rilevazioni



Infine, i Paesi dell’Est (Fig. 7). Nella prima rilevazione l’inclusione (*Immigr\_Tolerance*), che per costruzione è un indice centrato sull’accettazione della componente immigrata, appare alla fine della struttura di rete. Nel round 10, invece, l’indice di inclusione è generato dalla soddisfazione

Fig. 7 - Modello Paesi dell’Est: Struttura di rete nelle due rilevazioni





economica e dalla soddisfazione individuale e genera, a sua volta, partecipazione politica, invertendo la relazione rispetto a quanto osservato nel round precedente. In questo caso, le alte probabilità rinviano per lo più a bassi livelli di coinvolgimento, già prima della pandemia.

Un cambiamento rilevante in questo contesto può essere ricondotto al piano dell'atteggiamento etnico che da irrilevante prima della pandemia, diventa un tratto centrale con effetti su relazioni, coinvolgimento politico e (indirettamente) sociale. Queste dinamiche, d'altronde, sono tutte da "leggere" in negativo: la probabilità maggiore è, infatti, di limitata tolleranza etnica, partecipazione politica e coinvolgimento sociale.

## 6. Conclusioni

Un riferimento che permette di ricondurre il tema della coesione sociale a quello dei diversi modelli di welfare è Berger-Schmitt, che definisce la coesione sociale come "The capacity of a society to ensure the welfare of all its members, minimising disparities and avoiding polarisation. A cohesive society is a mutually supportive community of free individuals pursuing these common goals by democratic means" (Berger-Schmitt *et al.*, 2000),

Queste considerazioni acquistano oggi un nuovo significato se analizzate alla luce della letteratura sulla sostenibilità sociale e delle considerazioni riferite a quelli che vengono definiti come "Modelli Sociali Europei". Servirsi di questa definizione appare utile sia al fine di districare la complicata relazione esistente tra il concetto di coesione sociale e di welfare, sia allo scopo di palesare le classificazioni di welfare esistenti, oggi sovrapponibili alle diverse declinazioni del MSE, giustificando anche la scelta campionaria di riferimento.

Il modo attraverso cui ciascuno Stato tutela e protegge i propri cittadini, o comunque interviene per la garanzia dei diritti, infatti, ci porta a considerare diversi tipi di welfare, oggi declinabili nelle diverse accezioni del MSE che caratterizzano le specifiche aree, con effetti a cascata sugli equilibri socio-economici e la struttura della coesione sociale.

Il dibattito sul MSE, a differenza di quello sui modelli di welfare (cui faremo anche riferimento nei due capitoli a seguire), è qui utile in quanto richiama all'avviarsi di un effettivo processo di isomorfismo istituzionale. Al di là dello specifico obiettivo di analisi, infatti, più le reti *bayesiane* si somigliano, più questo richiamerà la presenza di un effettivo isomorfismo.

Facendo riferimento alle ipotesi proposte, quel che emerge in tutta Europa è un generale orientamento isomorfo verso il modello neo-liberale.

Dopo la crisi pandemica, infatti, si delinea una struttura abbastanza omogenea (per quanto riguarda la maggior rilevanza del peso della soddisfazione economica, in particolare): la crisi si configura non solo come economica, ma anche come identitaria e relazionale. La struttura di molte reti muta, mostrando una maggior dipendenza della coesione (rete complessiva) da coinvolgimento socio-relazionale e soddisfazione economica. In particolare, riconsiderando le ipotesi individuate, emerge che:

$H_1$  – Isomorfismo neo-liberale (rilevanza della soddisfazione economica) → Registrato già nel 2019 per il MSE anglosassone, nordico e dell'Est-europa. Dopo la pandemia assumono un trend simile (maggiore peso della soddisfazione economica) anche il MSE continentale e mediterraneo.

$H_2$  – Gli atteggiamenti precedono comportamenti → Il formarsi di un polo costituito prioritariamente da atteggiamenti, che genera comportamenti, si rileva sempre presente tranne nel caso del MSE Continentale (dove emerge solo dopo la pandemia).

$H_{2.2}$  – Particolare importanza della tolleranza etnica come tratto che connette atteggiamenti e comportamenti, producendo cioè esiti fattuali aggreganti (sia in termini pro-sociali che anti-sociali) → Nella maggior parte dei casi questa ipotesi è confermata. Nuovamente, solo nel caso del MSE Continentale la tolleranza etnica diventa rilevante solo con la seconda rilevazione (quindi dopo la pandemia).

$H_3$  – Differenze rilevanti della struttura di rete tra pre/post-pandemia → Quest'ipotesi si basa sull'assunto che la pandemia abbia prodotto dei cambiamenti significativi nella struttura della coesione sociale e della stessa sostenibilità sociale. Si ipotizza, in particolare, la crisi di alcune o tutte le dinamiche pro-sociali. Se si considera la complessiva struttura di rete, ciò si registra sicuramente per il MSE Continentale e Mediterraneo, mentre gli effetti sono limitati nel caso del MSE Nordico e Anglosassone. Caso particolare è quello dell'Est Europa, dove non si registra un incremento della tolleranza ma la variabile, connotata negativamente, passa da del tutto ininfluenza a causa di bassa propensione alla partecipazione socio-politica e relazionale. Bisogna sottolineare che in tutte le aree si registra un crollo della propensione alla partecipazione politica. In alcune questo è accompagnato dalla crisi della tolleranza etnica e della soddisfazione economica.

Emerge, più nel dettaglio, che il MSE Continentale e quello Mediterraneo mostrano un allineamento isomorfo in senso neo-liberale solo dopo la pandemia. Dopo la pandemia tutti i contesti presentano, inoltre, un comune e considerevole incremento delle basse probabilità di coinvolgimento e/o tolleranza e/o soddisfazione rispetto ai dati del 2019-20. Unica eccezione è l'Est Europa, che presentava una maggior probabilità di limitato coinvolgimento già prima della pandemia.

Nel caso del modello continentale, la rete pre-pandemica presenta delle notevoli differenze rispetto a quanto ci aspetteremmo. Prima della pandemia

la struttura è retta dal coinvolgimento politico, il che lascia presumere che la propensione alla partecipazione politica dipende da altre dinamiche qui non direttamente tenute sotto controllo (come la disponibilità delle classiche risorse per la partecipazione e cioè tempo, denaro e istruzione). La partecipazione politica facilitata, a sua volta, atteggiamenti pro-sociali e tolleranti, fino a generare partecipazione sociale e soddisfazione economica. Subito dopo la pandemia, l'intera struttura di rete muta: la coesione deriva dalla fiducia (negli altri e nelle istituzioni) e da atteggiamenti pro-sociali, generando un polo compatto di comportamenti orientati ad un (limitato) coinvolgimento socio-politico, mentre la soddisfazione economica passa da irrilevante all'essere causa diretta di tolleranza etnica e mobilitazione attiva (avvicinando così la struttura a quella delineata per il modello europeo, nel suo complesso).

Il modello anglosassone si mantiene abbastanza simile prima e dopo la pandemia. È qui evidente l'importanza della soddisfazione economica, che media sempre tra atteggiamenti e comportamenti. La struttura dipende sempre da fiducia (sociale e istituzionale) e soddisfazione. Anche in questo caso si riscontrano, però, dei cambiamenti nel post-pandemia: partecipazione sociale e politica, in particolare, diventano solo esiti della catena e dipendono anche da soddisfazione individuale e piano relazionale (precedentemente irrilevanti per il coinvolgimento socio-politico). Inoltre, la probabilità di limitato coinvolgimento politico aumenta in modo considerevole.

Il contesto scandinavo è quello su cui la pandemia ha avuto minor impatto, almeno in relazione alla struttura di interdipendenza descritta dalle reti. Anche in questo caso, però, si registrano dei cambiamenti: il coinvolgimento sociale assume la stessa matrice di quello politico, più strettamente collegato alla tolleranza etnica, mentre aumenta la probabilità che la partecipazione politica sia limitata.

Nel caso del modello mediterraneo, invece, tutto si genera dal piano relazionale e – prima della pandemia – dal comportamento. Considerando i dati della prima rilevazione, la soddisfazione economica non incide sulla rete ma ne diventa solo un esito. Dopo la pandemia, invece, le condizioni si invertono: pur rimanendo le relazioni un nodo genitore (e assumendo maggiore importanza la tolleranza etnica, tendenzialmente limitata), gli atteggiamenti producono comportamenti e la soddisfazione economica (più probabilmente bassa) media tra soddisfazione e partecipazione. Aumenta, in altri termini, l'importanza delle risorse individuali per l'accesso alla partecipazione politica (anch'essa più probabilmente limitata), mentre la fiducia sociale finisce per diventare un esito e non un vettore della coesione.

Il contesto Est-europeo presenta, infine, minori cambiamenti e, in particolare, la tolleranza etnica non sembra essere rilevante mentre le dinamiche che producono coinvolgimento politico e sociale (entrambi limitati) sono scisse.

## Bibliografia

- Beauvais C., Jenson J. (2002), *Social cohesion: Updating the state of the research*, Ottawa, Canadian Policy Research Network.
- Berger-Schmitt R. (2000), *Social cohesion as an aspect of the quality of societies: Concept and measurement* (EU Reporting working paper No. 14), Mannheim, Zentrum für Umfrage, Methoden und Analysen (ZUMA).
- Berger-Schmitt R., Noll H. (2000), *Conceptual framework and structure of a European system of social indicators* (EU Reporting working paper No. 9), Zentrum für Umfrage, Methoden und Analysen (ZUMA).
- Bernard P. (1999), *Social cohesion: A critique*, Canadian Policy Research Networks.
- Blasius J., Thiessen V. (2015), *Should we trust survey data? Assessing response simplification and data fabrication*, «Social Science Research», 52, pp. 479-493.
- Bollen K.A., Hoyle R.H. (1990), *Perceived cohesion: A conceptual and empirical examination*, «Social Forces», 69(2), pp. 479-504.
- Boucher G., Samad Y. (2013), Introduction: Social cohesion and social change in Europe. *Patterns of Prejudice*, 47(3), pp. 197-214.
- Chan J., To H.-P., Chan E. (2006), *Reconsidering social cohesion: Developing a definition and analytical framework for empirical research*, «Social Indicators Research», 75(2), pp. 273-302.
- Cheong P.H., Edwards R., Goulbourne H., Solomos J. (2007), *Immigration, social cohesion and social capital: A critical review*, «Critical Social Policy», 27(1), pp. 24-49.
- Council of Europe (1998), *Fighting social exclusion and strengthening social cohesion in Europe* (Recommendation No. 1355), Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (2005), *Concerted development of social cohesion indicators* (Methodological guide), Strasbourg, Council of Europe Publishing, [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf).
- Cowell R.G., Dawid P., Lauritzen S. L., Spiegelhalter D.J. (2006), *Probabilistic networks and expert systems: Exact computational methods for Bayesian networks*, New York, Springer Science & Business Media.
- Dickes P., Valentova M. (2012), *Construction, validation and application of the measurement of social cohesion in 47 European countries and regions*, «Social Indicators Research», 113(3), pp. 827-846.
- Easterly W., Ritzen J., Woolcock M. (2006), *Social cohesion, institutions, and growth*, «Economics and Politics», 18(2), pp. 103-120.
- Etzioni A. (1995), *The spirit of community: Rights, responsibilities, and the communitarian agenda*, Londra, Fontana Press.
- European Commission (1996), *First European social cohesion report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2001), *The social situation in the European Union 2001*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities., [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/SSR2001\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/SSR2001_en.pdf).

- European Commission (2007), *Growing regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf).
- European Committee for Social Cohesion (2004), *A new strategy for social cohesion. Revised strategy for cohesion*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, [www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf).
- Friedkin N.E. (2004), *Social Cohesion*, «Annual Review of Sociology», 30(1), pp. 409-425.
- Gifi A. (1990), *Nonlinear Multivariate Analysis*, New York, Wiley.
- Gough I., Olofsson G. (Eds.) (1999), *Capitalism and social cohesion: Essays on exclusion and integration*, Londra, Palgrave Macmillan.
- Green A., Janmaat J.G. (2011), *Regimes of social cohesion: Societies and the crisis of globalization*, Palgrave Macmillan, UK, Basingstoke.
- Green A., Janmaat J.G., Han C. (2009), *Regimes of social cohesion*, Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies. Institute of Education, London, <http://dera.ioe.ac.uk/10486/1/Z.-Regimes-of-Social-Cohesion.pdf>.
- Green A., Preston J., Janmaat J.G. (2006), *Education, equality and social cohesion. A comparative analysis*, New York, Palgrave.
- Heckerman D. (2008), “A Tutorial on Learning with Bayesian Networks”, in Holmes D.E., Jain L.C. (eds.), *Innovations in Bayesian Networks. Studies in Computational Intelligence*, vol 156, Berlin, Springer,
- Home Office Community Cohesion Unit (2003), *Building a picture of community cohesion. A guide for local authorities and their partners*, Londra, Home Office Community Cohesion Unit, <http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=91&file=PDFversion>.
- Hulse K., Stone W. (2007), *Social cohesion, social capital and social exclusion: A cross cultural comparison*, «Policy Studies», 28(2), pp. 109-128.
- Jackson A., Fawcett G., Milan A., Roberts P., Schetagne S., Scott K., Tsoukalas S. (2000), *Social cohesion in Canada: Possible indicators*, Ottawa, Canadian Council on Social Development.
- Janmaat J.G. (2011), *Social cohesion as a real-life phenomenon: Assessing the explanatory power of the universalist and particularist perspectives*, «Social Indicators Research», 100(1), pp. 61-83.
- Jeannotte M.S. (2000), *Social cohesion around the world: An international comparison of definitions and Issues*, Ottawa, Strategic Research and Analysis.
- Jeannotte M.S., Stanley D., Pendakur R., Jamieson B., Williams M., Aizlewood A., Planning S. (2002), *Buying in or dropping out: The public policy implications of social cohesion research*, *Strategic Research and Analysis (SRA), Strategic Planning and Policy Coordination*, Ottawa, Department of Canadian Heritage, [http://socialsciences.uottawa.ca/governance/eng/documents/buying\\_in\\_dropping\\_out.pdf](http://socialsciences.uottawa.ca/governance/eng/documents/buying_in_dropping_out.pdf).

- Jenson J. (1998), *Mapping social cohesion: The state of Canadian research*, Canadian Policy Research Network, Ottawa.
- Jenson J. (2010), *Defining and measuring social cohesion*, Londra, UNRISD & Commonwealth Secretariat.
- Jupp J., Nieuwenhuysen J., Dawson E. (eds.) (2007), *Social cohesion and human rights: Would a bill of rights enhance social cohesion in Australia?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Koller D., Friedman N., Bach F. (2009), *Probabilistic graphical models: principles and techniques*, London, MIT Press.
- Laurence J. (2009), *The effect of ethnic diversity and community disadvantage on social cohesion: A multilevel analysis of social capital and interethnic relations in UK communities*, European Sociological Review.
- Linting M., Meulman J.J., Groenen P.J.F., Van der Kooij A.J. (2007), *Stability of nonlinear principal components analysis: an empirical study using the balanced bootstrap*, «Psychol. Methods», 12, pp. 359-379.
- Lockwood D. (1999), "Civic integration and social cohesion", in Gough I., Olofsson G. (eds.), *Capitalism and social cohesion: Essays on exclusion and integration* (pp. 63-84), Londra, Palgrave Macmillan.
- Maxwell J. (1996), *Social dimensions of economic growth. Presented at the Eric John Hanson Memorial Lecture Series*, Alberta, Edmonton.
- Michailidis G., De Leeuw J. (1998), *The gift system of descriptive multivariate analysis*, «Stat. Sci.», 13, pp. 307-336, [www.ipe.ualberta.ca/en/Eric%20J%20Hanson%20Memorial%20Lecture/\\*/media/economics/EventsAndS/Hanson/Hanson-Maxwell-Text.pdf](http://www.ipe.ualberta.ca/en/Eric%20J%20Hanson%20Memorial%20Lecture/*/media/economics/EventsAndS/Hanson/Hanson-Maxwell-Text.pdf).
- Paxton P. (2002), *Social capital and democracy: An interdependent relationship*, «American Sociological Review», 67(2), p. 254.
- Putnam R.D. (2000), *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster.
- Rajulton F., Ravanera Z.R., Beaujot R. (2007), *Measuring Social Cohesion: An Experiment using the Canadian National Survey of Giving, Volunteering, and Participating*, «Social Indicators Research», 80(3), pp. 461-492.
- Ritzen J. (2001), "Social cohesion, public policy and economic growth: Implications for OECD countries", in Helliwell J.F. (ed.), *The contribution of human and social capital to sustained well-being and growth. International Symposium Report* (pp. 291-309), Quebec, <https://oecd.org/edu/innovation-education/1825690.pdf>.
- Sartori G. (2000), *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli.
- Schiefer D., van der Noll J. (2017), *The Essentials of Social Cohesion: A Literature Review*, «Soc Indic Res», 132, pp. 579-603.
- Scutari M., Denis J.B. (2014), *Bayesian networks: With examples in R*. Boca Raton, Chapman and Hall/CRC.
- Stanley D. (2003), *What do we know about social cohesion: The research perspective of the federal government's social cohesion research network*, «The Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie», 28(1), pp. 5-17.

- Toye M. (2007), *Social cohesion: The Canadian urban context*. Parliamentary Information and Research Service, [www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0756-e.pdf](http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/prb0756-e.pdf).
- Vallance S., Perkins H.C., Dixon J.E. (2011), *What is social sustainability? A clarification of concepts*, «Geoforum», 42, 3, pp. 342-348.

*Parte seconda*

*Morfologie della sostenibilità*





# *Modelli di welfare e normativa emergenziale*

di Deborah De Felice, Simona Gozzo e Federica Ragusa\*

## **1. Introduzione**

Sicuramente la pandemia ha prodotto degli effetti significativi sulla struttura e condizioni proprie della sostenibilità sociale e della coesione in tutte le aree qui prese in considerazione. Di fronte alla pandemia da SARS-CoV-2, i paesi occidentali si sono trovati del tutto impreparati. Si vuol qui indagare il ruolo assunto dalla normativa nel dare una risposta alla sfida emergenziale e cercare di valutare quanto e in che modo questa possa aver generato resilienza o, piuttosto, debolezza nelle dinamiche che dovrebbero produrre e riprodurre le condizioni della sostenibilità (sociale, economica e ambientale). In una prima fase, le politiche sanitarie si sono rivelate incapaci di affrontare la diffusione del virus e a considerarne l'impatto sociale (Giarelli e Vicarelli 2020, p. 70). Le normative prodotte hanno assunto un ruolo centrale per la definizione della situazione e gestione dell'emergenza, rappresentando il *medium* di linguaggi esperti diversi e contribuendo alla definizione della situazione (Affuso, Agodi e Ceravolo, 2020).

Questo capitolo mira, dunque, a indagare sulle potenziali sfide alla sostenibilità sociale legate a fenomeni emergenziali e sfidanti. Il tentativo è, in particolare, quello di ricostruire le modalità di risposta istituzionali alla crisi emergenziale, concentrandosi in modo particolare sul piano della normativa nazionale per analizzare quali pro e contro emergano dalle diverse risposte istituzionali. L'unità di analisi individuata è data da quattro specifiche nazioni di cui si analizzano le norme prodotte. La selezione delle aree deriva da due tipi di considerazioni. Innanzitutto, ciascuna area

---

\* Sebbene il lavoro sia frutto del comune impegno delle autrici e l'apporto sia da considerarsi paritario, i paragrafi 1, 3.3, 3.4 e 5 sono da attribuire a D. De Felice, i paragrafi 2, 3, 3.1 e 3.2 sono da attribuire a S. Gozzo e i Paragrafi 4, 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 a Federica Ragusa.

è individuata in quanto rappresentativa di un modello di welfare diverso, associato a specifiche condizioni culturali, istituzionali e relative garanzie (in termini di sicurezza, salute pubblica, sanità, ma anche tutela di interessi economici e minore o maggiore propensione alla distribuzione delle risorse piuttosto che alla loro concentrazione). In secondo luogo, la selezione delle nazioni dipende dal ruolo specifico che queste hanno giocato durante la pandemia sul piano sovranazionale.

Le aree selezionate, che riprendono la nota classificazione di Esping-Andersen, sono: l'Italia (riconducibile a una tipologia di welfare mediterraneo), la Germania (riconducibile a una tipologia di welfare corporativo), la Norvegia (riconducibile a una tipologia di welfare social-democratico) e l'Inghilterra (riconducibile a una tipologia di welfare neo-liberale).

A questo punto corre l'obbligo di una precisazione. Pochi concetti nelle scienze sociali sono tanto amati e dibattuti quanto quello di regime di welfare introdotto da Gøsta Esping-Andersen nella sua opera del 1990. Sebbene esso sia ancora ampiamente utilizzato nella ricerca sociopolitica comparativa e anche se pochi studiosi non sarebbero d'accordo sul fatto che uno Stato sociale come la Svezia o la Danimarca abbia più cose in comune con un altro paese scandinavo che con uno stato sociale mediterraneo come, ad esempio, l'Italia o la Spagna, il concetto di regimi di welfare è stato criticato non solo su basi empiriche, ma anche in termini analitici (Rice, 2012, p. 93). Ciò è innegabile e per tale ragione diviene necessaria una premessa volta a sgomberare il campo da possibili equivoci sulle modalità di selezione delle aree, peraltro già definite nei termini di Modelli Sociali Europei paralleli.

La letteratura che nel tempo ha proposto classificazioni e comparazioni *di e tra* modelli di welfare è tanto ricca quanto articolata in numerose tipologie e paradigmi interpretativi (Esping-Andersen, 1990; Abrahamson, 1999; Arts e Gelissen, 2002; Ferragina e Seeleib-Kaiser, 2011). Il dibattito si è alimentato di analisi fondamentalmente orientate a mettere in luce i punti di forza e di debolezza dei modelli delineati sia in termini euristici, sia rispetto alla loro *valenza* sul piano empirico. Tuttavia, l'emergere di un filone di letteratura riferito ai piani programmatici e locali ha mostrato come il concetto di *regime di welfare* rimane utile come strumento analitico. Da ultimo, il dibattito interessa alcune questioni di fondo, quali: se abbia ancora senso, oggi, dopo la crisi delle ideologie novecentesche e cosiddetta *fine della storia* (cfr. Marrone, 2018) parlare di modelli di welfare; in che cosa questi modelli riuscirebbero a differenziarsi e a fare la differenza; se sia ancora possibile parlare di modelli, in un contesto sociale caratterizzato dalla costante accelerazione di tutti i processi e dal permanente decadimento di tutte le strutture sociali (Moruzzi e Prandini, 2020).

La verifica dell'appropriatezza delle tipologie individuate è stata spesso vittima di una ambiguità di fondo che non permette di chiarire se esse siano da considerare come *tipi ideali* intesi weberianamente – cioè come quadri concettuali uniformi, utili a unire determinate relazioni e determinati processi della vita storica in un cosmo, in sé privo di contraddizioni, di connessioni concettuali ma non coincidenti con la realtà – o, altrimenti, come *tipi reali*, cioè distinzioni che permettono di sintetizzare le variazioni empiriche rilevate (Aspalter, 2011; Ebbinghaus, 2012).

Sullo sfondo di queste considerazioni, in linea con i contributi, fra gli altri, di Aspalter (2011) e Rice (2013), in questo lavoro si sostiene un impianto metodologico in cui il concetto di regime di welfare è spogliato delle sue connotazioni storico-geografiche e trasformato in un approccio idealtipico. In tal modo, i regimi di welfare possono essere assunti quali categorie che permettono di analizzare e interpretare casi empirici e ibridi e non classificabili in modo univoco (Powell e Barrientos, 2011; Ferragina e Seeleib-Kaiser, 2011).

Come anticipato, la seconda condizione di scelta dei paesi presi in considerazione ha riguardato il ruolo chiave giocato da queste aree su piani diversi. Certamente è necessario considerare l'Italia per il ruolo centrale che ha giocato nella prima fase di contagio in Europa, con il gran numero di decessi e la necessità di rispondere immediatamente ad una emergenza del tutto nuova, che ben presto sarebbe diventata pandemica, ma che inizialmente non fu considerata tale. La Germania, invece, ha avuto un ruolo centrale nel definire le linee guida utilizzate per la normativa europea (in stretta collaborazione con l'Italia). La selezione della Norvegia è dipesa da una attenta valutazione delle scelte operate nel contesto scandinavo, dove la Svezia si è comportata adottando una posizione molto più vicina a quella liberale, mentre la Finlandia ha optato per scelte maggiormente orientate alla tutela della salute pubblica. L'area norvegese si è posta come una "via di mezzo" rispetto alle differenti scelte assunte nell'area scandinava, a volte molto distanti le une dalle altre. Da questo punto di vista l'area scandinava – pur costituendo certamente un modello di welfare uniforme – si è dimostrata molto eterogenea in relazione alle scelte adottate sul piano normativo e per la gestione emergenziale, distribuendosi lungo un continuum che va dal polo della garanzia prioritaria degli interessi economici a quello della priorità attribuita alla tutela della salute pubblica. Si distinguono, quindi, contesti rappresentativi di posizioni più o meno garantiste o liberali. L'Inghilterra – insieme agli Stati Uniti – ha adottato scelte che si pongono decisamente nel polo orientato alla tutela prioritaria degli interessi economici e, inoltre, presenta una normativa più affine a quella statunitense che europea (Sapir, 2020). Emerge, infatti, una grande uniformità

nelle scelte adottate che dipende certamente dal medium comunicativo individuato e dalla specificità della condizione eccezionale, ma anche da un processo di isomorfismo normativo che, entro certi limiti, ha caratterizzato anche le aree dell'Unione Europea.

## 2. Equilibri precari

La scelta di distinguere quattro aree che rappresentino altrettanti modelli di welfare implica un assunto euristico che sta alla base della proposta di ricerca presentata. Con le precisazioni di cui sopra, riprendendo Titmuss ed Esping Andersen, il ragionamento si sviluppa a partire da 4 idealtipici modelli di welfare: il modello corporativo, caratterizzante le aree del centro Europa; quello socialdemocratico, proprio dell'area scandinava; quello liberale e, infine, quello mediterraneo.

Le aree sono state selezionate sulla base dell'assunto che ciascuna rappresenti un Modello Sociale Europeo (MSE) e un assetto politico-sociale che, al di là delle specificità nazionali e locali, rispecchi caratteristiche tipiche del relativo modello di welfare, ma anche tenendo conto del ruolo significativo o strategico assunto dagli specifici paesi nell'iter che ha poi portato a definire differenti strategie per la lotta al Covid-19 nei rispettivi territori di riferimento o a livello sovranazionale. Il welfare socialdemocratico (Esping-Andersen, 1990) è tipico delle aree scandinave e mira a garantire i diritti sociali a tutta la popolazione. Si tratta di un modello di welfare universalistico, che trova le sue fondamenta nella fiscalizzazione generale. Le aree social-democratiche sono quindi storicamente e culturalmente orientate alla tutela di pari opportunità ed equità socio-economica, distribuendo, nel modo più esteso possibile, i rischi e vantaggi collettivi. Tuttavia, nel caso dell'emergenza pandemica si rileva sin da subito la presenza di due categorie diverse di rischi socialmente rilevanti e relative garanzie e diritti da tutelare: quello alla sicurezza sanitaria da una parte, quello alla sicurezza economica e benessere sociale dall'altra. Le scelte operate in tal senso sono state divergenti entro lo stesso contesto scandinavo, con Svezia e Danimarca di fatto orientate verso il polo liberista.

Il welfare state liberale, d'altronde, è un modello tipicamente anglosassone e statunitense, in cui lo Stato si attiva solo per tutelare chi si trova in condizioni d'indigenza dimostrabile. L'assistenza è definita residuale, nel senso di limitata a un sottogruppo della popolazione che dimostri la condizione di bisogno e che non abbia trovato supporto attivando reti famigliari o rivolgendosi al mercato o, ancora, al terzo settore. Inoltre, l'assistenza è pensata per essere limitata e di breve durata, prevedendo interventi atti

a immettere i soggetti prima possibile nel mercato del lavoro. In questo contesto, la tutela prioritaria è degli interessi economici e non c'è una effettiva garanzia di pari condizioni socio-economiche, né pari opportunità. Il governo Blair, ricorrendo anche alla consulenza del sociologo Anthony Giddens, ha rilevato i limiti e le criticità di questo modello e tentato dei correttivi inaugurando la nota politica della *terza via* (Giddens, 1998). Tale concezione include politiche che riconoscono l'incidenza dell'interdipendenza individuale come generatrice di risorse sul piano collettivo del benessere sociale e promuove, di conseguenza, la difesa della giustizia sociale, della coesione sociale, dell'eguaglianza di tutti i cittadini e delle pari opportunità, prevedendo in tal senso una serie di correttivi al neoliberismo conservatore di matrice capitalista<sup>1</sup>. Blair, su queste basi, parlerà pubblicamente della creazione di una nuova forma di capitalismo, orientata a supportare il raggiungimento di un egualitarismo nella società attraverso azioni dirette ad aumentare la distribuzione di abilità, capacità e mezzi di produzione, ma allo stesso tempo rifiutando di mettere in atto politiche orientate alla redistribuzione delle ricchezze tra classi sociali. Successivamente, e in particolare durante il periodo pandemico, questo orientamento viene sostituito da uno decisamente conservatore e di matrice liberista che caratterizza le scelte politiche adottate proprio durante l'emergenza pandemica dal governo di Boris Johnson. Questo tipo di assetto – nella sua forma pura in particolare – può produrre con estrema facilità ghettizzazione, forti disuguaglianze, immobilità sociale intra e intergenerazionale. Rispetto al tema delle misure emergenziali, come vedremo, l'assetto anglosassone (già fuori dall'Unione Europea a seguito della Brexit, fortemente voluta dalla destra conservatrice) ha privilegiato il polo orientato alla tutela degli interessi economici, procedendo con una strategia molto simile a quella statunitense e che ha di fatto portato a un numero elevato di morti, in particolare nelle classi sociali medio-basse, limitando però i danni di carattere economico.

La forma di sostegno prevalente nel caso del modello corporativo è, invece, l'assicurazione sociale e le persone maggiormente interessate sono i lavoratori, attraverso il pagamento dei contributi. Si tratta di un modello che è maggiormente diffuso nei paesi dell'Europa occidentale come Au-

---

<sup>1</sup> Lo sviluppo delle idee della terza via avvenne grazie al supporto di diversi intellettuali (David Marquand, Geoff Mulgan, David Held e David Goodhart). Giddens in particolare fa riferimento a una dottrina etica da ricondurre alla tesi di Anthony Crosland e che vede i governi socialdemocratici come acquisitori di un socialismo etico autosufficiente, possibile tramite la rimozione degli elementi non giusti del capitalismo, incentivando politiche di benessere e molte altre simili.

stria e Germania ma, almeno per un periodo, anche l'Italia è stata ricondotta a questa categoria. Il sistema è anche definito conservativo perché ha lo scopo di sottolineare le differenze piuttosto che limitarle e non è, quindi, efficace nel limitare le disuguaglianze ma garantisce una certa tutela dai rischi collettivi.

Infine, il modello del welfare mediterraneo o della “quarta Europa” nasce a seguito di una critica all'originario modello di Esping-Andersen (Ferrera, 2006), che non aveva previsto questa fattispecie. Alcuni autori rilevano, infatti, che le aree del Mediterraneo (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) non sono riconducibili al modello definito corporativo a causa di alcune specificità e, in particolare, un mercato del lavoro fortemente dualista (con dipendenti pubblici e lavoratori delle grandi imprese iper-garantiti a fronte delle altre categorie di lavoratori poco o per nulla protette), la totale dipendenza dalla famiglia e/o della rete di solidarietà parentale per garantire fasce deboli e precarie (con relative forti disuguaglianze strutturali e contestuali) e un servizio sanitario nazionale che si configura come universalistico. Queste condizioni creano elevato particolarismo e basso grado di statualità. Inoltre, questi tratti si associano sia al crescente invecchiamento della popolazione, con relativo incremento della domanda di sostegno a fronte di una diminuita capacità delle famiglie a farvi fronte, sia all'assenza di una revisione strutturale del sistema pubblico. Di conseguenza, il modello mediterraneo si sta orientando sempre più verso il ricorso a soluzioni di mercato e un avvicinamento, in tal senso, alla terza via di Blair. Si tratta della realizzazione del così detto «secondo welfare» (Maino e Ferrera, 2013) e dell'individuazione di nuove soluzioni che prevedano un maggior ricorso al no profit e a soluzioni creative, promosse localmente ma che rischiano, al contempo, di configurarsi come provvisorie e/o creare grandi differenze territoriali, producendo quello che viene definito come welfare locale o sussidiario o, ancora, comunitario (Bifulco, 2015).

Considerando, in modo particolare, il caso italiano, qui il nuovo orientamento verso soluzioni di mercato trasferisce parte dei costi per i servizi dalle politiche pubbliche e dalle famiglie agli stessi lavoratori che si occupano di cura e assistenza, mentre l'introduzione di forme di mercato si innesta in un contesto caratterizzato da una già limitata offerta pubblica di servizi, con scarsa capacità di controllo sulla qualità delle prestazioni e forte segmentazione del mercato del lavoro e delle protezioni sociali (Ferrera, 1993), nonché da una forte presenza di economia sommersa (Commissione Europea, 1998; Schneider e Enste, 2000). Complessivamente, il rischio che ne consegue è quello della crescita di un settore economico secondario con tendenza alla sotto-retribuzione e sotto-tutela dei lavoratori, a discapito della qualità e della presenza di disparità locali.

### 3. Idealtipi normativi e emergenza pandemica

Quali sono le strategie d'azione messe in atto dalle diverse aree prese in analisi per rispondere all'emergenza pandemica? Quali gli esiti in termini di normativa attuata? Il lavoro, come detto, si propone di analizzare le risposte dei territori selezionati in un'ottica comparativa, con un focus sui diversi corpus normativi. Sul piano analitico, tuttavia, le differenze tra contesti e aree possono essere mascherate dalla necessità di analizzare dei corpus normativi, che evidenziano però le misure adottate (per lo più simili), ma non discutono o dibattono su limiti, criticità emergenti, vuoti normativi. A questo fine, per dare un quadro generale e permettere di osservare i dati alla luce di una adeguata definizione dei contesti e delle scelte politiche, si ricostruisce qui brevemente l'iter politico, istituzionale e giuridico che ha portato alle scelte normative e le relative differenze rispetto ai contesti e livelli istituzionali. L'obiettivo finale è individuare, prima che valutare, schemi di riferimento di risposte emersi a seguito della necessità di fronteggiare la prima massiva minaccia globale alla salute pubblica del nuovo millennio. Se l'emergenza pandemica non è una novità assoluta e l'umanità ha già dovuto fronteggiare situazioni analoghe, lo è la rapidità di diffusione del contagio e dell'informazione, legata ai ben noti fenomeni sottesi al processo di globalizzazione e che si configurano, immediatamente e palesemente, proprio come il primo *problema*: bisogna fermarsi, ridurre necessariamente la produttività, bloccare il settore turistico e ricreativo, impedire lo spostamento di beni e persone ma, al contempo, trovare risorse e garantire le categorie che si trovano in maggiore difficoltà sul piano socio-economico. Un'altra novità deriva dal poter contare su procedure già previste, professionalità formate nel caso si presentasse una condizione del genere (Giddens, 1990; Beck, 1992 e 2013; Caplan, 2000) e modelli di solidarietà e risorse orientate a garantire eque condizioni sul piano sovranazionale (Hermann e Hofbauer, 2007; Hermann, 2009).

#### 3.1 Il caso tedesco: una risposta federale

Il controllo delle malattie e delle epidemie in Germania è gestito dall'Istituto Robert Koch (RKI), che, coerentemente con un piano pandemico nazionale, ha agito con tempestività e garantendo una certa omogeneità negli interventi, pur in presenza di uno Stato federale che detta precisi limiti al potere esecutivo (Fried e Herrmann, 2020).

La normativa prevedeva già che, in caso di pandemia, le decisioni locali dovessero essere prese consultando il RKI quale autorità nazionale di



riferimento per la prevenzione delle malattie trasmissibili, la diagnosi precoce e la prevenzione della diffusione delle infezioni e imponeva un maggior accentramento dei poteri decisionali (Greer *et al.*, 2020; Winkelmann e Reichebner, 2020). Il RKI viene inoltre espressamente menzionato per essere titolare di una specifica funzione consultiva rispetto alle prerogative del Ministero Federale della Sanità, al quale viene riconosciuto il potere di formulare raccomandazioni per consentire un'azione coordinata entro la Repubblica Federale Tedesca. Ancora, al RKI viene riconosciuta una espressa funzione di coordinamento della cooperazione tra i Länder, tra i Länder e il Governo federale, e con le altre autorità e agenzie coinvolte e, in effetti, l'istituto si è ben presto dovuto coordinare con gli Stati federati tedeschi per tentare di ridurre al minimo l'espansione dei contagi e garantire una linea d'azione comune. Dopo una fase iniziale orientata a contenere i primi focolai, l'azione ha comportato – dal 13 marzo 2020 – la chiusura di scuole e asili (che dipende, in Germania, esclusivamente dagli Stati federati), rinviando i semestri accademici e vietando le visite alle case di riposo per proteggere gli anziani. Due giorni dopo, i confini con Austria, Danimarca, Francia, Lussemburgo e Svizzera sono stati chiusi. Entro il 22 marzo è stato imposto il coprifuoco in sei Stati tedeschi, mentre altri vietavano il contatto fisico con più di una persona al di fuori della propria famiglia. Si predispose, infine, quello che fu poco meno di un vero e proprio lockdown nazionale. La legge introdusse limitazioni che hanno interessato un ampio numero delle libertà garantite dal dettato costituzionale: la libertà di religione (art. 4 LF), il libero sviluppo della personalità (art. 2 LF), la libertà di circolazione (art. 11 LF), la libertà di riunione (art. 8 LF), così la libertà dell'arte e della scienza (art. 5 (3) LF), l'inviolabilità del domicilio (art. 13 (1) LF) e, ovviamente, anche il diritto d'asilo, la cui applicabilità era alquanto difficile vista la chiusura delle frontiere (art. 16a LF).

Questo modello di gestione ha presentato diversi vantaggi. Certamente ha permesso un'azione tempestiva favorita anche da una diffusione tardiva del virus rispetto ad altre zone. Il ruolo chiave dell'organizzazione e dell'efficace gestione politica sembra essere stato determinante. Inoltre, il modello federale ha anche ostacolato – nel bene e nel male – la gestione univoca e centralizzata delle misure per il contenimento del contagio. Certamente un ruolo importante, sul piano della gestione del rischio, è stato svolto da precedenti decisioni politiche orientate, in misura maggiore che altrove, al finanziamento del settore sanitario. L'assistenza medica è fornita, infatti, da una rete capillare di medici e da ospedali locali e regionali, che sono gestiti da aziende private, istituzioni di beneficenza, enti locali e Länder. Questi servizi sanitari sono finanziati dal sistema di assicurazione sanitaria obbligatoria, al quale i datori di lavoro e i dipendenti versano i

contributi calcolati sulla base del loro salario lordo. Tradizionalmente, la Germania possiede una fitta rete ospedaliera con una maggiore disponibilità di letti per terapia intensiva e ventilatori rispetto agli altri vicini europei. Questo sistema decentralizzato e diffuso sul territorio spiega anche perché questo Stato è riuscito a garantire l'esecuzione di più test rispetto ad altri paesi in un minor arco temporale (Milbradt, 2020).

Non sono mancate, ad ogni modo, anche le critiche interne contro gli interventi a tutela della salute pubblica. A partire dal 15 aprile 2020, nonostante i rilievi dell'allora cancelliera Angela Merkel, vengono annunciati i primi allentamenti delle restrizioni, supportati dai diversi Presidenti degli Stati federati, con l'inevitabile conseguenza di un incremento dei contagi. Il blocco parziale riprende dal 2 novembre 2020, con regole di distanziamento inasprite, mentre le scuole e gli asili rimangono aperti. L'opinione pubblica si mostra particolarmente ostile all'imposizione di limitazioni e, anche durante la fase acuta dell'emergenza sanitaria, l'adozione delle misure restrittive è accompagnata da un intenso dibattito con molte critiche, sia rispetto alle competenze delle autorità ad imporre tali misure, sia sulla necessità e proporzionalità delle restrizioni nonché, infine, sull'utilità delle modifiche legislative adottate oppure sull'ipotesi di modifiche costituzionali.

L'emergenza ha svelato anche le debolezze del sistema sanitario tedesco: posti in terapia intensiva certamente superiori alla media europea ma mal distribuiti sul territorio; personale sanitario pagato poco e, in più di una struttura, insufficiente (da cui alcuni attacchi dei medici contro il ministro Spahn); digitalizzazione della sanità praticamente inesistente. Il basso tasso di mortalità del paese registrato inizialmente è stato ricondotto a un maggior numero di test eseguiti nel Paese, un maggior numero di letti in terapia intensiva disponibili nel sistema sanitario privato-pubblico del Paese e una maggiore percentuale di casi positivi tra i giovani. È necessario considerare anche il clima dell'opinione pubblica: il grave peggioramento del numero di infezioni e decessi a novembre e dicembre 2020 non è riuscito, in gran parte, a suscitare un senso di allarme nell'opinione pubblica, con frequenti violazioni delle regole di allontanamento fisico.

Complessivamente, questo Stato è riuscito a mantenere una certa stabilità e un indirizzo politico uniforme nella gestione dell'emergenza nonostante i cambiamenti in corso (nuove elezioni e scadenze di mandati non rinnovabili per la Merkel) e la vocazione federalista che ha, di certo, comportato una certa confusione.

Quali le cause di questo esito, comunque positivo rispetto a quello registrato in altre aree d'Europa come Francia, Inghilterra e Italia? Sicuramente la presenza di un chiaro piano di azione e di risorse già impiegate a supporto del sistema sanitario sono stati fondamentali. Ben prima del ve-

rificarsi della crisi pandemica, l'ordinamento tedesco disponeva già di una disciplina specificamente finalizzata a regolare l'emergenza da fenomeni epidemici: la Legge sulla Protezione dalle Infezioni (*Infektionsschutzgesetz* – IfSG), in vigore da gennaio 2001. Nonostante l'esistenza dell'IfSG, il 27 marzo 2020 il Bundestag ha approvato il *CoronaKrisenpaket*, finalizzato specificamente alla gestione dell'emergenza pandemica. Il pacchetto è composto di sei leggi distinte, relative ai diversi aspetti a cui l'emergenza ha richiesto interventi di carattere normativo, con particolare attenzione alle conseguenze socioeconomiche della crisi. Analizzando i dati colpisce soprattutto che il numero di decessi registrati risulti nettamente inferiore rispetto all'alto numero di infezioni. Tale dato è, però, da valutare tenendo conto anche della diversa struttura sociale, in cui più persone e famiglie vivono separate o lontane dai più vulnerabili. Certamente, il sistema sanitario decentralizzato ha mostrato di essere più elastico e con una capacità di letti in terapia intensiva notevolmente maggiore rispetto ad altri Stati europei. Da tanti punti di vista, la Germania è sembrata dunque meglio preparata alla gestione della crisi pandemica e certamente ha svolto un ruolo da leader anche sul piano europeo.

La politica emergenziale europea, guidata dalla Germania, ha comportato una strategia centrata sulla garanzia della qualità dei servizi sanitari. Scelte importanti del governo tedesco sono state trasmesse a livello europeo attraverso le tre colonne dell'accordo del 9 aprile all'Eurogruppo: l'uso del MES e di una linea di credito particolare, senza condizionalità e con una precisa destinazione (il comparto sanitario e la lotta alla pandemia); l'uso della Banca europea degli investimenti e gli interventi contro la disoccupazione.

Tuttavia, la soluzione tedesca ha presentato anche dei limiti. Viene rilevato che gli esiti in realtà non divergono molto da Austria e Svizzera, che presentano condizioni politiche e tempistica di diffusione del contagio simili (Czypionka, 2021). Parte del successo nell'esito tedesco è, quindi, probabilmente dovuto a condizioni strutturali e scelte gestionali diffuse nelle aree del centro Europa, mentre controverso è il ruolo avuto dalla sostanziale diffidenza di buona parte della popolazione, che ha mostrato un clima di opinione sfavorevole agli interventi politici messi in atto, creando difficoltà e resistenza all'applicazione degli stessi.

Rispetto all'efficienza della risposta federalista, molta confusione è sorta quando gli Stati federati si sono impegnati in un'ampia varietà di interventi introdotti in tempi diversi. Dopo una fase di azione politica ben coordinata e portata avanti centralmente, la questione su come e quando revocare il lockdown è diventata nuovamente confusa. All'inizio della crisi, in un clima politicamente conflittuale e in assenza di unità

nella leadership politica, la guida è arrivata principalmente da eminenti scienziati. I politici e il pubblico si sono affidati fortemente ai consigli del Robert Koch Institute e di Christian Drosten, uno dei massimi esperti mondiali di coronavirus.

Al contrario, il governo federale svizzero, con la sua forte tradizione collegiale, ha guidato il Paese mantenendo un'unica linea e coerenza (nonostante un numero di vittime comparativamente più elevato). Una spaccatura nella risposta unanime è emersa solo sulla questione di quando allentare le misure di lockdown, con i cantoni di lingua italiana e francese più cauti di quelli di lingua tedesca.

In Austria, invece, il nuovo governo (conservatore-verde) appena formato ha attuato misure di chiusura relativamente dure nella fase iniziale. Gli stretti legami con l'Italia e le inquietanti riprese delle unità di terapia intensiva italiane hanno contribuito a far convergere il sostegno della popolazione intorno a queste decisioni. Senza dubbio il risultato relativamente buono registrato ha aumentato il tasso di approvazione dei partiti al governo in tutti e tre i paesi.

### *3.2 Il caso inglese: un intervento tardivo*

Il caso anglosassone è stato forse uno tra i più discussi e dibattuti sul piano politico e sanitario. Quando l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) dichiarò l'emergenza sanitaria di rilevanza internazionale, nel gennaio 2020 (OMS, 2020a), questo contesto era considerato assolutamente in grado di gestire un'emergenza del genere, tra i più preparati al mondo per fronteggiare l'epidemia. La minaccia di una pandemia era stata seriamente considerata e, già nel 2016, erano stati eseguiti stress test a livello nazionale, preparando il paese a tale eventualità, predisponendo un piano strategico di fama mondiale. Nel decennio precedente le strategie anglosassoni per limitare l'impatto di epidemie e della pandemia H1N1 hanno avuto risonanza internazionale (Hine, 2010; Middleton e Williams, 2019) e nell'ottobre 2019 il *Global Health Security Index* ha classificato il Regno Unito come il secondo paese meglio preparato al mondo ad affrontare un'epidemia o una pandemia (GHS, 2019). Nonostante ciò, il paese che avrebbe dovuto essere uno dei meglio equipaggiati per affrontare la pandemia, è stato tra i più colpiti in Europa. L'iniziale scelta politica di garantire gli interessi economici in una condizione ancora di forte incertezza e sostanziale mancanza di cure, protocolli sanitari e medicine efficaci per fronteggiare realmente il problema ha avuto, difatti, conseguenze devastanti. Il numero elevato di morti e le relative proteste hanno portato a prevedere misure di

distanziamento ma la mancanza di tempestività e prevenzione adeguata ha comportato un elevatissimo costo umano (Williams *et al.*, 2021).

L'azione di governo, al di là della previsione alternata di chiusure e restrizioni dipendenti dal numero di contagi e decessi, è stata accompagnata da un piano di sostegno economico fornito alle imprese in difficoltà e ai dipendenti in congedo. Notevoli ostacoli a una risposta efficace sono stati ricondotti alla riforma strutturale della sanità in Inghilterra e ad un prolungato periodo di tagli alla spesa pubblica che, durante i dieci anni di austerità, ha eroso la capacità del Paese di rispondere alle emergenze (Gray e Barford, 2018; Williams *et al.*, 2021). Il Covid-19 ha anche messo in luce la presenza di disuguaglianze economiche ed etniche di lunga durata e che hanno fatto sì che alcune comunità fossero colpite in modo sproporzionato dal virus.

Poste queste criticità generali, come accennato, il principale problema in quest'area è legato alla mancanza di tempestività nell'applicazione di misure limitative della libertà individuale anche a fronte di condizioni emergenziali eccezionali. Questo può essere considerato un tratto comune a tutte le aree con welfare liberale. Fino a marzo 2020 il governo anglosassone rifiuta di applicare le misure di distanziamento introdotte in Europa e in Asia. Il primo ministro Boris Johnson annuncia un primo blocco nazionale solo il 23 marzo 2020, quando il Parlamento introduce il *Coronavirus Act 2020*, concedendo ai governi decentrati poteri di emergenza e autorizzando la polizia a far rispettare le misure di salute pubblica. Successivamente, emergono politiche e approcci divergenti tra le quattro nazioni della Gran Bretagna (Galles, Inghilterra, Scozia, Irlanda del nord). Interessante notare che l'Inghilterra in particolare ha sempre adottato una politica e preso decisioni fortemente orientate alla tutela del piano economico, riscontrando in generale un numero di contagi e decessi particolarmente elevato entro il contesto nazionale, divenendo anche oggetto di critiche da parte delle altre aree (Fauncourt *et al.*, 2020).

Questo lavoro fa riferimento, tuttavia, alla sola normativa nazionale. Bisogna sottolineare che durante la pandemia il governo del Regno Unito ha implementato una serie senza precedenti di misure di politica sociale per sostenere l'occupazione, i servizi pubblici e le persone più vulnerabili. Alcune decisioni di politica sociale, come quelle sull'istruzione, sono state delegate alle amministrazioni decentrate che hanno potuto stabilire autonomamente come utilizzare i finanziamenti previsti per queste aree (Paun, 2020). Gran parte delle misure di politica sociale si sono concentrate sulla protezione dei redditi e sul sostegno all'occupazione, con sussidi, sostegno al lavoro autonomo (*SEISS*) e finanziamenti di tirocini per giovani (*Kickstart*).

Le scuole nel Regno Unito sono state chiuse per la maggior parte degli alunni il 23 marzo 2020 ma sono rimaste aperte per i figli dei lavoratori-chiave e per studenti vulnerabili sul piano socio-economico (con diritto ai buoni pasto). Per garantire che gli studenti svantaggiati non restassero indietro nel loro apprendimento, è stato proposto un “pacchetto di recupero” per affrontare direttamente l’impatto delle ore di insegnamento perse (Dipartimento dell’Istruzione, 2020).

Particolare attenzione è stata posta, inoltre, alla condizione di vulnerabilità dei senza tetto e, in generale, alla tutela abitativa: le autorità locali hanno trovato alloggi temporanei per oltre il 90% dei senzateetto che dormivano senza riparo nel 2020 (Williams *et al.*, 2021) e decine di milioni di sterline sono state impegnate per aiutare i senzateetto a trasferirsi in alloggi più sicuri e a lungo termine e ad accedere a opportunità di formazione e lavoro. Per sostenere gli affittuari a basso reddito, invece, un sussidio governativo ha coperto fino al 30% degli affitti di mercato per dodici mesi (HM Treasury, 2020) ed è stata realizzata una legislazione di emergenza per impedire ai proprietari di sfrattare gli inquilini (per 3 mesi), concedendo al contempo blocchi dei mutui.

Al fine di garantire che le ferrovie potessero continuare a funzionare per trasportare lavoratori chiave e forniture vitali, il governo ha infine accettato di assumersi tutti i rischi in termini di entrate e costi per sei mesi, rimuovendo però la gratuità di viaggio per le persone sopra i sessanta e sotto i diciotto anni. Sono stati inoltre anticipati più di 2 miliardi di sterline per infrastrutture ciclistiche e pedonali e soluzioni facilitanti il distanziamento fisico (Department of transport, 2020b).

### *3.3 Il caso italiano: una questione di responsabilità*

Il percorso politico, istituzionale e giuridico che ha portato alle scelte normative durante la pandemia da Covid-19 nel nostro paese è stato complesso e ha coinvolto numerosi attori e organi decisionali.

Durante la fase iniziale della pandemia, l’Italia è stata una delle nazioni europee più colpite, con un aumento veloce del numero di casi e decessi. Il governo italiano ha reagito introducendo misure restrittive mirate a contenere la diffusione del virus in un crescendo di produzione normativa. Le conseguenze sociali delle misure restrittive adottate per limitare la diffusione del virus sono state profonde e possono essere ricondotte a quattro principali dimensioni tra loro interconnesse: economica (si è da subito registrato un impatto economico fortemente negativo per molte imprese, in particolare quelle legate al turismo e all’intrattenimento), della salute

mentale (l'isolamento sociale, la paura del virus e l'incertezza – non solo – economica hanno avuto un impatto sulla salute mentale di molte persone, con un aumento dei casi di ansia e depressione), educativa (la chiusura delle scuole e la transizione all'insegnamento a distanza hanno rappresentato una sfida per studenti, insegnanti e famiglie che, di fatto, è stata affrontata senza un coordinamento o un accompagnamento di questi attori nell'esercizio dei rispettivi ruoli) e delle disuguaglianze (le misure restrittive hanno colpito in modo non proporzionato alcune fasce della popolazione, in particolare i lavoratori precari e quelli a basso reddito) (Saraceno, 2021; Falkenbach e Caiani, 2021).

L'Italia ha dichiarato lo stato di emergenza sanitaria nazionale il 31 gennaio 2020 in risposta all'epidemia fornendo da subito alle autorità maggiori poteri per affrontare la crisi.

Il governo italiano ha istituito il Comitato tecnico scientifico (CTS) composto da esperti medici e scientifici per fornire consulenza e linee guida basate su evidenze scientifiche. In base all'articolo 77 della Costituzione italiana, che consente al governo di adottare misure straordinarie in caso di emergenza, si è deciso di fare ricorso sia ad una tipologia di atti amministrativi prima di allora poco conosciuta, ovvero quella dei Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) utilizzata nello specifico per implementare misure di contenimento, come restrizioni sulla circolazione, la chiusura di attività commerciali non essenziali e la limitazione delle riunioni pubbliche<sup>2</sup>, sia a protocolli (strumenti, questi ultimi, in grado di imporre vincoli e restrizioni pur non possedendo lo status di norma giuridica in senso stretto) con un numero delle attività disciplinate difficile da quantificare in quanto si spazia dall'organizzazione di eventi istituzionali al lavaggio delle mani, all'accesso a palestre, ecc., allo svolgimento di lezioni universitarie (Gargiulo, 2022, p. 175). Ci si è mossi con una regolamentazione serrata delle misure di lockdown, delle restrizioni di viaggio e delle limitazioni alla interazione sociale. Il nostro paese ha reagito infatti disponendo la chiusura di tutte le attività ritenute non essenziali. Ristoranti, bar, negozi al dettaglio e altri esercizi sono stati temporaneamente chiusi perché si è ritenuto prioritario evitare situazioni di assembramento e limitare i contatti tra le persone. Ancora, oltre ad aver reso obbligatorio

---

<sup>2</sup> “Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) è un atto non disciplinato da disposizioni normative univoche e rientranti nel quadro di una regolazione organica e compiuta. In via generale si può ritenere il decreto in esame un provvedimento che assume tale forma per conferire certezza legale alla manifestazione di volontà di un soggetto, il PDCM, investito di pubblica funzione, attuata nell'esercizio di essa e nei casi e per i fini disciplinati dalle norme dell'ordinamento” (Trabucco, 2020, p. 5).

l'uso di mascherine in spazi pubblici chiusi e in situazioni in cui il distanziamento sociale non era possibile, sono state introdotte forti limitazioni agli spostamenti tra regioni e aree geografiche ad alta incidenza di casi. Tali restrizioni sono state accompagnate da una campagna di vaccinazione nazionale lanciata per immunizzare la popolazione e considerata un modo per mitigare le restrizioni.

In tempi brevi sono state emanate misure specifiche finalizzate ad affrontare l'emergenza: il Decreto Cura Italia<sup>3</sup> (D.L. n. 18/2020 convertito in Legge 24 aprile 2020, n. 27), il Decreto Liquidità<sup>4</sup> (D.L. n. 23/2020 convertito in Legge 5 giugno 2020, n. 40), nonché il Decreto Rilancio<sup>5</sup> (D.L. n. 34/2020 convertito in Legge 17 luglio 2020, n. 77) indirizzati a fornire celermente finanziamenti e misure di sostegno economico<sup>6</sup>.

La cornice normativa di *contenimento* dell'epidemia ha costituito lo strumento attraverso cui allargare, soprattutto all'inizio, le maglie della rete di protezione esistente ed è stata caratterizzata da un rapido e continuo mutamento delle norme giuridiche stesse. Ciò ha contribuito ad accrescere quanto è stato indicato come un processo di inflazione legislativa (per cui l'iper produzione di *legge* ne comporta una perdita di valore) incidendo

---

<sup>3</sup> Il Decreto viene emanato a quindici giorni da quello che istituisce il lockdown nazionale. "Con uno stanziamento di 25 miliardi di euro (1,6% del PIL) ha diversi obiettivi: a) il rafforzamento del sistema sanitario e la protezione civile (3,2 miliardi), b) sostegno alle imprese tramite sospensione temporanea delle imposte e dei pagamenti delle utenze nei comuni più colpiti (6,4 miliardi); sostegno al credito (5,1 miliardi) e misure per la protezione dei posti di lavoro e di sostegno al reddito dei lavoratori messi in cassa integrazione o che avevano perso il lavoro e dei lavoratori autonomi (10,3 miliardi)" (Saraceno 2021, p. 5).

<sup>4</sup> Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 94 dell'8 aprile 2020), coordinato con la legge di conversione 5 giugno 2020, n. 40, recante: «Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali» (GU Serie Generale n. 143 del 06-06-2020).

<sup>5</sup> Con questo decreto il governo stanziava ulteriori 55 miliardi (3,5% del PIL) di misure per integrare le misure di sostegno al reddito delle famiglie (14,5 miliardi), al sistema sanitario (3,3 miliardi) e alle imprese (Saraceno, 2021, p. 5).

<sup>6</sup> Ancora, "Il 6 agosto il Parlamento approva un ulteriore scostamento di bilancio di 25 miliardi da destinare ancora al sostegno delle famiglie, ad alcune figure di lavoratori, la sospensione del pagamento dei contributi per i neo-assunti (12 miliardi) e ad altre misure destinate alle imprese. Il 27 ottobre un nuovo decreto del governo adotta un pacchetto di 5,4 miliardi (0,3% del PIL) al fine di fornire un rapido sollievo alle piccole e medie aziende e lavoratori autonomi colpiti dalle nuove restrizioni dovute alla ripresa della pandemia. Questo fondo viene ulteriormente allargato con 1,5 miliardi, quando a novembre le restrizioni diventano maggiori e alcune regioni entrano in una sorta di lockdown, con un ulteriore scostamento di bilancio di 3,3 miliardi (0,2% del PIL). Il 20 novembre il Consiglio dei Ministri ha approvato un incremento di 500 milioni di questo fondo, e un ulteriore scostamento di bilancio del valore di 8 miliardi circa per finanziare le ulteriori misure che si rendono necessarie" (*ibidem*).



anche sulla fragilità dei processi di integrazione sociale<sup>7</sup>. Del resto, quando nel 2020 l'Italia ha iniziato a definire le attività di contrasto, il paese non aveva ancora recuperato, tanto sul piano economico quanto su quello del mercato del lavoro, le perdite provocate dalla crisi finanziaria del 2008. Il tasso di occupazione, i livelli di reddito e il PIL stentavano ancora a riavvicinarsi ai livelli pre-2008 (Saraceno, 2021, p. 2). Questo *nuovo momento* del paese, scandito tra l'altro dai tempi dei provvedimenti normativi che si susseguivano in uno scenario di incertezza istituzionale, è divenuto in qualche modo simbolo del crocevia di un processo di re-interpretazione sistemica della capacità della politica di essere produttrice di regolazione e del tema sociologico della legittimità della produzione di decisioni pubbliche (Viviani, 2020, p. 290).

La normativa emergenziale, dettando le azioni individuali e collettive con cui fronteggiare la situazione e attraverso le conferenze stampa improntate allo slogan “andrà tutto bene”, ha costituito il *trait d'union* tra l'asse socio-materiale e quello simbolico della definizione collettiva della situazione. Quest'ultima ha rappresentato l'esito di un processo ricorsivo in cui scienza, expertise e senso comune sono stati coinvolti in una negoziazione sul significato di una esperienza durante la quale, in misura crescente, i media tradizionali dettavano l'agenda della comunicazione ufficiale e, di rimando, i social media fungevano da camera di compensazione emozionale della comunicazione generale (del rischio, della rassicurazione e della gestione del controllo della situazione) (Affuso, Agodi e Ceravolo, 2020, p. 58).

In Italia, le Regioni hanno avuto un certo grado di autonomia nella gestione dell'emergenza e hanno potuto adottare misure aggiuntive o più restrittive all'interno dei propri territori. Ciò ha determinato inevitabili intrecci di competenza da cui sono scaturite criticità legate alla congiunta gestione dell'emergenza sanitaria.

In particolare, dal 22 febbraio 2020, giorno in cui sono state istituite le prime zone rosse, e fino a quando tutto il paese è stato messo in lockdown giorno 11 marzo, con il Decreto “#iorestoacasa” del giorno prima, il governo centrale ha emesso una serie di ordinanze entro un sistema di coordinamento più o meno conflittuale con quanto veniva deciso dai governi regionali.

---

<sup>7</sup> In questo senso, la gestione dell'emergenza ha fatto emergere un insieme di problemi che non erano e non sono nuovi. Elementi quali, tra gli altri, l'eccessiva stratificazione delle leggi, l'abuso degli atti aventi forza di legge, la distribuzione del potere normativo tra il Parlamento e il Governo, contribuiscono a mettere a nudo il carattere ideale della “certezza del diritto” (Formisano, 2020).

Nella gestione della pandemia da parte del governo centrale, questo rapporto/competizione con i governi regionali ha giocato un ruolo importante. Per esempio, nell'ambito della sanità e dei trasporti la mancanza di una definizione netta di competenze tra governo centrale e governi regionali, oppure il fatto che alcuni governi regionali fossero espressione di alleanze politiche che in Parlamento erano all'opposizione o, ancora, le scadenze elettorali che, pur spostate in avanti, hanno influenzato anche indirettamente le decisioni, quantomeno la loro tempestività, sono stati terreni di riflesso dei processi decisionali e almeno di una parte delle difficoltà incontrate nell'affrontare e gestire alcune questioni cruciali entro questo rapporto/competizione. Al contempo, oltre a far emergere alcuni (s) nodi e aiutare nella lettura di alcune criticità, i passaggi che tale rapporto/competizione ha comportato hanno contribuito ad alimentare fenomeni di responsabilizzazione a livelli differenti e da parte di vari attori decisionali (Saraceno, 2020, pp. 5-6).

### *3.4 Il caso norvegese: una risposta social-democratica*

Nella risposta al Covid-19, la Norvegia è uno dei paesi che sembra abbiano gestito meglio l'emergenza, anche se non è stata immune da criticità sul piano, soprattutto, del rapporto tra l'autorità centrale e i governi locali. Il primo caso di contagio si è verificato alla fine di febbraio a Tromsø, nell'estremo nord del paese, ma l'infezione si è diffusa soprattutto nella parte meridionale, dove si concentra gran parte della popolazione (soprattutto nella capitale, Oslo). La risposta del governo e delle autorità sanitarie è stata immediata e fortemente incisiva. Il 12 marzo 2020 il governo introduceva una serie di misure restrittive seguite, a distanza di meno di un mese, dalle parole del ministro della sanità Bent Høie il quale dichiarava che l'epidemia era sotto controllo. Due mesi dopo, le restrizioni interne venivano parzialmente allentate.

Come noto, gli ordinamenti costituzionali nordici sono classificati quali stati di tipo unitario, ciò significa che alle autonomie territoriali sono riconosciuti poteri e funzioni sostanzialmente di carattere amministrativo e di decentramento burocratico. Le autorità dei vari territori hanno potuto quindi emanare disposizioni specifiche di contrasto alla diffusione dei contagi (ai sensi dell'esistente *Disease Prevention Act* del 1994).

La Norvegia appartiene al sottogruppo dei paesi inclusi nella *West Nordic Family* e, pur essendo tra i paesi fondatori della Nato, non appartiene alla UE (meglio, fa parte del mercato unico, ma non dell'unione doganale ed è inclusa nell'area Schengen come in alcuni progetti comuni per la dife-

sa) (Husa, 2002). L'esecutivo norvegese ha seguito una politica interventista in cui salvifico è stato il ritrovarsi con un sistema economico in grado di reggere le forti perturbazioni determinate dalla situazione pandemica. Il governo ha fatto da subito ricorso al *Sovereign Wealth Fund* (SWF) per sostenere la spesa pubblica e garantire che il welfare rimanesse relativamente invariato per la maggior parte dei cittadini. Tale politica è stata sostenuta da una narrativa tutta orientata al "dugnad" (parola norvegese di difficile traduzione perché esprime un concetto, la *disposizione culturale* norvegese al lavoro volontario e collettivo) e in opposizione ad atteggiamenti da "unnasluntrer" (chi ignora i compiti che gli sono stati affidati, non aiuta e non collabora). Grazie, anche, a questa efficace e rassicurante strategia comunicativa, la popolazione ha risposto riponendo fiducia nelle azioni del governo e nelle indicazioni delle autorità sanitarie pubbliche, anche se, nel tempo, si sono levate voci critiche che hanno proposto una decostruzione della narrativa del successo analizzando il suo impatto sul discorso democratico deliberativo (Graver, 2021).

Certamente, insieme ai fattori menzionati, ha giocato un ruolo determinante la scarsa densità abitativa del paese (la Norvegia è meno densamente popolata dell'Italia: circa 14 abitanti per chilometro quadrato, contro i quasi 200 dell'Italia. La struttura demografica è diversa: nel paese nordico gli over 65 sono poco più del 16% e gli under 20 il 24%; in Italia gli over 65 sono oltre il 22%, e appena il 18% gli under 20 (istat.it/demografiadelleuropa) nonché, come accennato, le stringenti misure di lockdown imposte dal governo a partire dal 12 marzo, sul modello della Danimarca, e definite dalla stessa prima ministra «le più radicali mai prese in Norvegia in tempo di pace».

In Norvegia non vige una specifica disposizione costituzionale in merito a situazioni di emergenza. Gli interventi normativi adottati si sono realizzati quindi a partire e sulla base di una continua relazione tra Governo e Parlamento. Il primo intervento normativo è stato un regolamento del Governo del 13 marzo 2020, in cui, tra le altre, venivano disposte una serie di misure di contenimento come l'isolamento delle persone contagiate, la chiusura di scuole e asili nido, il divieto di tenere assemblee e riunioni e di soggiornare in seconde case fuori dal proprio comune di residenza, la chiusura di attività e servizi come palestre, parrucchieri, dentisti, ecc. (Graver, 2020).

A sei giorni di distanza, il Governo presentava un disegno di legge sui poteri speciali da attribuire all'esecutivo per contrastare l'eccezionalità della situazione senza ricorrere preventivamente ad alcun dibattito parlamentare, alcuna consultazione o discussione pubblica, attraverso quindi una modalità in controtendenza rispetto a quelle abituali (cfr. Versteeg e

Ginsburg, 2020). Il disegno di legge governativo, nella sua forma originaria, prevedeva una sorta di controllo parlamentare precauzionale sul testo del decreto in modo da permettere ad un terzo dell'assemblea di poterlo sindacare. Tuttavia, questa procedura veniva legata alla condizione che fosse possibile per il Parlamento riunirsi in seduta ordinaria, determinando perciò un fronte ampio di critiche nella società civile e, in particolare, nella comunità accademica e professionale dei giuristi. Per tale ragione il testo della proposta è stato radicalmente modificato divenendo legge dello stato con approvazione unanime, il *Corona Act 2020*. Si è trattato di un atto legislativo temporaneo conferente al Governo la possibilità di modificare o derogare alcune leggi ordinarie al fine di assicurare gli obiettivi anti-pandemici previsti dalla legge (senza che però l'esecutivo potesse porre limitazioni alla giurisdizione delle Corti e assegnando alle minoranze parlamentari, attraverso una serie di meccanismi di regolazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, un significativo potere di veto sulla speciale legislazione emergenziale emanata dall'esecutivo). Inizialmente, doveva durare un solo mese, ma poi è stato prorogato fino al maggio del 2021 (Duranti, 2020, pp. 1837-38).

Come accennato, i governi locali hanno avuto autonomia nel decidere alcune misure di contenimento che, in alcuni casi, ha creato non pochi problemi dovuti alla mancanza di coordinamento con le disposizioni dell'autorità centrale. Per esempio, alcuni territori hanno disposto forti restrinimenti verso l'ingresso di persone provenienti da altre parti del paese o, ancora, l'obbligo di 14 giorni di quarantena per chi entrava in uno specifico comune. Tali limitazioni sono state fortemente disapprovate dalle autorità centrali che le hanno considerate in contrasto con quelle delineate a livello centrale (ivi, p. 1839).

#### **4. L'analisi dei dati: una comparazione dei corpus normativi**

Quali specificità e similitudini emergono considerando i corpora delle norme emergenziali in queste aree? Le normative dei quattro paesi di riferimento sono state esaminate seguendo un approccio di tipo esplorativo, attraverso l'analisi automatica del contenuto<sup>8</sup>. Ogni corpus normativo è sottoposto, in particolare, a una sequenza di analisi che permette di specificarne i contenuti e distinguere eventuali caratterizzazioni: analisi delle

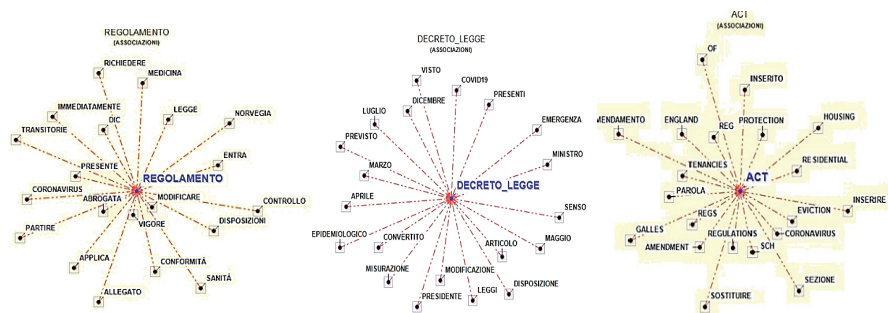
---

<sup>8</sup> L'analisi è stata realizzata con T-Lab, un programma che elabora file di testo .txt predisposti attraverso un sistema di lettura riconosciuto dal software, utilizzando delle codifiche che rinviano all'uso di una variabile.

co-occorrenze, cluster analysis sui contesti elementari e modellizzazione dei temi emergenti.

Innanzitutto, osservando le associazioni di parole<sup>9</sup> sui lemmi con maggiore occorrenza per ogni *corpus*, è possibile individuare alcune dimensioni comuni ai quattro paesi in esame. La prima dimensione osservata è caratterizzata da un gergo giuridico e rappresenta il principale atto normativo emanato dalla nazione in materia di coronavirus (Fig. 1).

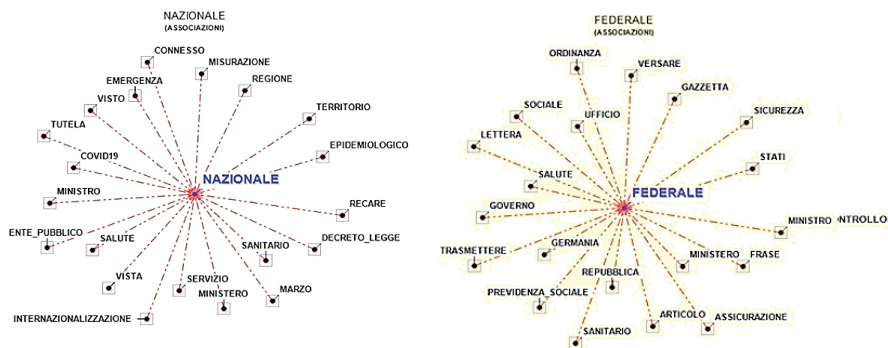
Fig. 1 - Diagrammi radiali lemmi rilevanti Norvegia, Italia e Inghilterra (in ordine da sx)



Appartengono a questa casistica i primi lemmi relativi a Norvegia, Italia e Inghilterra, fortemente associati al gergo giuridico tipico di una normativa. L'Italia del periodo pandemico è segnata da continue emanazioni di *decreti legge*, riferiti sia a lemmi tecnici che a diverse mensilità, poiché l'emanazione dei suddetti è stata riproposta mensilmente. Il lemma *act* dell'Inghilterra si riferisce, invece, al *Corona Act* ovvero la normativa principale governativa dalla quale dipendono i regolamenti dei paesi appartenenti al Regno Unito, infatti, sono richiamati *england e galles* e risultano fortemente associati i termini *tenancies* (locazioni) ed *eviction* (sfratto) che potrebbero far intendere la gestione governativa diretta delle politiche abitative. Il lemma *regolamento* per la Norvegia richiama, invece, il carattere più generico di un atto normativo. Una seconda dimensione interpretativa è rappresentata dal territorio in cui emerge il controllo governativo del paese legiferante (Fig. 2).

<sup>9</sup> A ogni associazione corrisponde un diagramma radiale che pone al centro il lemma evidenziato e gli altri distribuiti intorno a esso, ciascuno a una distanza proporzionale al suo grado di associazione. Le relazioni significative sono quindi del tipo uno-a-uno, tra il lemma centrale e ciascuno degli altri (T-Lab Plus, 2019).

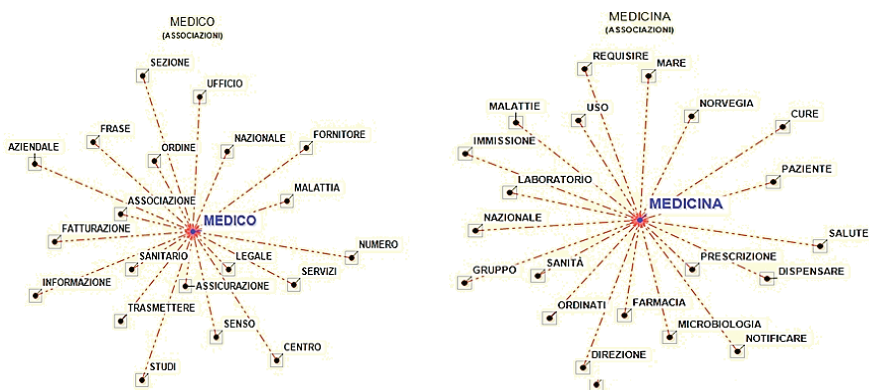
Fig. 2 - Diagrammi radiali Italia e Germania (in ordine da sx)



I diagrammi rappresentati contengono dei riferimenti legati al tipo di autorità e gestione del paese: il corpus italiano mostra la centralità del lemma *nazionale* che è associato a vari termini riferiti alla regolamentazione della nazione come: *ministero*, *ente pubblico*, *territorio*, *regione*, ma anche ai lemmi *sanitario* e *salute* lasciando intendere un controllo diretto governativo della sanità. Il corpus tedesco, invece, propone il lemma *federale* a sottolineare l'importanza attribuita alla struttura federata e quindi parzialmente indipendente delle varie aree; i lemmi associati (*germania*, *stati*, *repubblica*, *ministero*) rinviano alla possibile mediazione tra autorità centrale e richieste regionali.

L'organizzazione sanitaria del paese è un'altra dimensione che emerge come di rilievo fin dall'analisi delle principali occorrenze e co-occorrenze, soprattutto in Germania e Norvegia (Fig. 3).

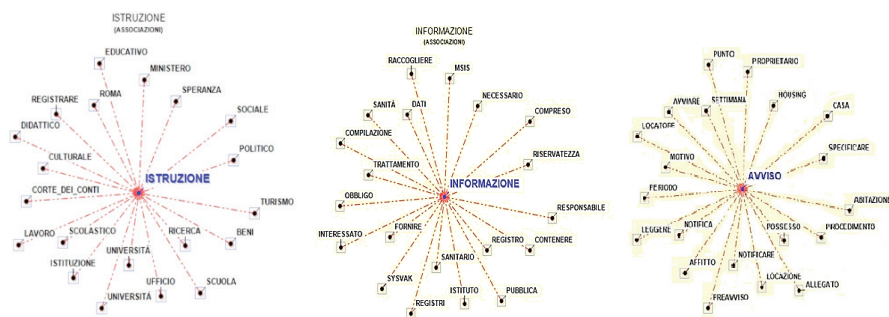
Fig. 3 - Diagrammi radiali Germania e Norvegia (in ordine da sx)



La normativa tedesca attribuisce centralità alla gestione della sfera sanitaria, con il lemma *medico* tra le principali occorrenze, fortemente in associazione alla dimensione economica (lemmi *fatturazione, assicurazione, forniture, aziendale, prestazione*). Il testo norvegese, d'altronde, mostra la centralità del lemma *medicina*, associato però soprattutto a lemmi specifici del campo medico-scientifico (*salute, paziente, cure, sanità, farmacia*). Vale la pena notare che non è presente uno specifico lemma analogo e specificamente rilevante per la normativa dell'Italia ma che analoghi riferimenti, in questo caso, sono associati al prevalente lemma *nazionale* (Fig. 2), richiamando alla priorità attribuita alla funzione governativa (a suo modo garantista e centralizzatrice) della gestione sanitaria.

Emergono, infine, delle specificità che afferiscono a sfere tipiche del paese di riferimento (Fig. 4).

Fig. 4 - Diagrammi radiali Italia, Norvegia e Inghilterra (in ordine da sx)



In Italia emerge un chiaro riferimento all'*istruzione* associata ai lemmi *ricerca, scolastico, università, scuola*, mentre i termini *ministero, cortei dei conti e istituzione* identificano una tematica gestita al livello governativo. La normativa della Norvegia sembra presentare una particolare attenzione alla finalità informativa con il lemma *informazione* fortemente associato alla voce verbale *fornire*; in Inghilterra emerge un netto richiamo alle *politiche abitative* con il lemma centrale *avviso* fortemente associato ai termini *abitazione, possesso, locazione, proprietario, affitto*.

La seconda procedura analitica è quella dell'analisi tematica che permette di inquadrare i temi emergenti all'interno del corpus e le caratteristiche che li definiscono. La prima operazione realizzata, in questo ambito,

è la *Cluster Analysis* dei Contesti Elementari<sup>10</sup>: strumento che permette di costruire la rappresentazione dei contenuti del corpus attraverso un processo di clusterizzazione tematica.

Successivamente è stata eseguita la *Modellizzazione Tematica*<sup>11</sup>, strumento che consente di individuare, esaminare e modellare i principali temi che emergono dai testi.

#### 4.1 Il Modello Mediterraneo: il caso italiano

Relativamente al Modello Mediterraneo rappresentato dall'Italia, la *cluster analysis* restituisce la rappresentazione di tre aree tematiche (Fig. 5). Le aree ricoprono tre diversi quadranti del piano fattoriale, anche se il primo cluster risulta più distanziato degli altri. Osservando i lemmi maggiormente rappresentativi del primo cluster, la sfera alla quale sembrerebbe afferire è quella sanitaria con una composizione del 36,53% che supera un terzo dei contesti elementari. La questione sanitaria sembra apparire rilevante nella normativa italiana proprio perché da una parte rimarca la gestione pubblica e nazionale del sistema sanitario e dall'altra perché la pandemia ha fatto emergere le carenze che da decenni affliggevano la sanità del paese. Il secondo cluster si riferisce, invece, prevalentemente al linguaggio politico (30,02%), con lemmi quali *decreto-legge*, *modificazione*, *recare*, *urgente* e *fronteggiare*. Peraltro, anche parole apparentemente sconnesse a tale cluster come *misurazione* ed *emergenza* si connettono perfettamente all'intento della politica di continua *modificazione* del quadro normativo per la tutela dei cittadini e il fronteggiamento dell'*emergenza*. L'Italia, d'altronde, è stato il primo paese ad affrontare la pandemia in Europa e il modello italiano è diventato per certi aspetti un riferimento sovranazionale. Il terzo cluster si riferisce prevalentemente all'ambito eco-

---

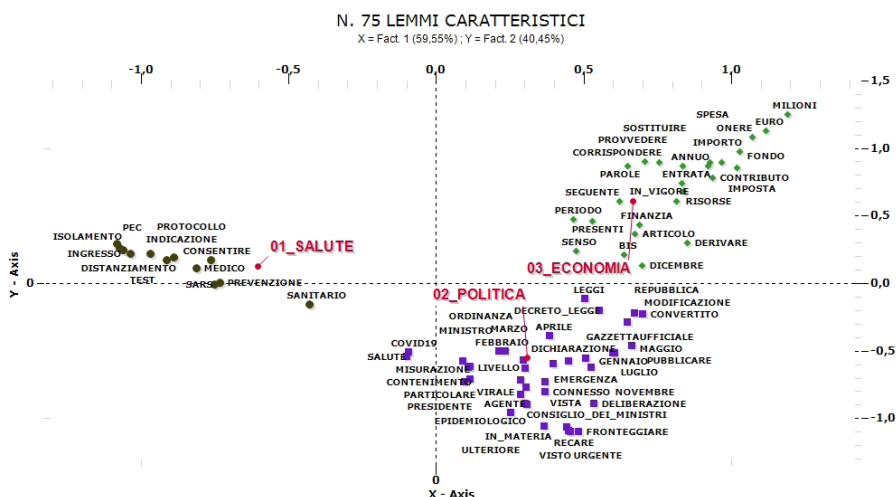
<sup>10</sup> L'Analisi dei Contesti Elementari attraverso Cluster Analysis permette di ottenere una rappresentazione di gruppi significativi costituiti da insiemi di contesti elementari caratterizzati dagli stessi pattern di parole chiave e descritti attraverso le unità lessicali e le variabili che più caratterizzano i contesti elementari di cui ogni cluster è composto (T-Lab Plus, 2019).

<sup>11</sup> L'Analisi della Modellizzazione Tematica permette di individuare e modellare i principali temi che emergono dai testi. I temi emergenti, sono descritti tramite il loro vocabolario caratteristico, cioè tramite insiemi di parole chiave (lemmi o categorie) co-occorrenti all'interno delle unità di contesto esaminate, e possono essere utilizzati per classificare quest'ultime e ottenere nuove variabili da utilizzare in ulteriori analisi. Attraverso la funzione "Mappa Mds" si possono esplorare le relazioni semantiche tra le parole che risultano più caratteristiche e ottenere un report contenente i primi venti segmenti di testo che corrispondono maggiormente alle caratteristiche del tema selezionato (T-Lab Plus, 2019).



nomico-finanziario (33,46%) che rinvia a un settore già fortemente in crisi tipicamente nei paesi del modello mediterraneo, come quello economico. I lemmi *euro, milioni, annuo, fondo, contributo* rimarcano un proseguirsi di manovre economico-finanziarie realizzate dal governo per affrontare una situazione già critica e gli ingenti costi della pandemia.

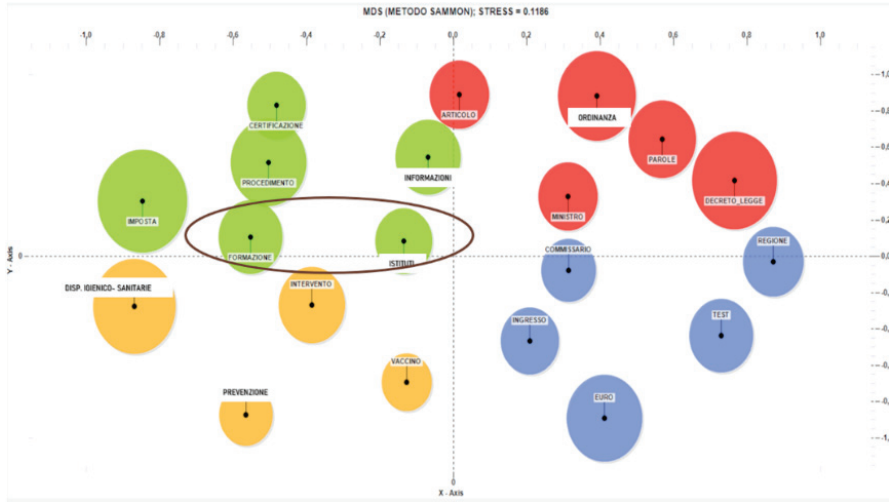
Fig. 5 - Cluster analysis dei contesti elementari – Corpus italiano



Su questa base, viene realizzata una modellizzazione tematica (Fig. 6), e le quattro aree tematiche emerse dalla mappa MDS vengono interpretate ispezionando i 20 contesti significativi rilevati per ognuno dei 20 temi emergenti. La prima area che emerge – nella parte destra della mappa – è relativa alla dimensione *salute e informazione* poiché l'Italia, come primo paese ad affrontare la crisi pandemica, ha approfondito e divulgato quanto più possibile le misure di prevenzione e di controllo dei contagi; si rileva anche un particolare riferimento all'ambito *istruzione* con i temi *formazione e istituti*.

I contesti significativi riferiti a questi temi mostrano continui richiami alla disciplina della sospensione delle attività didattiche nelle scuole e università. Così come nella *cluster analysis*, anche nella mappa MDS è possibile osservare una dimensione *politica* (in alto a dx) e una dimensione *economica* (in basso a dx) con riferimento alle misure di contenimento per attuare interventi economici a sostegno di famiglie, lavoratori e imprese e laboratori per eseguire tamponi antigenici e molecolari.

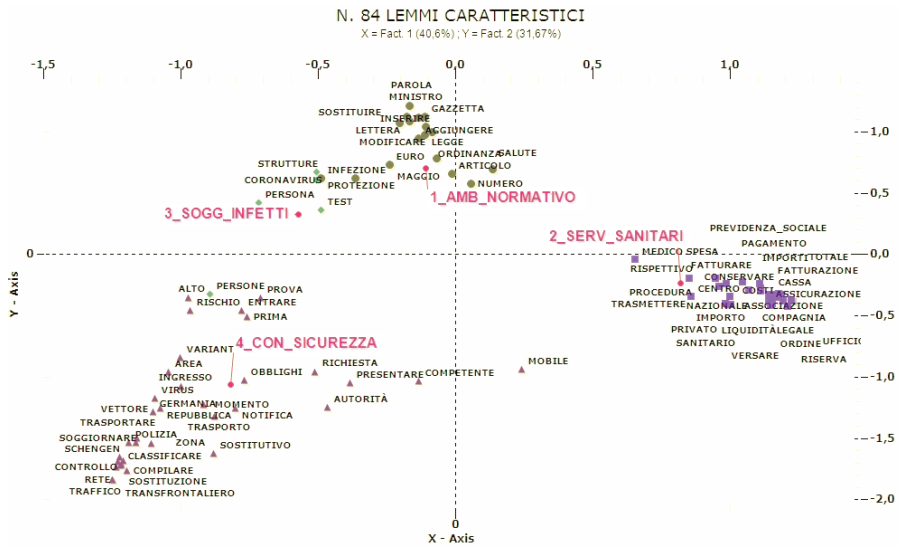
Fig. 6 - Mappa MDS dei temi emergenti sul corpus italiano (20 temi estratti)



#### 4.2 Modello corporativo: il caso tedesco

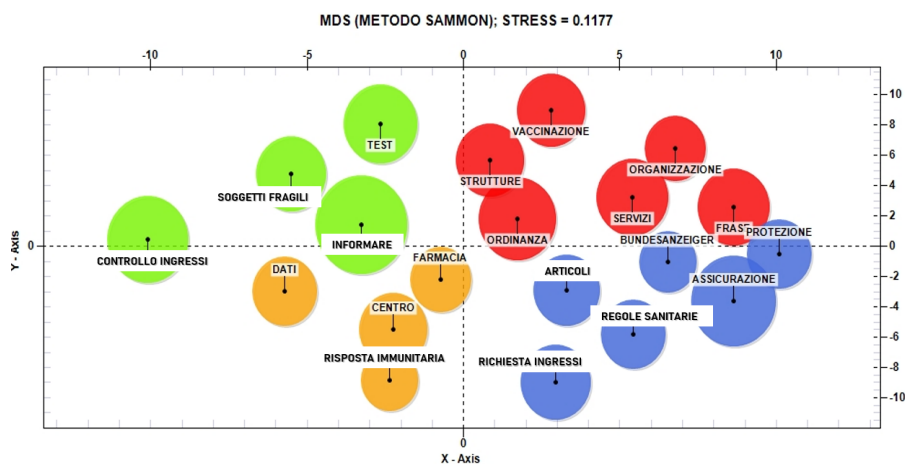
L'analisi tematica della normativa tedesca, disciplinata dal “CoronaKrisenpaket”, restituisce una distribuzione a quattro cluster tematici (Fig. 7).

Fig. 7 - Cluster analysis dei contesti elementari – Corpus tedesco



Il primo cluster rimanda all'ambito *normativo* (24,43%) poiché contiene al proprio interno lemmi e contesti significativi che fanno riferimento ai decreti e regolamenti attuati nel periodo pandemico. Tutti i contesti significativi afferiscono a integrazioni e/o modifiche di norme e sentenze. La centralità di una normativa che specifica le disposizioni da attuare nasce dal bisogno di trovare una misura che riunifichi uno stato federale come la Germania che presenta una certa autonomia tra i vari Länder. Il secondo cluster si riferisce, invece, ai *servizi sanitari* (26,51%) ma con una spiccata accezione alla componente economica della sfera sanitaria. La Germania del pre-covid presentava già una struttura sanitaria abbastanza efficiente e distribuita su tutto il territorio nazionale. La normativa ha gestito e previsto i finanziamenti e le manovre economiche al fine di rafforzare un sistema già solido, ecco perché a fianco dei lemmi *sanitario, medico, malato* ritroviamo riferimenti alla dimensione economica come *assicurazione, fatturazione, importi*, e lemmi quali *rimborsare, previdenza, fondi, versare, spesa*, che lasciano intendere il sistema contributivo tipico del modello corporativo che la Germania ha adottato nei confronti della popolazione. Il terzo cluster, con una composizione interna del 16% del totale dei contesti elementari, è stato etichettato *soggetti infetti* poiché lemmi e contesti significativi fanno riferimento alla condizione di un soggetto positivo e al modo in cui prontamente il governo ha agito. In relazione ai lemmi e contesti significativi il quarto cluster è stato rinominato *controllo e sicurezza* (33%) poiché i lemmi rilevanti, tra cui *zona, area, trasporto, autorità, controllo, trasportare, polizia* insieme a *virus, variante, rischio* riflettono un controllo dell'andamento dei contagi, mentre i lemmi *ingresso, entrare, aereo, paese, recare, aeroporto* lasciano intendere anche un controllo delle frontiere. Le due dimensioni dei cluster 03 e 04 sono abbastanza vicine e potrebbero mostrare proprio la linea d'andamento dell'Istituto Robert Koch (RKI) che ha gestito la pandemia in Germania concentrandosi su un doppio fronte: il controllo interno dei contagi – inteso sia come restrizioni e chiusura delle strutture pubbliche, sia a livello di test e ricoveri – e il controllo esterno delle frontiere. Proseguendo con la modellizzazione tematica, i 20 temi emergenti che si distribuiscono lungo la mappa MDS tracciano, le medesime dimensioni emerse nella *cluster analysis*, seppur alcuni contesti significativi per ogni tema contengono riferimenti e contorni sfumati tra un cluster e l'altro (Fig. 8).

Fig. 8 - Mappa MDS dei temi emergenti sul corpus italiano (20 temi estratti)

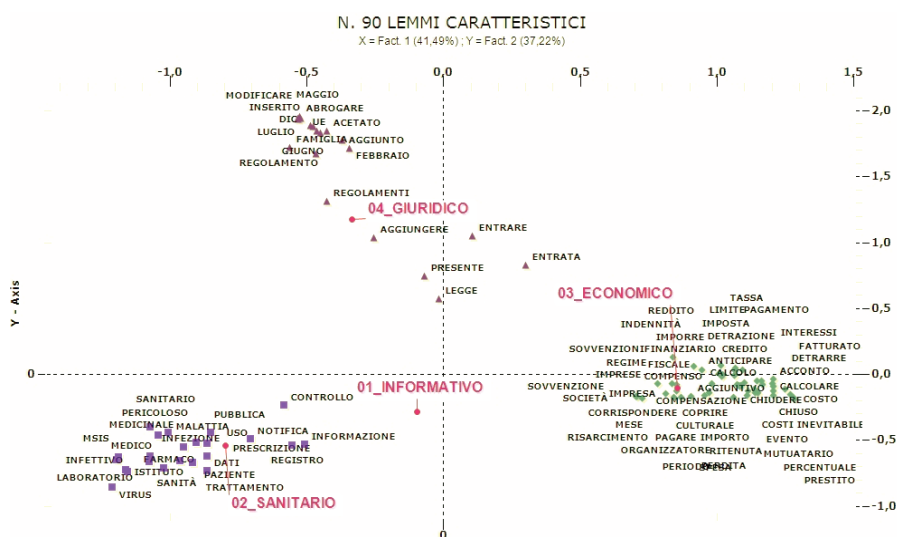


Nel riquadro in basso a destra si rileva la sfera *normativa e regolativa* in cui è collocato al centro il tema *Bundesanzeiger*, ovvero la gazzetta ufficiale tedesca, a evidenziare la centralità di misure gestite a livello nazionale. Nella parte sinistra si distinguono gli aspetti relativi alla dimensione *sanitaria* – in basso – con temi quali *farmacia*, *risposta immunitaria* che, tuttavia, sembrano assorbiti dalla macro-tematica relativa a *sicurezza e controlli*, poiché entrambe le dimensioni all’interno dei propri contesti significativi hanno una connotazione di controllo sia nel caso più prettamente sanitario, sia nella dimensione generale di controllo di contagi e di frontiera.

#### 4.3 Modello socialdemocratico: il caso norvegese

La cluster analysis del testo normativo norvegese ha restituito una suddivisione a quattro cluster di cui risulta abbastanza equidistribuita sia la composizione interna per ognuno di essi, sia il posizionamento all’interno del piano fattoriale, con il cluster informativo collocato al centro ed equidistanti ad esso le tematiche afferenti a sanità, giurisdizione ed economia (Fig. 9).

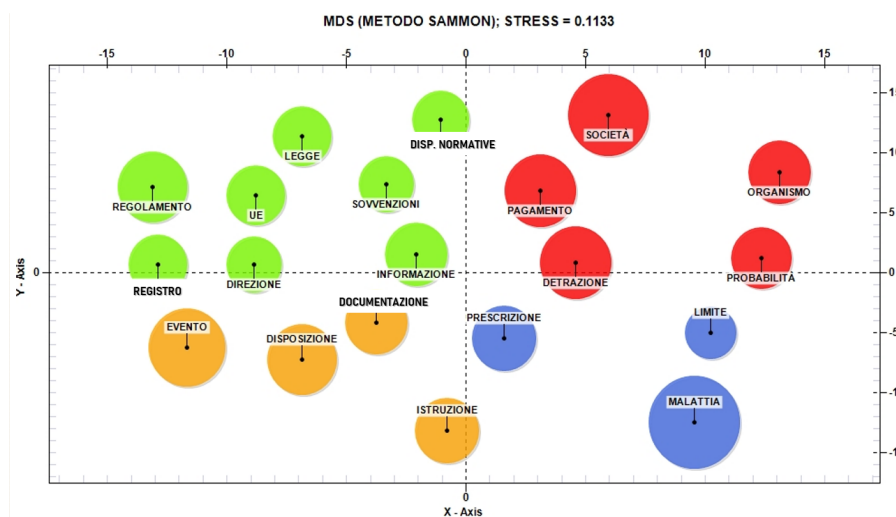
Fig. 9 - Cluster analysis dei contesti elementari – Corpus norvegese



Il primo cluster è stato etichettato *informativo* (29,05%) poiché contiene al proprio interno lemmi che lasciano intendere lo scopo informativo e di ricerca della sanità norvegese quali *valutazioni, conti, studio, documentazione, rilascio*. Dai contesti significativi emerge una duplice funzione dell'informazione sanitaria: la prima intesa come informazione nei confronti della popolazione, fungere da assistenza e aggiornamento e la seconda intesa come trattamento delle informazioni e dei dati del cittadino. Il secondo cluster, etichettato *sanitario* (23,64%), contiene lemmi confacenti alla sfera della sanità e analizzando i contesti significativi emerge una particolare attenzione alla sfera farmaceutica con riferimenti alle prescrizioni di ricette e medicinali da parte di farmacie e medici. Osservando i lemmi del terzo cluster si nota un riferimento all'aspetto *economico* (25,98%) con dei lemmi quali *pagamento, interessi, reddito, costi, spesa, detrazione, sovvenzione*. Analizzando i 20 contesti significativi del terzo cluster emerge l'orientamento economico del cluster specificandone nel dettaglio la regolamentazione di sovvenzioni, detrazioni e contributi per le imprese, tipico di un paese redistributivo. Il quarto cluster è stato etichettato *giuridico* (21,33%) poiché osservando i lemmi maggiormente rilevanti si nota un chiaro riferimento alla sfera prettamente tecnica dell'emanazione di una normativa come *regolamento, modificare, entrata, disposizioni* affiancati a lemmi che definiscono temporalmente l'effettiva entrata in vigore. Anche i contesti significativi confermano un esclusivo riferimento spazio-temporale

dell'entrata in vigore, abrogazione o modifica di un riferimento normativo. La modellizzazione tematica restituisce una distribuzione che aderisce pienamente alle rilevazioni della cluster analysis (Fig. 10).

Fig. 10 - Mappa MDS dei temi emergenti sul corpus norvegese (20 temi estratti)



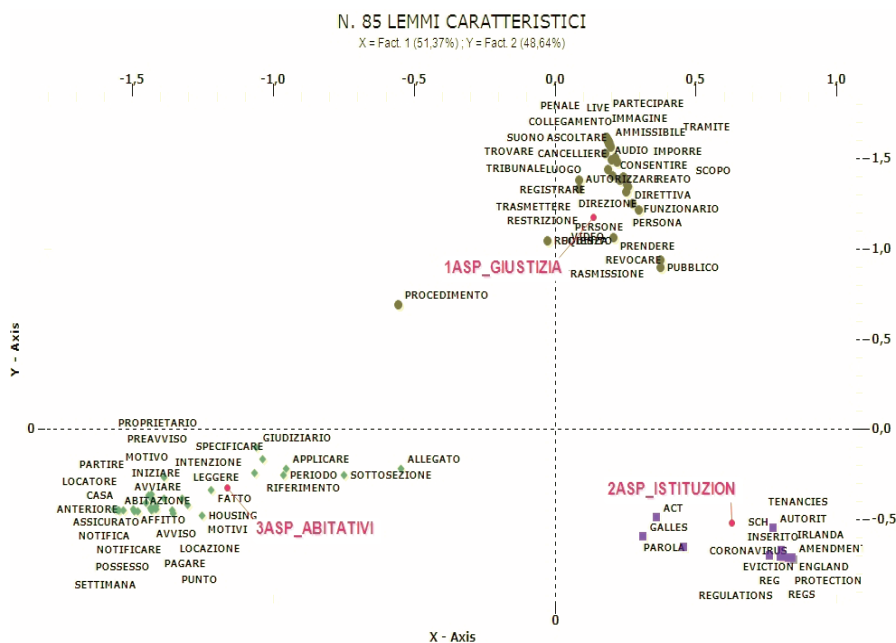
In alto a sinistra riferimenti in *ambito giuridico* con i temi che definiscono le varie regolamentazioni in ambito sanitario e comunitario. Proseguendo in basso a destra emerge una dimensione tipicamente *informativa* in cui i temi *informazione*, *documentazione*, *disposizione* richiamano una spiccata attenzione rispetto alla divulgazione della normativa e della regolamentazione sanitaria nei confronti della popolazione. Anche nella modellizzazione tematica emerge un chiaro riferimento alla *sfera economica* con i temi presenti nel riquadro in alto a destra *società*, *detrazioni* e *pagamento*. Infine, rappresentativo della *sfera sanitaria* il macro-tema *malattia* al cui all'interno è trattata la sanità e il riferimento alle *prescrizioni* mediche di farmaci e presidi sanitari.

#### 4.4 Modello liberale: il caso inglese

La cluster analysis dell'Inghilterra (Fig. 11) ha restituito una suddivisione a tre cluster con una collocazione ben equidistribuita lungo il piano fattoriale, mentre appare disomogenea la composizione interna, poiché quasi la metà dei contesti elementari sono contenuti all'interno di un solo cluster.

Il primo cluster è stato etichettato *aspetti giustizia* (27,39%) poiché i lemmi ricorrenti si riferiscono specificamente alla sfera processuale (*tribunale, procedimento, reato, udienza, penale*), ma analizzando i 20 contesti significativi si coglie una particolare attenzione nella regolamentazione dei processi a distanza tramite video, ecco perché i lemmi *audio, video, registrare*. Il secondo cluster è stato etichettato *aspetti istituzionali* (27,15%) poiché prevalgono lemmi riferiti alla regolamentazione dei paesi del Regno Unito nel periodo pandemico come *inghilterra, irlanda e galles*.

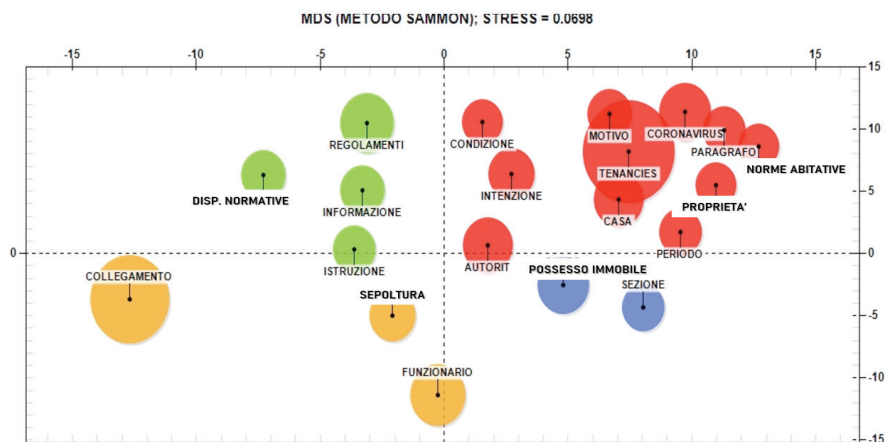
Fig. 11 - Cluster analysis dei contesti elementari – Corpus inglese



Nel terzo cluster sono contenuti quasi la metà dei contesti elementari con una composizione interna del 45,4% e osservando i lemmi del cluster si è convenuto etichettarlo *aspetti abitativi* per via dei lemmi rilevanti afferenti a questa unica dimensione: *possesso, abitazione, casa, affitto, locazione, housing, proprietario, inquilino*. Come già enunciato uno degli interventi caratteristici della legislazione dell’Inghilterra è stato proprio a tutela dei senza tetto e degli affittuari a basso reddito, prevedendo blocchi dei mutui e il divieto per i proprietari di sfrattare gli inquilini almeno per tre mensilità.

Anche nella modellizzazione tematica (Fig. 12) la distribuzione appare disomogenea, presentando una prevalenza dei temi disposti lungo la parte destra della mappa MDS con riferimento agli *aspetti abitativi*. I temi presenti nel riquadro in alto a destra richiamano gli *aspetti istituzionali* come *disposizioni normative, informazione, istruzione e regolamenti*; nei contesti significativi è rimarcata la delega di certi settori all'amministrazione locale e decentrata. Emergono, infine, i riferimenti agli *aspetti giuridici* presenti nel riquadro in basso a destra che rimarcano quanto emerso dalla *cluster analysis*; spicca, in ultimo, il tema *pratiche di sepoltura* con riferimento generico e demandato nel dettaglio all'autorità di competenza locale o di contea.

Fig. 12 - Mappa MDS dei temi emergenti sul corpus Inghilterra (20 temi estratti)



Premettendo che le analisi svolte sono di tipo esplorativo, occorre sottolineare quanto non siano emersi i riferimenti previsti dalla normativa “Coronavirus Act” relativi al sostegno per le imprese e per il lavoro autonomo e gli incentivi per studenti tirocinanti, probabilmente perché trattati da normative specifiche.

## 5. Considerazioni finali

La presenza di uno stato sociale ancora abbastanza forte ha caratterizzato, pur nelle diversità istituzionali dei paesi dell’Europa occidentale continentale e scandinava, il modo in cui i governi nazionali europei hanno



risposto alla pandemia (Ferrera, 2019). Nelle risposte che si sono delineate, tuttavia, la condizione di appartenenza all'Unione, nonostante i 1.850.714 casi di contagio e i 164.770 morti in tutta la regione, sembra avere giocato un ruolo marginale. Nonostante la gravità delle condizioni e l'evidenza dell'emergenza sanitaria di portata mondiale, è emerso che l'UE, durante la pandemia, non ha né svolto un compito di coordinamento delle politiche sanitarie, né assunto un ruolo sovranazionale significativo (Giarelli, 2020, p. 76). In effetti questa osservazione è confermata dai rilievi del lavoro. Se è vero che il piano nazionale e locale ha assunto un ruolo decisivo nella definizione delle strategie d'azione, è al contempo evidente che un processo isomorfo è stato avviato e determinate linee di azione sono state considerate prioritarie (supportate dall'UE anche grazie alla distribuzione di sostegni e sussidi). L'isomorfismo, d'altronde, emerge soprattutto in relazione alle specifiche condizioni del welfare e alle risorse disponibili, rinviando al tema dei modelli di welfare e alla conseguente distinzione tra Modelli Sociali Europei. Contesti come quello tedesco e italiano non sono più simili tra loro rispetto a quelli anglosassone e norvegese.

In Italia emerge un controllo centralizzato della dimensione economica, sanitaria e informativa tipica di uno stato interventista del modello mediterraneo. La Germania denota una certa mediazione tra il governo centrale e l'autonomia dei vari Länder e il riferimento ai rimborsi economici, alla previdenza, alle tasse da versare sono in linea con un sistema contributivo tipico del modello corporativo. La Norvegia presenta un decentramento dell'autorità nazionale e una particolare attenzione alla distribuzione delle risorse economiche e servizi per la popolazione, tipico di un modello universalista. Infine, in Inghilterra si rileva uno scarso controllo governativo e centralità attribuita al piano della tutela degli interessi economici, in linea con il modello liberale.

## Bibliografia

- Affuso O., Agodi M.C., Ceravolo F.V. (2020), *Scienza, expertise e senso comune: dimensioni simboliche e sociomateriali della pandemia*, «Sociologia italiana», 16, pp. 57-68.
- Arts W., Gelissen J. (2002), *Three worlds of welfare capitalism or more?: a state-of-the-art report*, «Journal of European Social Policy», 12, 2, pp. 137-58.
- Beck U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. Translated by Ritter, Mark, London, Sage Publications.
- Bifulco L. (2015), *Il welfare locale. Processi e prospettive*, Carocci, Roma.
- Caplan P. (2000), "Introduction: Risk Revisited", in Caplan P. (ed.), *Risk Revisited*, London, Pluto Press, pp. 1-28.

- Commissione Europea (1998), *Comunicazione della Commissione sul lavoro sommerso*, COM (98) 219, Bruxelles.
- Covid-19: dietro il bilancio delle vittime, *Fatto completo*. 26 marzo 2021. (archiviato il 20 ottobre 2021), Url consultato il 20 ottobre 2021.
- Czypionka T., Reiss M. (2021), “Three approaches to handling the Covid-19 crisis in federal countries: Germany, Austria, and Switzerland”, in Scott L., Greer E.J. King, Massard da Fonseca E., Peralta-Santos A. (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*, pp. 295-319. University of Michigan Press, [www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713](http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713).
- Duranti F. (2020), *L'esperienza di Finlandia e Norvegia*, «DPCE Online», [S.l.], v. 43, n. 2, luglio, [www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/983](http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/983).
- Ferragina E., Seeleib-Kaiser M. (2011), *Welfare regime debate: past, present, futures?*, «Policy & Politics», 39, 4, pp. 583-611.
- Fried N., Herrmann B. (2020, March 22), *Coronavirus: Streit zwischen Soeder und Laschet* [Coronavirus: Dispute between Soeder and Laschet], Sueddeutsche.de.
- Giarelli G., Vicarelli G. (2020), *Politiche e sistemi sanitari al tempo della pandemia da Covid-19: una lettura sociologica*, «Sociologia italiana», 16, pp. 69-86, DOI: 10.1485/2281-2652-202016-5.
- Giddens A. (1994), *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. 1998 edition, Cambridge, England, UK: Polity Press, pp. 71-72.
- Giddens A. (1990), *Consequences of Modernity*, Cambridge, England, Polity Press.
- Department for Transport, Office for Low Emission Vehicles (2020b), *£2 billion package to create new era for cycling and walking*. [www.gov.uk/government/news/2-billion-package-to-create-new-era-for-cycling-and-walking](http://www.gov.uk/government/news/2-billion-package-to-create-new-era-for-cycling-and-walking).
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Falkenbach M., Caiani M. (2021), in Scott L., Greer E.J. King, Massard da Fonseca E., Peralta-Santos A. (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*, USA, University of Michigan Press, pp. 320-338.
- Ferrera M. (1993), *Modelli di Solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Formisano A. (2020), *Limiti e criticità dei sistemi costituzionali a fronte della emergenza Covid-19*, «Nomos», 1.
- Gargiulo E. (2022), “Una pandemia di protocolli: governare attraverso dispositivi tecnico-amministrativi”, in Millefiorini A., Moini G. (a cura di), *Covid-19, azione pubblica e crisi della contemporaneità. Primato o declino della politica?*, Roma, Sapienza Università Editrice, pp. 175-189.
- Global Health Security Index (2019), *Building collective action and accountability*, John Hopkins Bloomberg School of Public Health, NTI and The Economist, [www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-Global-Health-Security-Index.pdf](http://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2020/04/2019-Global-Health-Security-Index.pdf).
- Graver H.P. (2020), *Fighting the Virus and the Rule of Law – A Country Report on Norway*, «VerfBlog», 4/13, <https://verfassungsblog.de/the-norwegian-pandemic-response/>.

- Graver H.P. (2021), *The Norwegian Pandemic Response: Legality, Parliamentary Control and Deliberative Democracy Revisited*, «VerfBlog», 4/16, <https://verfassungsblog.de/the-norwegian-pandemic-response/>, DOI: 10.17176/20210416-101213-0.
- Gray M., Barford A. (2018), *The depths of the cuts: The uneven geography of local government austerity*, «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 11(3), pp. 541-563.
- Greer S.L., Rozenblum S., Wismar M., Jarman H. (2020, July 16), *How have federal countries organized their Covid-19 response? Covid-19 Health System Response Monitor*, <https://analysis.covid19healthsystem.org/index.php/2020/07/16/how-have-federal-countries-organized-their-covid-19-response/>.
- Hermann C. (2009), “The European Social Models: Contours of the Discussion”, in Frangakis M., Hermann C., Lorant K. (a cura di), *Privatisation against the European Social Model. A Critique of European Policies and Proposal for Alternatives*, London, Palgrave MacMillan, pp. 77-90.
- Hermann C., Hofbauer I. (2007), *The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance*, «Capital & Class», 93, pp. 125-139.
- Hine D. (2010), *The 2009 Influenza Pandemic An independent review of the UK response to the 2009 influenza pandemic*, Cabinet Office, [www.gov.uk/government/publications/independent-review-into-the-response-to-the-2009-swine-flu-pandemic](http://www.gov.uk/government/publications/independent-review-into-the-response-to-the-2009-swine-flu-pandemic).
- HM Treasury (2020), *The Chancellor Rishi Sunak provides an updated statement on coronavirus* [Speech], [www.gov.uk/government/speeches/the-chancellor-rishi-sunak-provides-an-updated-statement-on-coronavirus](http://www.gov.uk/government/speeches/the-chancellor-rishi-sunak-provides-an-updated-statement-on-coronavirus).
- Husa J. (2002), *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Switzerland, Peter Lang Pub Inc.
- Maino F., Ferrera M. (a cura di) (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.
- Marrone P. (2018), *Roberto Mordacci su post-moderno, moderno, neo-moderno*, «Etica & Politica/Ethics & Politics», XX, 2, pp. 491-501.
- Maturo A. (2020), “Endoptikon. Il Covid-19 tra metafore e sorveglianza”, in Corposanto C., Fotino M. (a cura di), *The diagonales. Covid-19. Le parole diagonali della Sociologia*, <https://web.unicz.it/admin/uploads/2020/06/covid19-le-parole-diagonali-della-sociologia-compressed.pdf>.
- Middleton J., Williams G.A. (2019), *England in organization and financing of public health services in Europe country reports*, World Health Organization 2018, [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/370946/public-health-services.pdf%3Fua%3D1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/370946/public-health-services.pdf%3Fua%3D1).
- Milbradt G. (2020), *Federalism and the Covid-19 crisis: A perspective from Germany*, Forum of Federations ([www.forumfed.org/publications/federalism-and-the-covid-19-crisis-a-perspective-Blog fromgermany/](http://www.forumfed.org/publications/federalism-and-the-covid-19-crisis-a-perspective-Blog-fromgermany/)).
- Notizie della BBC. 23 settembre 2021, *Covid-19: l'aspettativa di vita è in calo, ma cosa significa?* (archiviato il 20 ottobre 2021), Url consultato il 20 ottobre 2021.
- Paun A., Shuttleworth K., Nice A., Sargeant J. (2020), *Coronavirus and devolution. Institute for Government*, [www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution](http://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/coronavirus-and-devolution).

- Powell M., Barrientos A. (2011), *An audit of the welfare modelling business*, «Social Policy & Administration», 45, 1, pp. 69-84.
- Sapir A. (2020), *Why has Covid-19 hit different European Union economies so differently?*, «Policy Contribution», 18, Bruegel.
- Saraceno C. (2021), *La dimensione sociale della crisi Covid-19 in Italia*, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/17184-20210118.pdf>.
- Schneider F., Enste H. (2000), *Shadow economies: size, causes and consequences*, «Journal of Economic Literature», 38, 1, pp. 77-144.
- Trabucco D. (2020), *Il “virus” nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19 Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, «Nomos», 2.
- Versteeg M., Ginsburg T. (2020), *States of Emergencies: Part II*, Harvard Law Review, <https://harvardlawreview.org/blog/2020/04/states-of-emergencies-part-ii/>.
- Viviani L. (2020), *Oltre la pandemia: l'immaginazione sociologica alla prova del nostro tempo*, «Società Mutamento Politica», 11(21), pp. 281-295. Doi: 10.13128/smp-11968.
- Williams Gemma A. *et al.* (2021), “Covid-19 in the United Kingdom: How Austerity and a Loss of State Capacity Undermined the Crisis Response”, in Scott L. Greer *et al.* (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19*, University of Michigan Press, pp. 215-34, JSTOR, [www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713.14](http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713.14). Accessed 4 Sept. 2023.
- Winkelmann J., Reichebner C. (2020, July 19), *Covid-19 health system response monitor: Germany*, WHO Europe/European Commission/European Observatory on Health Systems and Policies, [www.covid19healthsystem.org/countries/germany/countrypage.aspx](http://www.covid19healthsystem.org/countries/germany/countrypage.aspx).

# *Il diritto all'infanzia nella normativa emergenziale. Analisi del contenuto in un'ottica comparativa*

di *Marta Basile, Deborah De Felice e Simona Gozzo\**

## **1. Italia e Polonia: le ragioni della scelta**

La pandemia da Sars-CoV-2 ha certamente avuto un impatto devastante e centrale sulla gestione della vita di una intera società, oltrepassando i confini del piano sanitario e investendo “le strutture produttive e quelle economiche in generale, i circuiti della decisione politica e le stesse forme elementari dell’organizzazione sociale, a partire dai consumi, dalla vita familiare e dalle relazioni interpersonali” (Petrillo, 2020, p. 7). Questo capitolo si sofferma, in particolare, nel ricostruire l’impatto di questo fenomeno sulla tutela del diritto all’infanzia, comparando i due casi studio di Italia e Polonia. Queste due aree sono state selezionate per specifiche ragioni euristiche. Sinteticamente, le ragioni della selezione dipendono dal fatto che le due aree:

- rispondono a Modelli Sociali Europei (MSE) differenti. Come è stato già esplicitato nei capitoli precedenti, l’Italia è riconducibile al MSE Mediterraneo (Vogliotti e Vattai, 2014) mentre, seppur il dibattito sulla presenza di un MSE omogeneo nell’Est Europa sia ancora aperto, la Polonia viene solitamente ricondotta ad un modello di welfare definito ibrido-paternalistico (Percorsi di Secondo Welfare, 2015);
- l’Italia è stata un’area profondamente colpita dalla pandemia. Primo tra i contesti occidentali in cui il contagio si è diffuso, ha dovuto fronteggiare l’emergenza in una fase in cui le conoscenze scientifiche sull’infezione erano praticamente assenti, così come la disponibilità di dispositivi medici per limitare la diffusione del contagio. In questo

---

\* Il contributo delle autrici è da considerarsi paritario sotto ogni aspetto e la sequenza dei nomi dipende dall’ordine alfabetico. Tuttavia, il paragrafo 2 e le conclusioni sono stati redatti da D. De Felice, il paragrafo 3 da M. Basile e i paragrafi 1 e 4 da S. Gozzo.

- contesto si è diffuso un clima politico e mediatico peculiare, con interventi di chiusura prolungata di ogni tipo di attività, relative proteste e disagi. La Polonia, d'altronde, è un'area che mostra una particolare sensibilità nei confronti dei diritti dell'infanzia. In entrambi i casi la specifica attenzione all'infanzia, adolescenza e/o al diritto all'istruzione emerge empiricamente, direttamente dall'analisi realizzata. I lemmi di riferimento (o alcuni di questi) hanno un peso tale da costituire parole-chiave solo in questi due casi e non nelle altre aree in cui pure la normativa pandemica è stata analizzata (Norvegia, Germania, Inghilterra);
- stando al ranking proposto dal *Better Life Index* (OECD), che tiene conto delle condizioni di vita complessive (l'indice composito si riferisce a reddito, istruzione, qualità della vita, relazioni sociali ed aspettative di vita), questi due Stati presentano punteggi medi relativi alla qualità di istruzione e relazioni sociali che sono agli antipodi. In particolare, noto è l'impegno della Polonia per la tutela dei diritti all'infanzia e adolescenza.

Gli ambiti d'esperienza dell'infanzia e dell'adolescenza sono stati, ovunque, particolarmente colpiti dalle direttive per il contenimento della diffusione del virus. Le prime misure adottate per contenere il contagio da Covid-19 sono state, infatti, la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado (Picardi, 2020, p. 185). La pandemia da Covid-19 ha così ridefinito i confini e gli spazi dell'istruzione formale, portandola direttamente nelle case di tutto il mondo e spostando il coinvolgimento della famiglia nell'educazione e nella cura dei bambini. Ne deriva una frattura nel regolare funzionamento del sistema istruzione (Cowie e Myers, 2021). L'impatto di queste condizioni – pur necessarie nell'immediato – è stato significativo e ancor oggi si parla di una “generazione Covid-19” (descritta in particolar modo da un'inchiesta su *Le Monde e dai report aSviS*). Questo stato di cose ha avuto un impatto negativo sulle condizioni a garanzia della sostenibilità sociale come appare evidente, in modo particolare, in riferimento ad alcuni specifici punti SDG dell'Agenda 2030 (direttamente su istruzione di qualità, parità di genere e lotta alle disuguaglianze ma significativi sono anche gli effetti indiretti su povertà, salute e benessere).

L'emergenza sanitaria ha di fatto attivato un meccanismo di allargamento dei confini della povertà educativa; questa si è nutrita delle difficoltà tecnologiche, ma non solo, della didattica a distanza e della chiusura delle attività educative extrascolastiche in uno scenario che vede il nostro paese tra gli ultimi di quelli che in Europa investono in istruzione (Openpolis, 2019, 2020). Per questa ragione, la diffusione di servizi socioeducativi si è

rivelata una delle sfide più importanti del post-pandemia su cui centrale sarà (è) l'uso delle risorse e la traduzione in azioni degli obiettivi posti dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* – PNRR (Berritto e Gargiulo, 2022, pp. 238-239). Partendo da queste premesse, il lavoro si sofferma specificamente sull'analisi del contenuto delle normative emergenziali dei due paesi, interpretandone gli esiti sul piano concreto della garanzia dei diritti e del rischio di marginalizzazione per alcune fasce della popolazione. L'approccio è chiaramente di tipo descrittivo-esplorativo. Si mira ad una analisi comparativa di *corpus* testuali che, in una logica ricostruttiva, condensano la produzione legislativa dei due Paesi durante la pandemia, specificamente rispetto all'impatto di questa negli ambiti dell'infanzia e dell'adolescenza e con riferimento ai diritti dei minori. L'analisi del contenuto testuale ha consentito di indagare come i rispettivi Paesi abbiano risposto alla Pandemia da un punto di vista tecnico-linguistico, ovvero attraverso l'uso di un proprio linguaggio giuridico che rispecchia una precisa rappresentazione normativa dei minori e dei loro interessi<sup>1</sup>. La normativa analizzata si riferisce all'arco temporale che va dal 2020 – primo *lockdown* – al 2022, scandito su base mensile.

## **2. Una questione di priorità: salute pubblica e libertà individuale**

L'immagine della pandemia prevalentemente ritratta dagli Stati è stata quella di una *crisi medica* che ha richiesto cure specialistiche, farmaci, terapie intensive e vaccinazioni di massa (Daly, 2022). Solo marginalmente al profilo di vulnerabilità riprodotto da questa interpretazione – certamente esistente e intrinseca ad una dimensione medico-sanitaria – se ne è associata una seconda fondata sulla dimensione sociale e di benessere della collettività. Come conseguenza, le strategie e le azioni di contrasto privilegiate dagli Stati avrebbero prodotto uno sbilanciamento a favore della tutela dell'interesse di salute pubblica a discapito della tutela dei diritti dei singoli, delle loro libertà (fortemente contratte) e dei diritti fondamentali. Ne deriva che i gruppi più vulnerabili – come i minori, ma anche gli anziani residenti nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA), i senzatetto, gli stranieri, i carcerati, ecc. – sono stati di fatto danneggiati in maggior misura, tantoché all'interno di ciascuna categoria si sono registrate circostanze peculiari (Nicoletti e Lunardini, 2021).

Rispetto alla specifica categoria qui in analisi, è innegabile che la pandemia abbia duramente colpito bambini e adolescenti non tanto in termini di mortalità e malattia, quanto sul piano interazionale, educativo e psico-

---

<sup>1</sup> Il *software* utilizzato a questo fine per l'analisi del contenuto è T-Lab.

logico. In altri termini, ad essere stato sottoposto ad una serie di difficili sfide è stato l'esercizio dei diritti fondamentali dei minori inerente a tutte e tre le macro-categorie su cui si fondano i diritti dei minori della UNCRC del 1989, ovvero *assistenza, protezione e partecipazione*<sup>2</sup>.

Partendo dal considerare il macro-tema dell'*assistenza*, i bambini non sono stati colpiti in modo particolarmente aggressivo dal virus, ma ne hanno comunque subito le conseguenze sul piano assistenziale. La situazione emergenziale apparsa con il Covid-19 ha comportato molti ritardi in ambito ospedaliero. Per esempio, nel 2020 in molti Paesi le campagne di immunizzazione contro il morbillo sono state ritardate e in altri annullate, mettendo più di 120 milioni di bambini a rischio di perdere i vaccini (UN News, 2020). Pertanto, a causa dell'emergenza pandemica molti Paesi hanno dovuto posticipare azioni importanti atte a tutelare il diritto alla vita, alle cure mediche e alla tutela dei minori (Roelen, 2020). Lo stress e i disagi psico-sociali introdotti dall'epidemia da Covid-19 sono stati poi particolarmente significativi per i minori con disabilità e problemi di salute mentale e per le loro famiglie (Kerry e Davies, 2003).

Le sfide e le problematiche intrinseche alla pandemia, coniugate alle difficoltà materiali dei governi nel gestire l'emergenza e all'approccio concreto da loro adottato per la sua gestione, hanno esacerbato problemi già esistenti di marginalizzazione sociale, disuguaglianza e carenze nei sistemi di assistenza sociale (Spaull, Daniels *et al.*, 2021). Certamente, la crescente domanda di supporto causata dalla pandemia e l'impossibilità di soddisfare a pieno ogni richiesta per via degli squilibri strutturali di potere, di ricchezza e risorse ha posto all'attenzione degli Stati il forte bisogno di una nuova e più robusta progettazione dei servizi pubblici destinati alle famiglie, ai minori e a tutte le categorie più vulnerabili (OECD, 2020b, 2021).

Alcuni studi hanno evidenziato l'inadeguatezza delle scelte di governo, descrivendone due limiti. Un primo limite si riferisce all'incapacità di reagire adottando sistemi e pratiche nuove, rifacendosi invece a quelle sperimentate in precedenti assetti non comparabili con le condizioni della crisi emergenziale. Un secondo limite rinvia alla tendenza a adottare misure di intervento economico sganciate da una riflessione che tenga conto di altri piani e in particolare da un'analisi della struttura sociale nel suo complesso (Cook e Ulriksen, 2021).

---

<sup>2</sup> All'interno di questi tre macro ambiti si collocano i principi fondamentali stabiliti dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza del 1989: *principio di non discriminazione* (art. 2, CRC); *principio del superiore interesse del minore* (art. 3, CRC); *diritto alla vita, alla sopravvivenza, allo sviluppo* (art. 6, CRC); *principio di partecipazione e ascolto del minore* (art. 12, CRC).



### 3. La caratterizzazione del welfare

La selezione dei due Stati, come detto, dipende dall'attenzione peculiare di ciascuno ai diritti dell'infanzia e dalla differente struttura del così detto regime di welfare. È il caso di descrivere in modo più peculiare quest'ultimo tratto.

Riguardo il *Welfare State* italiano, si distinguono alcuni elementi caratteristici dello stesso (Ferrera, 2016). In primo luogo, esso corrisponde a un modello *particolaristico* largamente centrato sulle culture clientelari; profondamente *dualistico* (basato su *trasferimenti di reddito* piuttosto che sui servizi) e, infine, ampiamente supportato da una *cultura familistica, paternalistica e patriarcale* (Ascoli, 2012). A partire dagli anni Novanta, inoltre, i tagli alla spesa pubblica non sono stati bilanciati da investimenti o riforme capaci di garantire una adeguata copertura dei rischi, in particolare dei *nuovi rischi sociali*, come la cura dei bambini o il *long-term care* (Baconcini, 2015).

Queste condizioni hanno influenzato in modo sostanziale le politiche educative, le quali non riescono ancora ad uniformarsi pienamente alla strategia di *governance* europea proposta negli ultimi due decenni. L'Italia non riesce a adeguarsi agli obiettivi comunitari per lo scarso investimento della spesa pubblica nel settore istruzione; per le scelte di policy non sempre coerenti e poco innovative e per la disponibilità di risorse economiche, ma anche a causa delle profonde differenze nella capacità amministrativa di Regioni e Comuni (Ciarini e Giancola, 2016).

Riguardo al modello di welfare polacco, di certo questo è da leggersi in relazione all'ingresso della Polonia nell'Unione Europea, nel 2003; con il crollo del muro di Berlino, la Polonia ha emulato scelte già sperimentate negli altri Paesi europei, pervenendo ad un modello duale già definito paternalistico-ibrido di mercato. Si tratta di un sistema basato su assicurazioni obbligatorie (come nel regime conservatore-corporativo) ma in cui lo Stato partecipa tramite tassazione generale (come nel regime socialdemocratico), garantendo alcune forme di intervento pubblico finalizzate a rispondere a bisogni urgenti, mentre il mercato ricopre un ruolo sempre più importante (come nel modello liberale) (*ibidem*).

Nell'ambito di questi complessi e rilevanti processi di cambiamento, la Polonia ha anche riformato il suo sistema educativo seguendo le linee guida proposte dall'UE. Le riforme attuate dal 1999 ad oggi, infatti, hanno riguardato significativi cambiamenti strutturali, programmatici e metodologici. I risultati più evidenti di tali riforme vedono un adeguamento dei livelli di istruzione alle fasi di sviluppo dei più giovani, in modo da garantire loro una migliore comprensione di se stessi, degli altri e del

mondo, un sistema educativo egualitario in termini di accesso e opportunità, nonché il miglioramento della qualità dell'istruzione nel suo complesso (Mykyteichuk, 2018).

Per quanto simili sotto certi aspetti, questi modelli si stanno chiaramente dirigendo verso direzioni opposte, specialmente nell'ambito delle politiche sociali e dei sistemi di protezione pensati per le categorie più vulnerabili. Il *Better Life Index*<sup>3</sup>, per esempio, permettendo di mettere a confronto il grado di benessere nei vari Paesi scorporato negli undici temi che l'OCSE ha identificato come essenziali, ci restituisce un'immagine interessante circa le condizioni materiali e la qualità della vita di Italia e Polonia. In generale, l'Italia consegue buoni risultati in alcuni aspetti del benessere rispetto agli altri Paesi esaminati collocandosi al di sopra della media in termini di salute, equilibrio lavoro-vita privata e impegno civile, ma si colloca al di sotto della media in termini di reddito, occupazione, istruzione, qualità ambientale, relazioni sociali e soddisfazione di vita. All'esatto opposto, in maniera perfettamente speculare, la Polonia si colloca al di sopra della media per istruzione e relazioni sociali, ma al di sotto della media in termini di reddito, salute, qualità ambientale e soddisfazione di vita. Specificatamente, considerando il tema *istruzione*, su quarantuno Paesi la Polonia è sesta in graduatoria (8,1%), mentre l'Italia trentaduesima (4,1%), collocandosi al di sotto della media OCSE (OECD, 2023). Tale simmetria a specchio tra Italia e Polonia ritornerà anche nell'analisi testuale e del discorso realizzata con T-Lab.

#### 4. L'analisi della normativa

Considerando quanto detto, si è deciso di sottoporre ad analisi automatica del contenuto (Losito, 2007) la normativa emergenziale prodotta nelle due aree prese in considerazione. Il lavoro che segue si riferisce, in particolare, ai corpus testuali delle normative nazionali prodotte tra il 2020 (primo lockdown) e il 2022 (fine emergenza nelle due aree). La procedura seguita ha previsto, dal punto di vista tecnico, 3 fasi consecutive:

1. l'analisi delle co-occorrenze permette di rilevare come viene trattato il tema specifico del diritto di bambini e adolescenti. Questa fase implica una descrizione sintetica e preliminare del contenuto grazie all'individuazione, su base esplorativa, delle principali co-occorrenze tra lemmi selezionati. Sebbene solitamente si prendano a riferimento i lemmi con

---

<sup>3</sup> Il *Better Life Index* permette di visualizzare e confrontare alcuni fattori-chiave – istruzione, alloggio, ambiente, istruzione, ecc. – che contribuiscono al benessere nei Paesi OCSE. Url: [www.oecdbetterlifeindex.org/it/](http://www.oecdbetterlifeindex.org/it/).

- un maggior numero di occorrenze, qui si è deciso di individuare parole maggiormente associate a quelle centrali in riferimento al tema della tutela dell'infanzia e adolescenza;
2. l'analisi dei contesti elementari permette di individuare e descrivere i principali contenuti semantici dei corpus, distinguendo e descrivendo clusters costituiti da parole chiave che rappresentano brevi periodi accorpati sulla base del lessico utilizzato;
  3. la modellizzazione dei temi emergenti permette di individuare nuclei tematici omogenei selezionati sulla base di valori-soglia definiti dallo stesso ricercatore al fine di descrivere analiticamente (quindi con un elevato livello di dettaglio) il contenuto testuale. L'operazione in questo caso è stata quella di estrarre il maggior numero possibile di nuclei tematici per poi analizzarne la relazione e enucleare quello/i caratterizzante il tema in analisi.

Già a partire dalla prima fase individuata, è evidente che i lemmi connessi all'argomento emergono come centrali solo nel caso della Polonia, mentre devono essere enucleati nel testo italiano. Pur essendo tra i lemmi numericamente rilevanti anche in questo secondo caso, il tema specifico non si configura come prioritario per la normativa italiana, che si concentra maggiormente sulla tutela del diritto alla salute e al lavoro e sulle relative restrizioni e chiusure.

La Polonia, dopo la prima fase anch'essa di forte chiusura monopolizzata dal riferimento esclusivo alla questione sanitaria, ha individuato limiti e possibilità della fruizione di una serie di servizi specificamente pensati per bambini e adolescenti definiti come fruitori di diritti da garantire (accesso a parchi e luoghi pubblici, adozioni e affidamenti, salute, formazione sono i principali argomenti) e ha, in alcuni casi, delegato diverse responsabilità sul piano locale (dirigenti scolastici, responsabili di attività e servizi, ecc.). La normativa italiana ha, invece, centralizzato fortemente la gestione dell'emergenza sanitaria per tutto il periodo considerato, recuperando specificamente il tema dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nei termini dell'accesso all'istruzione e della garanzia di servizi per gravi problemi di salute: i bambini sono, di fatto, scomparsi dallo *spazio pubblico* così come, più in generale, tutta la regolamentazione a questi dedicata (Picardi, 2020).

A fini comparativi si è deciso di estrarre lemmi analoghi e che assumano particolare rilevanza rispetto alla questione: *bambino* e *educazione* (nelle due accezioni emerse di istruzione e formazione). Val la pena sottolineare che il peso attribuito al tema nei due paesi è differente. Specificamente, il lemma *bambino* si ripete 68 volte su un *corpus* italiano costituito da 5.243.478 parole, mentre si registra il doppio delle occorrenze su un testo polacco meno voluminoso (2.689.974 lemmi).

Il termine italiano è associato soprattutto alla specifica fase della vita (*ragazzo, età*) e alla necessità di relazionalità (*interagire, gioco, villa, ricreativa*) che, però, è declinato soprattutto nei termini di negazione (chiusura dei parchi, divieto di utilizzare le attrezzature ludiche, attività ricreative limitate o annullate, possibilità di movimento ridotto, ecc.). Alcuni studi sottolineano, a questo riguardo, il forte impatto psicologico della pandemia sull'infanzia e adolescenza (Cerniglia, Cimino e Ammaniti, 2020). Una dimensione che emerge, infine, è quella specificamente sanitaria di *mascherina e disabilità*.

Il medesimo lemma in Polonia non è associato a termini che rinviano alla dimensione sanitaria (se non per una debole associazione a *dose/i*), mentre è fortemente associato ad attività di cura dell'infanzia e all'accesso a strutture dedicate (*nido, club, asilo, frequentare*). Inoltre, emerge, a differenza che in Italia, il rapporto con un responsabile (*genitore, adulto, tutore*).

In entrambi i casi, il lemma *bambino* emerge rispetto alla priorità di alcune questioni-chiave che sono in parte coincidenti: gioco, istruzione, età e interazione. In Italia, però, il termine è associato più spesso a *disabilità* o *istruzione* e raramente alla dimensione sportiva o ricreativa. La centralità del riferimento alla salute è, in generale, evidente e diventa la chiave di lettura anche per le altre dimensioni.

L'altro lemma che si presenta sia nel corpus italiano che polacco è quello dell'*educazione* o *istruzione*. In questo caso, il lemma italiano è associato fortemente a *infanzia, scuola, istruzione* e *servizi* o *didattica*, così come *disabilità* mentre il lemma polacco rinvia a condizioni strutturali (*sistema, istruzione, funzionamento, limitazione, legge*) e alla formazione in senso lato (*scienza, studente, scuola, classe, lezione*). In quest'ultimo caso il lemma rinvia anche al piano specifico di reclutamento, della formazione del personale scolastico, della ricerca e dell'università.

Una volta descritte le co-occorrenze riconducibili al tema specifico individuato, si analizza l'intera struttura del corpus che mostra come, effettivamente, il tema di infanzia e diritti all'istruzione non assuma un particolare peso. Il piano dei diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e/o della giovinezza non costituisce – complessivamente – un elemento di rilievo nell'insieme della normativa in analisi. Questo emerge in modo macroscopico considerando le normative di altri MSE (Norvegia, Germania e Inghilterra sono altri contesti monitorati), per i quali non è stato possibile rilevare temi emergenti o co-occorrenze rilevanti associate al tema.

L'analisi dei corpus mostra, in entrambi i casi, tre *clusters* definiti: sanitario, economico e legislativo (Tab. 1). Rinvii a commi, normative, linguaggio tecnico, e specialistico sembrano il prioritario fine della comunicazione in italiano. Segue il riferimento al piano sanitario e, infine, termini

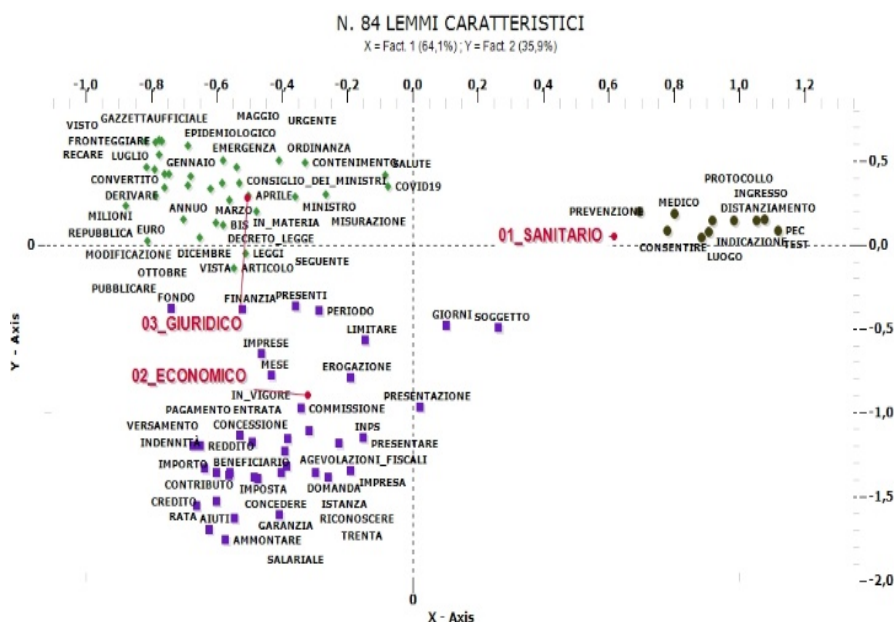
riconducibili all'emergenza economica. La struttura della comunicazione cambia in Polonia, laddove il riferimento al piano tecnico-giuridico segue quello sanitario (di particolare rilievo) e precede il lessico che rinvia all'emergenza economica.

Tab. 1 - Contesti elementari ricondotti a ogni cluster tematico (%)

Clusters	Italia	Polonia
1. Sanitario	37%	<b>44%</b>
2. Economico	18%	27%
3. Legislativo	<b>46%</b>	29%

Ulteriori rilievi emergono se si osserva l'esito dell'analisi delle corrispondenze multiple lessicali (Bolasco, 2013). Emerge, innanzitutto, che i clusters italiani sono collocati spazialmente in modo da descrivere una sorta di contrapposizione tra ambito sanitario *versus* giuridico-economico (Fig. 1). Complessivamente, i lemmi che rinviano al contesto specifico della normazione giuridica e della regolamentazione economica quasi si confondono costituendo una nuvola di contenuti rappresentata visivamente nei quadranti

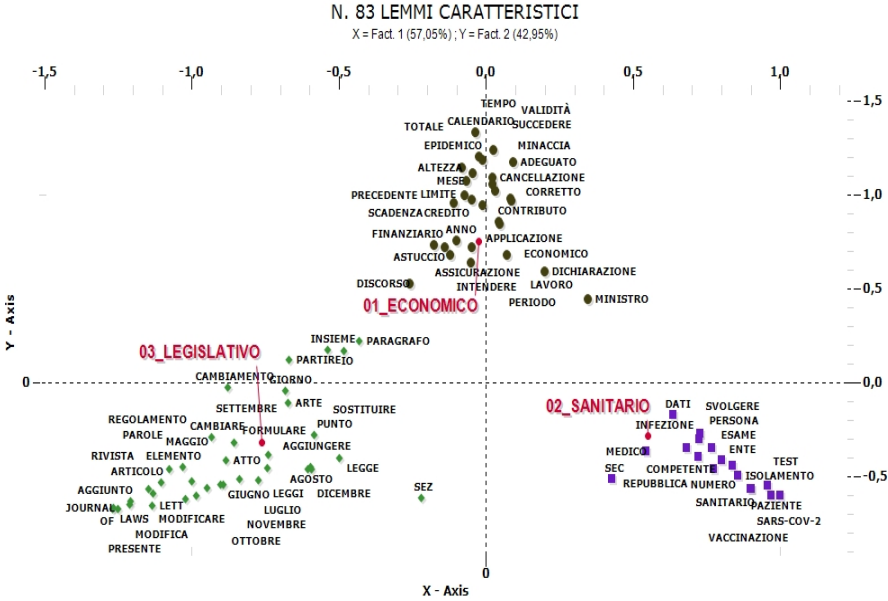
Fig. 1 - ACM lessicale – Lemmi caratteristici e clusters corpus normativa italiana



secondo e terzo del piano cartesiano. Se teniamo conto del peso dei fattori individuati, la prima dimensione è quella particolarmente rilevante (64% contro il 36%) per cui il corpus italiano è costituito soprattutto da una struttura lessicale tecnico-legislativa contrapposta a un contenuto specialistico sul piano medico-sanitario, con una sostanziale terziarietà del piano economico che si propone in commistione soprattutto con il piano giuridico.

Diverso è il caso della Polonia (Fig. 2), laddove viene rappresentata complessivamente una tripartizione distinta e specifica che definisce spazialmente una scissione tra comunicazione legislativa (modifiche, regolamenti, articoli, periodi), riferimenti al piano sanitario (dati, vaccinazioni, regole da seguire) e economico-lavorativo (rischi di bancarotta, rinvii di pagamenti, sussidi e contributi, ecc.).

Fig. 2 - ACM lessicale – Lemmi caratteristici e clusters corpus normativa polacca



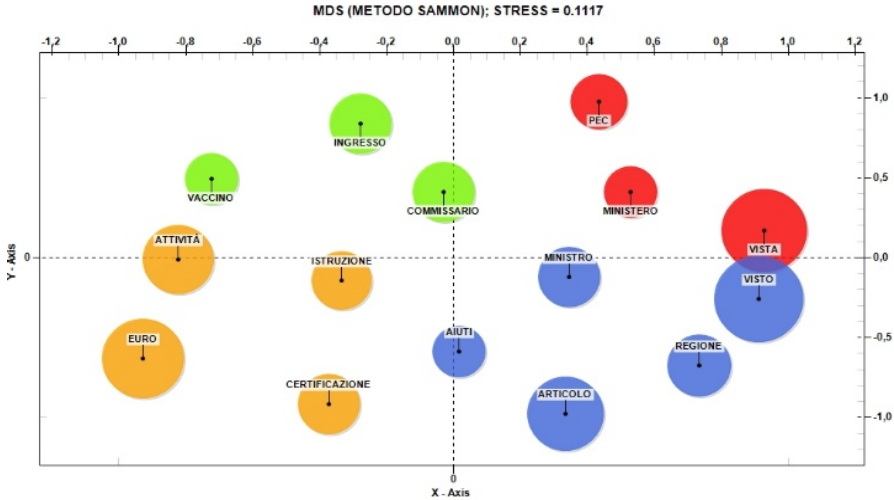
Tenendo conto della collocazione dei clusters rispetto agli assi fattoriali, il caso polacco descrive una struttura tripartita con nuvole di parole-chiave che si concentrano alle estremità degli assi. I due fattori presentano, coerentemente, pesi simili (57% e 43%). Questo vuol dire che il piano della regolamentazione economica ha qui una rilevanza pari a quello della gestione sanitaria e specificamente giuridica-legislativa. Al netto di queste

caratterizzazioni complessive, non emerge in modo peculiare, in nessuno dei due casi, il tema dell'infanzia e adolescenza.

Di conseguenza, si è deciso di procedere con una tecnica che permette di approfondire maggiormente il dettaglio analitico, ricostruendo i temi emergenti estratti dai corpus. Sono stati estratti tutti i possibili temi emergenti automaticamente, fino ad un massimo di 15 per la normativa italiana e 20 per la polacca (che si conferma, quindi, come più eterogenea). Il testo polacco, d'altronde, presenta anche una maggiore sovrapposizione tematica, come emerge da una analisi fattoriale realizzata sui temi.

Il caso italiano richiama prevalentemente temi riferiti alla specifica gestione sul piano giuridico e legislativo (Fig. 3), con riferimenti sia al piano tecnico-amministrativo (*pec, Ministero*) che a quello delle competenze nella gestione locale *versus* centrale (*articolo, visto, ministro, Regione, aiuti*). Altro polo è quello che richiama alle azioni di controllo della diffusione dell'infezione e delle misure restrittive (*Vaccino, ingresso, commissario*), inclusa la regolamentazione delle attività quotidiane, tra cui troviamo anche *l'istruzione* (insieme a *certificazione, attività e Euro*).

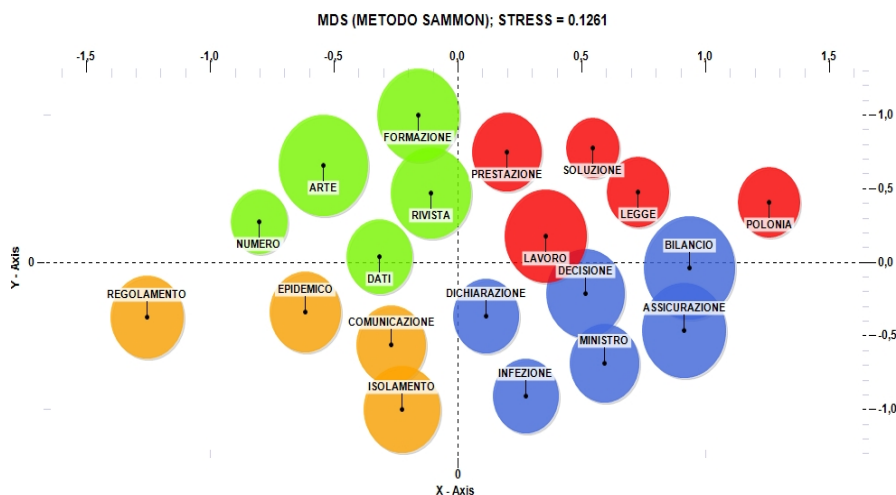
Fig. 3 - MDS sui temi emergenti – corpus normativa italiana



Il caso polacco (Fig. 4) permette di individuare 4 macroaree e più temi. La prima area per numero di temi si riferisce al piano giuridico-economico, riferito ad una crisi che si configura come della Nazione stessa (*bilancio, assicurazione, decisione, Ministro, dichiarazione, infezione*). Le altre

aree hanno un peso paritario e sono riconducibili a tre specifiche questioni: quello dell'emergenza sanitaria (Regolamento, epidemico, comunicazione, isolamento), quello riferito alla necessità di tutelare il diritto alla sicurezza economica dei privati cittadini (*prestazione, soluzione, legge, lavoro*) e, qui di particolare interesse, del diritto all'istruzione (*formazione, rivista, arte, dati, numero*).

Fig. 4 - MDS sui temi emergenti – corpus normativa polacca



Considerando, nello specifico, i temi che includono argomenti riconducibili a infanzia o più in generale gioventù e adolescenza, emerge in modo evidente il maggior peso attribuito alla questione nella normativa polacca.

Ulteriori considerazioni possono essere ricostruite osservando le dimensioni semantiche sottese ai temi identificati. Particolarmente interessante è, in tal senso, il parallelo tra i temi che assumono centralità rispetto alla questione indagata: *Formazione* in polacco e *Istruzione* in italiano. L'analisi di questi mostra, infatti, una loro specifica declinazione. Il tema polacco è caratterizzato da 4 sotto-dimensioni: quello che presenta il peso maggiore è riferito alla gestione delle attività che coinvolgono o possono coinvolgere i bambini e/o disabili (*sport, istruzione, strutture, aree*); segue per rilevanza l'area riferita al contesto scolastico, mentre una dimensione meno rilevante è quella che rinvia all'organizzazione e gestione locale delle attività scolastiche, cercando di con-



temperare diritto allo studio e alla salute (*distanza, classe, assicurare, partecipazione*). Infine, c'è un'area semantica specificamente riferita alla formazione e educazione in senso lato (*università, religione, lezione, modalità di svolgimento*).

Il corrispettivo tema italiano è denominato *Istruzione* e presenta un peso maggiore per i lemmi “sanitario” e “scuola”. Il primo lemma si colloca in una dimensione semantica comune a *istruzione* (da declinare nel senso della necessità di contemperare diritto alla salute e all'istruzione), gestione dell'*emergenza, ricerca* (ruolo del *ministero*) e figura del *docente* (nessun riferimento a infanzia e adolescenza, neanche indiretto). Il secondo lemma rinvia, invece, alla scuola ma esclusivamente nei termini dell'erogazione omogenea dei servizi. Si fa riferimento alla gestione dei disabili e alla normativa per il personale scolastico.

Altri lemmi italiani con elevate co-occorrenze interne al tema rinviano all'area semantica dell'*assistenza medica*, con la necessità di assicurare prestazioni localmente distribuite. Questa specifica dimensione sembra non avere nulla a che fare con il tema generale dell'istruzione se non in riferimento alla questione della formazione dei medici, fondamentale nella prima fase emergenziale per la mancanza di personale specializzato nelle scuole. Un'ultima dimensione è quella in cui si cita esplicitamente l'infanzia, richiamando però esclusivamente alla figura dello studente/alunno o del paziente e alla necessità di svolgere attività in sicurezza.

I sotto-temi individuati nel caso polacco e italiano presentano, quindi, più di una specificità. Innanzitutto, emerge immediatamente la marginalità del lemma *infanzia*. Inoltre, le sotto-dimensioni semantiche hanno ulteriori connotazioni peculiari in quanto:

1. in polacco si distinguono riferimenti a attività, scuola, distanziamento e formazione e un riferimento specifico a bambini/studenti, presente nelle sottodimensioni con maggior peso (primo e secondo quadrante);
2. nel caso italiano, le sottodimensioni semantiche sono rappresentabili con termini per lo più ridondanti: *istruzione, scuola, formazione e assistenza medica*, oltre a un riferimento con limitate occorrenze a *infanzia/alunno* (nel quadrante meno rilevante).

A completamento della descrizione, vale la pena ricordare che il testo polacco presenta anche un secondo tema che include un riferimento all'infanzia – *Isolamento* – che però ha un riferimento alla giovane età solo in relazione al rapporto bambino/adulto e alla relativa gestione di quarantene, limitazioni e controlli.

## 5. Conclusioni

L'analisi condotta mostra come la necessità di proteggere il diritto umano alla sopravvivenza abbia prodotto, ovunque, pratiche di gestione e politiche che hanno amplificato le difficoltà connesse alla garanzia di un approccio orientato alla tutela dei diritti dei bambini (e, in generale, dei soggetti fragili). Se in entrambi i paesi esaminati, Italia e Polonia, l'infanzia non ha giocato un ruolo centrale nelle normative prodotte rispetto alla gestione dell'emergenza pandemica, tuttavia sono emerse alcune significative differenze.

La Polonia ha una storia particolare in materia di riconoscimento e tutela dell'infanzia, giacché pioniera nel riconoscimento dei bambini come soggetti di diritto. In questo senso, rispetto a tanti altri Paesi europei, già nel contesto del secondo dopoguerra ha portato avanti una battaglia volta a riconsiderare l'infanzia come categoria di soggetti capaci di intendere e volere – seppur previo indirizzamento da parte degli adulti e uso di strumenti adeguati al loro grado di sviluppo psico-fisico. L'Italia, d'altro canto, ha dimostrato, nel tempo, un impegno e un'apertura nel riconoscimento e nella tutela dei diritti dei minori, pur facendo sempre prevalere una dimensione paternalistico-protezionistica centrata sul concetto di vulnerabilità del minore (nodo del dibattito su *autonomy, self-determination and, self-interested individuals*). In effetti, l'analisi della normativa ha evidenziato un elevato grado di protezione da parte del Paese Italia nei confronti dei bambini, tanto da aver però quasi oscurato alcuni loro diritti fondamentali (le dimensioni sanitaria e normativa risultano preponderanti sulle altre).

L'impatto della pandemia sulle disuguaglianze sociali e sulla dispersione scolastica è visibile in modo particolare in Italia, dove si evidenzia più che mai la necessità di investire sull'istruzione per uscire dalla crisi. Secondo i dati Openpolis, infatti, il 18,6% degli studenti di terza media provenienti da famiglie ad alto status socioeconomico-culturale raggiungono il livello massimo di competenze in italiano. La quota crolla al 7,1% tra gli alunni di condizione familiare medio-bassa e addirittura al 3,4% tra quelli di condizione bassa (Openpolis, 2023). I caratteri degli interventi del PNRR sembrerebbero mostrare, o, forse, sarebbe meglio dire confermare, un'Italia a macchia di leopardo, nella quale le regioni del Sud soffrono un'offerta formativa più limitata, una maggiore disoccupazione giovanile e un più elevato tasso di abbandono scolastico.

Viceversa, la Polonia sembrerebbe essere stata più equilibrata nella gestione dell'emergenza pandemica e delle restrizioni in rapporto alle libertà fondamentali dei minori e, in un certo senso, più lungimirante nel comprendere che quella determinata situazione (la pandemia) avrebbe potuto portare nel medio-lungo periodo a delle ripercussioni importanti sulle loro vite, tanto sul piano sociale quanto su quello psicologico.

## Bibliografia

- Ascoli U. (2012), *Il Welfare State italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Baconcini G. (2015), *Il WOV in Italia, più welfare per i lavoratori. Ma attenzione a nuovo dualismo*, Url: [www.secondowelfare.it/prowelfare/italia/](http://www.secondowelfare.it/prowelfare/italia/) (ultimo accesso: 10/01/2023).
- Beck U. (2013) (ed.), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci.
- Berritto A., Gargiulo G. (2022), *Infanzia e povertà educativa nel Pnrr: la distanza tra le politiche pubbliche e la ricerca scientifica nell'implementazione di interventi sociali*, «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 237-254.
- Bolasco S. (2013), *L'analisi automatica dei testi. Fare ricerca con il text mining*, Roma, Carocci.
- British Academy (2021), *The Covid-19 Decade: understanding the long-term societal impacts of Covid-19*. London, The British Academy, Url: [www.thebritishacademy.ac.uk/publications/covid-decade-understanding-the-long-term-societal-impacts-of-covid-19/](http://www.thebritishacademy.ac.uk/publications/covid-decade-understanding-the-long-term-societal-impacts-of-covid-19/) (ultimo accesso: 15/02/2023).
- Cerniglia L., Cimino S., Ammaniti M. (2020), *L'impatto del periodo di isolamento legato al Covid-19 nello sviluppo psicologico infantile*, «Psicologia clinica dello sviluppo», 2, pp. 187-190.
- Ciarini A., Giancola O. (2016), *Le politiche educative in Italia: tra spinte esogene, cambiamenti endogeni, e disuguaglianze persistenti*, «La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy», 2, pp. 61-80.
- Cook S., Ulriksen M.S. (2021), *Social policy responses to Covid-19: New issues, old solutions?*, «Global Social Policy», 21, 3, pp. 381-385.
- Council of Europe (2020), *Covid-19 pandemic responses. Lessons learnt from management and adaptation to ensure that children are treated as rights holders during the pandemic and beyond*, Url: <https://rm.coe.int/final-summary-report-covid-19-pandemic-responses/16809f8032> (ultimo accesso 25/02/2023).
- Cowie H., Myers C. (2021), *The impact of the Covid-19 pandemic on the mental health and well-being of children and young people*, «Children & Society», 35, 1, pp. 62-74. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12430>
- Daly M. (2022), *Covid-19, Social Policy and Care: A Complex Set of Processes and Outcomes*, «Frontiers in Sociology», 6, pp. 1-8. DOI: 10.3389/fsoc.2021.808239
- Defence for Children International (2020), *The impact of Covid-19 on Children's Rights. Report from DCI Sections – April 2020*, Url: <https://defenceforchildren.org/wp-content/uploads/2020/04/DCI-Report-Final.pdf> (ultimo accesso: 20/02/2023).
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfar Capitalism*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press.
- Favretto A., Calvi C., Carbone D., Finelli M. (2023), *Locking down adolescents: Victims, irresponsible subjects, or just social actors*, «Children & Society», 37, 1, pp. 107-112. DOI: <https://doi.org/10.1111/chso.12641>
- Ferrera M. (2016), *Le politiche sociali*, Bologna: Il Mulino.

- Gentilini U., Almenfi M., Orton I., Dale P. (2022), *Social Protection and Jobs Responses to Covid-19: A Real-Time Review of Country Measures*, Washington DC, World Bank, Url: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>.
- Kerry T., Davies B. (2003), *Summer Learning Loss: The Evidence and a Possible Solution*, «Support for Learning», 13, pp. 118-122. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9604.00072>
- Losito G. (2007), *L'analisi del contenuto nella ricerca sociale*, Milano, FrancoAngeli.
- Mykyteichuk K. (2018), *The school education system reforms in modern Poland*, «Comparative Professional Pedagogy», 8, 2, pp. 134-142. DOI: 10.2478/rpp-2018-0030
- Nicoletti M., Lunardini M. (2021), “Pandemia e diritti umani. Fra tutele ed emergenza”, in Nicoletti M., Lunardini M. (a cura di), *Pandemia e diritti umani. Fra tutele ed emergenza*, Roma, Donzelli.
- OECD (2020a), *Combating Covid-19's effect on children*, Url: [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-on-children-2e1f3b2f/#notes-d4e5532](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/combating-covid-19-s-effect-on-children-2e1f3b2f/#notes-d4e5532) (ultimo accesso 18/02/2023).
- OECD (2020b), *The territorial impact of Covid-19: Managing the crisis across levels of government*, Url: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128287-5agkkojaaa&title=The-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government) (ultimo accesso 20/01/2023).
- OECD (2021), *The Territorial Impact of Covid-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government*, Url: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1095\\_1095253-immbk05xb7&title=The-territorial-impact-of-COVID-19-Managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1095_1095253-immbk05xb7&title=The-territorial-impact-of-COVID-19-Managing-the-crisis-and-recovery-across-levels-of-government) (ultimo accesso: 05/03/2023).
- OECD (2022), *First lessons from government evaluations of Covid-19 responses: A synthesis*, Url: [www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/first-lessons-from-government-evaluations-of-covid-19-responses-a-synthesis-483507d6/#section-d1e202](http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/first-lessons-from-government-evaluations-of-covid-19-responses-a-synthesis-483507d6/#section-d1e202) (ultimo accesso: 26/02/2023).
- OECD (2023), *Social and Welfare Statistics (database)*, DOI: <https://doi.org/10.1787/data-00823-en> (ultimo accesso: 05/03/2023).
- Openpolis (2019), *La condizione dei minori in Italia*, Url: [www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minori-in-italia/](http://www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minori-in-italia/) (ultimo accesso: 07/03/2023).
- Openpolis (2020), *Disuguaglianze digitali. 1. La povertà educativa nell'emergenza Covid*, Url: [www.openpolis.it/esercizi/la-poverta-educativa-nellemergenza-covid/](http://www.openpolis.it/esercizi/la-poverta-educativa-nellemergenza-covid/) (ultimo accesso: 07/03/2023).
- Openpolis (2023), *Povertà educativa*, Url: [www.openpolis.it/poverta-educativa/](http://www.openpolis.it/poverta-educativa/) (consultato il: 07/03/2023).
- Percorsi di Secondo Welfare (2015), *Polonia: un WOV limitato, basato quasi esclusivamente sull'iniziativa aziendale*, Url: [www.secondowelfare.it/prowelfare/polonia/](http://www.secondowelfare.it/prowelfare/polonia/) (ultimo accesso: 20/01/2023).
- Petrillo A. (2020), *Editoriale: un fatto sociale totale? Il ruolo dei sociologi al tempo della pandemia*, «Cartografie sociali» – Rivista di sociologia e scienze umane, voll. V/VI, n. 10/11, pp. 7-26.

- Picardi I. (2020), *Bambin@ nel lockdown: dematerializzazione e alleanze dei corpi nello spazio pubblico dell'emergenza pandemica*, «Sociologia Italiana AIS», 16, pp. 185-205. DOI: 10.1485/2281-2652-202016-11
- Pokhrel S., Chhetri R. (2021), *A Literature Review on Impact of Covid-19 Pandemic on Teaching and Learning*, «Higher Education for the Future», 8, 1, pp. 133-141. DOI: 10.1177/2347631120983481
- Rodríguez H., Donner W., Trainor J. et al. (2018), *Handbook of disaster research* (2<sup>nd</sup> ed.), in Rodríguez H., Donner W., Trainor J. (a cura di), *Handbook of disaster research* (2<sup>nd</sup> ed.), Cham: Switzerland, Springer, DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-63254-4>
- Roelen K. (2020), *Coronavirus and poverty: we can't fight one without tackling the other*, Url: <https://poverty-unpacked.org/2020/03/23/coronavirus-and-poverty-we-cant-fight-one-without-tackling-the-other/> (ultimo accesso: 18/03/2023).
- Seebach S., Beriain Bañares A. (2021), *Towards a sociology of emergency. Epidemics, biorisks, and the society of the Coronavirus*, «Digithum» [online], 28, pp. 1-11. DOI: <https://doi.org/10.7238/d.v0i28.400351>
- Spaull N., Daniels R.C., Ardington C., Benhura M. et al. (2021), *Synthesis Report: NIDS-CRAM Wave 4*, Url: <https://cramsurvey.org/wp-content/uploads/2021/05/1.->
- Spaull N., Daniels R.-C. et al. (2021), *NIDS-CRAM-Wave-4-Synthesis-Report.pdf* (ultimo accesso: 15/03/2023).
- Tarkar P. (2020), *Impact of Covid-19 Pandemic on Education System*, «International Journal of Advanced Science and Technology», 29, 9s, pp. 3812-3814.
- Thévenon O., Manfredi T., Govind Y., Klauzner I. (2018), *Child poverty in the OECD: Trends, determinants and policies to tackle it*. «OECD Social, Employment and Migration Working Papers», 218, DOI: <https://doi.org/10.1787/c69de229-en>
- Twohey M. (2020), *New Battle for Those on Coronavirus Front Lines: Child Custody*, Url: [www.nytimes.com/2020/04/07/us/coronavirus-child-custody.html?referringSource=articleShare](http://www.nytimes.com/2020/04/07/us/coronavirus-child-custody.html?referringSource=articleShare) (ultimo accesso: 07/03/2023).
- UN News (2020), *Covid-19 isolation threatens life-saving vaccinations for millions of children globally*. Url: <https://news.un.org/en/story/2020/04/1061612> (ultimo accesso: 28/02/2023).
- Vogliotti S., Vattai S. (2014), *Modelli di Welfare state – Parte 1*. Url: [https://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015\\_Welfare\\_1\\_it-1.pdf](https://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf) (ultimo accesso: 18/01/2023).
- Winkler S. (2021), *The Impact of Covid-19 on Children's Rights*, «EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)», 5, pp. 580-600. DOI: <https://doi.org/10.25234/eclit/18321>

# *Territori, sostenibilità e agire progettuale*

di Carlo Colloca

## **1. La necessità di contenere lo *sprawl* distruttivo**

Nelle pagine che seguono l'intento è soffermarsi sull'approccio della sociologia al tema dello sviluppo sostenibile, nonché su un nuovo modo di porsi dell'architettura affinché cresca una maggiore empatia fra individuo e spazio. Si sta affermando, non senza retoriche, una rinnovata sensibilità dell'architettura per il sociale, differente da quella che, negli anni del Secondo dopoguerra, ha avuto molte responsabilità, insieme con la politica, nel realizzare periferie urbane rivelatesi spazi di ghettizzazione ed esclusione socio-economica e culturale. Una progettazione del territorio che rappresentava un esempio di negazione di quel diritto alla città teorizzato da Henri Lefebvre, oggi opportunamente ritornato al centro degli studi urbani per la capacità previsiva delle sue categorie analitiche (Mazzette, 2015). Con il dibattito scientifico e il pensiero laico in tema di sviluppo sostenibile, si interseca anche il pensiero religioso. In questa sede si fa riferimento al magistero sociale della Chiesa cattolica, in particolare a quanto innescato dal punto di vista politico-culturale, economico e socio-territoriale dall'enciclica *Laudato Si'* del 2015, sulla cura della casa comune<sup>1</sup> ossia la convinzione che il mondo non ha un destino, non è in balia di fatalità, ma sta agli esseri umani scegliere l'avvenire che vorranno, prima che ad imporglielo saranno gli effetti di una crescita che converte ogni aumento di reddito in consumo di beni materiali. È

---

<sup>1</sup> Altre grandi religioni universali, quali buddhismo, islam, induismo, taoismo e anche l'etica protestante hanno dedicato importanti riflessioni sulla relazione fra uomo e natura (anche attraverso la dimensione iconica). In altra sede sarà interessante ripercorrerne gli aspetti centrali, anche per coglierne le implicazioni sullo sviluppo delle rispettive società.

necessaria una relazione di reciprocità fra natura ed essere umano<sup>2</sup>, che impone a quest'ultimo un'etica della cura e della responsabilità, anche nella ricerca della bellezza. Nel celebrare con il 2019 i cinquecento anni dalla morte di Leonardo da Vinci, è tornato di straordinaria attualità il suo approccio sistemico che, mettendo in relazione la morfologia e la fisiologia delle piante, invitava a mettere in discussione la nostra vita in relazione all'ambiente, al fine non tanto di essere *dominus naturae*, quanto piuttosto *custos naturae*. In un momento come quello attuale, dominato da un'urbanizzazione fluida, caratterizzata dagli effetti di uno *sprawl* distruttivo, necessita una giustapposizione sociale innovativa, nonché l'esplorazione di nuove energie e di concetti materiali che possano rendere sostenibile l'esperienza urbana.

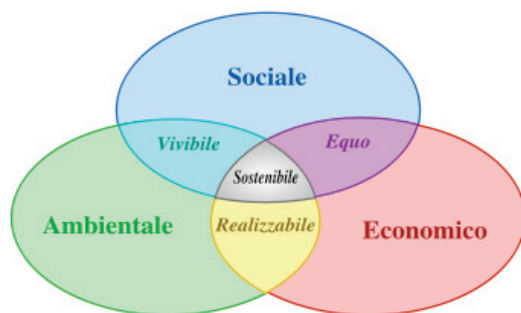
## 2. La multidimensionalità di un concetto complesso

Lo sviluppo sostenibile è divenuto un tema estremamente importante nel panorama internazionale. I tassi di crescita demografica, le trasformazioni socio-economiche dei Paesi in via di sviluppo, i cambiamenti climatici e la centralità delle problematiche legate alla città hanno portato progressivamente ad interrogarsi sui possibili scenari futuri del pianeta. La diversa conformazione che ha assunto la città nella storia e le molteplici riflessioni sul suo sviluppo dimostrano come l'esigenza per un contesto di vita sostenibile sia sempre stato presente nella storia. In particolare, nella società contemporanea risulta necessario un cambiamento radicale di prospettive nella pianificazione degli insediamenti urbani che miri, non soltanto ad un'efficienza e ad un'attrattività economica per collocarli in un contesto globalizzato, che riduca le distanze spaziali e premi le realtà maggiormente dinamiche, ma anche ad una "gestione intelligente" delle risorse non rinnovabili presenti in natura, e al contempo, sia in grado di promuovere una maggiore capacità di autodeterminazione dell'individuo. Infatti, lo sviluppo sostenibile è spesso confuso con la mera tutela dell'ambiente, ma è in realtà un concetto che integra la dimensione ambientale, quella sociale ed economica (Fig. 1) e si identifica con l'intersezione fra realizzabilità, vivibilità ed equità sociale (Davico, Mela, Staricco, 2009, p. 31).

---

<sup>2</sup> Del resto, i pilastri sui quali si regge la vita delle piante sono analoghi a quelli di tutti gli esseri viventi: "esistiamo grazie alle piante e potremo continuare ad esistere soltanto in loro compagnia" (Mancuso, 2019, p. 9).

Fig. 1 - Lo sviluppo sostenibile come spazio concettuale



Fonte: Davico, Mela, Staricco (2009, p. 32)

Concetti che si sono diffusi ampiamente negli ultimi decenni, ma che rappresentano obiettivi presenti fin dall'antichità nella riflessione sulle dinamiche urbane, talvolta anche con soluzioni utopiche. Basti pensare – soltanto per citarne alcuni – agli scritti di Platone, Thomas More, Tommaso Campanella, Charles François Marie Fourier ed Ebenezer Howard che attraverso le rispettive utopie urbane sono stati anticipatori di taluni principi insiti nel concetto di sostenibilità. Si trattava di utopie urbane che immaginavano l'esigenza di un superamento delle condizioni di disuguaglianza sociale e di un maggiore equilibrio con la natura, con l'obiettivo del benessere degli abitanti della città.

Nella società contemporanea, caratterizzata dalla molteplicità di schemi, paradigmi, necessità e bisogni (enfaticizzati dall'industria pubblicitaria) resta viva l'utopia, ossia l'immaginare e il desiderare realizzata una città ideale, declinata nelle molteplici sfaccettature delle diverse domande di città. Un forte attaccamento alla città che resiste al di là delle varie crisi e che ritroviamo nelle parole di Italo Calvino, nella presentazione de *Le città invisibili*: «le città sono un insieme di tante cose: di memoria, di desideri, di segni d'un linguaggio; le città sono luoghi di scambio, come spiegano tutti i libri di storia dell'economia, ma questi scambi non sono soltanto scambi di merci, sono scambi di parole, di desideri, di ricordi»<sup>3</sup>. Quello che si domanda alla città, divenuta la realtà più diffusa dell'abitare umano (si prevede che per il 2050, il 70% della popolazione mondiale vivrà in contesti

<sup>3</sup> Si tratta di un testo estratto dalla p. 5 della *Presentazione* dell'opera pubblicata per una nuova edizione negli Oscar Mondadori nel 2016. L'edizione in questione per la stesura della *Presentazione* ha fatto riferimento ad una conferenza tenuta da Italo Calvino il 29 marzo 1983 agli studenti della Columbia University di New York.



urbani) è una “nuova vivibilità”; emerge sempre con maggiore incisività una richiesta di sostenibilità.

Nel 1987, con l'introduzione del concetto di “sviluppo sostenibile” nel *Rapporto Brundtland*, si mette in evidenza la stretta relazione fra ambiente e sviluppo economico. Numerose sono state le iniziative internazionali che da allora hanno affrontato i vari aspetti legati all'ambiente. Nel 1992 si svolge a Rio de Janeiro la *United Nations Conference on Environment and Development* (Unced), i cui lavori hanno un rilievo mondiale e portano all'approvazione di diversi documenti che, pur non essendo vincolanti, sono un'importante indicazione del diffondersi dell'orientamento alla sostenibilità nelle politiche nazionali. La conferenza si conclude con la *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e sullo Sviluppo*, un documento programmatico che intende ridare evidenza allo sviluppo sostenibile e ad un principio: “gli esseri umani sono al centro delle preoccupazioni relative allo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura”.

Le conferenze e dichiarazioni ufficiali che seguono la Dichiarazione di Rio (dall'Agenda 21 alla Carta di Aalborg, da Habitat II alla Dichiarazione di Johannesburg, sino ad arrivare alla Conferenza sul cambiamento climatico organizzata dalle Nazioni Unite a Madrid, nel dicembre 2019) restano, però, quasi sempre delle “raccomandazioni” alle quali i singoli Paesi possono o meno aderire. Tra queste una di quelle che ha avuto più eco è la Conferenza mondiale sul clima che si tiene a Kyoto nel 1997 e che si conclude col noto protocollo: primo esempio di una politica ambientale globale. Il protocollo imponeva agli Stati una riduzione delle emissioni industriali responsabili dell'“effetto serra” del 25% entro il 2012. Il protocollo è diventato vincolante a livello internazionale soltanto il 16 febbraio 2005, in seguito al deposito della ratifica da parte della Russia (responsabile del 17% dell'anidride carbonica emessa nell'atmosfera). La vicenda del protocollo di Kyoto è emblematica delle difficoltà con le quali spesso si misura il tema dello sviluppo sostenibile (Bottazzi, 2009, pp. 179-180). C'è poi una contraddizione (o forse, meglio, incomprensione) che nasce dalla convinzione di dover connettere il tema della sostenibilità negli insediamenti urbani esclusivamente con tematiche ambientali tralasciando le altre due dimensioni, in precedenza richiamate, ugualmente importanti nel definirne il contenuto. La domanda di sostenibilità posta alla città è da ricondurre, infatti, non soltanto ad un appello per un consumo contenuto di risorse ambientali esauribili e ad una minore produzione di rifiuti, ma anche alle esigenze relative alla dimensione sociale ed economica del contesto locale, concorrendo al raggiungimento di una sostenibilità totale, come del resto ricorda anche l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite quando declina lo sviluppo sostenibile in diciassette punti.

Una delle dimensioni della sostenibilità è rappresentata dall'*equità sociale* intesa sia in termini intra-generazionali che intergenerazionali e costituisce uno degli ambiti maggiormente influenzati dalle grandi trasformazioni del XXI secolo. Parallelamente alla globalizzazione (che ha determinato la de-territorializzazione delle relazioni sociali e la crescita dell'interazione attraverso lo spazio dei flussi) vi è una tendenza alla concentrazione di processi di marginalità, esclusione sociale e devianza nelle aree urbane, con il risultato che si addensano periferie all'interno della città, e non soltanto nel periurbano. Si assiste, dunque, ad una crisi degli insediamenti urbani, a causa delle disuguaglianze crescenti, della fragilità dei legami sociali, del latente riconoscimento del diritto ad una fruizione piena degli spazi urbani da parte delle popolazioni socialmente più fragili (donne, anziani, bambini, immigrati e disabili).

### **3. La progettazione della città fra utopia e sostenibilità**

Può risultare interessante soffermarsi sulle radici di una pianificazione delle città in chiave sostenibile, rintracciabili nei programmi dell'urbanistica e dell'architettura moderna. Già nella *Ville Radieuse* di Le Corbusier si può notare l'intento di riconnettere la città alla natura tramite principi di rispetto ambientale. La proposta è quella di realizzare una città verde per un milione e mezzo di abitanti. La città indiana di *Chandigarh* (la città d'argento), progettata dall'architetto francese nel 1952, testimonia il rinnovato valore dell'utopia nell'immaginare città ideali realizzabili e la rilevanza attribuita alla vegetazione, al clima, al sole e al risparmio delle risorse locali. Con *Chandigarh* la divisione degli spazi giunge a chiudere definitivamente il divario tra uomo e costruzione: la città segue la pianta di un corpo umano. Gli edifici governativi e amministrativi nella testa, le strutture produttive ed industriali nelle viscere, alla periferia del tronco, gli edifici residenziali, vere e proprie isole autonome immerse nel verde. Una scelta progettuale antropomorfa che produce "spazio analogico", secondo la classificazione dello spazio proposta da Lefebvre nel 1974 in *Production de l'espace*.

Salvo poche eccezioni, i modelli di pianificazione e progettazione della città moderna in nome della sostenibilità si sono frequentemente tradotti nella realizzazione di città *insostenibili*, fondate su uno sfruttamento illimitato delle risorse primarie non rinnovabili e sul consumo del suolo. Lo *sprawl* urbano in contrapposizione agli stessi principi urbanistici su cui si basa la città, tra cui la continuità del tessuto urbano, determina una marcata separazione funzionale delle aree (ad esempio quelle residenziali rispetto

a quelle destinate ad attività lavorative) comportando un'estensione dei percorsi che gli abitanti compiono quotidianamente con il conseguente aumento del consumo di energia. È circoscritto, altresì, lo spazio per le relazioni sociali, lo spazio pubblico, sempre più confinato fra centri commerciali e *gated community*. Infine, lo spazio edificato interseca sia lo spazio destinato all'agricoltura che quello destinato a foreste e parchi contribuendo alla riduzione dell'ampiezza del verde. A questo modello di città diffusa, altamente dispendioso di energie, sono state proposte, negli anni, diverse alternative che si possono racchiudere in tre particolari modelli di intervento.

Il primo è basato su un ricompattamento della città – traendo ispirazione dal modello tradizionale di città europea – tramite l'attento controllo della forma urbana e mettendo in atto politiche per la restrizione nell'uso del suolo extraurbano. Seguono progetti volti alla rigenerazione delle porzioni della città più degradate e poco utilizzate, attraverso il riuso di ex aree industriali per usi residenziali e di servizio e, infine, con la realizzazione di nuovi spazi pubblici e verde urbano. Esemplificativo a questo riguardo è il caso di Detroit: l'ex capitale dell'automobile, dopo aver vissuto l'età dell'oro nella prima metà del Novecento, in cui il suo territorio si era dilatato enormemente, con la crisi del modello fordista, e i violenti scontri razziali degli anni '70, si è letteralmente svuotata, passando da due milioni di abitanti degli anni Cinquanta ai 790.000 attuali. Quasi il 30% delle case era vacante, trasformando la città simbolo della potenza industriale statunitense in una città fantasma. L'idea vincente dell'amministrazione comunale di Detroit è stata quella di riutilizzare i grandi complessi industriali come studi cinematografici a basso costo, ma ancora più radicale è stata la proposta di “ritirare la città”. Si tratta di ridurne l'impronta ambientale demolendo circa 10.000 edifici, limitando drasticamente l'accesso alle auto e trasformando il centro dell'insediamento urbano in una città-giardino, edificando giardini pensili e destinando i lotti inutilizzati in terreni per l'agricoltura biologica a ridosso dei grattacieli (Rampini, 2010, pp. 168-172).

Il secondo modello di intervento prevede la segmentazione degli insediamenti urbani in quartieri che garantiscano la “chiusura dei cicli”, ovvero una consistente riduzione dell'impatto ecologico di ogni insediamento. Ciò si può ottenere tramite una diminuzione della quantità di energia utilizzata per il funzionamento del quartiere attuando una produzione energetica tramite impianti che utilizzino risorse rinnovabili. Questo modello si ispira al progetto utopistico di Ebenezer Howard della *city garden*. Esempio noto in ambito europeo di quartiere che ha saputo realizzare pienamente la sfida della sostenibilità, coinvolgendo la popolazione nell'apprezzare i vantaggi derivanti da questo tipo di sistema, è il *BedZED (Beddington Zero Energy Development)*: un quartiere londinese edificato in un'area dismessa a sud

della città in cui tutta l'energia utilizzata è rinnovabile al 100% (si tratta del primo insediamento a zero emissioni di CO<sub>2</sub>).

Il terzo modello di intervento deriva dalla sintesi dei primi due: unendo le strategie di sostenibilità urbana ideate per la città compatta e gli interventi basati sullo sviluppo di quartieri con un'elevata autosufficienza energetica, emerge il concetto della *decentralised centralisation*, ovvero prospettare una tipologia di città formata da un insieme di polarità specializzate decentrate, connesse tra di loro e con l'area centrale. Un modello molto simile a quello della "città diramata" proposto in Italia da un gruppo di ricercatori del Politecnico di Torino (Detragiache, 2003). Uno sviluppo multipolare della città che, se non crea discontinuità tra il polo centrale e i nuovi insediamenti che si formano attorno ad esso e dota quest'ultimi dei servizi essenziali (come un'efficace rete di trasporti pubblici, specialmente quelli su rotaie), può effettivamente tradursi in un modello di intervento capace di cogliere contemporaneamente le caratteristiche positive sia della città compatta sia della città diffusa. Un modello, comunque, non esente da rischi, in particolare con riferimento al sociale: la realizzazione di quartieri suburbani ecologici può portare, se non è attentamente garantita la necessaria eterogeneità sociale, alla formazione di *gated community* ecologiche, villaggi suburbani chiusi e socialmente omogenei in cui è esclusivamente l'aspetto ambientale della sostenibilità ad essere posto in rilievo.

È con una progettazione partecipata, nella quale sia presente un'approfondita analisi sociologicamente orientata, che si può avere una più articolata comprensione delle esigenze, delle dinamiche e delle ragioni delle scelte residenziali dei cittadini e con il loro coinvolgimento nella valutazione della pianificazione urbana e nelle singole opere progettuali, si può realmente stimolare un processo di *empowerment* urbano<sup>4</sup>. Si ripresenta, dopo anni di silenzio, la necessità di un rapporto proficuo tra la progettazione urbanistica, architettonica e le scienze sociali.

#### 4. Vita quotidiana, lavoro di cura e "conversione ecologica"

Con una forza nei contenuti e nella comunicazione, senza precedenti, il magistero sociale della Chiesa cattolica sembra aver raccolto, con Papa Francesco, questa domanda di interazione fra discipline, trovando un punto

---

<sup>4</sup> Nell'operare del progettista occorre che la dimensione della *riflessività* caratterizzi sia il *piano* che il *progetto*, ovvero "la capacità di riflettere su se stessi nell'agire progettuale, di valutarne gli effetti e di sapere, quindi, controllare l'efficacia e la precisione del proprio progettare rispetto agli obiettivi dati" (Amendola, 2009, p. 3).

di sintesi fra i saperi delle scienze naturali, sociali e della progettazione, affinché si promuova un'alleanza fra "ambiente e umanità". La sede è stata la lettera enciclica *Laudato Si'* (LS) sulla "cura della casa comune" pubblicata il 18 giugno 2015. Bergoglio ricorda all'avvio del testo che: "più di cinquant'anni fa, mentre il mondo vacillava sull'orlo di una crisi nucleare, il santo Papa Giovanni XXIII scrisse un'Enciclica con la quale non si limitò solamente a respingere la guerra, bensì volle trasmettere una proposta di pace. Diresse il suo messaggio *Pacem in terris* a tutto il 'mondo cattolico', ma aggiungeva 'e a tutti gli uomini di buona volontà'. Adesso, di fronte al deterioramento globale dell'ambiente, voglio rivolgermi a ogni persona che abita questo pianeta. Nella mia Esortazione *Evangelii gaudium*, ho scritto ai membri della Chiesa per mobilitare un processo di riforma missionaria ancora da compiere. In questa Enciclica, mi propongo specialmente di entrare in dialogo con tutti riguardo alla nostra casa comune" (LS, n. 3).

*Laudato Si'* sottolinea che altri pontefici hanno introdotto la tematica in questione, anche se va detto che prima dell'enciclica del 2015, il magistero sociale della Chiesa cattolica non aveva tematizzato l'intima relazione fra la fragilità del pianeta e i poveri del mondo, con tanta determinazione e, soprattutto, con tanta condivisione di saperi laici. Verrebbe da dire che la prima "conversione ecologica" è stata proprio della Chiesa cattolica che ha maturato una posizione di inequivocabile condanna delle derive del processo di antropizzazione. Paolo VI, con *Pacem in terris*, nel 1971, ha richiamato la problematica ecologica, anche intervenendo alla FAO nel novembre del 1970, presentandola come una crisi dalle "conseguenze drammatiche" per effetto di un'attività incontrollata dell'essere umano sulla natura, a seguito dell'incapacità di coniugare i progressi scientifici con un autentico progresso sociale e morale. Giovanni Paolo II si è occupato di questo tema nel 1991, con la *Centesimus Annus* (CA), evidenziando che «ci si impegna troppo poco per salvaguardare le condizioni morali di un'autentica "ecologia umana" [...]. Sono da menzionare, in questo contesto, i gravi problemi della moderna urbanizzazione, la necessità di un urbanesimo preoccupato della vita delle persone, come anche la debita attenzione ad un «ecologia sociale' del lavoro» (CA, n. 38) e, nello stesso tempo, facendo notare che ogni aspirazione a curare e migliorare il mondo richiede di cambiare profondamente gli «stili di vita, i modelli di produzione e di consumo, le strutture consolidate di potere che oggi reggono le società [...]. Oggi è in atto la cosiddetta "mondializzazione dell'economia", fenomeno, questo, che non va deprecato, perché può creare straordinarie occasioni di maggior benessere. Sempre più sentito, però, è il bisogno che a questa crescente internazionalizzazione dell'economia corrispondano validi Organi internazionali di controllo e di guida, che indirizzino l'economia stessa al

bene comune, cosa che ormai un singolo Stato, fosse anche il più potente della terra, non è in grado di fare» (CA, n. 58). Nel 2009 con *Caritas in veritate* (CIV), Benedetto XVI – riprendendo quanto affermato durante il suo intervento all’Assemblea generale dell’ONU, nell’aprile 2008 – ha rinnovato l’invito affinché «vengano intrapresi, da parte delle autorità competenti, tutti gli sforzi necessari affinché i costi economici e sociali derivanti dall’uso delle risorse ambientali comuni siano riconosciuti in maniera trasparente e siano pienamente supportati da coloro che ne usufruiscono [...]: la protezione dell’ambiente, delle risorse e del clima richiede che tutti i responsabili internazionali agiscano congiuntamente e dimostrino prontezza ad operare in buona fede, nel rispetto della legge e della solidarietà nei confronti delle regioni più deboli del pianeta» (CIV, n. 50).

Emergono i richiami da parte di Papa Francesco, attraverso i suoi predecessori, ad una filosofia della cura di sé, degli altri e del mondo che si combini con una concezione della responsabilità fondata sull’etica della relazione. Con *Laudato Si’* si introduce il concetto di “ecologia integrale” nel pensiero sociale della Chiesa, ossia “la cura della casa comune”: il pianeta. Minacciato, quest’ultimo, da un’azione umana che ha determinato l’aumento delle povertà e dell’esclusione sociale. Si parla di una “conversione ecologica globale” (LS, n. 5) che tiene in sé giustizia sociale ed equilibri ecologici, esigendo un’azione immediata. Si parla di un “umanesimo della cura” che deve permettere di riequilibrare sistemi tecnologicamente sempre più avanzati, estesi e complessi ai quali corrispondono società umane fragili, limitate e divise (Giaccardi e Magatti, 2015, pp. 48-52).

Questo rapportarsi all’esistere avendone cura, riposa su ragioni ontologiche, perché in quanto esistente, l’essere umano si trova a doversi occupare di sé, degli altri e delle cose. Essere consegnati alla modalità della cura permette di sviluppare un’etica centrata sull’idea di tutela e di salvaguardia dell’esistente. Dunque, la cura come una “fabbrica dell’essere”. Un pensiero che ha radice antiche: già Platone nel *Fedro* sottolinea che il “prendersi cura” è un tratto essenziale dei mortali e delle divinità; nel VII libro della *Repubblica*, Socrate spiega a Glaucone che i filosofi sono in condizione di governare la città a patto che abbiano cura e custodiscano gli altri cittadini. Sarebbe ingenuo pensare che il “lavoro di cura” sia privo di fatiche, anzi richiede risorse cognitive, emotive, ma anche fisiche ed organizzative. Curarsi di qualcuno, o di qualcosa, può rendere vulnerabili e costringe ad agire in condizioni di incertezza. Non a caso *Laudato Si’* evidenzia la pratica di «un’ecologia superficiale o apparente che consolida un certo intorpidimento e una spensierata irresponsabilità. Come spesso accade in epoche di profonde crisi, che richiedono decisioni coraggiose, siamo tentati di pensare che quanto sta succedendo non è certo. Se guardiamo

in modo superficiale, al di là di alcuni segni visibili di inquinamento e di degrado, sembra che le cose non siano tanto gravi e che il pianeta potrebbe rimanere per molto tempo nelle condizioni attuali. Questo comportamento evasivo ci serve per mantenere i nostri stili di vita, di produzione e di consumo» (LS, n. 59).

L'enciclica pone l'accento su come non basti anteporre la parola *smart* o *slow* perché le città diventino davvero più vivibili/sostenibili; né che possa bastare un *Expo* affinché il crescente numero di Paesi poveri possa accedere a risorse primarie quali l'acqua e il cibo e si possano ridurre le disuguaglianze. La cura comporta riconoscimento dell'altro e dei suoi problemi, il che può richiedere l'assunzione di responsabilità radicali. Non più eco-mode che generano quartieri residenziali ecologici a disposizione di pochi, meglio se resi sicuri con ogni mezzo per evitare "gli scartati della società" (LS, n. 45), ma azioni concrete. Un processo che deve fare anche i conti con le difficoltà che le istituzioni hanno nel gestire i conflitti per questioni ambientali, mentre il parere degli esperti sembra schiacciato fra il sostegno cognitivo che dovrebbe dare alla politica e la decostruzione della conoscenza promossa dalle scienze sociali, per effetto delle controversie fra contendenti (Pellizzoni, 2011, pp. 7-8). Cambiare stile di vita significa approdare ad una responsabilità ambientale, effetto di un'autocoscienza dei propri limiti<sup>5</sup>, che incoraggi ad "evitare l'uso di materiale plastico o di carta, ridurre il consumo di acqua, differenziare i rifiuti, cucinare solo quanto ragionevolmente si potrà mangiare, trattare con cura gli altri esseri viventi, utilizzare il trasporto pubblico o condividere un medesimo veicolo tra varie persone, piantare alberi, spegnere le luci inutili, e così via. Tutto ciò fa parte di una creatività generosa e dignitosa, che mostra il meglio dell'essere umano. Riutilizzare qualcosa invece di disfarsene rapidamente, partendo da motivazioni profonde, può essere un atto di amore che esprime la nostra dignità" (LS, n. 211).

Mentre l'enciclica suggerisce un'*ecologia della vita quotidiana*, il tratto culturale e politico prevalente sembra quello dell'*ecologia superficiale*. Ad esempio, quello interpretato dai c.d. "grandi della Terra" che – mentre enfatizzano l'importanza di conseguire i diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile contemplati dall'ONU nell'Agenda 2030 – collezionano, soprattutto per responsabilità dei governi occidentali, il fallimento delle conferenze internazionali sul clima. Sorte che non ha risparmiato, nel dicembre 2019, quella organizzata a Madrid dalle Nazioni Unite, *Cop25*, importante per

---

<sup>5</sup> L'enciclica cita, infatti, al paragrafo 85, Paul Ricœur con riferimento alla necessità di sapersi mettere in relazione con gli altri essere umani, riconoscendo la propria finitudine (Ricœur, 2009, p. 216).

il suo obiettivo di riduzione delle emissioni di carbonio, dopo l'accordo di Parigi del 2015 e la sua sostanziale inefficacia. Quasi due settimane di negoziati si sono concluse con un nulla di fatto rispetto all'articolo 6 dell'accordo di Parigi che regola il finanziamento delle riduzioni di emissioni sul mercato del carbonio: la decisione è consistita nel "non decidere", posticipando ogni scelta al 2020. Senza decisioni sull'articolo 6, se ne va una parte importante del testo: i governi avrebbero dovuto menzionare, infatti, il rispetto dei diritti umani all'interno dei meccanismi per la compravendita dei crediti di carbonio. Il motivo dell'insuccesso si può ricercare nella posizione di Paesi quali Arabia Saudita, Australia e Brasile che hanno bloccato i progressi nelle trattative. Insieme con questi, gli Stati Uniti, che peraltro si sono ufficialmente ritirati dall'accordo di Parigi due anni fa, ma saranno effettivamente fuori soltanto il 4 novembre 2020 (il giorno successivo alle prossime elezioni presidenziali). Diversa la posizione di Paesi quali la Cina che, pur essendo il primo produttore al mondo di anidride carbonica, svolge un ruolo da protagonista nello scenario mondiale perché entro il 2030 ha programmato di costruire quattrocento nuove città ecologiche, anche per rispondere ad una stima di 400 milioni di persone che lasceranno i contesti rurali per trasferirsi in città. Queste dinamiche aiutano a comprendere perché nel 2017, nel corso del XIX Congresso del Partito Comunista Cinese, Xi Jinping ha elencato fra i quattordici punti per la Cina del 2035, la "coesistenza armoniosa di uomo e natura", ossia una nuova civiltà ecologica.

Con *Cop25* si è approdati, invece, all'ennesima dichiarazione di intenti, ossia l'adozione di un nuovo *Gender Action Plan* (Gap) quinquennale che servirà per affrontare molte delle preoccupazioni sollevate dalle donne e dai *gender groups*, tra cui la necessità di soluzioni climatiche specifiche che tutelino le fasce più vulnerabili della società. Sembra che le retoriche sulla sostenibilità abbiano il sopravvento in occasione dei grandi eventi della politica internazionale<sup>6</sup>. La sostenibilità ha portato con sé, infatti, un invito ad un altruismo intergenerazionale che consiste nel restituire ai nostri discendenti il pianeta o, più limitatamente, le città, in condizioni migliori di come li abbiamo trovati. Perché questo avvenga è necessaria un'opera di convincimento rivolta a pubblici resi diversi da interessi, campi di azione, linguaggi e capitale culturale (Amendola, 2016).

*Laudato Si'* ricorda che gesti concreti possono venire anche dall'associazionismo, non soltanto occorre attenderli dalla politica. "Non tutti sono

---

<sup>6</sup> Nel dialogo con il sociologo Dominique Wolton, Papa Bergoglio mette in guardia dal pericolo, tanto per la Chiesa che per l'ONU, del "nominalismo", ossia accontentarsi di dire "bisogna fare questo e quello", per avere la coscienza tranquilla e, poi, fare poco e niente per dare concrete testimonianze di giustizia sociale (Wolton, 2018).



chiamati a lavorare in maniera diretta nella politica, ma in seno alla società fiorisce una innumerevole varietà di associazioni che intervengono a favore del bene comune, difendendo l'ambiente naturale e urbano. Per esempio, si preoccupano di un luogo pubblico (un edificio, una fontana, un monumento abbandonato, un paesaggio, una piazza), per proteggere, risanare, migliorare o abbellire qualcosa che è di tutti. Intorno a loro si sviluppano o si recuperano legami e sorge un nuovo tessuto sociale locale. Così una comunità si libera dall'indifferenza consumistica" (LS, n. 232). In effetti mentre la politica si fa attendere, cresce un'opinione pubblica internazionale sempre più segnata dal costituirsi di una nuova generazione *green* con il protagonismo degli adolescenti, Greta Thunberg in testa, che attraverso i *Fridays for Future* vede migliaia di giovani scioperare il venerdì e riunirsi nelle piazze per rivolgersi ai governi, chiedendo a gran voce azioni concrete contro i cambiamenti climatici e reclamando il proprio diritto al futuro. Così pure altri grandi eventi, quale il *Climathon*<sup>7</sup>, l'hackathon che si è svolto in contemporanea mondiale nell'ottobre 2019 e che intende sostenere le città nell'individuare le sfide per arginare gli effetti dei cambiamenti climatici, stimolando la partecipazione dei cittadini, chiamati a risolverle con le proprie idee. Forse anche sul fronte della società civile i luoghi comuni non mancano, la sostenibilità è, tra le retoriche, la più semplice a diffondersi per i valori richiamati, ma è anche fra le più complesse per l'estrema e diversificata articolazione delle sue argomentazioni e per lo iato che la separa da un reale concretizzarsi. Prendersi cura della terra significa assecondarne lo sviluppo in base alle sue concrete possibilità e potenzialità; la conversione ecologica che si richiede per innescare un dinamismo duraturo necessita di una "conversione comunitaria" (LS, n. 219) dalle forti reti sociali. I saperi delle scienze naturali e delle scienze sociali si incontrano nell'enciclica per comunicare che «un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale, che deve integrare la giustizia nelle discussioni sull'ambiente, per ascoltare tanto il grido della terra quanto il grido dei poveri» (LS, n. 49, corsivo dell'autore). Questa è la strada che sembra indicare il magistero sociale della Chiesa con Bergoglio perché si raggiunga

---

<sup>7</sup> È promosso da Climate-KIC, l'organizzazione Europea che raccoglie enti pubblici e privati attorno al tema del cambiamento climatico. L'obiettivo è innovare per creare un'economia *zero carbon*. Gli ambiti di lavoro sono le aree urbane, lo sfruttamento del territorio, i sistemi produttivi ed i sistemi finanziari, il tutto legato dal tema dell'educazione per ispirare e orientare le nuove generazioni. Si svolge nell'arco di ventiquattro ore durante le quali si alternano momenti di brainstorming, di progettazione vera e propria e di formazione; infine si elaborano soluzioni concrete. Climate-Kic è supportato dall'*European Institute of Innovation and Technology* (EIT), emanazione dell'Unione Europea, cfr.: <https://climathon.climate-kic.org/en/about#section5>.

una “cittadinanza ecologica” fatta di nuove abitudini e stili di vita, piuttosto che di proclami.

Questo approccio, basato sull’agire, motiva la convocazione, nell’ottobre 2017, di un Sinodo speciale dei vescovi per la regione Panamazzone (o semplicemente Amazzonia), celebrato a Roma nell’ottobre 2019, facendo di questa regione del mondo uno dei principali campi di applicazione dell’enciclica<sup>8</sup>. La decisione del pontefice matura nel 2013 durante il viaggio a Rio de Janeiro per la XXVIII Giornata Mondiale della Gioventù. In quella occasione Papa Francesco richiama alla memoria la Quinta Conferenza Generale dell’Episcopato Latino-americano e dei Caraibi, tenutasi ad Aparecida (Brasile), nel 2007, dove partecipò da cardinale arcivescovo di Buenos Aires e dove, otto anni prima di *Laudato Si’*, si metteva in risalto che le popolazioni indigene erano state escluse dalle decisioni sulle ricchezze della biodiversità e della natura. Ricchezze aggredite: come le acque, trattate alla stregua di una merce che può essere venduta, comprata e trasformata in una risorsa soltanto nell’interesse di grandi potenze economiche (Hummes, 2019, pp. 10-14). Il Sinodo, insieme alle biodiversità, ha prestato particolare attenzione all’estrema povertà della vita quotidiana degli indios “detrribalizzati” che risiedono nelle periferie urbane. Nella foresta amazzonica ci sono grandi città, come Manaus (con circa 2.200.000 abitanti), ma anche centri urbani di piccole e medie dimensioni, inadeguati per servizi e per istituzioni che possano offrire accoglienza agli indios e riconoscerli nella loro specificità. Il tema degli indios urbanizzati si ricollega a quanto Papa Francesco aveva già esplicitato nel 2013 nell’esortazione apostolica *Evangelii gaudium*: «Non bisogna dimenticare che la città è un ambito multiculturale. Nelle grandi città si può osservare un tessuto connettivo in cui gruppi di persone condividono le medesime modalità di sognare la vita e immaginari simili e si costituiscono in nuovi settori umani, in territori culturali, in città invisibili. Svariate forme culturali convivono di fatto, ma esercitano molte volte pratiche di segregazione e di violenza [...]. D’altra parte, vi sono cittadini che ottengono i mezzi adeguati per lo sviluppo della vita personale e familiare, però sono moltissimi i “non cittadini”, i “cittadini a metà” o gli “avanzi urbani”. La città produce una

---

<sup>8</sup> In *Laudato Si’* il riferimento all’Amazzonia è esplicito laddove si ricorda che, insieme al Congo e alle “grandi falde acquifere e i ghiacciai”, rappresenta uno dei punti del “pianeta colmi di biodiversità”, anche se “di fatto esistono ‘proposte di internazionalizzazione dell’Amazzonia, che servono solo agli interessi economici delle multinazionali’” (LS, n. 38).

sorta di permanente ambivalenza, perché, mentre offre ai suoi cittadini infinite possibilità, appaiono anche numerose difficoltà per il pieno sviluppo della vita di molti» (EG, n. 74). Anche per questa ragione è molto importante che i destinatari del progetto diventino parte imprescindibile del progetto stesso e per questa ragione si ribadisce la necessità di un approccio interdisciplinare nella pianificazione urbanistica, nonché una “conoscenza itinerante” che permetta di “annusare” i luoghi (Sennett, 2018, pp. 196-214). Si legge in *Laudato Si'*: «Data l'interrelazione tra gli spazi urbani e il comportamento umano, coloro che progettano edifici, quartieri, spazi pubblici e città, hanno bisogno del contributo di diverse discipline che permettano di comprendere i processi, il simbolismo e i comportamenti delle persone. Non basta la ricerca della bellezza nel progetto, perché ha ancora più valore servire un altro tipo di bellezza: la qualità della vita delle persone, la loro armonia con l'ambiente, l'incontro e l'aiuto reciproco. Anche per questo è tanto importante che il punto di vista degli abitanti del luogo contribuisca sempre all'analisi della pianificazione urbanistica» (LS, n. 150).

Avviato con l'*Instrumentum Laboris*, composto da 147 paragrafi (quelli fra il 44° e il 103° sono particolarmente rivolti alle questioni dell'*ecologia integrale* con riferimento all'Amazzonia), il Sinodo si è concluso con un documento in cinque capitoli, dove si affidano ai capitoli III e IV – intitolati rispettivamente: «Nuovi cammini di conversione culturale» e «Nuovi cammini di conversione ecologica» – le questioni di una crisi socio-ambientale senza precedenti. In modo specifico, l'attenzione è puntata a contrastare «l'estrattivismo predatorio che risponde alla logica dell'avidità, tipica del paradigma tecnocratico dominante» (cap. III, n. 67) e ad evidenziare che «negli ultimi anni, la regione (amazzone) ha subito complesse trasformazioni, in cui i diritti umani delle comunità sono stati colpiti da norme, politiche pubbliche e pratiche incentrate principalmente sull'espansione delle frontiere estrattive delle risorse naturali e sullo sviluppo di megaprogetti infrastrutturali, che esercitano pressioni sui territori ancestrali indigeni» (cap. IV, n. 69). Alla Chiesa, e in particolare alla Rete Ecclesiale Panamazzone, fondata nel 2014 a Brasilia, che copre le aree dei nove Paesi che insistono sul bacino amazzonico, è affidato il ruolo centrale del bioma amazzonico per l'equilibrio del pianeta, affinché si incoraggi la comunità internazionale a fornire nuove risorse economiche per la sua tutela, rafforzando gli strumenti della convenzione quadro sul cambiamento climatico (Sinodo dei Vescovi-Assemblea Speciale per la Regione Panamazzone, 2019).

## 5. L'etica della responsabilità e la ricerca di una bellezza sostenibile

È interessante sottolineare che l'approccio ecologico della *Laudato Si'*, integrando una prospettiva socio-economica e geopolitica, su scala internazionale, prenda posizioni molto vicine a quelle di un certo pensiero laico che, almeno dalla crisi del fordismo, ha evidenziato gli effetti disgregativi del neo-liberismo e di un paradigma tecnocratico che ha fatto dell'umanità una funzione di se stesso. Inoltre, l'intuizione che anima la "conversione ecologica" sta nel mettere in risalto il tema delle disuguaglianze e delle fasce più deboli della società: come dire che l'ambiente, nella sua complessità, è il risultato di come si sviluppano le relazioni nella società, fra le società e tra queste e la natura. Fra i tanti cito due esempi della convergenza fra alcuni ambienti del pensiero laico e quello religioso di matrice cattolica, ispirato da *Laudato Si'*. Il sociologo Alain Touraine pubblica, nel 2018, *Défense de la modernité* e si schiera contro un "determinismo economico" del nostro tempo che ha alterato il rapporto fra società umane e ambiente – con il risultato di separare i "padroni dell'investimento e delle decisioni dai semplici detentori della propria forza lavoro" – e a favore di una nuova coscienza delle nostre responsabilità nei confronti di noi stessi e di quanti dipendono dalla nostra unità di azione (Touraine, 2019, pp. 15-17 e 163). E ancora: Papa Bergoglio, l'11 maggio 2019, annuncia in Vaticano "Economy of Francesco", ossia l'incontro mondiale dei giovani economisti ad Assisi in programma dal 26 al 28 marzo 2020. La comunicazione è stata data alla presenza dei responsabili di *Scholae Occurrentes* e di due economisti di fama mondiale come Joseph Stiglitz, da anni impegnato sul tema delle disuguaglianze, ex capo economista alla Banca Mondiale e premio Nobel nel 2001 e Robert Johnson, presidente dell'*Institute for New Economic Thinking*. Sembra che questa nuova "teologia della natura" della Chiesa cattolica, da un lato, sia impegnata nel tessere una rete globale per costruire un nuovo pensiero sociale ed economico, dall'altro, abbia sollecitato le Nazioni Unite a "riscoprire" gli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile<sup>9</sup> e contribuito nel far riemergere il tema ambientalista, generando "un'onda verde" che ha innescato un'attenzione nell'opinione pubblica internazionale sugli effetti dei cambiamenti climatici per la salute del mon-

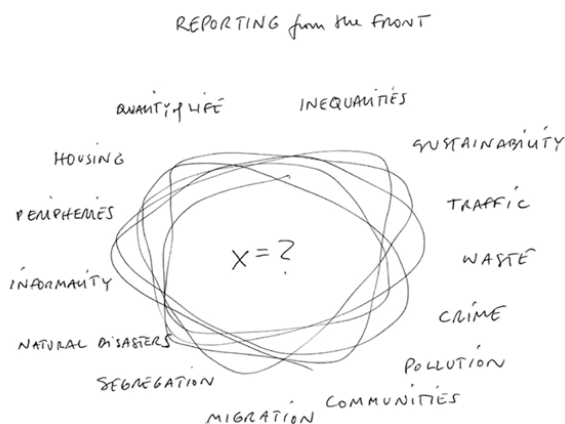
---

<sup>9</sup> Soltanto per fare qualche esempio, è dell'aprile 2018 il pronunciamento della FAO per l'abbandono del sistema agricolo industriale non rinnovabile, in favore di un nuovo modello agricolo, ecologico e solidale; a seguire, sempre nel 2018, c'è stata un'altra presa di posizione importante, questa volta da parte dei Paesi dell'UE, con l'approvazione del divieto d'uso all'aperto di tre pesticidi tra i più pericolosi per l'ambiente.

do e, dunque, per le popolazioni che lo abitano<sup>10</sup>. Un'attenzione che non ha precedenti, soprattutto perché il messaggio non è nato in un contesto laico. L'avvenire dello sviluppo sembra assoggettato a numerose ipoteche, pertanto la risposta potrà venire dall'orientarsi verso altri modelli economici e nuove forme di crescita.

Larga parte in queste sfide ha anche il ruolo dell'architettura. La XV Biennale di Architettura di Venezia, nel 2016, ha reso concreta la coscienza sociale della progettazione architettonica, chiarendone la fattibilità e contribuendo a farle prendere le distanze da un alone di astrattezza effetto anche delle tendenze progettuali postmoderne. Non a caso, lo specifico obiettivo perseguito dalla Biennale 2016 è stato quello di ampliare la gamma delle tematiche alle quali l'architettura può fornire una risposta responsabile, coniugando una pluralità di dimensioni (culturali, sociali, economiche, politiche, ambientali, artistiche e tecnologiche). Osservando lo schema con il quale il curatore, Alejandro Aravena, ha sintetizzato le tematiche scelte per la Biennale (Fig. 2) si nota come esse siano correlate alla necessità di andare oltre la forma da dare ai luoghi, per suggerire soluzioni a problematiche sociali.

Fig. 2 - Alejandro Aravena. Schema delle tematiche della Biennale di Architettura di Venezia del 2016



<sup>10</sup> Basti pensare che alla Giornata Mondiale della Gioventù, tenutasi a Panama dal 22 al 27 gennaio 2019, i partecipanti si sono definiti *Generación Laudato Si'*, dichiarandosi impegnati in un'azione urgente per proteggere il pianeta e le persone più povere e vulnerabili.

Si dà centralità a questioni quali: la disuguaglianza, la sostenibilità, l'insicurezza, la segregazione, il traffico, l'inquinamento, lo spreco, la migrazione, le calamità naturali, la casualità, le periferie e la carenza di alloggi. Aravena ha sottolineato che il concetto di qualità della vita comprende sia i bisogni fisici primari che le dimensioni più astratte della condizione umana; ne consegue che il miglioramento dell'ambiente costruito dovrà riguardare diversi fronti tra cui «prendersi cura del bene comune [...] accogliere lo svolgimento delle attività quotidiane [...] favorire l'espansione delle frontiere della civilizzazione» (Aravena, 2016, p. 23). Quella del 2016 è una Biennale dove si è data voce ad approcci ed esperienze progettuali sviluppatesi in contesti di “frontiera”, dove alla pressante richiesta di un miglioramento delle condizioni di vita, purtroppo, non corrisponde un'adeguata quantità di risorse economiche e materiali. La combinazione di questi due elementi è il presupposto che ha accomunato i molteplici progetti presentati, dimostrando che è possibile il rispetto delle peculiarità socio-culturali, economiche e paesaggistiche di questi luoghi. Si tratta di un segnale di discontinuità rispetto ad una mercificazione dei luoghi, in nome di un urbanesimo dove lo spazio dovrebbe tornare ad essere proiezione dei rapporti sociali.

Rafforza nei contenuti queste riflessioni, Salvatore Settis, nel 2017, con il volume *Architettura e democrazia*, quando auspica un nuovo senso di responsabilità nell'esercizio della professione di architetto che si esprima innanzitutto nella consapevolezza che il “paesaggio è una costruzione sociale e che la forma della città è intrinseca all'idea di cittadinanza e di democrazia”, ma perché questo sentirsi responsabili possa maturare, “occorre de-estetizzare l'architettura e l'urbanistica” (Settis, 2017, pp. 124-125). Con questa affermazione, Settis non invita a rinunciare alla ricerca della bellezza, quanto, piuttosto, a non sottometterla alle logiche dell'“economia simbolica” (Bourdieu, 1977) che bene è sintetizzata dall'ondata di grattacieli che agita la scena urbana mondiale. Tale ondata è la «retorica delle altezze [che] trapianta la competitività dei mercati finanziari nella città e vi radica una visione muscolare e autoritaria dell'architettura, in cui gli alti vincono sui bassi, i ricchi sui poveri» (Settis, 2017, pp. 148-149). La bellezza va ricercata, invece, nel rispetto delle etiche comunitarie e di un'adeguata considerazione dei rischi ambientali, ma anche pensando alla relazione fra il corpo del cittadino e il corpo della città. È in questo senso che può essere letta la prima partecipazione della Chiesa cattolica, con un suo padiglione (*Vatican Chapels*), ad una Biennale di Architettura di Venezia, quella del 2018, in occasione della XVI edizione. In prosecuzione con *Laudato Si'*, sembra che Papa Francesco lanci un monito a non perdere di vista, nonostante le brutture della società contemporanea, la responsabilità di farsi comunicato-

ri di bellezza, dunque il *pulchrum* da ricercare insieme alle categorie capitali del *verum* e del *bonum* (Dal Co, 2018).

La città ha sempre avuto una tensione alla bellezza, tanto che Lewis Mumford nel celebre testo *The Culture of Cities* la definiva come «la maggior opera d'arte dell'uomo». La qualità estetica che si richiede oggi alla città non è più fine a sé stessa, un attributo intrinseco dell'oggetto, ma una caratteristica che derivi dal rapporto tra lo spazio e la gente che lo fruisce. È un effetto che si produce nell'esperire la città e quindi nel contribuire alla qualità della vita (Amendola, 2010, p. 84). Una bellezza che funga da attrattore capace di richiamare turisti, imprese e capitali. Ma se fino a poco tempo fa la sola capacità attrattiva era considerata sufficiente per generare profitto, cultura e benessere, oggi è necessario che la città stessa sia motore e artefice dello sviluppo, promuovendo opportunità e risorse, accrescendo la ricchezza economica e culturale, diventando un *milieu* creativo e dinamico.

La crescente frammentazione e globalizzazione della produzione, da una parte, e la progressiva preminenza di attività legate a saperi e conoscenze immateriali, dall'altra, hanno trasformato irreversibilmente i modi di concentrazione delle attività economiche: la presenza e la vicinanza in uno stesso luogo di università, centri di ricerca, servizi avanzati e di una forza lavoro sempre più specializzata e differenziata determinano un ambiente urbano fortemente attrattivo, in cui tramite la cooperazione è possibile diffondere nuove idee e saperi. Ma questo è un metodo di analisi e valutazione delle città creative *ex post*, che per quanto valido e inopinabile risulta poco utile nel guidare le politiche per la sostenibilità delle città contemporanee. Quello che invece occorre oggi è individuare *ex ante* le città creative e soprattutto gli elementi che concorrono a definirle tali. Necessita attribuire particolare rilevanza al *territorio*, “come risorsa di eccellenza, come alimentatore della *soft economy* – l'economia delle eccellenze – e come produttore di valore nel ‘capitalismo di territorio’, in cui il capitale è essenzialmente capitale territoriale, identitario e relazionale” (Carta, 2007, p. 12). Si tratta di un nuovo paradigma, quello della “sostenibilità creativa”. Come sostiene Michael La Fond – direttore dell'Istituto per la sostenibilità creativa di Berlino<sup>11</sup> – significa che l'intento dello sviluppo urbano sostenibile dovrebbe prendere avvio da proposte socio-culturali prima che da soluzioni tecnologiche. Dunque, sostenibilità intesa come questione culturale. Tramite la “sostenibilità creativa” si può interagire con le società locali per comprendere gli stili di vita, nonché le paure e sogni di quanti le vivono e favorire le possibilità di partecipazione.

---

<sup>11</sup> Cfr. [www.cafebabel.it/societa/articolo/la-sostenibilita-e-creativa-intervista-a-michael-lafond.html](http://www.cafebabel.it/societa/articolo/la-sostenibilita-e-creativa-intervista-a-michael-lafond.html).

La città – nella nuova accezione di fucina di creatività e di innovazione culturale – ha, dunque, davanti a sé due importanti sfide: la prima è contenere la perdita di significatività della *località* a seguito del diffondersi di pratiche di interazione sociale sganciate dai contesti territoriali, la seconda è riuscire a coniugare la crescente importanza della creatività con la sostenibilità.

## Riferimenti bibliografici

- Amendola G. (2009), *Il progettista riflessivo. Scienze sociali e progettazione architettonica*, Roma-Bari, Laterza.
- Amendola G. (2010), *Tra Dedalo e Icaro. La nuova domanda di città*, Roma-Bari, Laterza.
- Amendola G. (2016), *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, Dedalo.
- Aravena A. (2016), “Chi, Che, Perché”, in Aa.Vv. (a cura di), *Reporting from the front*, XV Mostra Internazionale di Architettura, La Biennale di Venezia, Venezia, Marsilio.
- Bottazzi G. (2009), *Sociologia dello sviluppo*, Roma-Bari, Laterza.
- Bourdieu P. (1977), *La production de la croyance*, «Actes de la recherche en sciencessociales», 13, pp. 3-43.
- Carta M. (2007), *Creative city. Dynamics, innovations, actions*, List, Barcellona.
- Dal Co F. (2018), *Vatican Chapels*, Padiglione della Santa Sede, XVI Mostra Internazionale di Architettura, La Biennale di Venezia, Milano, Mondadori Electa.
- Davico L., Mela A., Staricco L. (2009), *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Roma, Carocci.
- Detragiache A. (2003), *Dalla città diffusa alla città diramata*, Milano, FrancoAngeli.
- Martinotti G. (2017), *Guido Martinotti. Sei lezioni sulla città*, Vicari Haddock S. (a cura di), Milano, Feltrinelli.
- Hummes C. (2019), *Il Sinodo per l'Amazzonia*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.
- Giaccardi C., Magatti M. (2015), “Educarsi alla cura: coltivare, custodire, cantare”, in Boff L. et al., *Curare madre terra. Commento all'enciclica Laudato Si' di Papa Francesco*, Bologna, Emi, pp. 43-52.
- Mancuso S. (2019), *La nazione delle piante. Un nuovo patto per la terra*, la Repubblica, Roma-Bari, Laterza.
- Mazzette A. (2015), *Il diritto alla città, cinquant'anni dopo: il ruolo della sociologia urbana*, «Sociologia urbana e rurale», 115, pp. 38-56.
- Pellizzoni L. (2015), *OntologicalPolitics in a Disposable World. The New Mastery of Nature*, Farnham, Ashgate Publishing Limited.
- Pellizzoni L. (a cura di) (2011), *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, il Mulino.



- Rampini F. (2010), *Occidente estremo*, Milano, Mondadori.
- Ricœur P. (2009), *Philosophie de la volonté. 2. Finitude et Culpabilité*, Paris, Points.
- Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Milano, Feltrinelli.
- Settis S. (2017), *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Torino, Einaudi.
- Sinodo dei Vescovi-Assemblea Speciale per la Regione Panamazzoneca (2019), *Amazzonia. Nuovi cammini per la Chiesa e per una ecologia integrale*, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo.
- Touraine A. (2019), *In difesa della modernità*, Milano, Raffaello Cortina.
- Wolton D. con Papa Francesco (2018), *Dio è un poeta. Un dialogo inedito sulla politica e la società*, Milano, Rizzoli.

# *(In)sostenibilità sociale e ambientale: il caso di studio dell'Area dello Stretto di Messina*

di *Licia Lipari*

## **1. Introduzione**

Il deterioramento del patrimonio ambientale è segno tangibile di un approccio predatorio da parte dell'essere umano verso le risorse naturali che si è affermato ancor prima della nascita e dello sviluppo del sistema capitalistico, sebbene con esso si sia acuito nelle forme (Angelini, Pizzuto, 2007).

La predazione sottende un rapporto di dominio verso le risorse del pianeta in virtù di una "centralità" dell'uomo (che "tutto può", secondo il paradigma dell'eccezionalismo umano) che legittima e, anzi, sospinge a reiterare nel tempo tale modello insostenibile di agire. Come noto, d'altronde, la visione dell'ambiente e la sua fruizione sono intrinsecamente correlate a specifiche visioni della società. Non è solo una questione di mentalità o di scelte ideologiche ma piuttosto una «costituzione materiale e sociale» dei valori condivisi che produce effetti concreti sul territorio (Pieronì, 2002, p. 74).

Nel lungo periodo il paradigma dell'eccezionalismo umano si è rivelato inadeguato e ciò ha comportato l'esigenza di affrontare nel dibattito politico ed economico la questione ambientale da un'ottica che mirasse alla consapevolezza della fragilità degli equilibri naturali e alla salvaguardia dei territori (Pellizzoni, 2001; Dempsey *et al.*, 2011; United Nations, 2015). Dagli anni Settanta del secolo scorso, in particolare, si afferma con enfasi l'idea che «ad essere senza limiti fossero solo i nostri desideri e che invece le risorse disponibili per soddisfarli fossero limitate» (Amendola, 2016, p. 98).

Alla luce di tali evidenze, nel dibattito internazionale il tema dello sviluppo sostenibile è divenuto centrale. Esso sottende un modello di sviluppo e di gestione delle risorse, capace di garantire un'equilibrata distribuzione alla luce delle esigenze delle generazioni presenti senza compromettere quelle delle generazioni future. Si afferma, perciò, la necessità di ripensare

al territorio con un'attenzione verso differenti dimensioni, tra loro strettamente interrelate: quella socio-culturale, economica e ambientale.

La multidimensionalità – che rimanda a concetti quali la vivibilità, l'equità sociale in termini intergenerazionali e intra-generazionali e, non ultimo, la realizzabilità (Davico, Mela, Staricco, 2009) – pone nuove sfide dinnanzi a cui le risposte urbane sono estremamente variegata. Ciò è dettato dalle specificità socio-territoriali che connotano il contesto in cui le città sono ubicate e dalle interrelazioni che si generano con la più vasta dimensione metropolitana (Sassen, 1997).

Nell'analisi dei nuovi “paesaggi urbani contemporanei” (Brenner, Schmid, 2015) – dalla forma mutevole e sempre meno circoscritta ai confini amministrativi – le differenze territoriali continuano a svolgere un ruolo sostanziale, in particolare, quando oggetto di studio sono aree complesse ed eteroclitiche ove si trovano differenze rilevanti tra le regioni che le compongono, tra queste è emblematica l'area del Mediterraneo (vedi il saggio di Colloca).

Se perseguire e concretizzare in ambito prettamente urbano un modello di sviluppo in linea con i principi della sostenibilità risulta arduo, sebbene percorribile, su scala metropolitana la questione risulta più complessa. Spesso le azioni di *policies* non sono pensate per i nuovi “arcipelaghi urbani”, policentrici e interrelati (Indovina, 2003; Scott, 2011; Balducci *et al.*, 2017). Specie in riferimento al contesto italiano, sono rare le azioni di pianificazione che considerino queste nuove forme urbane, poiché manca, o ancora è poco battuto, un approccio transcalare.

A partire dalle riflessioni suddette, si propongono i risultati di uno studio empirico sull'impatto antropico e, dunque, sui modelli culturali e di organizzazione sociale predominanti che si sono reiterati nel corso del tempo nell'Area dello Stretto di Messina. Tale Area, con una posizione baricentrica nel bacino mediterraneo, rappresenta un interessante punto di osservazione per analizzare e comprendere dinamiche che connotano, più in generale, i Paesi del Sud Europa. È connotata da un forte sviluppo urbano costiero, da un debole inserimento del comparto industriale e da tassi di vulnerabilità sociale ed economica medio-alti.

Attraverso l'analisi secondaria dei dati del progetto CORINE Land Cover (CLC) di fonte dell'Agenzia Europea per l'Ambiente sulle trasformazioni della copertura e dell'uso del suolo dagli anni Novanta al 2018<sup>1</sup>, è stato

---

<sup>1</sup> Le elaborazioni sui dati sulla copertura del suolo sono state realizzate utilizzando la base dati CORINE Land Cover derivata dall'interpretazione di immagini satellitari con una precisione di 100 metri. L'unità cartografica minima è di 25 ettari. La distribuzione dei dati è stata avviata nel 1990 e, ad eccezione del primo arco temporale (che comprende 10 anni, sino al 2000), avviene ogni sei anni. Al momento di tali analisi, perciò, il dato più recente disponibile è riferito al 2018 (<https://land.copernicus.eu>).

possibile avviare una riflessione sia sugli effetti sul territorio delle azioni delle popolazioni che vi insistono che sui modelli di gestione delle risorse locali. L'analisi diacronica dei dati ha messo, inoltre, in luce il cambiamento dei modelli culturali e, dunque, di approccio all'ambiente circostante. Per l'analisi empirica si è ricorsi all'uso degli strumenti della cartografia digitale (GIS, Geographic Information System).

L'attenzione si è concentrata sull'analisi delle specificità socio-territoriali in relazione alle principali dinamiche che hanno connotato la storia dell'Area dello Stretto e, più in generale, del Sud Italia (Cassano, 2009; Pieroni, Ziparo, 2007).

Dall'analisi del caso di studio è possibile problematizzare le interrelazioni tra la sostenibilità ambientale/territoriale e quella sociale. In particolare, si evidenzierà come la sostenibilità sociale sia uno stimolo ma anche una precondizione fondamentale per il progresso e la tutela ambientale. Soltanto, attraverso una riflessione critica in chiave sostenibile dei modelli sociali predominanti (di gestione, di azione, di governo) è possibile perseguire un modello di sviluppo territoriale che rispetti e rivaluti le specificità locali verso una visione integrata della dimensione ambientale, economica, culturale.

## **2. Il caso di studio dello Stretto di Messina: specificità socio-territoriali**

La storia dell'Area dello Stretto è connotata da una tensione/conflitto latente tra due forze: una respingente che dà voce agli intenti di tenerne separati i destini da un punto di vista economico, politico e amministrativo con ripercussioni sulla sfera socio-culturale; una attrattiva, seppur più debole e incostante, che si manifesta in proposte di sinergica collaborazione tra le due sponde con l'auspicio di riportare in auge un'area attualmente fragile.

La prima, divisiva, appare dominante – anche nei processi in atto – da un punto di vista politico, amministrativo e socio-economico. L'area è divisa in due città metropolitane, Messina e Reggio Calabria, appartenenti a due regioni differenti, di cui la Sicilia a Statuto speciale. Gli indirizzi politici che si sono affermati già a partire dagli anni Settanta del Novecento hanno acuito l'allontanamento delle due sponde: entrambe le due città capoluogo hanno intessuto e ratificato sempre più relazioni con i propri *hinterland* e ciò ha avuto importanti ricadute sulla dimensione economica e sociale.

La seconda, attrattiva, emerge in modo discontinuo nel corso dei decenni con tentativi di affermazione di una visione integrata senza che vi

sia, però, il supporto di una programmazione effettiva che ne suggelli l'unione<sup>2</sup>. La visione di un destino congiunto delle due sponde è stata spesso accostata, o addirittura subordinata, alla costruzione del Ponte, grande opera con ambizioni di rilancio dell'area su scala nazionale e sovranazionale su cui il dibattito politico si è di recente riaperto.

Dagli studi sull'Area emergono differenti criticità – che si sono acuite dopo la pandemia da Covid-19 – che posizionano lo Stretto tra le aree marginali rispetto ai processi di globalizzazione socio-economica.

Nonostante la posizione strategica nel bacino mediterraneo, dagli anni Novanta sono diminuiti in modo rilevante i traffici marittimi, specie quelli legati al trasporto passeggeri. Uno dei fattori che ha influito su questa perdita di centralità è l'affermarsi del trasporto aereo tra le scelte modali della mobilità nei tragitti di lunga percorrenza. Ciò ha determinato uno spostamento dei grandi flussi di passeggeri verso le aree della Sicilia e della Calabria dotate di aeroporti strategici nelle rotte nazionali e internazionali, ponendo lo Stretto in una sempre maggiore posizione di marginalità. A ciò si affianca una debolezza economica dell'Area che emerge con evidenza dai dati sull'occupazione. Sia la provincia di Reggio che di Messina hanno risentito degli effetti negativi della crisi economica registrando nel 2020 poco più del 43% degli occupati nella fascia di popolazione dai 20 ai 64 anni, dato inferiore alla media registrata per il Meridione e a quella nazionale (fonte: BES, ISTAT, 2020). Accanto al dato poco incoraggiante dell'occupazione si affiancano valori negativi relativi al reddito disponibile pro capite delle famiglie, di poco superiore agli 11 mila euro (*ibidem*). Sulla sponda siciliana, il comune capoluogo è stato definito una «città senza economia» (Limosani, 2007). Nel decennio 1991-2001 la chiusura di attività storiche, l'imprenditoria indebolita, il terziario volto principalmente al pubblico impiego sono tra i fattori che contribuiscono al basso livello di dinamismo della città che comporta uno squilibrio a vantaggio dei comuni

---

<sup>2</sup> Nel 2004 viene stipulato il primo protocollo d'Intesa tra le due Province di Messina e Reggio Calabria con l'intento di potenziare gli scambi nei comparti dell'agricoltura, dell'industria e dell'artigianato e di armonizzare gli aspetti del terziario, con particolare attenzione ai sistemi sanitari, scolastici e universitari, turistici e culturali. Nel Protocollo sono parte dell'Area Integrata dello Stretto: i 51 Comuni della Provincia di Messina ricadenti nell'area metropolitana (in conformità alla L. 142/90) e i 18 Comuni della provincia di Reggio che costituirebbero l'Area metropolitana. Nonostante l'importanza di tale atto, il protocollo rimane una dichiarazione di intenti senza che vi segua una formalizzazione politica che ne consenta l'effettiva attuazione (Mostaccio, 2007). Nel 2008 avviene il primo passo istituzionale che propone un'integrazione tra le due sponde, rappresentato dall'unitarietà del Sistema Stretto, quale area per la libera navigazione. Le recenti modifiche e integrazioni emanate mediante il Decreto del 14 febbraio 2018 vanno nella direzione di un ulteriore rafforzamento degli scambi marittimi nello Stretto, ma non sono considerati altri ambiti.

limitrofi (Signorino, Lanzafame, 2010). Sulla sponda calabrese, la città di Reggio riesce ad attrarre popolazioni e flussi di capitali permanendo come polo rilevante all'interno dell'area metropolitana di cui è capoluogo. Ma, come sottolinea l'Osservatorio Economico della Camera di Commercio di Reggio Calabria (2008), l'intera area presenta un basso grado di apertura al commercio internazionale e ciò implica «un'incapacità di beneficiare degli incrementi di efficienza e delle opportunità che la globalizzazione dell'economia mondiale presenta» (Signorino, Lanzafame, 2010, p. 7).

L'indebolimento della capacità produttiva di beni materiali e immateriali da parte dei contesti urbani comporta risvolti negativi in primo luogo sul tessuto economico. Entrambe le città dello Stretto dimostrano una forte dipendenza dall'esterno corroborata dall'aumento delle importazioni di beni rispetto alle esportazioni (Pieroni, Ziparo, 2007; Provincia Regionale di Messina, 2012). In secondo luogo, ha risvolti sociali che si palesano nella perdita di attrattività dei residenti più giovani. Questi, non trovando adeguati sbocchi alle loro aspettative, tendono a trasferirsi in altre città. Come conferma la recente indagine svolta dall'Espresso in collaborazione con Istat, Reggio e Messina dal 2008 al 2017 perdono oltre 3.000 residenti di età compresa tra i 18 e i 30 anni<sup>3</sup>. A tali criticità si aggiunge l'inefficienza diffusa in merito ai sistemi di raccolta di rifiuti, al risparmio energetico, allo sviluppo di infrastrutture per la mobilità, alle aree destinate al verde pubblico a cui si somma una scarsa qualità dell'edificato (fonte: BES, ISTAT, 2020).

Dall'analisi della morfologia socio-economica dell'Area dello Stretto – comprendente i comuni delle due città metropolitane di Messina e Reggio Calabria – emerge una tendenza policentrica con una presenza di poli multifunzionali nelle zone maggiormente accessibili e attrattive dell'area dello Stretto. Ciò può costituire il punto di partenza di una nuova lettura del territorio. Gli influssi di un modello economico dettato da relazioni di tipo globale-locale (Magnier, Russo, 2002) si palesano nel cambiamento della concentrazione di funzioni ove il terziario avanzato acquisisce maggiore rilevanza dimostrando una tendenza al dinamismo dell'area, nonostante le criticità. A ciò si aggiunge la presenza di poli con specializzazioni funzionali diversificate, quali Milazzo e Brolo in Sicilia, Villa S. Giovanni e Siderno in Calabria. Una peculiare attenzione va, dunque, rivolta da un lato al rafforzamento delle centralità esistenti e dall'altro al supporto della crescita delle nuove aree, tra cui Melito Porto Salvo, Roccella Ionica e Cittanova in Calabria (Lipari, 2019).

---

<sup>3</sup> Cfr. <http://m.espresso.repubblica.it/inchieste/2017/09/01/news/cagliari-carrara-napoli-addio-classifica-delle-50-citta-hanno-perso-piu-ventenni-1.307226?ref=fbpe>, visto il 10/10/2023.

Nell'Area coesistono realtà molto eterogenee, specializzate nella produzione di beni e/o servizi e soprattutto capaci di attrarre flussi significativi di pendolari sia per motivi di studio che di lavoro. Questa mobilità quotidiana costituisce un importante indicatore di quelle interazioni e legami "spontanei" tra i territori dello Stretto, di cui già faceva riferimento Gambi (1960) nei suoi studi negli anni Sessanta. Dall'analisi dei flussi emerge un'area di mobilità quotidiana integrata che collega da Brolo (sulla costa tirrenica siciliana) e da Taormina (sulla costa tirrenica) confluendo a Messina per poi diramarsi nella costa reggina della Calabria sino alle zone più interne a nord della piana di Gioia Tauro e Rosarno. In un'area con circa 1 milione di abitanti, gli spostamenti quotidiani sono circa 400 mila nel 2011, di cui la quasi totalità (il 91,5%) avviene all'interno dell'area, ciò a rafforzare la forte integrazione e l'alto grado di interrelazione tra i comuni appartenenti ad essa (Lipari, 2019).

### **3. L'approccio alle risorse nell'Area dello Stretto da una prospettiva diacronica**

L'Area dello Stretto detiene un ricco patrimonio ambientale e paesaggistico. Vi sono tre grandi parchi naturali regionali (dei Nebrodi e Parco Fluviale dell'Alcantara sulla sponda siciliana e il parco delle Serre su quella calabrese); un parco nazionale in Aspromonte in Calabria; due riserve naturali statali adiacenti al parco delle Serre e numerose riserve naturali regionali, tra cui vi rientrano le Isole Eolie in Sicilia (fonte: ISPRA, 2020<sup>4</sup>). Inoltre, la porzione di mare dello Stretto di Messina e buona parte delle coste che vi si affacciano sono zone di protezione speciale (ZPS) e i fondali zone speciali di conservazione (ZCS), rientranti nella Rete Natura 2000<sup>5</sup> (*ibidem*).

---

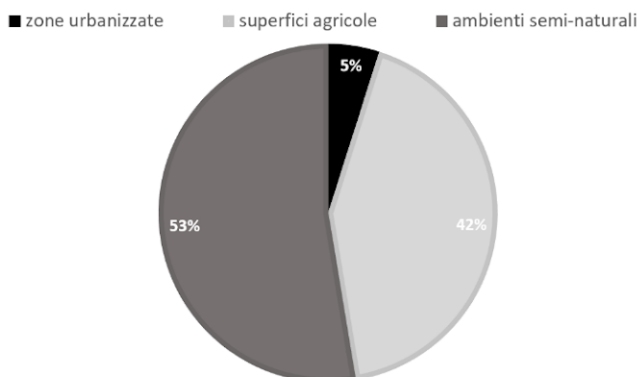
<sup>4</sup> Per accedere alla mappatura cfr: <https://sinacloud.isprambiente.it/portal/apps/storymaps/stories/35a2da6b75db4100a1fd0571e336a7a3> (visto il 13/10/2023).

<sup>5</sup> Natura 2000, come riporta il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, «è il principale strumento della politica dell'Unione Europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" per garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario. La rete Natura 2000 è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS). Le aree che compongono la rete Natura 2000 non sono riserve rigidamente protette dove le attività umane sono escluse; la Direttiva Habitat intende garantire la protezione della natura tenendo anche "conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali" (art. 2)» (cfr. [www.mase.gov.it/pagina/rete-natura-2000](http://www.mase.gov.it/pagina/rete-natura-2000), visto il 13/10/2023).

Con uno sguardo più generale alla copertura del suolo, nel 2018 il 5% è costituito da superfici artificiali (in nero nella Fig. 2), ossia zone urbanizzate di tipo residenziale; zone industriali, commerciali e infrastrutturali; zone estrattive, cantieri e discariche; zone verdi artificiali non agricole (aree verdi urbane e aree ricreative e sportive) (v. Figg. 1 e 2). Le superfici artificiali si concentrano principalmente lungo le coste, mentre nelle aree più interne si assiste ad un fenomeno di polverizzazione degli insediamenti. Questo tipo di distribuzione è tipico delle aree costiere del Sud Italia, ma più in generale delle coste del Mediterraneo occidentale. Come emerge, difatti, dal recente rapporto dell’Agenzia Europea per l’Ambiente (2020), il fenomeno di litoralizzazione, o *urban tsunami* (Forman, 2010), è frutto di un modello di crescita delle aree urbane per «processi insediativi incrementali», a cui è correlata una pianificazione debole o, addirittura, assente (Pieroni, Ziparo, 2007, p. 75). Le coste risultano “aggredite” da un processo di cementificazione, risultato spesso di abusivismo edilizio, i cui effetti non riguardano soltanto il deturpamento del patrimonio paesaggistico ma anche un aumento esponenziale del rischio idrogeologico. Man mano che l’urbano si dirada, emerge un patrimonio ambientale che conferisce all’Area dello Stretto i tratti tipici della «mediterraneità», come definita da Morin (2010).

Del totale della superficie dell’Area (di circa 594 mila ettari, ossia quasi 6 mila chilometri quadrati), il 53% è occupato da ambienti semi-naturali di cui sono parte i boschi (il 36,5%) e la macchia mediterranea (circa il 10,0%). La restante porzione di territorio è adibita ad uso agricolo (il 42%). In particolare, emergono gli oliveti (il 12,3%) e i frutteti, tra cui aranceti e limoneti (il 5,2%).

Fig. 1 - Area dello Stretto: tipo di copertura del suolo, 2018

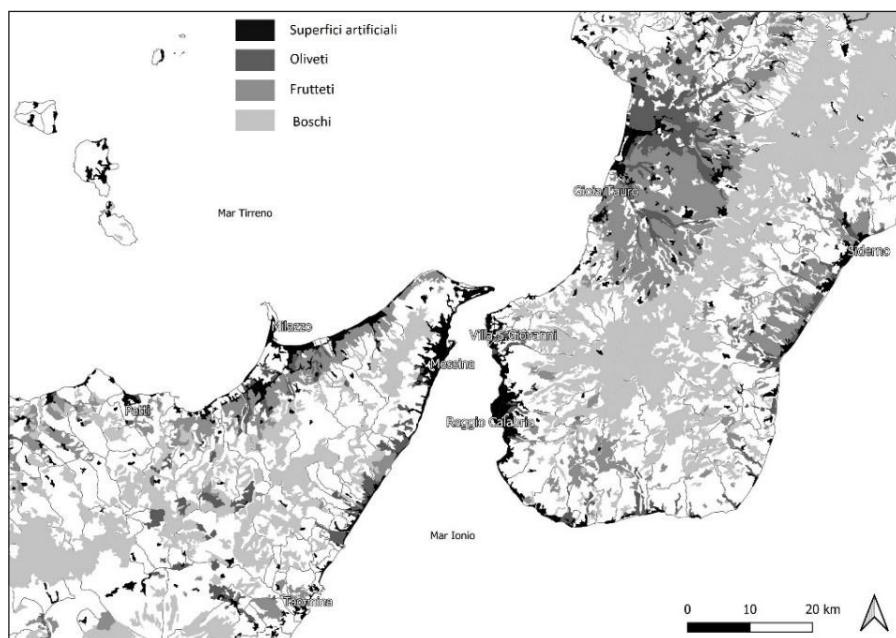


Fonte: Nostra elaborazione su dati Agenzia Europea dell’Ambiente, *CORINE Land Cover*



I boschi (Fig. 2, in grigio chiaro) si estendono principalmente lungo le dorsali interne delle città metropolitane di Messina e Reggio Calabria. Gli oliveti e i frutteti (Fig. 2, nelle altre due tonalità di grigio più scuro) connotano la Piana di Gioia Tauro che occupa una superficie piuttosto ampia in Calabria; sono, inoltre, concentrati a ridosso delle zone costiere, specie lungo la fascia tirrenica siciliana nell'area del milazzese e lungo la fascia ionica calabrese, da Siderno verso sud.

Fig. 2 - Area dello Stretto: urbanizzazione, boschi, uliveti e frutteti, 2018



Fonte: Nostra elaborazione su dati Agenzia Europea dell'Ambiente, CORINE Land Cover

Boschi, oliveti e frutteti rientrano non soltanto nel patrimonio materiale dell'Area dello Stretto, ma sono parte rilevante anche di quello immateriale, di una sensorialità che rimanda a odori e colori tipici del Mediterraneo. Tali aspetti sensoriali contribuiscono a strutturare il *mindscape* di un luogo, ossia quel paesaggio esperienziale che vi conferisce unicità (Porteus, 1990). Come scrive Amendola (2015, p. 6) «i sensi aiutano in questa azione di scoperta, di riscrittura ed anche di reincantamento della quotidianità urbana» e non di meno, si può aggiungere, di quella rurale/ambientale.

Dall'analisi diacronica dei dati<sup>6</sup>, è possibile evidenziare i modelli culturali e di organizzazione sociale nell'Area dello Stretto e, più in generale, è possibile avviare alcune riflessioni sui modelli predominanti a livello globale, ossia l'approccio "all'abitare la Terra", che hanno indiscutibilmente ricadute sulla dimensione locale.

Le relazioni tra sistema sociale e ambiente, inteso nella sua dimensione naturale, sono da considerare processi non lineari e densi di retroazioni. I significati che si attribuiscono alle risorse ambientali e le modalità di fruizione sono intrinsecamente correlate a specifiche visioni della società. Come scrive Pieroni, (2002, p. 74) «non è soltanto un problema di "mentalità", di "valori" e di scelte ideologiche», ma riguarda «la "costituzione materiale e sociale" dei valori che orientano i modi di vita, la produzione e i consumi degli esseri umani in relazione con i viventi altri da sé». Tutto ciò produce effetti concreti e decisivi sul territorio, inteso nella sua multidimensionalità (Pieroni, 2002, p. 74). In particolare, quando si fa riferimento alla dimensione spaziale, il territorio è il risultato di un complesso insieme di fattori: del modo in cui gli individui che lo abitano o che ne fruiscono quotidianamente vi agiscono, vi si muovono, ma anche quando lo immaginano, progettano per il futuro e così via (Lefebvre, 1978). In quest'ottica, «la spazialità non è un contenitore socialmente inerte, ma costituisce un'istanza di trasformazione delle relazioni sociali e politiche, sul piano materiale e simbolico» (Lazzarini, 2023). Tali riflessioni hanno guidato l'analisi dei dati e l'interpretazione dei principali risultati che segue.

In merito agli oliveti e frutteti emerge una tendenza costante di perdita (Tab. 1). Per gli oliveti dagli anni Novanta al Duemila la perdita media annua è elevata (-177 ettari l'anno) e continua in modo significativo fino al 2006 diminuendo progressivamente negli altri due periodi. Sebbene per i frutteti la perdita media annua si attesti a valori non superiori ai 12 ettari, risulta essere ugualmente rilevante se analizzata in proporzione alla superficie totale nei quattro periodi. La perdita crescente di alberi da frutto – di arance, limoni, mandarini, mele, pesche, nettarine e pere – non solo inficia la dimensione sensoriale e simbolica, ma che produce effetti negativi sull'economia locale dell'Area. Il fenomeno accomuna il territorio italiano da circa un decennio. Già dal 2015, un'indagine nazionale della Coldiretti ha evidenziato alcune delle principali circostanze che influiscono sul calo dei frutteti in Italia. Tra queste vi è una diminuzione costante dei consumi di frutta e verdura da parte delle famiglie e, soprattutto, si è affermata

---

<sup>6</sup> Per i quattro periodi disponibili sono state utilizzate le basi dati vettoriali *CORINE Land Cover Change*. Queste consentono una comparazione dell'uso del suolo la cui unità minima di analisi è di 5 ettari.

una competizione importante da parte del mercato estero a svantaggio di quello nazionale. A ciò si aggiungono delle concause che influiscono sulla diminuzione anche degli oliveti, tra cui la crescente urbanizzazione a cui si affiancano fattori climatici, quali la siccità e, di contro, eventi piovosi improvvisi e di carattere torrenziale che danneggiano i raccolti e influiscono sull'indebolimento delle piante, favorendo anche l'attecchimento di malattie che possono comprometterne gravemente la salute. Vi è un'ulteriore causa, che può essere definita sistemica, ossia politiche agricole che, soprattutto in passato, sono risultate sempre più distanti dalle esigenze delle aziende del settore tanto da assistere a fenomeni di abbandono dei terreni o di conversione verso colture più redditizie (Report INEA, 2022<sup>7</sup>).

Dalle rilevazioni satellitari del 2018 (di fonte CORINE Land Cover Change), le zone maggiormente colpite dalla perdita di frutteti e oliveti sono la Piana di Gioia Tauro, uno dei principali “motori” dell'economia agricola calabrese, e l'area della Valle del Mela, attorno a Milazzo in Sicilia. Nell'arco di un trentennio (dal Novanta al 2018), le campagne sono state convertite in aree urbanizzate, colpite da incendi – come si dirà più approfonditamente nel paragrafo successivo – adibite a forme di coltura intensiva più redditizia ma anche più usurante per i terreni. A dettare la trasformazione del paesaggio rurale ed economico sembra, perciò, essere una logica guidata dal profitto nell'*hic et nunc*, pertanto molto distante da principi di sostenibilità.

Tab. 1 - Area dello Stretto: tipo di copertura del suolo, dal 1990 al 2018

Tipo di area	Variazione media annua (ettari, ha)				Superficie 2018	
	1990/2000	2000/06	2006/12	2012/18	ha*1.000	kmq
Frutteti	-3	-4	-12	-4	30,7	307
Oliveti	-177	-43	-11	-1	72,1	722
Boschi	-120	18	-98	5	214,5	2.146

Fonte: Nostra elaborazione su dati Agenzia Europea dell'Ambiente, CORINE Land Cover Change

Con attenzione alle aree boschive (tab. 1), si evidenzia un andamento discontinuo. Dal 1990 al 2000 si rileva una perdita media annua di boschi estremamente rilevante (-120 ha), che prosegue dal 2006 al 2012 con valori inferiori ma pur sempre negativi (-98 ha). Molte delle zone boscate sono

<sup>7</sup> Per approfondimenti cfr. il sito dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria: [www.sinab.it/istituto-ricerca/inea-istituto-nazionale-di-economia-agraria](http://www.sinab.it/istituto-ricerca/inea-istituto-nazionale-di-economia-agraria), visto il 23/10/2023.

convertite in aree urbanizzate o spesso, a seguito di incendi dolosi, convertite a aree di pascolo, a terreni agricoli o, non di meno, divengono zone a vegetazione rada o assente, poiché l'ecosistema risulta gravemente danneggiato. In ultimo, ma non per importanza, non va sottovalutato il cambiamento climatico che inficia non soltanto le colture ma anche il patrimonio boschivo. Come emerge dal report promosso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Corona *et al.*, 2006), nel Sud Italia e in generale nel bacino Mediterraneo, le risorse forestali sono sempre più fragili e minacciate dal rischio di desertificazione che avanza.

Dal 2000 al 2006 e nel più recente periodo 2012-2018 si osserva un incremento della superficie boschiva (rispettivamente +18 e +5 ha). Tale incremento, sebbene importante, non riesce ad "ammortizzare" quelli che sono gli effetti del decremento di ettari nei periodi 1990-2000 e 2006-2012.

Le zone ove i boschi sono diminuiti nell'arco di un trentennio risultano essere in particolare le dorsali che confinano con le zone costiere che si affacciano sul mar Tirreno in Sicilia e in Calabria e alcune delle zone che ricadono in parchi – tra cui degno di nota il decremento che ha colpito il Parco dell'Aspromonte nel decennio Novanta-Duemila –, in ZPS e ZCS ubicate nelle aree interne delle due città metropolitane di Messina e Reggio Calabria. Ciò lascia sottendere come il "regime di protezione" non riesca sempre a tutelare il patrimonio ambientale, nonostante regolamenti e leggi a riguardo. Dall'elaborazione dei dati satellitari, se da un lato, il depauperamento colpisce anche le aree soggette a tutela, emerge che queste sono, a differenza di quelle non soggette, le principali in cui, nei periodi ove si registra una tendenza positiva (dal 2000 al 2006 e dal 2012 al 2018), la superficie boschiva risulta reintegrata. A contribuire a ciò sono intervenute nella maggior parte dei casi politiche di rimboschimento<sup>8</sup> e/o il maggiore controllo che funge da deterrente per eventuali nuove azioni dolose.

Da uno sguardo d'insieme, nell'Area dello Stretto dagli anni Novanta sembra affermarsi una visione predatoria verso il territorio. Si è prediletto l'aumento delle aree edificabili e quindi l'affermarsi di processi di cementificazione che non hanno coinvolto solo le aree costiere ma anche quelle interne. Le modalità di fruizione delle risorse sembrano rispondere più a logiche di profitto a cui si somma una condizione di illegalità diffusa che

---

<sup>8</sup> In particolare, la Regione Siciliana ha programmato tra il 2009 e 2013 azioni di rimboschimento per ampie porzioni del territorio, come emerge dal Piano Forestale Regionale ([https://www2.regione.sicilia.it/agricolturaeforeste/foreste/Dipa\\_informa/PianoForestaleRegionale](https://www2.regione.sicilia.it/agricolturaeforeste/foreste/Dipa_informa/PianoForestaleRegionale), visto il visto il 23/10/2023). La Regione Calabria per il 2023 ha avviato un programma di sviluppo nel settore della Forestazione e per la gestione delle foreste ([www.consiglioregionale.calabria.it/DEL12/186\\_file/Allegato%20DCR%20186.pdf](http://www.consiglioregionale.calabria.it/DEL12/186_file/Allegato%20DCR%20186.pdf), visto il 23/10/2023).

ad una pianificazione attenta del territorio o ad azioni di *policies* indirizzate a supportare una visione sostenibile di sviluppo dell'Area.

Di questa visione predatoria una delle espressioni più incisive e anche “violente” sul territorio è costituita dagli incendi, fenomeno sempre più in crescita nell'Area dello Stretto e non solo, come evidenziano negli ultimi anni le notizie a livello nazionale<sup>9</sup> e globale (basti pensare agli incendi recenti in Sardegna, in Grecia in Europa e in California negli Stati Uniti).

### *3.1 Il fenomeno degli incendi: il depauperamento delle aree boschive e della “mediterraneità”*

Il fenomeno degli incendi dolosi non soltanto comporta un importante depauperamento del patrimonio naturale – con danni spesso irreversibili alla fauna e alla flora – ma aumenta in modo esponenziale i rischi idrogeologici nelle aree colpite. Ciò è correlato allo svuotamento di vegetazione arborea ed arbustiva dei dorsali collinari che si affacciano sulle coste con l'aumento di probabilità di smottamenti e frane che possono mettere in grave pericolo chi vi abita.

Come noto, gli incendi di natura dolosa sono sempre più una costante o, meglio, una disastrosa ricorrenza, che connota in particolare quelle stagioni ove le condizioni atmosferiche (elevate temperature, condizioni particolarmente ventose e bassa probabilità di precipitazioni) facilitano l'espansione delle fiamme e, dunque, anche una maggiore difficoltà a interromperne la propagazione.

Nelle statistiche nazionali già a partire dal decennio 1990-2000 il 90% degli incendi è risultato doloso e ciò è deducibile dall'area delle superfici percorse dal fuoco. Difatti, maggiore è l'area colpita e più alta è la probabilità che l'incendio sia di natura dolosa in quanto vengono scelti con attenzione le condizioni climatiche, il luogo e la tecnica di accensione che massimizzano il danno arrecato. In questo scenario, emerge come gli eventi dolosi siano maggiormente frequenti nelle regioni meridionali, di cui l'Area dello Stretto ne è un'emblematica rappresentazione (Blasi *et al.*, 2004).

Tra le motivazioni principali vi sono: vendette/conflicti e atti di vandalismo, soprattutto nelle zone ove sono presenti elevati tassi di criminalità e organizzazioni che controllano le attività sul territorio; nelle medesime zone l'incendio può significare estorsione o taglieggiamento, atti con cui

---

<sup>9</sup> In Italia, alla luce dell'elaborazione dei dati satellitari dell'*European Forest Fire Information System*, Legambiente ha comunicato che il danno prodotto dagli incendi, quasi interamente dolosi, dall'inizio del 2023 fino a fine luglio si attesta a oltre 51 mila ettari.

l'economia criminale prevarica quella legale; può, infine, rappresentare il mezzo di azione dell'“industria del fuoco”<sup>10</sup>. A tal proposito, gli incendi per motivi occupazionali comportano molte preoccupazioni, in quanto sono dettati da condizioni di vulnerabilità sociale ed economica (tra cui poche o quasi assenti opportunità di lavoro e di mobilità sociale) che ne hanno comportato l'insorgenza e che ne alimentano la diffusione. La distruzione del patrimonio boscato in queste zone è, perciò, vista in modo distorto, ossia come un vantaggio o, meglio, un'opportunità, piuttosto che come un disastro (*ibidem*, p. 79 e ss.). Nelle regioni del Sud Italia, gli incendi dolosi sono rappresentazione di dinamiche auto-distruttive che hanno minato l'organizzazione sociale supportando gli interessi di gruppi di potere ristretti/criminali a discapito di quelli collettivi (Perna, 1994, p. 28 e ss.) o sono “voce” di un disagio socio-economico mai arginato.

Da una prospettiva filosofico-sociologica, gli incendi dolosi costituiscono il volto più drammatico del paradigma dell'eccezionalismo umano, o ancor di più, sono emblema di quel cambiamento della visione del mondo (della *Weltanschauung* di Husserl) che è conseguito alla modernità, al distacco tra uomo e natura che ha legittimato il primo a perdere il concetto del limite nella relazione con la seconda in nome di un progresso che, al contrario, si è andato delineando sempre più come “regressum ad infinitum”.

Quello degli incendi dolosi, pertanto, è «evidentemente un fenomeno molto complesso che prospera in presenza di una diffusa forma di disinteresse, per insensibilità o per assuefazione ai comportamenti antigiuridici, che consente di assistere senza manifeste reazioni ad uno scempio programmato del territorio. Anche gli incendi appiccati «come protesta contro la mancata assunzione o come estrema forma di dissenso contro la minacciata chiusura di cantieri rientrano in questa logica, in cui il bosco assume ruolo di *ostaggio*» (Leone, 1996, pp. 320-21).

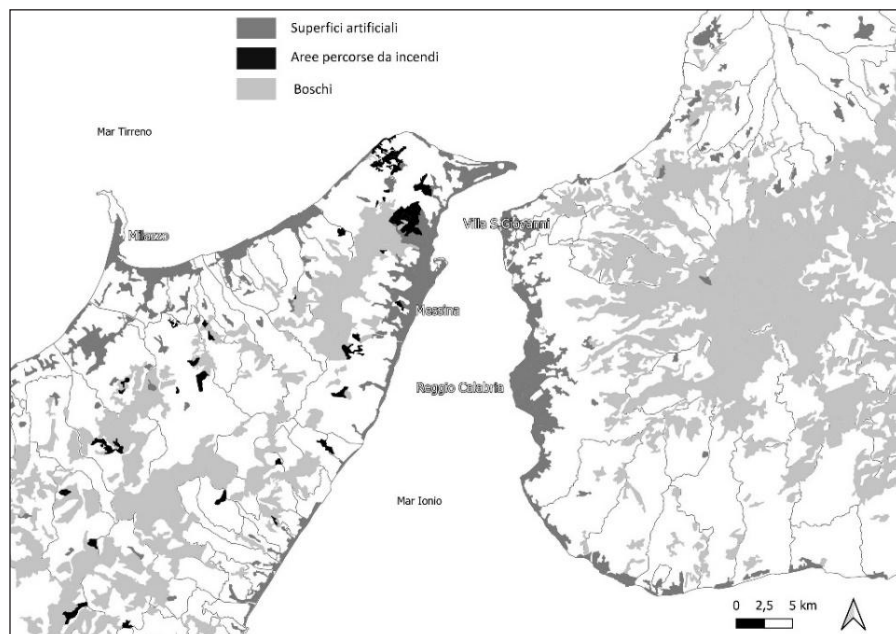
Attraverso l'analisi dei dati satellitari è possibile mappare le aree percorse da incendi, laddove maggiormente i boschi, ma più in generale, tutte quelle risorse del patrimonio ambientale – quale simbolo della mediterraneità dell'Area dello Stretto – sono “ostaggio” di un agire umano senza limiti, per quantificare nel corso del tempo i danni ivi prodotti.

---

<sup>10</sup> Tale espressione racchiude tutti quegli eventi incendiari che sono causati per creare posti di lavoro, ad esempio nelle attività di avvistamento, di estinzione, nelle attività successive di ricostituzione. Il fenomeno è da tempo noto nella letteratura internazionale, specie nel Sud degli Stati Uniti ove condizioni di emarginazione e disagio economico sono state humus fertile per la diffusione di incendi volontari dolosi (cfr. Show, Clarke, 1953; Bertrand, Baird, 1975). Nel panorama italiano, diverse ricerche sociologiche tra la fine degli anni '80 e inizio anni '90, sono riprova di una diffusione di lunga data che affligge in modo peculiare, ma non esclusivo, il Sud (cfr. Leone *et al.*, 1990).

Nel 2018 le aree percorse da incendi occupano 4.091 ettari, ossia 40,9 chilometri quadrati (una superficie pari a due volte circa l'isola di Lampedusa). Queste si concentrano principalmente nella porzione di territorio facente parte della città metropolitana di Messina (Fig. 3, in nero), in particolare nei Nebrodi e nelle zone attigue alla costa ionica.

Fig. 3 - Area dello Stretto: Aree percorse da incendi, focus sulle città di Messina e di Reggio Calabria, 2018



Fonte: Nostra elaborazione su dati Agenzia Europea dell'Ambiente, CORINE Land Cover

Da un raffronto con i dati del 2012, emerge che la gran parte di queste aree era ricoperta da macchia mediterranea (61,7%) e la restante da boschi (il 38,3%). Nel periodo compreso dal 2012 al 2018, ogni anno in media 682 ettari di macchia e boschi (pari a circa 7 kmq, ossia 98 campi da calcio) sono divenuti aree percorse da incendi. Dal 2006 al 2012, invece, l'incremento medio annuale di aree percorse da incendi era di 51 ettari (pari a circa 0,5 kmq, ossia 7 campi da calcio).

Da questi dati emerge quanto il danno prodotto dagli incendi vada aumentando in modo esponenziale, specie nella città metropolitana di Messina.

Ciò può essere correlato, in particolare, a due ordini di fattori: uno di tipo socio-economico, ossia il persistere di condizioni di marginalità e vulnerabilità che costituiscono *humus* fertile per l'agire deviante (che sia legato alle organizzazioni criminali o all'industria del fuoco); l'altro legato all'impostazione della lotta antincendio che si è affermata nei decenni sino all'oggi. Questa, basata spesso su interventi di tipo emergenziale, ha alimentato l'assunzione di manodopera precaria e poco qualificata – facile preda dell'industria del fuoco –, producendo effetti perversi sul contesto sociale e sul mercato del lavoro già fragili.

#### **4. Riflessioni conclusive: quali prospettive sostenibili?**

Nell'Area dello Stretto sono tangibili i segni di un abuso del territorio e delle sue risorse. Si rileva un aumento costante nel tempo delle aree edificabili e quindi di processi di cementificazione, con una particolare concentrazione lungo le zone costiere. A ciò si aggiunge il depauperamento delle risorse ambientali, in particolare delle zone boscate, dettato nella maggior parte dei casi da logiche di profitto a cui si somma una condizione di illegalità diffusa. La debolezza economica e il contesto sociale e culturale connotato da vulnerabilità hanno consentito l'attecchimento di un modello di predazione del territorio – troppo spesso inteso come risorsa inerte da poter “saccheggiare”. Tutto ciò acuito da processi di modernizzazione – che, come detto, hanno legittimato una visione subalterna della natura all'uomo – che, specie nel Sud Italia, spesso sono stati interpretati come “subiti” piuttosto che “decisi” e ciò ne ha enfatizzato effetti distorti sia sulla sfera socio-economica che ambientale (Perna, 1994; Salvati, 2000).

Dinnanzi a tali criticità, sembra opportuno problematizzare alcune questioni per ripensare gli scenari futuri dell'Area.

In primo luogo, appare necessario ripartire da interventi che promuovano il rispetto del territorio – non soltanto da una prospettiva ambientale – per rafforzare il senso di identità e di appartenenza, specie tra le nuove generazioni, spesso sensibili ai temi della salvaguardia del patrimonio ambientale, sociale e culturale. Per restituire il senso di cura del territorio, è necessario intervenire simultaneamente sulle dimensioni sociale, economica, culturale e politica, altrimenti appare difficile affrontare il tema della sostenibilità in modo efficace dinnanzi alla persistenza di situazioni di fragilità che alimentano disuguaglianze, marginalità e precarietà delle popolazioni urbane e rurali (vedi saggio di Colloca). Senza interventi di *policies* adeguate e senza una programmazione efficace, vi è il rischio di perpetrare un approccio retorico alla sostenibilità, il cui «problema maggiore [...] è



quello della tendenza ad abbandonare categorie rigorose di analisi per far posto a idee, termini e concetti di facile comprensione e più immediata presa» (Amendola, 2016, p. 102).

Come si evidenzia dall'analisi dei dati, sembra emergere principalmente un "approccio di tipo emergenziale" in risposta ai danni correlati alla predazione del territorio. Ciò è particolarmente evidente nel caso degli incendi dolosi, sebbene sia evidente quanto questo tipo di risposte siano contingenti e non risolutive.

Ripartire dalle specificità socio-territoriali dell'Area, tra cui la peculiare morfologia, può costituire un importante punto di partenza.

Sebbene non riconosciuta amministrativamente come area metropolitana, l'Area dello Stretto è connotata da numerose interrelazioni socio-economiche che uniscono le due sponde e di cui i flussi di mobilità ne rappresentano il principale indicatore (Lipari, 2019). La forma policentrica necessita di una programmazione di politiche e di interventi basati sulla transcalarità, al fine di rivalutare l'eterogeneità dei territori ivi ubicati. Alla luce di ciò, sarebbe opportuno attuare un modello di governance multi-livello sia per affrontare le differenti criticità sia per stimolare un lavoro sinergico tra *policy makers* e *stakeholders* locali.

In ultimo, si vuole rivolgere l'attenzione alle nuove prospettive di ricerca che non possono non considerare la problematizzazione del tipo di *policies* vigenti nell'Area dello Stretto riguardo le differenti dimensioni della sostenibilità, con particolare attenzione a quella sociale e ambientale, al fine di comprendere quali siano i possibili sviluppi attuativi su scala metropolitana e quali gli eventuali limiti.

## Bibliografia

- Amendola G. (2015), *Emozioni urbane. Odori di città*, Napoli, Liguori.
- Amendola G. (2016), *Le retoriche della città. Tra politica, marketing e diritti*, Bari, Dedalo.
- Angelini A., Pizzuto P. (2007), *Manuale di ecologia, sostenibilità ed educazione ambientale*, Milano, FrancoAngeli.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di) (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano, Guerini & Associati.
- Bertrand A.L., Baird A.W. (1975), *Incendiarism in Southern Forests: a decade of sociological research*, Mississippi Agricultural and Forestry Experiment Station, Bulletins 498, on line <https://scholarsjunction.msstate.edu/mafes-bulletins/498>, visto il 24/10/2023.
- Blasi C., Bovio G., Corona P., Marchetti M., Maturani A. (a cura di) (2004), *Incendi e complessità ecosistemica. Dalla pianificazione forestale al*

- recupero ambientale*, Direzione per la Protezione della Natura (DPN), Roma, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio.
- Cassano F. (2009), *Tre modi di vedere il Sud*, Bologna, Il Mulino.
- Coldiretti (2015), *Crisi: Coldiretti, addio frutteto italiano, tagliata l’impianto su 3*, on line [www.bologna.coldiretti.it](http://www.bologna.coldiretti.it), visto il 14/10/2023.
- Corona P., Ferrari B., Marchetti M., Barbati A. (2006), *Risorse forestali e rischio di desertificazione in Italia. Standard programmatici di gestione*, Comitato nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione – Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio, on line [www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/desertificazione/RISORSE\\_FORESTALI\\_E\\_RISCHIO.pdf](http://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/desertificazione/RISORSE_FORESTALI_E_RISCHIO.pdf), visto il 23/10/2023.
- Davico L., Mela A., Staricco L. (2009), *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*, Roma, Carocci.
- Dempsey N., Bramley G., Power S., Brown C. (2011), *The social dimension of sustainable development: Defining urban sustainability*, «Sustainable Development», 19(5), pp. 289-300.
- European Environment Agency (2020), *State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018*, on line [www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020](http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020), visto il 13/10/2023.
- Forman R.T.T. (2010), “Regioni costiere: pattern spaziali, flussi e una soluzione persone – natura dalla prospettiva dell’ecologia e del paesaggio”, in Minnini M. (a cura di), *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Roma, Donzelli.
- Gambi L. (1960), *La più recente e meridionale conurbazione italiana*, «Quaderni di geografia umana per la Sicilia e la Calabria», 5, pp. 2-7.
- Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Milano, FrancoAngeli.
- Lazzarini A. (2023), *I luoghi sono un’enciclopedia*, Casa della Cultura, on line <https://casadellacultura.it/1446/i-luoghi-sono-un-enciclopedia>, visto il 21/10/23
- Lefebvre H. (1978 [1974]), *La produzione dello spazio*, Milano, Mozzani.
- Leone V., Minotta G., Pisante M., Saracino A. (1990), *Incendi boschivi e fattori economici, strutturali e sociali del territorio: definizione di una «geografia degli incendi» per l’Italia*, «Monti e Boschi», 5, pp. 13-20.
- Leone V. (1996), “Aspetti sociologici degli incendi boschivi”, in Ciancio O. (a cura di), *Il bosco e l’uomo*, Firenze, Accademia italiana di Scienze forestali.
- Limosani M. (2007), *Una città senza economia*, Messina, Armando Siciliano.
- Lipari L. (2019), *Scenari dello Stretto. Attrattività, mutamento e nuova morfologia socio-territoriale*, Milano, FrancoAngeli.
- Magnier A., Russo P. (2002), *Sociologia dei sistemi urbani*, Bologna, Il Mulino.
- Morin E. (2010), *Deémythifier et remythifier la Méditerranée*, «Quaderns de la Méditerranèa» 14, pp. 21-25.
- Mostaccio F. (2007), “La metropoli che non c’è. Per una rinascita dell’Area integrata dello Stretto”, in Cammarota A., Meo M. (a cura di), *Governance e sviluppo locale. Quali ponti per l’area dello Stretto*, Milano, FrancoAngeli.
- Pellizzoni L. (2001), “Rischio ambientale e modernità”, in Marchi B., Pellizzoni L., Ungaro D. (a cura di), *Il rischio ambientale*, Bologna, Il Mulino.
- Perna T. (1994), *Lo sviluppo insostenibile*, Napoli, Liguori.

- Pieroni O. (2002), *Fuoco, Acqua, Terra, Aria. Lineamenti di una sociologia dell'ambiente*, Roma, Carocci.
- Pieroni O., Ziparo, A. (2007), "Città tra Scilla e Cariddi: megalopoli dello Stretto o grande area di sostenibilità", in Angelini A. (a cura di), *Mediterraneo. Città, culture, ambiente, governance, migranti*, Milano, FrancoAngeli.
- Porteus J.D. (1990), *Landscapes of the Mind. Worlds of sense and metaphor*, Toronto, University of Toronto.
- Provincia Regionale di Messina (2012), *Programma poliennale di sviluppo economico sociale 2013-2015. Parte A-Analisi del territorio*, on line [www.cittametropolitana.me.it/servizi/programma-poliennale/2013/pes-parte-1-analisi.pdf](http://www.cittametropolitana.me.it/servizi/programma-poliennale/2013/pes-parte-1-analisi.pdf), visto il 10/10/2023.
- Salvati M. (2000), *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni '60 a oggi*, Roma-Bari, Laterza.
- Sassen S. (1997 [1994]), *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino.
- Scott A.J. (2011), *Città e regioni nel nuovo capitalismo*, Bologna, Il Mulino.
- Show S.B., Clarke B. (1953), *Forest Fire Control.*, Roma, FAO.
- Signorino G., Lanzafame M. (2010), *L'economia dell'area vasta dello Stretto di Messina. Evoluzione e prospettive. CIRSDIG Working Paper n.40*, Dipartimento di Economia, Statistica, Matematica e Sociologia "Pareto", Facoltà di Scienze Politiche, Università di Messina.
- United Nations (2015), *Sustainable Development. 17 Goals to transform our world*, on line [www.un.org/en/exhibits/page/sdgs-17-goals-transform-world](http://www.un.org/en/exhibits/page/sdgs-17-goals-transform-world), visto il 09/10/2023.

## *Conclusioni*

Questo lavoro ha come obiettivo quello di promuovere un dibattito e confronto tra gli interessati al tema della sostenibilità, in particolare nella sua accezione sociale. Solitamente, i diversi lavori che si sono occupati del tema, ne hanno trattato rinviando al pilastro ambientale. In effetti, la stessa logica degli interventi prevede che quello sociale sia un riferimento in qualche modo ancillare. Questo lavoro, invece, si pone nell'ottica di considerare la sostenibilità sociale come dimensione chiave. Il tema ambientale diviene, quindi, rilevante rispetto all'impatto che questo ha sul piano sociale o in quanto in qualche modo esito dello stesso. Il focus rimane, in generale, sulla capacità di una comunità di raggiungere un livello di funzionamento accettabile in grado di mantenersi e riprodursi sino alle generazioni future. Questo dipenderà sia dalla qualità delle reti sociali e diffusione di atteggiamenti pro-sociali (come messo in evidenza dai lavori della prima parte), sia da elementi strutturali, presenza di una certa combinazione di norme e valori condivisi e, ancora, dall'inclusione sociale e conseguenti dinamiche comportamentali (come emerge meglio nella seconda parte).

Un altro aspetto che caratterizza questo testo è quello di mettere in evidenza la relazione tra importanza della sostenibilità (sociale ma anche economica, culturale, ambientale, ecc.) e condizioni tipiche di quella che viene definita società del rischio, includendo nuovi rischi e nuove povertà. La pandemia da Covid-19 ha, in questo senso, rappresentato certamente uno spartiacque significativo. L'incapacità di limitare la diffusione dell'infezione se non quando questa abbia già prodotto esiti devastanti, esperienza ripetuta in tutte le aree colpite senza che venissero messe in atto azioni politiche depotenzianti anche laddove gli Stati avrebbero avuto il tempo di organizzarsi, si configura già come un'esperienza su cui riflettere di fronte a un fenomeno inedito e emergenziale. Questa esperienza richiama e conferma la validità di costrutti teorici come quello del ritardo culturale, cui si

accompagnano fenomeni di panico morale più o meno prevedibili. Inoltre, la pandemia è stata certamente anche causa di massiccia diffusione di vecchie e nuove forme di povertà estrema e disuguaglianze nel mondo.

La letteratura sulla sostenibilità sociale viene qui richiamata anche per il suo specifico apporto sul piano metodologico. Emerge infatti l'esigenza di proporre indicatori disomogenei, che tengano conto delle specificità contestuale. Secondo questa posizione, che ricorre alla piramide di Maslow per identificare il progressivo emergere di esigenze sul piano collettivo, lo stesso termine sostenibilità sociale è definibile in modo differente a seconda delle condizioni strutturali di base. I contesti più poveri, cioè, non possono essere non solo comparati, ma neanche analizzati utilizzando i medesimi indicatori e criteri previsti per quelli ricchi, in cui il benessere socioeconomico è diffuso. La sostenibilità sociale nelle prime aree dovrebbe essere definita ricorrendo ad indicatori che richiamano più al piano strutturale, economico e territoriale (si pensi alla mancanza di collegamenti, di beni e servizi primari senza cui non possono neanche emergere esigenze come quelle di autorealizzazione e solidarietà). Il lavoro, in questo senso, non presenta problemi in quanto fa riferimento a contesti abbastanza omogenei (sebbene internamente spesso segnati da enormi divari locali). L'evolversi delle fragilità sociali ed economiche indotte dalla pandemia appare, in queste aree, stratificarsi lungo disuguaglianze strutturali preesistenti, al netto di un rilevato generale orientamento isomorfo neoliberale, più accentuato dopo la pandemia. Se, infatti, è vero che le misure preventive pur programmate proprio nell'eventualità di un fenomeno di questa portata non hanno sempre funzionato adeguatamente, è anche vero che gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno prontamente attivato un variegato sistema di aiuti: in Germania e Austria sono state introdotte diverse misure per il sostegno all'occupazione e alle imprese oltre che per il settore della ricerca; in Irlanda sono stati avviati sussidi al reddito, mentre in Italia una serie di misure ha previsto il blocco dei licenziamenti e un reddito di emergenza. Nondimeno, proprio l'avanzamento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 è stato messo a dura prova dalla pandemia invertendo la tendenza positiva ad alcune sfide significative per la coesione europea e per lo sviluppo sostenibile.

Il lavoro ripercorre i diversi aspetti legati a questo stato di cose e, come accennato nell'introduzione, si sofferma su piani diversi, mostrando coordinate concettuali di riferimento (*cassetta degli attrezzi*) nella prima parte e descrivendo dinamiche specifiche e relative criticità (*bussole*) nella seconda. Al fine di concludere la trattazione, gli autori propongono a seguire un breve glossario con alcune delle parole chiave di riferimento per i capitoli trattati.

La prima parte, più generale e introduttiva, richiama concetti, indicatori e dinamiche che hanno avuto un certo peso per la stessa genesi del tema della sostenibilità. Si ricordano alcuni dei concetti di riferimento.

**Rischio:** il significato attribuito al rischio si sviluppa secondo diverse linee direttrici che qui costituiscono le precondizioni da cui emerge il tema della sostenibilità (nelle sue diverse accezioni). Beck, in particolare, fa riferimento al modo sistematico di affrontare i pericoli e le insicurezze legate alla stessa modernizzazione, caratterizzata da massima fiducia nella razionalizzazione tecnologica, sottovalutando il progressivo mutamento dello stesso assetto sociale, con nuove condizioni di vulnerabilità (nuove povertà, nuovi rischi sociali, ecc.), inedite trasformazioni di biografie e stili di vita, ridefinizione delle strutture di potere e di influenza, fino alla rielaborazione della stessa definizione di conoscenza. La crisi ecologica entra, così, al centro delle riflessioni e lo stesso termine *rischio* viene ridefinito da Giddens, distinguendo tra rischio esterno e fabbricato, ovvero dovuto all'intervento dell'uomo su dinamiche e condizioni strutturali.

**Incerteza:** l'idea che il rischio sia direttamente collegato all'azione umana in condizioni di incerteza o di limitata conoscenza produce una serie di conseguenze. Laddove in precedenza si pensava a spiacevoli effetti collaterali e fenomeni rari, imprevedibili ma gestibili, emerge l'idea di un rischio costante, direttamente o indirettamente legato all'intervento dell'uomo, con la conseguente responsabilità che ne deriva. Il legame tra rischio, incerteza (caos, anche nel suo significato matematico di esito imprevedibile) e riflessività descrive una collettività che inizia a riflettere individualmente e socialmente su di sé e sugli impatti di quanto realizza, sempre più preoccupata per il proprio futuro e per la sicurezza.

**Riflessività:** la riflessività è la capacità di riflettere sui potenziali effetti perversi (nel duplice senso di negativi e non voluti) delle azioni, modificandole in corso d'opera. Si diviene consapevoli di come la crescente modernizzazione possa essere anche nociva, producendo effetti negativi, dall'inquinamento alla presenza di nuove malattie, povertà (anche educativa e digitale), progressivo isolamento, ecc. D'altronde, i fenomeni di cui si parla sono il frutto dell'attività umana. Questa sorta di introspezione riflessiva può a sua volta modificare le stesse attività pianificate alterando il corso stesso della modernizzazione. Le preoccupazioni sociali portano, quindi, a una maggiore regolamentazione e persino all'abbandono di alcuni piani di espansione. Questa maggiore critica alle moderne pratiche industriali avrebbe portato a quello che è stato definito come lo stato di modernizzazione riflessiva e, successivamente, a concetti come la sostenibilità e il

principio di precauzione che si concentrano su misure preventive per ridurre i livelli di rischio.

**Pilastri:** il tema della sostenibilità viene, sin da subito, declinato su almeno tre direttive, definite poi come i “pilastri” della sostenibilità: ambiente, economia, società. Sul piano ambientale, si mira a realizzare uno sviluppo orientato da un uso responsabile delle risorse disponibili; la *sostenibilità economica* mira a garantire la capacità di generare reddito e lavoro nel futuro. La *sostenibilità sociale*, qui focus tematico, fa riferimento alla necessità di uno sviluppo che garantisca equità, accessibilità, partecipazione, condivisione, identità culturale e stabilità istituzionale.

Le politiche europee mirano all'integrazione tra sviluppo economico, sociale e ambientale, in modo che i relativi presupposti siano coerenti e si rafforzino reciprocamente il più possibile, mantenendo condizioni intergenerazionalmente sostenibili nel lungo periodo. La letteratura che fa riferimento alla sostenibilità, in generale, si caratterizza per il riconoscere la necessaria interdipendenza dei tre piani (sebbene il dibattito sulla possibilità di integrarli e considerarli congiuntamente sia aperto e problematico).

**Modello Sociale Europeo:** la realizzazione di un Modello Sociale Europeo si scontra con una serie di limiti legati a retaggi culturali, condizioni contestuali e priorità politiche definite su base nazionale. La proposta un unico modello sociale di riferimento per l'Unione Europea ha certamente avviato un processo di omogeneizzazione di condizioni e attivazione di istanze orientate all'isomorfismo istituzionale, accelerate per certi versi dalla Pandemia, evitando in alcuni casi le derive peggiori sul piano dei rischi sociali e iniquità socioeconomiche strutturali. Nondimeno, difficile parlare di un Modello Sociale o di Welfare che accomuni i diversi Stati Europei. Tenendo conto di queste condizioni, il testo analizza – nelle sezioni orientate alla comparazione sovra-nazionale – la caratterizzazione dei già noti modelli di welfare, recentemente ridefiniti come Modelli Sociali Europei.

La seconda parte del lavoro si concentra su condizioni peculiari, studi di caso e proposte operative riferite al raggiungimento di un equilibrio tra i piani ambientale, sociale, economico. Qui il riferimento specifico alla sostenibilità ambientale e il legame circolare con quella sociale si fa via via più significativo. Emergono, in questo senso, i seguenti temi o parole-chiave.

**Pandemia:** la pandemia da SARS-CoV-2 ha certamente comportato una sfida enorme alla sostenibilità, da tanti punti di vista. Viene qui analizzata dal punto di vista degli effetti socio-economici derivati e come causa principale dell'incremento delle condizioni di povertà, intolleranza, iniquità. Gli effetti dell'infezione hanno inciso anche sulle nuove povertà,

sull'incremento della mortalità, garanzia del diritto all'istruzione e disuguaglianze di genere. Il testo descrive sia gli esiti emersi da dati di survey e indagini statistiche in Italia e Europa (nella prima parte), sia il peso della normativa emergenziale nella capacità di rispondere a crisi di questa natura, del tutto inedita per consapevolezza e comunicazione mondiale (nella seconda parte).

**Civiltà termofossile:** dopo il 1945 è stato il susseguirsi di incidenti, principalmente in mare e legati agli idrocarburi, a suscitare l'interesse generale e a condurre alla decisione di organizzare una conferenza mondiale sull'ambiente. A livello di istituzioni internazionali si inizia a parlarne a Stoccolma, con la prima conferenza delle Nazioni Unite sulla protezione dell'ambiente naturale, svoltasi dal 5 al 16 giugno 1972.

Da Stoccolma ad oggi molte conferenze sul clima e sull'ambiente si sono impantanate nell'astrazione testualista e nominalista, dunque senza avere reale contezza dei comportamenti effettivi delle persone e senza garantire un reale sviluppo sostenibile. Vi sono anche difficoltà nell'individuazione di una definizione condivisa di *sostenibilità*, sia per la forte componente fisico-ambientale che porta in sé (il che evoca saperi di tipo ingegneristico) sia per l'enfasi data a questioni finanziarie (che rimandano all'*expertise* economica). Un modo per sopperire a tale indeterminatezza può derivare dal confronto fra saperi esperti e "saperi profani", avendo maggiore considerazione per le conoscenze della gente comune, dei cittadini. Resta comunque aperta la questione del ruolo delle scienze umane e sociali – e più in generale dell'intera cultura scientifica contemporanea – rispetto al cambiamento climatico o ad altri problemi legati allo sviluppo tecnologico. Il profondo mutamento nel rapporto fra popolazioni e ambiente è dimostrato da un utilizzo delle risorse naturali sempre più distruttivo. Oggi l'agricoltura usa a livello mondiale il 70% dell'acqua disponibile, in taluni Paesi anche il 95%, ma l'acqua lascia comunque dei sali sul terreno che ne riducono la fertilità; oltre ad essere, quella attuale, una *civiltà termofossile*, ossia quasi interamente dipendente dall'utilizzo di combustibili fossili che non potranno essere ricostituiti e che hanno già evidenziato una dirompente forza inquinante. L'ecologia, l'economia, la politologia, la teoria dei movimenti e delle organizzazioni si intersecano, dunque, con temi quali la mobilità, la segregazione residenziale, l'immigrazione, la povertà, la partecipazione che rappresentano alcuni degli ambiti di ricerca della sociologia dell'ambiente e del territorio, utili per evidenziare una crescita delle città segnata dal deterioramento della qualità della vita umana e dalla crescita della marginalità sociale a seguito di un'espansione delle disuguaglianze fra individui e fra Stati.



**Territorio come patrimonio:** il territorio è inteso come costruito analitico che si compone di un insieme di condizioni ambientali, ovvero di risorse effettive, di una rete di soggetti locali che operano al suo interno, e dei processi interattivi che si instaurano fra l'ecosistema e la rete locale. È dunque leggibile come artefatto culturale e sedimento naturale, costituendo l'esito delle azioni e delle pratiche sociali attivate dai differenti attori sociali, pubblici e privati.

In quest'ottica, ciò che rende possibile la reciproca valorizzazione delle componenti territoriali e delle risorse socio-culturali di un'area, stimolando la crescita dell'identità locale e favorendo i processi di sviluppo locale, è insomma il capitale sociale territoriale, cioè l'interrelazione esistente fra le diverse specificità di un territorio, vale a dire il particolare processo di integrazione fra queste e l'insieme delle risorse fisico-naturali proprie di un'area. L'avvio di questo processo garantisce lo stabilirsi di profondi legami fra componenti tangibili e intangibili di un contesto territoriale, sollecitando nei soggetti locali – che cominciano ad acquisire consapevolezza delle risorse ivi presenti e delle potenzialità connesse alla loro utilizzazione – una risposta collettiva fondata su rapporti dinamici fra soggetti, luoghi, istituzioni e risorse territoriali. Il territorio diventa, pertanto, il frutto di una volontà collettiva di agire in comune per la costruzione di progetti condivisi capaci di riprodurre il capitale territoriale e conservare l'identità dell'area.

## *Gli autori*

**Marta Basile** è dottoranda di ricerca in Scienze politiche presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania. Il suo ambito di ricerca è la sociologia del diritto e della devianza, con un particolare interesse per i diritti dei minori e i diritti umani.

**Carlo Colloca** è professore associato di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Catania, dove insegna Analisi sociologica e metodi per la progettazione del territorio e ricopre l'incarico di Presidente del CdLM in Politiche e Servizi Sociali. È Delegato del Rettore presso la Prefettura di Catania per le attività dell'Osservatorio metropolitano per la prevenzione e il contrasto delle povertà educative e della devianza minorile. È componente del Direttivo della Sezione di Sociologia dell'Ambiente e del Territorio dell'Associazione Italiana di Sociologia. Dal 2014 collabora con il Team G124 promosso dal sen. arch. Renzo Piano per il progetto «sulle periferie e la città che sarà». Tra le pubblicazioni più recenti si ricorda con FrancoAngeli la co-curatela del numero monografico di *Sociologia urbana e rurale* dal titolo: «Migrazioni e nuove territorialità».

**Rosario D'Agata** è professore associato di Statistica sociale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania. I suoi principali campi di ricerca vertono sullo studio delle povertà e delle disuguaglianze, analisi delle reti applicata ai social media, immigrazione, gender studies, analisi del comportamento politico ed elettorale. Da un punto di vista metodologico, i principali interessi si concentrano su Multilevel models, Social Network Analysis, Bayesian Networks, analisi del contenuto testuale e metodi di classificazione.

**Deborah De Felice** insegna Sociologia del diritto e della devianza presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania. I suoi principali campi di studio e ricerca riguardano i procedimenti decisionali in contesti giudiziari, con particolare attenzione all'ambito minorile, alle vulnerabilità, ai *children migration* e ai processi di implementazione dei diritti dei minorenni.

**Simona Gozzo**, Phd in Sociologia e metodi delle scienze sociali, è professore associato in Sociologia generale, membro del Consiglio di Dottorato, Delegata alla ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali di Catania. Componente del consiglio scientifico AIS per la sezione di metodologia, ha svolto diverse ricerche su partecipazione, integrazione, dinamiche relazionali, coesione sociale, disuguaglianze e progettazione delle politiche sociali. Sul versante metodologico, è esperta nell'applicazione della *Network Analysis* e dell'*automatic content analysis*. Tra le numerose pubblicazioni ricordiamo “Les dynamiques multiformes de la cohésion européenne et la crise pandémique” in *Métamorphoses de la sociabilité* (Mimésis, 2022) e *Le condizioni della coesione. Micro-macro links per un processo da governare* (FrancoAngeli, 2019).

**Licia Lipari** è dottoressa di ricerca in Sociologia e ricercatrice di Sociologia dell'ambiente e del territorio presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Catania. Esperta nell'uso dei programmi di rappresentazione cartografica (GIS) e nell'analisi territoriale dei fenomeni sociali, svolge attività di didattica e di ricerca con attenzione ai seguenti temi: i cambiamenti urbano-metropolitani, la mobilità e le nuove forme di esclusione sociale delle popolazioni vulnerabili nelle città contemporanee. Tra le sue pubblicazioni recenti *La formazione delle aree metropolitane mediterranee costiere. Il caso studio dell'area metropolitana dello Stretto di Messina nel Sud Italia* (con M. Colleoni, 2023, *Sociologia e Ricerca Sociale*).

**Valentina Pantaleo**, PhD in Scienze politiche, è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Catania. Studiosa di *disaster studies*, si interessa delle diverse forme di vulnerabilità socio-territoriale e dei processi di rigenerazione urbana con particolare riferimento ai meccanismi che presidono alla sostenibilità sociale e ambientale all'interno dei diversi regimi di welfare.

**Federica Ragusa** è dottoranda al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali di Catania e assistente sociale specialista presso il Distretto Sociosanitario 14. Laureata in Programmazione e Gestione delle Politiche e dei Servizi Sociali, ha conseguito un master di secondo livello in Metodologia e Tecniche avanzate di Ricerca Sociale presso l'Università Sapienza di Roma ed è stata borsista di ricerca al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali di Catania. Interessata al tema dell'inclusione sociale, è attualmente impegnata in una ricerca sulle pratiche di gestione relative alle politiche di contrasto alla povertà in Italia e Spagna. Tra le sue ultime pubblicazioni “Dinamiche di integrazione europea”, in Aa.Vv. (a cura di), *Big Data e processi decisionali. Strumenti per l'analisi delle decisioni giuridiche, politiche economiche e sociali* (Egea, 2020).

---

## Percorsi di ricerca

diretta da R. Grimaldi - Dipartimento di Scienze dell'educazione e della  
formazione, Università degli Studi Torino

---

### *Ultimi volumi pubblicati:*

CARLO CAPELLO, *Antropologia della persona. Un'esplorazione.*

DAVIDE PORPORATO, *Miti, riti, cibi della montagna occitana.*

CRISTINA COGGI, ROSA BELLACICCO (a cura di), *Per l'inclusione. Fondamenti, azioni e ricerca per ambienti di apprendimento e di socializzazione flessibili e plurali* (disponibile anche in e-book).

MARIA ADELAIDE GALLINA, *L'illusione in una sostanza. Storie di vita e rappresentazioni di dipendenza.*

DAMIANO FELINI, ROBERTO TRINCHERO (a cura di), *Progettare la media education. Dall'idea all'azione, nella scuola e nei servizi educativi.*

RENATO GRIMALDI (a cura di), *Metodi formali e risorse della Rete. Manuale di ricerca empirica.*

ANDREA OSTI (a cura di), *Sguardi connessi. Prospettive sull'immagine e il mondo digitale* (disponibile anche in e-book).

FLAVIO BORASO, RENATO GRIMALDI, STEFANO COLOMBI, MARIA ADELAIDE GALLINA (a cura di), *In azione contro il Covid. Storie di cura e di resilienza* (disponibile anche in e-book).

EMANUELA GUARCELLO, *Scuola, carattere e skills. Dal gusto al giudizio.*

MARIA ADELAIDE GALLINA (a cura di), *Dal bullismo al cyberbullismo. Strategie socio-educative.*

ERMINIA ARDISSINO, CRISTINA COGGI, MARISA PAVONE (a cura di), *Ricerca e didattica per la scuola dell'infanzia. Contributi per la formazione dei docenti* (disponibile anche in e-book).

LORENZO DENICOLAI, *Mediantropi. Introduzione alla quotidianità dell'uomo tecnologico.*

VALERIA PANDOLFINI, *Il sociologo e l'algoritmo. L'analisi dei dati testuali al tempo di Internet.*

LAURA BONATO, *Antropologia della festa. Vecchie logiche per nuove performance.*

ROBERTO TRINCHERO, *Costruire, valutare, certificare competenze. Proposte di attività per la scuola* (disponibile anche in e-book).

SIMONA TIROCCHI, *Sociologie della Media education. Giovani e media al tempo dei nativi digitali.*

ROBERTO TRINCHERO (a cura di), *Gli scacchi, un gioco per crescere. Sei anni di sperimentazione nella scuola primaria* (disponibile anche in e-book).

DANIELA MACCARIO (a cura di), *ESST: nuove traiettorie educative. Per un profilo formativo e professionale dell'Educatore per lo Sviluppo Sociale del Territorio* (disponibile anche in e-book).

MARIA ADELAIDE GALLINA, VALENTINA ROSSO, *Oltre la pandemia*. Progetti e risorse per l'inclusione scolastica e sociale (disponibile anche in e-book).

MARIA ADELAIDE GALLINA, SIMONA AMEGLIO (a cura di), *Persone, processi e contesti inclusivi*. Il Centro Diurno del CISA Asti Sud come spazio di conquista umana e sociale (disponibile anche in e-book).

ALESSANDRO DE CESARIS (a cura di), *Vite digitali*. Essere umani nella società del XXI secolo (disponibile anche in e-book).

FEDERICO ZAMENGO (a cura di), *Senso e prospettive del lavoro di comunità*. Sguardi interdisciplinari attraverso le voci del territorio (disponibile anche in e-book).

SIMONA GOZZO, *Le condizioni della coesione*. Micro-macro links per un processo da governare.

CRISTINA COGGI (a cura di), *Innovare la didattica e la valutazione in Università*. Il progetto IRIDI per la formazione dei docenti (disponibile anche in e-book).

LIA ZOLA (a cura di), *Ambientare*. Idee, saperi, pratiche.

RENATO GRIMALDI, *Comunità di collina: un sistema di sistemi* (disponibile anche in e-book).

REDI SANTE DI POL, CRISTINA COGGI (a cura di), *La Scuola e l'Università tra passato e presente*. Volume in onore del Prof. Giorgio Chiosso (disponibile anche in e-book).

MARIA ADELAIDE GALLINA, MARCO GONELLA (a cura di), *Proteggere la salute nell'esperienza della malattia oncologica*. Prospettive transdisciplinari di cura tra scienze mediche e psico-sociali (disponibile anche in e-book).

BARBARA BRUSCHI (a cura di), *Ludodigitalstories*. Un progetto per raccontare storie alla comunità.

GIAN LUIGI BRAVO, *Italiani all'alba del nuovo millennio*.

SIMONA MARIA CAVAGNERO, MARIA ADELAIDE GALLINA (a cura di), *Nidi d'infanzia: risorse socio-educative e ruolo delle famiglie*. Uno studio sul territorio di Grugliasco (disponibile anche in e-book).

ALBERTO PAROLA, DANIELA ROBASTO, *Sperimentare e innovare nella scuola*. Strategie, problemi e proposte mediaeducative.

MARIA ADELAIDE GALLINA, TECLA RIVERSO (a cura di), *Modelli culturali, socio-educativi e linguaggi*. Riflessioni sul pensiero di Emanuele Rivero (disponibile anche in e-book).

GIANLUIGI MANGIAPANE, ANNA MARIA PECCI, VALENTINA PORCELLANA (a cura di), *Arte dei margini*. Collezioni di Art Brut, creatività relazionale, educazione alla differenza.

FEDERICA LARCHER (a cura di), *Prendere decisioni sul paesaggio*. Sperimentazione interdisciplinare per la gestione del paesaggio viticolo.

ELENA SCALENGHE (a cura di), *Stages transfrontalieri nella formazione degli insegnanti*. Riflessioni sulle pratiche pedagogiche (E-book).

LIA ZOLA, *Lo sciamano in vetrina*. Revival, autenticità, reinvenzione.

RENATO GRIMALDI (a cura di), *Valori e modelli nello sport*. Una ricerca con Stefania Belmondo nelle scuole dei Piemonte.

SILVANO MONTALDO, PAOLA NOVARIA (a cura di), *Gli archivi della scienza*. L'Università di Torino e altri casi italiani (disponibile anche in e-book).

LAURA BONATO, *Tieni il tempo*. Riti e ritmi della città.

LIA ZOLA (a cura di), *Memorie del territorio, territori della memoria* (disponibile anche in e-book).

# I leader migliori non perdono mai il gusto di apprendere



Sono superiori ad ogni aspettativa i vantaggi conseguibili mettendo alla prova nuovi approcci e cogliendo nuove idee. Il nostro impegno è selezionare e proporre ai leader e ai manager italiani l'offerta più autorevole di riflessioni, strumenti e casi per ispirarsi professionalmente e contribuire alla crescita propria e della propria organizzazione.

**Prendetevi il tempo per arricchire il vostro percorso di carriera** scorrendo nelle nostre proposte tutti i temi che possono aiutare le imprese a rinnovarsi con creatività.



Scoprite il nostro catalogo:

**Management. Finanza & Amministrazione. Marketing, Pubblicità, Comunicazione, Vendite. Operations. Hr...**

Più di 100 novità e oltre 800 titoli  
nel più ricco catalogo, scaricabile e sfogliabile gratuitamente:

[www.francoangeli.it/cataloghi](http://www.francoangeli.it/cataloghi)



Partecipate alla comunità di manager e professionisti che approfitta regolarmente dei nostri aggiornamenti:



Seguici in rete



Sottoscrivi i nostri feed RSS



Iscriviti alle nostre newsletter

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/opinione](http://www.francoangeli.it/opinione)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835167181

I lavori qui presentati si riferiscono a strumenti, teorie e analisi su dati riconducibili al tema della sostenibilità sociale, adottando differenti punti di vista tutti orientati da una comune volontà definitoria e ottica disciplinare. Il taglio è, infatti, prevalentemente sociologico. I saggi raccolti nel volume sono pensati per accompagnare il lettore nel percorso conoscitivo, permettendo diverse chiavi di lettura e incrociando specifiche dimensioni. L'analisi, di carattere prevalentemente teorico, si alterna su due sezioni. La prima distingue il piano della sostenibilità sociale dagli altri 'pilastri' della sostenibilità e da quello della coesione, individuandone gli indicatori di riferimento nel contesto dell'Europa occidentale. La seconda è dedicata alle 'morfologie' della sostenibilità sociale. Un'ulteriore chiave di lettura distingue i lavori tenendo conto del livello di tematizzazione, contestualizzazione e specificità.

Rispetto alla *tematizzazione*, la prima sezione è orientata a fornire una sorta di *cassetta degli attrezzi* per comprendere, analizzare e studiare le dinamiche definite, mentre la seconda sezione fornisce specifiche *bussole* o coordinate. La *dimensione contestuale*, invece, richiama alla struttura del volume che procede dal generale al particolare, in termini di ambito di analisi. Infine, la prima sezione mira a descrivere e rilevare dati e indicatori di riferimento mentre la seconda pone particolare attenzione a temi specifici (normativa pandemica, diritti dell'infanzia, territorio) e aree delimitate, rispetto alle quali si definiscono condizioni peculiari, descrivendone esiti e sviluppi.

**Simona Gozzo** insegna Sociologia generale presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali di Catania, si occupa di metodologia della ricerca sociale e ha svolto diverse ricerche su coesione sociale, integrazione, dinamiche relazionali e progettazione delle politiche sociali. Sul piano metodologico, è particolarmente interessata alla *Network Analysis* e all'analisi automatica del contenuto. Tra le numerose pubblicazioni ricordiamo, per affinità al tema qui trattato, *Le condizioni della coesione. Micromacro links per un processo da governare* (2019).