

DISUGUAGLIANZE

ALLA RICERCA DI UN VACCINO



SOMMARIO

Sommario

Cos'è Rischiera	1
Il progetto	2
La struttura del documento	4
Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	5
DisUguaglianze e territorio	10
DisUguaglianze Sanità	16
L'accesso ai vaccini	22
La disUguaglianza della qualità dell'aria	25
DisUguaglianze infrastrutturali	31
DisUguaglianze e disAbilità	35
La questione migratoria	38
La situazione carceraria	44
L'inclusione sociale	50
La disUguaglianza formativa	54
Conclusioni	56

Cos'è Rischiera

Rischiera è una comunità di amici, professionisti nei diversi settori impegnati nel sociale, alla ricerca della Verità per condividerla con gli altri, senza particolarismi né interessi personali, in modo da dare speranza.

La missione è quella della “diaconia della cultura”: pensare, riflettere, interrogarsi.

Perché pensare, riflettere ed interrogarsi può generare:

- idee competenti, creative, coraggiose, concrete, sostenibili e cristiane, attraverso il confronto costante con la Dottrina Sociale;*
- azioni sia di carattere locale quanto globale.*

Rischiera si basa sulla modestia, la collaborazione, la liberalità nel comunicare il sapere, l'esigenza di accogliere i più fragili, l'ascolto, la libertà di pensiero e la responsabilità.

Tutto ciò riconoscendo il carisma specifico e quindi potenziando l'idea di rete, di network e costituendo una comunità di valori che raccordi e crei sinergie per il cambiamento.

Il progetto

*RISCHIARA ha utilizzato questo periodo caratterizzato dall'emergenza pandemica per **mettere a fattor comune** le riflessioni che ciascuno ha sviluppato nell'ambito della propria vita individuale, domestica, lavorativa e professionale.*

*La composizione eterogenea di RISCHIARA, relativamente all'età, alle esperienze individuali e alle attività professionali dei partecipanti, rappresenta un **"capitale sociale"** che ha permesso di raccogliere contributi in diversi ambiti.*

*Questa condivisione di pensieri e di esperienze ha permesso di analizzare la situazione attuale e dare origine a **proposte ragionate e concrete** per valorizzare in positivo le lezioni apprese da questa crisi.*

*In particolare, è stato rilevato che **la crisi pandemica ha acuito le disuguaglianze** che già di per sé "mettono a rischio lo sviluppo socioeconomico a lungo termine e generano violenza, malattie e degrado ambientale"¹.*

È noto infatti che le disuguaglianze aumentano nei periodi di crisi e, in particolare, in una crisi di questa portata.

Nel mondo del lavoro "formale" tendono a divaricarsi le situazioni di chi è tutelato (chi ha un lavoro che garantisce comunque uno stipendio, chi è in pensione, ecc.) da coloro la cui retribuzione è strettamente dipendente dall'attività svolta (le partite IVA, i collaboratori ecc.). Per molti di questi, se già a basso reddito, si prefigurano condizioni di "nuova povertà", sempre più dipendenti da ammortizzatori sociali.



*La crisi colpisce soprattutto chi aveva condizioni di lavoro **"non formali"** (lavoro precario, lavoro nero, attività saltuarie ...) e in generale le fasce più deboli della società.*

Le reazioni che notiamo intorno a noi sono contrastanti: da un lato aumenta l'indifferenza al problema, perché la precarietà della propria situazione porta spesso a comportamenti di difesa e individualismo; dall'altro notiamo esempi positivi di condivisione, solidarietà e di supporto alle molteplici situazioni di difficoltà economica e di emarginazione sociale.

¹ UN75 – I grandi temi: disuguaglianza, come colmare il divario

Ci è richiesto un impegno particolare soprattutto di fronte a tutte quelle situazioni di irregolarità o regolarità borderline che caratterizzano il nostro tempo.

La coesione sociale si regge anche su tali aspetti che oggi vengono a mancare.

L'obiettivo del progetto è quello di collaborare nel tentativo ambizioso di ridurre «concretamente» le ineguaglianze e le disparità in materia di opportunità, reddito e potere, attraverso un processo che parte dall'analisi delle varie disuguaglianze, di valorizzazione delle proposte e un monitoraggio per verificare i risultati raggiunti.

La struttura del documento

Il presente documento è concepito quale «living document» per riportare le disuguaglianze “man mano” analizzate.

Nel corso del nostro lavoro abbiamo raccolto contributi su alcuni specifici argomenti che ci sembrano importanti per analizzare, creare consapevolezza e cercare soluzioni al tema delle disuguaglianze.

I contributi sono il portato delle esperienze individuali dei partecipanti e della loro attività e riflettono punti di vista eterogenei. Essi non esauriscono i possibili temi di analisi, né vogliono indicare un’eventuale priorità: riflettono semplicemente le professioni e le competenze dei partecipanti al lavoro.

Questa diversità, fonte di ricchezza di analisi e di punti di vista, non impedisce di cogliere il senso e lo scopo del nostro documento: [chiedere che ogni politica ed ogni intervento che verranno messi in campo – ed a maggior ragione in ambito PNRR - siano valutati anche in termini di riduzione delle disuguaglianze.](#)

L’occasione del PNRR e la potenziale disponibilità di risorse da utilizzare per progetti con un forte contenuto di novità, ci invitano a portare le considerazioni e le analisi del nostro lavoro all’attenzione dei decisori.

Gli interventi descritti nel nostro documento, finalizzati alla diminuzione delle disuguaglianze, possono trovare nelle “pieghe” del PNRR le risorse economiche e, soprattutto, la consapevolezza per essere affrontati.

Il documento sarà propedeutico per verificare, nel tempo, gli impatti dei provvedimenti su ciascuna delle disuguaglianze individuate.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il PNRR è una occasione importante e probabilmente irripetibile per l'Italia. Per questa ragione è importante usarla bene e 'strategicamente'. Sarebbe certamente necessario che dal piano emergesse una lettura complessiva della società, che invece rimane poco evidente (nonostante il titolo del primo capitolo del piano).

Lo stesso elemento di 'resilienza' appare in chiaroscuro: è come se volessimo 'ritornare a uno stato', e del resto tutti sembriamo ansiosi di poter riprendere il percorso in cui eravamo. Non ci si chiede se questo percorso precedente fosse bene indirizzato.... la parte dedicata alle 'riforme' rimane all'interno di un sentiero completamente confermativo, senza riuscire ad andare oltre al politically correct (cfr il paragrafo sulla riforma fiscale). Il tema chiave del PNRR sembra più che altro la competizione tra i vari 'portatori di interessi' (che – si sa – contano ben più dei titolari dei diritti) e la difesa di una più favorevole ripartizione della 'grande torta'; molto più su un necessario 'cambio di paradigma' nel modello di sviluppo.

Nel grande e poco navigabile insieme dei progetti e delle priorità (è noto che avere 100 priorità è come non averne nessuna) occorre cercare di vedere al di là del testo quella che sembra essere l'ispirazione prevalente: magari tutto il resto è anche citato ma leggendo nell'insieme uno prova a capire dove sono le cose che realmente contano per chi ha scritto il piano: "perché, dov'è il tuo tesoro, là sarà anche il tuo cuore".

L'ultimo commento generale è questo: si possono spendere molte risorse per progetti concepiti come se fossimo isolati nel mondo... Ma non è così. Se non radichiamo il modello di società in cui crediamo in una prospettiva globale, forse non andremo lontano, e lasceremo da parte ogni lettura delle interazioni tra le politiche (quelli che in gergo si chiamano gli 'spillover'), i diritti di ogni persona ("di tutti gli uomini e di tutto l'uomo"), del fatto che il pianeta è veramente la nostra casa comune. Su queste basi, pochi commenti specifici, sicuramente manchevoli di qualcosa.

I TEMI

Sulla base di questa premessa, di seguito si riportano alcuni commenti introduttivi su temi specifici.

I diritti

All'interno di una prospettiva sempre abbastanza limitativa, si pone pochissima attenzione a tutte le misure di accompagnamento ai diritti. Viviamo in un paese nel quale per esigere quello che ci spetta dobbiamo attraversare percorsi burocratici dagli esiti e dalle modalità incerte. Questo colpisce principalmente le persone più vulnerabili e meno

attrezzate. Da notare il 'peccato originale' solo poi parzialmente corretto, di incardinare la gestione RdC nell'INPS; e di non riuscire mai ad articolare bene la distinzione tra politiche attive del lavoro e welfare. La riflessione su tutto questo è stata sviluppata nel mondo Caritas (vedi ad esempio la seconda parte dell'ultimo rapporto di Caritas Roma).

Attenzione alle disuguaglianze

Se le disuguaglianze sono 'il' problema della nostra società, sarebbe utile che ad esse fosse dedicata molta maggiore attenzione. Tra l'altro, deve essere posta maggiore attenzione a tale problema nel contesto della rivoluzione digitale (che è uno dei principali driver delle disuguaglianze) e della transizione verde.

Di questi temi, il piano dà una lettura parziale e ancora limitativa. Ad esempio "Per l'Italia, la drastica riduzione delle disuguaglianze territoriali, generazionali e di genere" non esaurisce assolutamente il tema delle disuguaglianze orizzontali, e non tocca minimamente quello delle disuguaglianze verticali. Il tema della 'giusta transizione' corre il forte rischio di essere sviluppato in termini puramente 'tecnologici': dimensione certamente fondamentale, ma che non può essere disgiunta dalla dimensione 'sociale'. Questa attenzione sembra invece molto limitata: si sviluppano progetti come 'silos' e non si coglie il senso del percorso di sviluppo sostenibile proposto dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (vedi oltre). Molte sono le aree in cui dovrebbe emergere il tema della disuguaglianza, tra cui anche quello – già citato – della riforma fiscale.

La scuola

Il tema della povertà educativa è un tema assolutamente emergente, così come è sempre più chiaro il fatto che la scuola, e la scuola pubblica in particolare, rappresenta 'il' presidio di convivenza e il luogo in cui si combattono dall'infanzia le disuguaglianze che verranno. Forse occorre andare oltre al cablaggio degli edifici scolastici, e l'interazione scuola/impresa (con altre cose che a occhio sembrerebbero per lo più ancora tutte da sviluppare). Di questo parlano Forum D&D e ASVIS, sottolineando l'insufficienza dell'attenzione riservata a temi chiave come povertà educativa e dispersione scolastica.

Le infrastrutture

Certo, sono un modo 'facile' per spendere. Ma siamo sicuri che abbiamo bisogno del ponte sullo stretto? Quello che sappiamo invece è che la lobby del ponte sullo stretto è stata, nonostante tutto, abbastanza forte da 'metter dentro'. Incerta la forza della lobby di 'Roma Nord', che non è riuscita a far finanziare veramente il collegamento 'su ferro' verso il centro. Da notare che la cosa non riguarda chi ha mezzi propri, ma chi usa i mezzi pubblici... persone con bassi redditi e migranti. Interessante il dossier di Legambiente su questo tema: infrastrutture utili e meno utili se non dannose.

UN PIANO 'ITALOCENTRICO'?

Il PNRR è un piano di spesa rivolto al nostro paese. Ma sarebbe un gravissimo errore concepirlo in maniera avulsa dalla più ampia prospettiva di sviluppo sostenibile proposto dalle Nazioni Unite con la dichiarazione Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Esso appare nel piano nazionale in forma estremamente limitata, certo non nei termini di piena adesione all'interconnessione tra sostenibilità ambientale, sociale ed economica, ma per lo più concepito in termini di 'transizione tecnologica (cfr. p. 13), e con un paragrafo destinato alla compliance con gli SDGs. (p.41). Rimane del tutto assente la prospettiva di trasformazione proposta a livello dei principi dell'Agenda 2030: il principio del 'non lasciare indietro nessuno', o dell'ancoraggio ai diritti umani. Questo lascia delle tensioni nello sviluppo di tematiche specifiche (vedi sopra), e tende a ignorare completamente la dimensione dell'impatto delle politiche a livello globale.

Esistono molti temi che dovrebbero essere esaminati: il commercio estero e il tema dell'organizzazione delle filiere non può essere misurato solo sull'eccellenza del made in Italy, quando esistono evidenze del potenziale che la delocalizzazione produttiva e gli accordi commerciali hanno nel promuovere la costruzione di una economia giusta, basata sul rispetto dei diritti e sui principi della sostenibilità in altre aree del pianeta.

La stessa responsabilità deve essere esercitata nel sostenere il ruolo dell'Italia in una governance globale più giusta, anche fornendo il necessario contrappeso a pur legittimi ma a volte preponderanti interessi privati. Pensiamo agli attuali flussi di finanziamento pubblico nella ricerca farmaceutica a cui, a livello europeo, non si è stato in grado di fornire appropriate forme di compensazione in termini negoziali. Investimenti in questo settore (presenti nel PNRR) vanno senz'altro indirizzati alla costruzione di un sapere scientifico 'bene comune'. Non si può non citare a questo riguardo l'attuale proposta internazionale di sospensione dei diritti di proprietà intellettuale per quanto serve alla lotta contro la pandemia, chiedendo al nostro paese una posizione forte e coerente all'interno della prossima plenaria del WTO.

Ma vi sono numerosi esempi in cui il nostro paese deve spendersi per un modo più giusto, facendo valere il proprio peso a livello globale e in Europa. Qual'è ad esempio il ruolo dell'Italia per un mondo di pace, senza la quale – recita la dichiarazione delle Nazioni Unite – non può esserci sviluppo sostenibile? La questione trascende di sicuro il piano di spesa del PNRR (anche se certo non trascende la costruzione di un percorso di società che vogliamo per l'Italia del futuro). Un tema di cui senza dubbio occuparci è quello relativo alle armi che continuiamo a esportare nel mondo. Perché non utilizziamo il PNRR per avviare un processo di riconversione al civile delle produzioni di armi di cui

l'Italia è un grande produttore a livello globale? Oggi la percentuale di export bellico verso Paesi non liberi è tornata al 50%, un valore simile a prima della approvazione della legge n.185/90, che prevede il percorso di riconversione dal militare al civile: Art.1. Comma 3: "Il Governo predispone misure idonee ad assecondare la graduale differenziazione produttiva e la conversione ai fini civili delle industrie nel settore della difesa." Art. 8 comma 2,: "L'Ufficio [di coordinamento della produzione di materiali di armamento] contribuisce anche allo studio ed alla individuazione di ipotesi di conversione delle imprese, in particolare identifica le possibilità di utilizzare per usi non militari di materiali derivati da quelli di cui all'articolo 2, ai fini di tutela dell'ambiente, protezione civile, sanità, agricoltura, scientifici e di ricerca, energetici, nonché di altre applicazioni nel campo civile." (Vedi Sbilanciamoci, Rete Italiana Pace e Disarmo).

UN TEMA DI METODO: UN PERCORSO CONDIVISO

Su tante altre cose si potrebbe dire, e c'è chi lo ha fatto (casa, modelli di welfare, sanità pubblica, ...). Ma c'è il problema di 'far accadere le cose' (vedi su questo la nota del Forum Disuguaglianze & Diversità). Un elemento che va notato è la difficoltà di trovare spazi di concertazione/mediazione adeguati. Il modello che prevale più o meno dappertutto da parte dei decisori è invece quello di 'chiamata a discrezione' per conoscenza e stima personale, che non offre nessuna risposta 'di sistema alla necessità di una valorizzazione dei 'corpi intermedi', che non devono essere pensati soltanto come sussidiari nella fase di implementazione delle iniziative, ma anche e soprattutto promotori di una mediazione sociale ampia e della costruzione di una prospettiva di società condivisa – una visione del 'bene comune'.

Qui si rileva un grado di ambiguità anche nei termini usati: cos'è la 'società civile'? E' importante aprire spazi di dialogo con tutti gli attori della società, ma è importante ridefinire i ruoli e gli spazi di mediazione, in cui grandi aziende come ENI, ENEL, Leonardo, siedono a fianco di attori del privato sociale, oppure del settore associativo/no profit in contesti di consultazione della 'società civile': nulla contro il fatto che tutti dicano la loro ma siamo sicuri che tutte le priorità siano sempre convergenti? Nella popolare retorica del 'multistakeholderism' si assume che i diversi attori sociali rappresentino una platea omogenea e in qualche modo convergente. Accanto agli 'stakes' – gli interessi – ci piacerebbe invece vedere più rappresentati i 'rights' i diritti; e quella società civile che della promozione dei diritti in particolare trova il suo specifico.

Senza nulla di rivoluzionario, magari è utile adottare una definizione della società civile condivisa, ad esempio quella della Commissione Europea:

«Il concetto di organizzazione della società civile ricopre un ampio ventaglio di attori, con ruoli e mandati diversi. La definizione varia nel tempo e a seconda delle istituzioni e dei Paesi. Per l'Unione europea questa categoria comprende tutti gli attori non statali che, in una logica di imparzialità e non violenza, non perseguono fini di lucro e tramite i quali i cittadini realizzano obiettivi e ideali condivisi, siano essi politici, culturali, sociali o economici. Operanti in ambito locale, nazionale, regionale o internazionale, le OSC possono essere urbane o rurali, formali o informali. L'Unione, che dà valore alla diversità e alla specificità delle OSC, sostiene organizzazioni responsabili e trasparenti che sottoscrivono l'impegno per il progresso sociale e i valori fondamentali della pace, della libertà, dei pari diritti e della dignità umana». 12.9.2012 COM(2012) 492.

Il PNRR non prevede dei meccanismi di partecipazione (che invece vengono richiesti negli atti istitutivi dei vari strumenti finanziari dell'Unione, a partire dal Next Generation EU). I dispositivi concreti di partecipazione messi in campo fino ad ora sono estremamente limitati, secondo un paradigma un po' strumentale, simboleggiato dai famosi 'stati generali' convocati dalla Presidenza del Consiglio qualche mese fa: chi è stato convocato è contento perché vede un riconoscimento al proprio lavoro; chi rimane fuori cerca di essere chiamato la prossima volta. Ed in ogni caso è difficile vedere le tracce delle proposte effettuate, all'interno di una sintesi fatta in modo arbitrario e senza alcun tipo di mediazione orizzontale. Proprio in virtù di questo meccanismo di 'partecipazione a gettone' sono davvero poche le voci dissonanti, in grado di dialogare in modo esigente. In ogni caso le organizzazioni alla base hanno notevole difficoltà a far 'risalire' il proprio punto di vista, e nessuno ha la più pallida idea di che fine facciano i risultati dei lavori effettuati con tanta fatica.

Forse servirebbero invece dei luoghi di dialogo formali e continui, dove ci sia una rappresentanza ampia e legittima, e dove esista tempo e modo di far emergere le divergenze, trovare delle mediazioni ed arrivare a farne un input per le politiche pubbliche. Dove ci sono, questi spazi non hanno vita facile: vedi la triste vicenda del Consiglio Nazionale per la Cooperazione allo Sviluppo, e la non facile vicenda del Forum per lo Sviluppo Sostenibile (ospitato dal Ministero dell'Ambiente, con il mandato istituzionale di contribuire alla revisione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile. Sui temi relativi alle ragioni, spazi e opportunità di partecipazione della società civile si può vedere la riflessione di Caritas Italiana "Apriamo gli spazi. Ri-animiamo processi di costruzione partecipata delle politiche pubbliche" Dossier 61, Dicembre 2020).

DisUguaglianze e territorio

IN GENERALE

La terra è stata riempita dalla creazione di Dio (Sal 103, 24). Perché le cose create non solo esistessero, ma esistessero ordinatamente, adornate dalla Sapienza, e le opere costruite fossero degne di Dio. La Sapienza di Dio manifesta se stessa e il Padre attraverso la propria immagine, impressa nelle cose create. ... Dunque la terra intera è ripiena della sua conoscenza (S. Atanasio). Io, la Sapienza, possiedo la prudenza e ho la riflessione e la scienza (Pv, 8).

In Italia si è osservata forse più che in altri paesi europei, nelle ultime decadi, una progressiva [diminuzione della consapevolezza](#) che la Terra (nella morsa del consumo e della deforestazione globale), e dunque i suoli, siano sì la base fisica della vita e delle nostre attività, ma in fondo anche “della democrazia, perché il territorio lo abitiamo socialmente, e non è un tavolo da gioco dove i più lesti e senza scrupoli scaricano sulla collettività i costi delle scelte private” (Di Gennaro, 2018).

La Sapienza avrebbe la visione dell'insieme e delle connessioni tra le parti. Il nostro accelerato spezzettare la conoscenza ha portato gli specialisti in genere e forse gli economisti in particolare, che hanno in mano la programmazione delle scelte politiche, a lavorare soprattutto da soli.

Ma tutti i modelli che hanno usato non sono stati ovviamente in grado di prevedere le grandi crisi contemporanee, che infatti sono legate tra loro, non solo interne all'ideologia del mercato (G. Giraud, 2021); si potrebbe dire che la maggior parte degli economisti convenzionali costituisce un ostacolo alla ricostruzione ecologica e sociale delle nostre società?²

Tutti i [green deal](#) si reggono sul concetto che si possano disaccoppiare prelievo delle risorse naturali e crescita economica (possiamo crescere senza consumare risorse naturali?). L'Agenzia Europea per l'Ambiente ha appena confermato che questo non è possibile in economia.

Allora come fare? Cade tutto il castello della transizione ecologica?

Il 2020 sarà ricordato come l'anno della pandemia, l'anno in cui una malattia, come mai prima d'ora, ha messo in ginocchio il mondo globalizzato.

Il Covid-19 ha, comprensibilmente, monopolizzato l'attenzione di media e opinione pubblica.

² (cfr. l'incredibile pezzo di D. Siniscalco su Repubblica 24.12.20, Cinque strade per un debito, introverso nel solipsismo dei tecnicismi economico - finanziari).

Ci sono però *tre crisi connesse* e ancora più pericolose da considerare:

- i) ***l'anno appena concluso ha chiuso il decennio più caldo della storia (2011-2020), e forse l'anno più caldo mai registrato (pareggiando l'eccezionale 2016), con un aumento di temperatura di 1,25 gradi centigradi rispetto alla media del periodo pre-industriale (1850-1900). Per l'Europa poi è stato l'anno più caldo di sempre, con 1,6 gradi centigradi in più rispetto alla media del periodo 1981-2010 e con 0,4 gradi in più rispetto al 2019. E in Europa i paesi mediterranei sono i più esposti.***
- ii) ***la sesta estinzione di massa, guidata dalla trasformazione degli usi del territorio, sta confermando inarrestabile a livello globale, nella contraddizione tra i paesi sviluppati che **perdono biodiversità** per l'avanzare dei boschi negli spazi rurali abbandonati e quelli poveri che distruggono gli ecosistemi dei loro ambienti più pregevoli e ricchi di specie, per fare posto al regime post-coloniale dell'estrattivismo senza limiti.***
- iii) ***il grido della terra è sempre più il grido dei poveri con la crescita delle **differenze sociali interne** in tutti i paesi, ricchi e meno ricchi.***

DEFINIZIONE

Le disuguaglianze territoriali emergono ovunque vi sia contrapposizione o nulla considerazione dei corretti rapporti centro-periferia, dove il primo cresce e si alimenta ignorando progressivamente il resto.

Il nostro paese vive queste disuguaglianze in modo esplicito su livelli diversi, anche all'interno degli stessi ambiti regionali e territoriali:

- ✓ *Centro - Nord rispetto al Sud;*
- ✓ *Aree di crescita economica rispetto alle Aree interne, discriminate per istruzione, mobilità, salute;*
- ✓ *Città, grandi e piccole, rispetto alla Campagna; Urbanità vs. Ruralità;*
- ✓ *Pianura rispetto alla Montagna, che nel nostro paese in particolare serve (è a servizio!) delle aree più abitate per beni comuni essenziali e sempre più scarsi, come l'acqua;*
- ✓ *Gentrification, dai limiti delle città, in un chiaro e scambievole rapporto con il suo territorio, ai limiti nelle città che vedono crescere le disuguaglianze e le separazioni tra zone e quartieri vicini;*
- ✓ *Inconsapevolezza del ruolo di ponte del paese e dei suoi territori nel mediterraneo, tra l'Europa e il continente che più crescerà nel prossimo futuro;*
- ✓ *Ignoranza totale delle disuguaglianze geografiche globali, alimentate dai nostri stili di vita e da trade off e contraddizioni che si nascondono ovunque (dal cibo, che produciamo sempre meno ma crescente in qualità, per lo più con materie prime importate; all'energia, per cui siamo assolutamente dipendenti dal fossile straniero*

(incentivando lautamente chi lo sfrutta), e per la quale non abbiamo una visione d'insieme sulle pur esistenti possibili alternative.

COSA SI PUÒ FARE?

*Bisogna innanzitutto capire che **la Transizione Ecologica è prioritaria** per diminuire le disuguaglianze a livello locale e a scala globale, e che può perseguire azioni concrete per la terra solo se avvierà pratiche di vera conversione: solo allora potrà insegnare nuovi stili di vita improntati al buon vivere, più che al ben consumare.*

Gli sforzi individuali non possono prescindere dall'azione collettiva e politica. Dunque:

- *prioritario è ripartire con il governo del territorio e non solo con la pianificazione (che non facciamo più e che va guidata dalla triade della sostenibilità: economica-sociale-ambientale), ma anche giorno per giorno, rinforzando la capacità dell'amministrazione quotidiana che deve sostenere con competenza buone politiche, e contribuendo a quella educazione civica che aiuterebbe a impedire che gli interventi siano vanificati da atteggiamenti e comportamenti individuali sbagliati, che ne riducono gli effetti attesi (abusivismo, discariche, degrado);*
- *cooperazione tra i diversi livelli di governo, semplificazione e attribuzione di competenze con minori sovrapposizioni;*
- *trarre ispirazione dalla miriade di buone esperienze locali esistenti nel paese e dagli esempi stranieri più virtuosi per buone pratiche (come quella del modello spagnolo dove il ministero della TE ha tra le proprie competenze anche questioni come il divario tra zone rurali e le città e la lotta allo spopolamento delle aree interne);*
- *integrare i migranti e proporre attività di cura del territorio;*
- *innovare davvero gli stili di vita post covid, con consapevolezza delle cause dell'insorgenza e diffusione della pandemia, supportando processi di ri-connessione urbano rurale; ritorno ai borghi e ai piccoli centri (con un lavoro a distanza non alienante ovunque sia possibile); mobilità lenta e sostenibile; rigenerazione edilizia e urbana; recupero, riuso e riciclo nell'industria verde della bioeconomia circolare, che parta da materie prime rinnovabili meno energivore (esempio del legno in edilizia al posto di acciaio e calcestruzzo); recupero dei canoni dell'agro-ecologia in tutte le filiere del cibo;*
- *lotta contro i divari locali e globali, pensando globalmente per agire localmente;*
- *porre attenzione a tutte e 3 le T di papa Francesco:*
 - i) *Techo, e in Italia di case ne abbiamo fin troppe;*
 - ii) *Trabajo, ma attenzione, la crescita del PIL non soltanto non implica la riduzione della povertà, ma non coincide necessariamente, da almeno trent'anni, con la creazione di nuovi posti di lavoro. Siamo riusciti a inventare la «crescita senza*

lavoro» o accompagnata da lavori così precari che anche in Europa è apparsa una nuova categoria: quella del lavoratore povero (G.Giraud, 2020);

iii) Terra, ciò che di più vicino abbiamo alla natura e alla creazione, ma che vediamo sempre meno.

INTERVENTI DA FARE RISPETTO ALLE PROPOSTE DI GOVERNO

Purtroppo nel PNRR attualmente si parla di una transizione più tecnologica che ecologica. Peraltro, non è neanche lontanamente un'attenzione alla "tecnologia verde della sobrietà" (G.Giraud, 2015), con evidenti limiti negli sforzi di adeguamento ed innovazione, a servizio delle "partecipate" più che "partecipata", (come dimostra la contraddizione per la crescita delle energie rinnovabili, che pur assai capital intensive, sono contrastate dal sistema bancario, zavorrato dai capitali del fossile) e anche il piano Colao si era espresso su ciò che riguarda la Terra invitando al saldo zero nel consumo di suolo, quale massima attenzione alla terra (1 miliardo, su 230, per il 40% del territorio nazionale in funzione della prevenzione dei dissesti è stato anche tagliato!).

Ciò conferma che la classe dirigente, succube dei dogmi economico-finanziari, non solo ha infima sensibilità per le questioni ecologiche non direttamente collegabili al paradigma tecnocratico, ma ascolta poco o nulla gli scienziati del sistema terra: biologi, geologi, agronomi, forestali, naturalisti, tutti quelli che hanno una formazione ecologica di base o applicata.

Ma il tempo è superiore allo spazio, e l'economia sembra mediamente in ritardo rispetto a tutte le altre discipline scientifiche, che almeno nelle loro analisi cercano di considerare anche la complessità e le dinamiche non lineari (LS, 2015)!

Lo stiamo vedendo nelle bozze del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), che non prevedono neanche una misura di restauro e protezione dei territori fragili, degli ecosistemi naturali e della biodiversità. Allora, come possiamo dare voce alla Natura nell'immediato?

Si dovrebbero affrontare alcune questioni nazionali, che indirizzino una strategia di Buon Vivere per le generazioni che vengono, avendo in mente le nostre grandi risorse di saperi e di territori e, insieme, le 3 grandi crisi globali del nostro tempo: climatica, del declino della biodiversità, socio-ecologica.

Nel Novecento abbiamo fatto grandi bonifiche e rimboschimenti fino agli anni '50, magari per limitare le migrazioni oltre-oceano, poi investimenti industriali anche pesanti (durati lo spazio di un mattino...), convertendo un popolo contadino in una massa inurbata e scontenta nel giro di una generazione, e poi più nulla in termini di visione futura del paese. Serve un approccio nuovo e davvero sostenibile, per avviare riflessioni e proposte su come attivare una seria responsabilità civile e politica per la terra e su come coinvolgere le

diverse generazioni nella cura dei beni comuni, nella prospettiva di un modello di sviluppo circolare e solidale.

L'Economia Civile può aiutare a "ripensare la terra", a partire da Agricoltura e Giustizia (EoF, 2020) declinata come: sociale, economica, climatica, ecologica, per tutelare il paesaggio, difendere il territorio dai dissesti, far crescere la coesione sociale e la circolarità dell'economia.

In questa direzione, alcune piste di riflessione utili, che mancano totalmente nei piani e programmi che girano attualmente nel dibattito pubblico e per le quali, per alcune di esse, sarebbe bastato seguire gli indirizzi della Commissione Europea, possono essere:

- 1. Ricominciare a curare il paesaggio e a produrre la bellezza di cui siamo stati maestri per secoli (con cambiamenti e adattamenti gradualmente ma continui, lenti, capillari e ogni volta impercettibili), e di cui tutta la società si avvantaggerebbe (vivibilità, benessere, turismo, economia): infatti il bello da un lato è legato strettamente all'armonia e dall'altro riguarda una necessità essenziale dell'essere umano, indispensabile al suo equilibrio psicologico e sociale, al Buon Vivere.*

E in Italia, al paesaggio è collegato strettamente il turismo e il settore agroalimentare, che ha resistito meglio alla crisi (140 mld di valore complessivo - 10% PIL) con 1,3 ml addetti e 1,5 ml di aziende, per lo più piccole e mai sostenute dalla politica nazionale né dalla PAC. Nulla è previsto, nelle scelte nazionali, eppure, i consumatori escono dalla crisi pandemica più attenti al Made in Italy (26%), alla tutela dell'ambiente (22%), alle tipicità del territorio (16%) e alla salute (15%).

Il report Nomisma (2020) per CIA-Agricoltori Italiani descrive potenzialità ma anche criticità – da qui ai prossimi 30 anni, con una popolazione italiana più vecchia che porterà a una diminuzione dei consumi vicina al 10%.

- 2. Investire risorse nazionali in Agricoltura, Allevamento e Selvicoltura sostenibili e circolari nelle tante forme possibili (Diversified Farming Systems, di cui il biologico è il più diffuso al mondo), che:*
 - i) riprendano vita dove sono spariti, nelle aree fragili, interne, rurali, marginali (dove vivono ancora 14 milioni di italiani, sempre più vecchi e assediati dallo splendido ma prepotente ritorno dei processi naturali, con processi di inselvatichimento rapidissimi);*
 - ii) riducano le emissioni, gli sprechi e gli scarti, intrecciando ricerca e innovazione con il saper fare delle nostre comunità;*
 - iii) siano attente, lì dove alimentano filiere nazionali, all'innovazione sociale e all'intensificazione sostenibile, alla riconversione dei processi, all'agroecologia come strada obbligata sul lungo termine, con abbassamento degli input esterni (acqua, energia, presidi chimici...), per produrre di più con meno favorendo la limitazione*

delle importazioni, che troppo spesso comportano illegalità, discriminazione e deforestazione tropicale incorporata (l'Amazzonia è uno dei luoghi teologici del nostro tempo: nevralgici, fisici e sociali, «in» e «da» cui il Signore, in questo tempo, parla. Querida Amazonia, 2020);

- 3. Un grande progetto di riordino, cura, pulizia e rigenerazione delle conurbazioni invivibili (dalla Campania Felix alle altre Aree Metropolitane, mal disegnate e senza visione), delle disordinate città diffuse e continue, inquinate e senza identità (Pianura Padano-Veneta), delle coste devastate in gran parte degli 8000 km del paese;*
- 4. Prevenzione di dissesto ed erosione, preservazione e regolazione del ciclo e dell'uso dell'acqua;*
- 5. Prevenzione anti-sismica;*
- 6. Ripristino degli habitat minacciati e gestione delle reti ecologiche con nuove infrastrutture verdi, boschi e foreste e alberi nelle aree urbane, peri-urbane e agricole degradate, a partire dal reticolo idrografico (idee peraltro scritte e quantificate nei programmi europei e nelle nostre Strategie Nazionali Forestale, e del Verde Urbano, scritte ma dunque mai considerate!!);*
- 7. Pianificazione delle azioni integrate di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici, a partire dall'arresto del consumo di suolo (il bilancio di ogni intervento deve essere zero, da subito!), e con il consolidamento dei territori contro i fenomeni meteo estremi, la difesa delle coste, la possibile organizzazione dell'accoglienza di milioni di "migranti climatici".*

DisUguaglianze Sanità

IN GENERALE

In Italia si sono osservati, nelle ultime decadi, un progressivo miglioramento delle condizioni di salute e livelli di disuguaglianza tra classi sociali meno pronunciati rispetto agli altri Paesi europei.

Eppure, le medie mascherano l'esistenza di differenze sistematiche: le persone più abbienti stanno meglio, si ammalano di meno e vivono più a lungo.

Allo stesso modo, le regioni italiane più povere mostrano indicatori di salute meno favorevoli.

DEFINIZIONE

Con disuguaglianze in sanità si intendono le diverse condizioni di accesso e di fruibilità effettiva ai servizi e alle prestazioni sanitarie.

Si rilevano:

- ✓ *marcate disuguaglianze nell'effettiva disponibilità dei servizi, soprattutto a livello territoriale;*
- ✓ *allocazione delle risorse non in linea con i nuovi bisogni di salute caratteristici degli ultimi decenni (mutamenti demografici, invecchiamento);*
- ✓ *anomalie nei tempi e liste di attesa;*
- ✓ *scarsa propensione alla valutazione oggettiva dei servizi e della loro qualità;*
- ✓ *marginalità del ruolo e dei diritti degli utenti;*
- ✓ *forte tendenza della politica a livello regionale all'utilizzo della sanità (e della sua spesa) come canale di consenso elettorale.*

MARCATO DISUGUAGLIANZE NELL'EFFETTIVA DISPONIBILITÀ DEI SERVIZI, SOPRATTUTTO A LIVELLO TERRITORIALE

Capacità di risposta ai bisogni di salute da parte dei sistemi sanitari regionali, 2018.

*Il sistema istituzionalmente adottato per misurare la disuguaglianza nella disponibilità dei servizi sanitari sul territorio è la misura dei **LEA (Livelli Essenziali di Assistenza)**. Essenzialmente i LEA sono i servizi e le prestazioni minime che le regioni hanno l'obbligo di fornire ai cittadini, a fronte del Fondo Sanitario nazionale che ricevono ogni anno.*

Ma la loro misura (cioè il controllo che lo Stato centrale deve effettuare a fronte del finanziamento fornito) "stranamente" è stato deciso solo nel 2005 e messo in pratica nel 2012.

Nel 2012, il numero di prestazioni/servizi sottoposto a controllo è basso: 32 su molte centinaia.

Recentemente (marzo 2019) il Ministero della Salute ha finalmente modificato la procedura di verifica dei LEA, mutando alcune delle storture denunciate arrivando a monitorare 88 prestazioni.

Con i precedenti parametri per il monitoraggio dei LEA risultavano inadempienti solo due regioni (Campania e Calabria); con i nuovi criteri è emerso che ben 12 regioni sono al di fuori degli standard ritenuti essenziali dal Ministero, in termini di prestazioni da erogare, mentre sono 9 le regioni "virtuose" (pur avendo adottato arbitrariamente una soglia di adempienza di 60 su 100): Piemonte, Lombardia, P.A. Trento, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche.

Un' altro aspetto che può essere un indicatore della qualità dell'assistenza della propria regione è la cosiddetta mobilità sanitaria. Spesso questo termine rievoca il fenomeno della migrazione sanitario coinvolge anche popolazioni provenienti da Paesi in via di sviluppo, riconosciuti formalmente come migranti sanitari, a cui i recenti "decreti sicurezza" avevano posto molte limitazioni.

La mobilità sanitaria, a livello nazionale, è il fenomeno per cui cittadini di una regione scelgono di farsi curare in regioni diverse dalla propria. Ad ogni cittadino viene riconosciuta per legge la facoltà di decidere in quale struttura ricevere assistenza sanitaria, a prescindere dai confini regionali.

Nella pratica la causa principale della mobilità sanitaria origina dalla consapevolezza che molti servizi sanitari nella propria regione, sebbene forniti in ottemperanza ai LEA, non sia qualitativamente sufficienti o comunque siano difficilmente fruibili o a causa di liste d' attesa molto lunghe o, talvolta, per difficoltà nella prenotazione, problema assai diffuso tra le persone anziane che non possono contare sul supporto di caregiver.

Una misura indiretta delle disuguaglianze territoriali può dunque venire dalla osservazione della mobilità sanitaria, senza dimenticare però che molti servizi essenziali (es. medicina di base, assistenza domiciliare ecc.) sono strettamente legati al territorio, per cui tali "disuguaglianze" non possono essere vicariate dalla mobilità. Durante il periodo della pandemia da SARS-Cov 2, abbiamo osservato gli effetti devastanti della carenza della medicina del territorio. E' risultato chiaro come le regioni che hanno disinvestito su questo aspetto, poiché scarsamente remunerante nel breve termine ma molto efficace in termini di salute pubblica, abbiano maggiormente patito gli effetti della pandemia. Purtroppo, l'emergenza sanitaria ha solamente amplificato, rendendolo palese a tutti, quello che accade quotidianamente e cioè l'"abbandono" di molti cittadini, soprattutto anziani privi di un punto di riferimento per la propria salute, causando non solo una maggior mortalità e morbidità, quanto più lo scadimento della qualità della vita.

LE DISUGUAGLIANZE DI PRESTAZIONI E DI SERVIZI SANITARI NON SONO SOLO TERRITORIALI

Categorie di reddito disponibile.

Chi possiede maggiori capacità economiche per superare gli ostacoli reali (liste di attesa, assenza di alcuni servizi, livello qualitativo inaccettabile...) riesce, tramite percorsi paralleli (spesso a pagamento) a usufruire di cure e diagnostica da cui molti altri vengono nei fatti esclusi.

Tale fenomeno, variamente presente nei sistemi sanitari di tutti i paesi anche con modelli organizzativi diversi (assicurativi, obbligatori, volontari, misti...), in Italia è particolarmente rilevante.

Le misure di austerità nella spesa pubblica, compresa quella sanitaria, hanno aumentato le barriere nell'accesso alle cure, producendo ricadute negative sulla tutela della salute e sulle disuguaglianze.

I dati delle indagini Istat sulla salute degli ultimi quindici anni mostrano come il ricorso al medico di medicina generale, ai farmaci prescrittibili e al ricovero, grazie all'assenza di barriere economiche all'accesso, si sia mantenuto più elevato tra le persone meno istruite, che esprimono un maggior bisogno di salute e ricorrono maggiormente alle cure ospedaliere per condizioni evitabili.

Viceversa, il ricorso alle visite specialistiche e agli esami diagnostici, che in molti casi prevede una compartecipazione alla spesa da parte dell'utente, risulta essere più frequente tra le persone di alta posizione sociale, nonostante queste ultime ne abbiano mediamente meno bisogno, avendo generalmente migliori condizioni di salute.

Le barriere economiche all'accesso agiscono maggiormente per:

- ✓ *le cure non prescrittibili (come le cure dentarie);*
- ✓ *quelle con lista d'attesa molto lunga*
- ✓ *accertamenti effettuati prima che un grave problema di salute venga diagnosticato.*

Rispetto a quest'ultimo punto, infatti, il ricorso alle cure – in particolare alle prestazioni diagnostiche – potrebbe essere più problematico proprio per coloro che non hanno ancora una diagnosi accertata, e che pertanto non possono godere dei benefici derivanti dall'esenzione per malattia. In questi casi, dato che le persone più abbienti sono comunque in grado di sostenere i costi dell'assistenza, si generano notevoli differenze su base socioeconomica nella tempestività di accesso alle cure

L'effetto finale è la rinuncia ad alcune prestazioni sanitarie a causa degli oneri economici derivanti dagli interventi non prescrittibili, o dal ticket per quelli prescrittibili o ancora dalla spesa privata per aggirare le liste di attesa. Secondo i dati EU-SILC del 2014 (Box 10), il 7,8% della popolazione italiana (pari a circa cinque milioni) avrebbe rinunciato a una o più visite specialistiche e trattamenti terapeutici, pur avendone bisogno.

DISUGUAGLIANZE SANITÀ

Livello di istruzione

Chi è più informato è più abituato a far valere i propri diritti.

I divari di salute sono particolarmente preoccupanti quando sono così legati allo status sociale, poiché i fattori economici e culturali influenzano direttamente gli stili di vita e condizionano la salute delle future generazioni.

Un tipico esempio è rappresentato dall'obesità, uno dei più importanti fattori di rischio per la salute futura:

- *la quale interessa il 14,5% delle persone con titolo di studio basso e solo il 6% dei più istruiti;*
- *anche considerando il livello di reddito gli squilibri sono evidenti: l'obesità è una condizione che affligge il 12,5% del quinto più povero della popolazione e il 9% di quello più ricco;*
- *contesto familiare, infatti il livello di istruzione della madre rappresenta un destino per i figli, a giudicare dal fatto che il 30%;*
- *di questi è in sovrappeso quando il titolo di studio della madre è basso, mentre scende al 20% per quelli con la madre laureata.*

I meno istruiti sopravvivono di meno dei più istruiti sia al Nord sia al Sud, a dimostrazione che la povertà individuale di risorse e competenze – di cui il basso titolo di studio è un indicatore – compromette la salute, indipendentemente dalla ripartizione geografica.

Più in generale, le condizioni patologiche con un maggiore eccesso di mortalità tra le persone di bassa istruzione risultano essere:

- *correlate ai comportamenti a rischio (ad esempio, AIDS, epatiti/cirrosi);*
- *al diabete;*
- *al disagio sociale (ad es. quello derivante da disturbi mentali);*
- *alle peggiori condizioni di sicurezza (ad es. incidenti);*
- *alla maggiore esposizione allo stress cronico (ad es. malattie circolatorie);*
- *a maggiori rischi ambientali e da lavoro (come le malattie respiratorie e i tumori).*

Cambiate le esigenze di allocazione della spesa sanitaria

Mentre le esigenze di salute degli ultimi 40-50 anni indicano chiaramente che i nuovi bisogni di salute si concentrano nel settore della cronicità, disabilità e non autosufficienza (tipiche dell'invecchiamento) l'allocazione delle risorse è ancora troppo concentrata sulle cure per acuti (spesa ospedaliera) in cui la concentrazione fisica di spesa e personale favorisce meccanismi di controllo e di consenso elettorale paradossale per cui l'Italia, paese fra i più vecchi del mondo (un successo che però comporta una alta percentuale di anziani e molto anziani), nei fatti "appalta" alle famiglie gran parte dell'assistenza (e della spesa)

di cronici, disabili e non autosufficienti tramite l'esercito delle "badanti", tanto che ormai il loro numero è ormai ben superiore a quello degli infermieri.

Accessibilità alle cure, in altre parole, le liste d'attesa

Maggiori sono le effettive risorse tanto più vi è appropriatezza delle prescrizioni.

Unificazione dei metodi di misura e di visualizzazione dei tempi di attesa su tutto il territorio nazionale.

Attualmente ogni regione le calcola diversamente così come diverso è il metodo di accesso (per struttura, regionale..).

Legare la possibilità di attività intramoenia al raggiungimento di valori non alti di tempi di attesa.

PNRR E SALUTE

Nella "Missione Salute" del PNRR si fa largo, finalmente, la medicina di prossimità e la telemedicina. Entrambi sono elementi che da un lato offrono una risposta al problema delle liste d'attesa, dall'altro mirano a creare una struttura territoriale del SSN che è più adeguata a fronteggiare l'epidemia che già da qualche anno attanaglia la popolazione italiana: le malattie croniche. L'altro aspetto ampiamente trattato è quello di cercare gli strumenti per garantire a tutti l'accesso ai LEA. Come detto in precedenza, questo aspetto risulta essere molto critico in quanto difficilmente monitorabile e nel testo non viene suggerita una soluzione.

Un argomento assente nel testo è il supporto ad iniziative culturali volte a migliorare la consapevolezza della popolazione generale verso la propria salute. Si ritiene essenziale invogliare tali interventi poiché già in passato si sono rivelati molto efficaci nel miglioramento degli outcome di salute.

COSA SI PUÒ FARE?

Le direttrici in cui si potrebbero muovere le iniziative volte a ridurre le disuguaglianze in ambito sanitario sono di due: una culturale e l'altra organizzativa.

- 1) Come abbiamo detto il livello culturale incide enormemente sull'aspettativa di vita, sia per le scelte nello stile di vita sia per la più difficile accessibilità ai percorsi di cura. Se per il primo punto ci si è spesi molto al fine di sensibilizzare a scelte di vita più sane, il secondo campo resta del tutto inesplorato. Molto spesso la spesa sanitaria out-of-pocket, che esiste in ogni Sistema Sanitario, è meglio utilizzata dalle persone più colte piuttosto che dalle persone con un livello di istruzione inferiore. Una formazione sin dalla scuola dell'obbligo potrebbe aiutare le persone ad essere più consapevoli dei vari percorsi diagnostico-terapeutici ed ottimizzare le spese sanitarie (es. consulti medici, farmaci da banco ecc.), quando necessarie.*

- 2) *Ampliare il monitoraggio delle Regioni soffermandosi maggiormente sui servizi territoriali. Un sistema ospedale-centrico non è più sostenibile e solo un miglioramento dei servizi del territorio può effettivamente migliorare le condizioni di salute.*
- 3) *Lotta contro la povertà e la deprivazione che deve essere un obiettivo ineludibile di tutte le politiche di welfare, anche per migliorarne l'efficacia, vista la stretta relazione tra la condizione economica e la salute.*
- 4) *Elaborazione di uno strumento che, considerando i molteplici indicatori presi in esame per valutare le disuguaglianze in termini di salute, restituisca un dato chiaro (meglio se numerico) che permetta di quantificare la disparità nell'accesso alle cure. Un indice unico, misurabile e ripetibile in ogni zona del territorio permetterebbe di agire in maniera mirata per abbattere le disuguaglianze, monitorando i progressi con tempi più ravvicinati e in maniera più agile. Per realizzare tale iniziativa è necessaria una task force di esperti nel settore delle disuguaglianze sanitarie (igienisti, economisti sanitari, statistici) e personale sanitario direttamente coinvolto nell'assistenza (medici di base, medici clinici, radiologi, chirurghi, altro personale sanitario domiciliare).*

L'accesso ai vaccini

IN GENERALE

Il 14% della popolazione mondiale – quella più ricca – si è già assicurato il 53% dei vaccini contro la Covid-19 già pronti. Il 100% della produzione del vaccino Moderna andrà ai paesi industrializzati, una quota che scende al 96% per quanto riguarda il vaccino Pfizer/BioNTech.

La conseguenza è che i paesi in via di sviluppo ne avranno un accesso molto limitato, tanto che si stima che se un italiano avrà in media a disposizione fino a 4 dosi di vaccino e un canadese addirittura 5, in altri paesi e continenti si arriverà alla situazione per cui dieci persone dovranno giocarsi un'unica dose.

Molti paesi poveri non sono riusciti a stringere accordi con le case farmaceutiche e per questo dovranno attendere che le donazioni di governi e privati consentano ai diversi programmi umanitari internazionali di distribuire le dosi alla cittadinanza. Un processo molto lento, che da una parte darà il vaccino a questi paesi con un grave ritardo e dall'altra non consentirà numeri adeguati per una vaccinazione di massa.

Già prima della pandemia una persona su tre nel mondo non aveva accesso a farmaci essenziali a causa dell'impossibilità di accedere agli stessi da un punto di vista finanziario, mentre oltre 100 milioni di persone si riducevano ogni anno in povertà per far fronte alle cure mediche.

La pandemia è un enorme problema per le altre vaccinazioni perché nei paesi in via di sviluppo si stanno sospendendo le campagne vaccinali di massa contro morbillo, poliomielite e altre malattie, per ridurre i contagi da coronavirus.

Nei paesi in via di sviluppo si stanno sospendendo le campagne vaccinali di massa contro morbillo, poliomielite e altre malattie, per ridurre i contagi da coronavirus: ma ci sono grandi rischi

Sul fronte malnutrizione la situazione era allarmante già prima della diffusione della pandemia. Nel 2019, infatti, circa 144 milioni di bambini sotto i 5 anni già soffrivano di malnutrizione cronica e la prospettiva potrebbe essere ancora più tragica visto che, a causa di una recessione economica senza precedenti, più di 130 milioni di persone in più rispetto all'anno scorso, potrebbero soffrire la fame entro la fine del 2020.

In tutto il mondo attualmente 1,5 miliardi di bambine e bambini non vanno più a scuola. In molte regioni della terra c'è il rischio che i bambini non facciano più ritorno nelle loro scuole, ora chiuse. Se i bambini non possono più frequentare la scuola, si aggiungono ulteriori rischi: stress, maltrattamenti, violenza di genere ed emarginazione sociale.

Due terzi della popolazione mondiale vivono in Paesi in via di sviluppo che stanno subendo danni economici senza precedenti a causa della crisi sanitaria. Un rapporto pubblicato da

UNCTAD – la Conferenza ONU su commercio e sviluppo – rileva l'incredibile velocità con cui l'onda di shock economico provocato dalla pandemia ha colpito i Paesi in via di sviluppo.

DEFINIZIONE

Questa specifica disuguaglianza è semplice da definire ma è molto complessa per le cause devastanti che comporta:

- *Violazione dei diritti umani;*
- *Impossibilità di reperimento dei vaccini;*
- *Strategia di contrasto all'epidemia miope;*
- *Conseguenze della pandemia nei paesi poveri.*

Violazione dei diritti umani

L'accaparramento dei vaccini da parte di pochi paesi rischia di vanificare gli sforzi globali per garantire che tutti, ovunque possano essere protetti dal virus. I paesi ricchi hanno chiari obblighi in materia di diritti umani, dovendosi non solo astenere da azioni che potrebbero danneggiare l'accesso ai vaccini altrove, ma fornendo cooperazione e assistenza ai paesi che ne hanno bisogno. Acquistando la stragrande maggioranza della fornitura mondiale di vaccini, i paesi ricchi violano dunque i loro obblighi in materia di diritti umani.

SARS-CoV-2 non è democratico non agisce come una «livella», ma è quasi sempre, nei suoi effetti più gravi, l'estremo persecutore dei perseguitati dalla povertà.

Impossibilità di reperimento dei vaccini

La logica perversa del "nazionalismo dei vaccini" sta avanzando in modo drammatico. Infatti la distribuzione sta avvenendo, ancora una volta, sulla base del profitto economico. I vaccini si stanno configurando come un altro elemento del muro della disuguaglianza tra i ricchi e i poveri del mondo.

Siamo sull'orlo di un catastrofico fallimento morale e il prezzo di questo fallimento sarà pagato con vite e mezzi di sussistenza nei paesi più poveri.

Strategia di contrasto all'epidemia miope

Da più parti si sottolinea la visione parziale che ha guidato la lotta alla pandemia.

Questa, ha puntato solo a tagliare la strada al virus, ma non a bonificare il terreno su cui esso aveva presa facile.

Conseguenze della pandemia nei paesi poveri

La pandemia ha creato una emergenza sanitaria e allo stesso tempo anche una catastrofe alimentare. L'impossibilità di una distribuzione dei vaccini in tempi rapidi aggraverà in maniera gravissima la vita di queste popolazioni.

COSA SI PUÒ FARE?

Permettere subito la produzione su licenza dei vaccini per il covid

Vaccinare velocemente per fermare questa strage quotidiana e le mutazioni del virus e' un dovere morale per tutta l'umanità. Per questo motivo molte espressioni della società civile chiedono la sospensione dei brevetti sui vaccini per assegnare delle licenze a tutte le imprese che siano in grado di produrli. Ad esempio il ForumDD chiede di operare una forte distinzione tra un bene come la conoscenza potenzialmente utilizzabile da tutti e la proprietà intellettuale. Inoltre i brevetti limitano enormemente la capacità di produzione dei vaccini. In una situazione di pandemia questa limitazione rallenta la vaccinazione, con conseguenze gravissime sul numero dei contagiati e dei morti.

Riduzione delle disuguaglianze

Moltissimi paesi, anche senza considerare il particolare momento emergenziale, soffrono per i problemi legati alla distribuzione e somministrazione della vaccinazione nei tanti villaggi e nei centri abitati più remoti, isolati, dispersi in territori vasti, non collegati da mezzi di trasporto, difficilmente raggiungibili, dove sono assenti medici e personale infermieristico.

Abolizione debito Paesi poveri

I paesi occidentali stanno accumulando debito per finanziare le maggiori spese sanitarie e di sostegno all'economia domestica, grazie al supporto delle banche centrali mentre i paesi impoveriti non lo possono fare. Devono continuare a pagare il debito storico e non possono investire nuove risorse nel rafforzare i loro deboli sistemi sanitari.

Se non si affrontano questi impedimenti strutturali la situazione andrà sempre più peggiorando.

Aumentare i fondi stanziati per l'aiuto pubblico allo sviluppo

Questi fondi dovrebbero sostenere strumenti come il Covax (programma dell'OMS per la distribuzione gratuita dei vaccini) e quindi necessitano di un adeguato finanziamento. Invece, stanno subendo una forte riduzione. Ad esempio, in Italia l'aiuto è diminuito in questi ultimi tre anni e il Governo italiano ha impegnato solo 10 milioni di euro per sostenere la Coalition of Epidemic Preparedness Innovations, che a sua volta appoggia la linea di finanziamento Covax.

LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

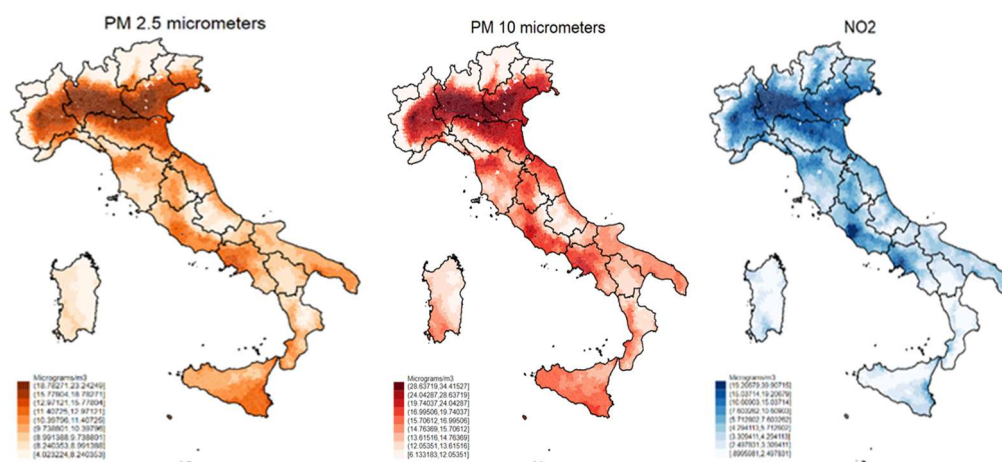
La disuguaglianza della qualità dell'aria

IN GENERALE

C'è una disuguaglianza territoriale in Italia dove, al contrario di quanto avviene su altri fronti, il Nord è in condizioni peggiori del Centro e del Mezzogiorno.

Si tratta della qualità dell'aria, una disuguaglianza che secondo l'OMS provoca 218 morti al giorno pre COVID.

Secondo diversi studi empirici condotti in diverse parti del mondo, esiste una correlazione significativa tra livelli delle polveri e morti da Covid-19 al netto dell'effetto concomitante di altri fattori chiave.



DEFINIZIONE

Con l'espressione qualità dell'aria si intende la valutazione qualitativa e quantitativa degli inquinanti presenti nell'atmosfera, ossia di quelle sostanze, pericolose per la salute degli esseri viventi o dannose per i materiali, emesse direttamente da attività umane e da eventi naturali (inquinanti primari), o prodotte successivamente in seguito a reazioni in atmosfera tra sostanze presenti in essa (inquinanti secondari).

Le polveri sottili sono un particolato finissimo, prodotto per la maggior parte dall'inquinamento e in grado di rimanere a lungo nell'aria e percorrere grandi distanze. Grazie alle ridotte dimensioni, le polveri sottili penetrano facilmente nei polmoni e possono raggiungere il cuore e determinare patologie come aritmie cardiache, infarti, asma o bronchite.

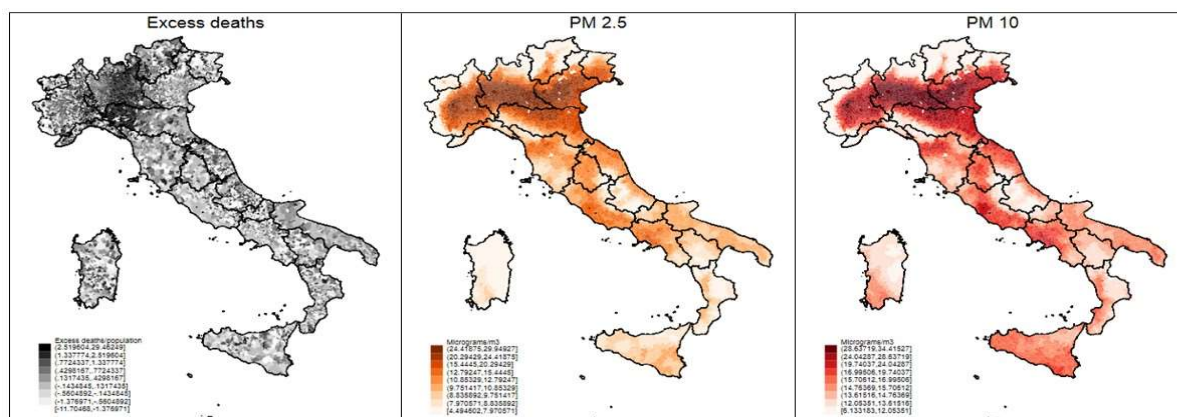
LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

L'effetto sulla salute è prodotto soprattutto dalle polveri di dimensione inferiore (PM2.5 più che PM10) che sono prevalentemente di natura antropogenica: il 50 per cento circa è dovuto a tecnologie tradizionali di riscaldamento delle abitazioni, il resto è ripartito tra industria, agricoltura, produzione di energia e trasporti.

MARCATO DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI

La soglia media giornaliera di polveri sottili consigliata dall'Organizzazione mondiale della sanità è di 10 microgrammi per metro cubo. I dati comunali satellitari mostrano che la media paese degli ultimi tre anni è attorno ai 14 milligrammi e quella della Lombardia di 19 microgrammi. L'Agenzia Europea per l'Ambiente identifica l'area della Pianura Padana come quella a maggior rischio in tutta l'Europa occidentale per giorni di sfornamento di limiti massimi di polveri superiori al livello ben più alto di 50 microgrammi per metro cubo.

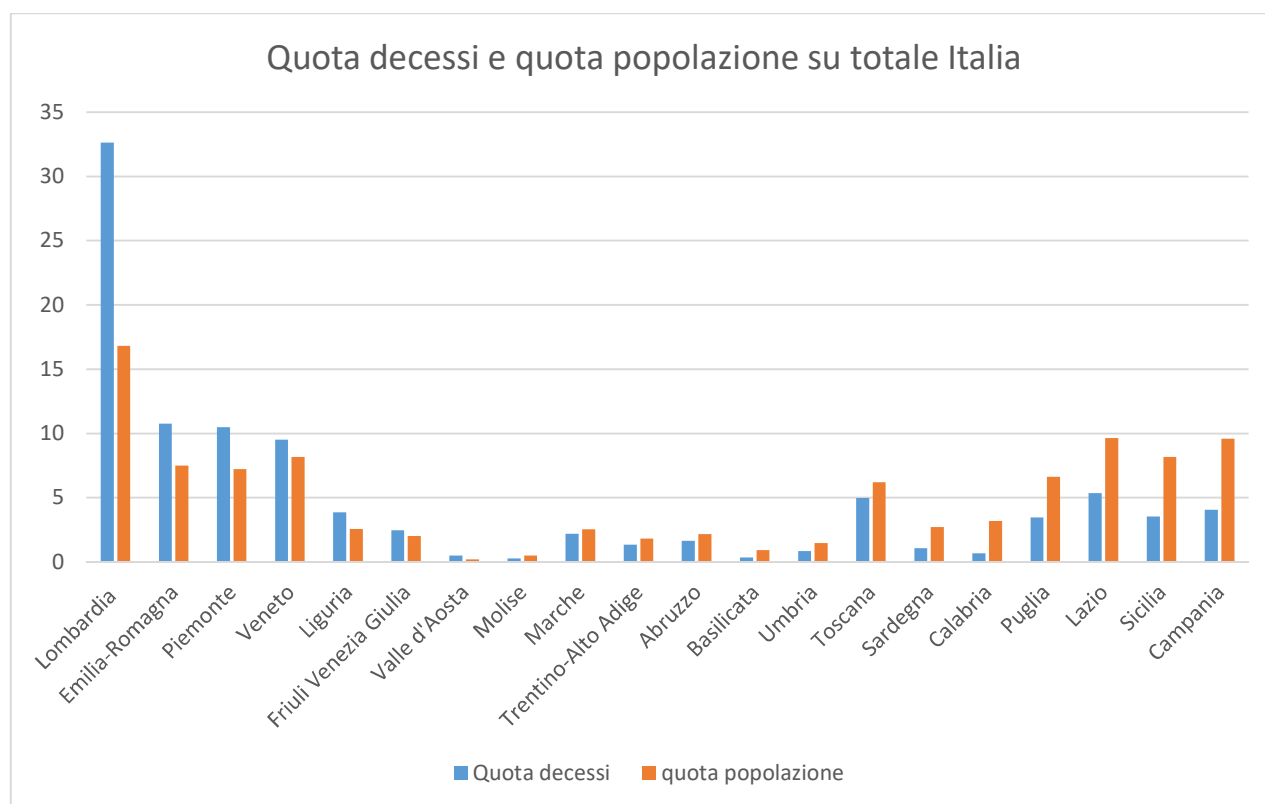
Peraltro l'Italia dovrebbe attribuire particolare importanza alla questione dell'inquinamento e, soprattutto, a quella delle polveri sottili. Il 10 novembre, infatti, La Corte di giustizia europea ha condannato il nostro paese per violazione – dal 2008 – della direttiva in materia e ci ha invitato a provvedere rapidamente per evitare sanzioni pesanti.



La soglia limite consigliata dall'Organizzazione Mondiale della Sanità è di 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ di PM2.5...tutte le zone marroni leggermente più scure sono sopra. Media italiana nella prima ondata nonostante lockdown 14 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (media Lombardia 18.98 $\mu\text{g}/\text{m}^3$).

Nel grafico sotto riportato si vede bene come la mortalità abbia inciso in modo molto diverso tra regione e regione e tra nord e sud del Paese.

LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA



COSA SI PUÒ FARE?

Quando si parla di sostenibilità ambientale, si tende a concentrare l'attenzione sulla questione del cambiamento climatico. In realtà, come sottolinea l'Unione europea con il criterio di "miglioramento ambientale paretiano" del Do Not Substantially Harm, la questione della transizione ecologica ha almeno sei facce:

- *adattamento climatico;*
- *mitigazione climatica;*
- *tutela della biodiversità;*
- *economia circolare;*
- *inquinamento;*
- *tutela delle acque.*

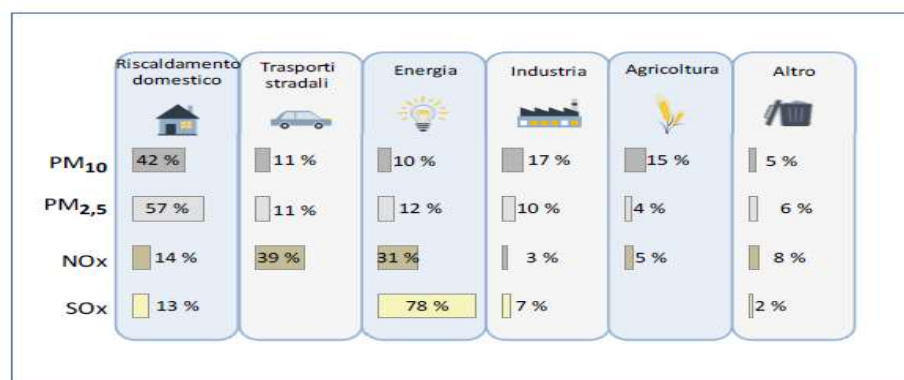
Tutti i progetti del Next Generation EU dovranno generare un miglioramento sostanziale su una delle sei dimensioni senza peggiorare nessuna delle altre.

Per capire meglio dove lavorare, per ridurre l'inquinamento e l'esposizione a rischio ambientale e salute, può essere utile il grafico sotto riportato.

LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

1

Grafico 3 - Fonti degli inquinanti atmosferici nell'EU¹¹



Fonte dei dati: AEA, "Air quality in Europe — 2017 report" (Qualità dell'aria in Europa — Relazione 2017), 2013, pag. 22.

Il PNRR italiano, nella sua versione attuale, identifica la sostenibilità ambientale come una delle missioni del piano (Missione 2) e la declina in quattro componenti:

- 1) "Agricoltura sostenibile ed economia circolare";
- 2) "Energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile";
- 3) "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici";
- 4) "Tutela del territorio e della risorsa idrica".

Vi è anche [la Missione 6 del PNRR "Salute"](#) che espressamente richiama il concetto di «One health» che sta a significare nella letteratura internazionale l'interdipendenza tra salute umana, delle specie animali e del pianeta. Per realizzare concretamente questo obiettivo, dobbiamo restare tutti a casa e fermare l'economia? Tutt'altro. I dati a nostra disposizione indicano che nel primo mese del lockdown le concentrazioni di polveri sono paradossalmente aumentate rispetto ai due anni precedenti. E il motivo principale è che quasi il 60% delle polveri viene dal riscaldamento domestico.

Il c.d. [bonus del 110%](#) è indicato dal piano come lo strumento principale per realizzare l'efficienza energetica nell'edilizia residenziale e per altri interventi su edifici pubblici. Partito prima Recovery, è stato ampiamente rifinanziato dal PNRR. Si tratta di uno strumento molto forte che se ben strutturato può generare un impatto favorevole non solo sulla "dimensione" inquinamento ma anche su quella della "mitigazione climatica". Peraltro, avrebbe il pregio di rimettere in moto l'industria delle costruzioni con tutto l'indotto che genera e le filiere tecnologiche tradizionalmente associate all'efficienza

LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

energetica, spingendo per una reale market transformation dei prodotti nel senso di una maggiore efficienza (infissi, materiali edili, sistemi di riscaldamento e raffrescamento caldaie).

Questo strumento prevede tre tipi di intervento c.d. trainanti perché possono trascinare anche altri lavori. Due di questi, cappotto termico e sostituzione delle caldaie, avrebbero entrambi il pregio di andare ad abbattere le emissioni.

Purtroppo il Bonus sta incontrando molte difficoltà applicative, soprattutto nelle grandi città dove l'inquinamento legato alle polveri sottili è più grave. Queste difficoltà sono legate in gran parte alla formulazione della norma che mette in capo all'utilizzatore un rischio elevato di non vedersi riconosciuto il bonus o di essere successivamente chiamati a restituire quanto ottenuto in sconto in fattura o cessione del credito in un momento successivo all'intervento, qualora venga riscontrata una non conformità urbanistica.

L'articolo 119 comma 3 primo periodo del decreto rilancio G00052), convertito con modificazioni dalla l. n. 77 del 17.07.2020 e noto come cd. decreto rilancio prevede che: "Ai fini dell'accesso alla detrazione, gli interventi di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo devono rispettare i requisiti minimi previsti dai decreti di cui al comma 3-ter dell'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90". Analoga disposizione si rinviene nell'art. 13 lett. a) e, con precipuo riferimento alle parti comuni degli edifici plurifamiliari, l'art. 13-ter statuisce: "Al fine di semplificare la presentazione dei titoli abilitativi relativi agli interventi sulle parti comuni che beneficiano degli incentivi disciplinati dal presente articolo, le asseverazioni dei tecnici abilitati in merito allo stato legittimo degli immobili plurifamiliari, di cui all'articolo 9-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e i relativi accertamenti dello sportello unico per l'edilizia sono riferiti esclusivamente alle parti comuni degli edifici interessati dai medesimi interventi".

Sembrerebbe quindi che per poter accedere alle agevolazioni fiscali, gli interventi edilizi posti in essere devono riguardare un immobile regolare – in via originaria, ovvero sanato ex art. 36 del d.P.R. n. 380/2001 (PdC in sanatoria) o 37 del d.P.R. n. 380/2001 (S.C.I.A. in sanatoria), ovvero condonato ex l. n. 47/1985 (cd. primo condono); l. n. 724/1994 (cd. secondo condono); l. n. 326/2003 (cd. terzo condono) – e non abusivo (in tutto o in parte), salvo le cd. tolleranze costruttive di cui all'art. 34 bis del d.P.R. n. 380/2001.

Il vincolo di conformità urbanistica, di per sé sacrosanto e legittimo, in una realtà italiana (l'abitabilità non viene rilasciata da anni, mancano ancora le concessioni in sanatoria del primo condono per non parlare di quelle del secondo e del terzo, i progetti originari dei palazzi costruiti negli anni 60 e 70 se si trovano non sono mai conformi allo stato di fatto delle opere....) sta rendendo la norma inapplicabile.

LA DISUGUAGLIANZA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA

Il bonus del 110 andrebbe svincolato dalla verifica della conformità edilizia preesistente, questo non significa che si devono condonare gli abusi ma che bonus e conformità edilizia preesistente sarebbe preferibile procedessero su due binari diversi.

Inoltre almeno al nord il Bonus andrebbe vincolato all'installazione di [sistemi di riscaldamento](#) che non producono emissioni di polveri. È un esempio concreto, tra i tanti possibili, per affrontare in modo positivo i tempi straordinari che abbiamo davanti. Le condizioni sono indubbiamente difficili eppure, come mai prima, propizie.

Ancora, soprattutto nelle grandi città [la mobilità sostenibile](#) (veicoli elettrici) andrebbe promossa anche utilizzando il bonus del 110, favorendo/premiando interventi che interventi che, laddove tecnicamente possibile, promuovano anche l'impiego delle fonti rinnovabili a copertura dei fabbisogni delle unità abitative (condomini) e l'installazione di stazioni di ricarica condominiali per favorire la mobilità elettrica (c.d. interventi trainati, quali i sistemi di generazione elettrica da fonti rinnovabili e i sistemi di ricarica residenziale per le automobili) oggi costruiti come una mera opzione lasciata alla libera scelta del mercato.

DisUguaglianze infrastrutturali

IN GENERALE

La definizione del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) offre l'occasione di riflettere in merito anche alla [valenza sociale, economica e politica dello sviluppo infrastrutturale](#) in Italia e in Europa.

Lo scopo è quello di capire meglio quali possano essere gli ambiti sociali di un programma di sviluppo e completamento di reti infrastrutturali vista la loro mutua e stretta interazione.

Una società che guarda al benessere della persona non può più lasciare indietro nessuno. Le infrastrutture materiali e immateriali, gli investimenti in strade, ferrovie, porti, trasporti pubblici, reti idrauliche, ospedali, scuole e università, insediamenti commerciali e abitativi, difesa del suolo, irrigazione, nuove tecnologie e telecomunicazioni sono cruciali per rafforzare le capacità di sviluppo sostenibile e integrale delle comunità.

DEFINIZIONE

Con il termine infrastrutture, nella sua più ampia accezione, si vogliono includere tutte le iniziative sul territorio volte a diffondere lavoro, cultura e benessere. Intervendo in questo "campo" si possono ridurre le disuguaglianze.

Una comunità che cresce sotto il profilo produttivo e che rispetta l'ambiente e il territorio in cui vive garantisce ai suoi abitanti benessere, istruzione e futuro.

Costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione e una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile devono essere dei pilastri per la rinascita del nostro Paese.

SVILUPPO DELLA TEMATICA

Gli investimenti in infrastrutture sono fondamentali per garantire uno sviluppo integrale. Occorre però partire da quelle opere utili per ridurre il gap infrastrutturale e tecnologico tra Nord e Sud Italia e poi ritornare a investire nel mediterraneo, culla di civiltà e da sempre luogo di scambi commerciali.

[Anni di immobilità](#) operativa hanno portato a situazioni di insufficienza e obsolescenza, mentre la scarsa attenzione alle necessità territoriali delle diverse comunità e popolazioni si sono rivelate fonte di nuove disuguaglianze.

È sufficiente analizzare le disparità tra le diverse regioni italiane e/o i diversi ambiti nazionali in Europa, per rendersene conto.

Risulta imprescindibile procedere attraverso [il consenso del territorio](#) sul quale si va ad operare. A titolo esemplificativo, sono evidenti le significative differenze tra le realtà di opere similari: i valichi alpini transfrontalieri del Brennero e della Torino-Lione. Il primo è

sulla strada per il completamento dell'opera critica, la più lunga galleria ferroviaria al mondo, un continuo e capillare coinvolgimento sul territorio ha spianato la strada alla sua realizzazione. Il secondo non ha ancora iniziato lo scavo dell'analoga galleria di valico, iniziato prima, è stato travolto dal dissenso locale, a sua volta strumentalizzato, forse è mancato uno stretto contatto con le realtà della Val di Susa.

La burocrazia è nemica della **concretezza realizzativa** che deve caratterizzare il PNRR in ambito infrastrutturale. È evidente la necessità di intervenire sulla giungla di leggi, norme e decreti che impattano sulle infrastrutture.

Il nostro paese è il ponte dell'Europa verso l'Africa e il mediterraneo, occorre valorizzare questa funzione di collegamento per portare lavoro e sviluppo in una direzione biunivoca. Accadimenti recenti hanno evidenziato **la grave carenza manutentiva** della nostra rete stradale e autostradale: risulta prioritario un intervento a tutto campo e coordinato.

Il trasporto urbano su ferro richiede interventi di ampliamento e completamento in diverse infrastrutture.

Le nostre reti idrauliche sono caratterizzate da **sprechi e disfunzioni**. È ormai divenuto urgente procedere con l'ammodernamento per ottimizzare l'utilizzo delle risorse idrauliche, patrimonio di tutti e a cui tutti devono avere, coscientemente e responsabilmente, accesso.

Il ricorso ad energie da fonti rinnovabili è diventato imperativo: dobbiamo **consegnare un pianeta migliore alle prossime generazioni**.

I cambiamenti climatici evidenti agli occhi di tutti rendono urgente intervenire a livello mondiale, l'Unione Europea può e deve assumere un ruolo guida nel processo di riduzione delle emissioni.

Sempre la pandemia ha evidenziato come **nuove tecnologie e telecomunicazioni** siano diventate fattori indispensabili per la sopravvivenza dei rapporti sociali.

Per quanto concerne ospedali, scuole ed università, la pandemia in corso ha messo in evidenza la fragilità di tali strutture. Tutti, giovani ed anziani, ci siamo resi conto di quanto siano importanti e indispensabili per la sopravvivenza stessa della società.

Infine, va evidenziato che tutta l'Europa, ed in particolare i paesi mediterranei, sono ricchi di centri storici in stato di quasi abbandono. Il loro recupero rappresenta un'occasione unica di **recupero** delle radici storiche, culturali e sociali.

COSA SI PUÒ FARE?

Occorre individuare le priorità, selezionando gli interventi più urgenti. Tempi contenuti e concretezza sono ora necessari più che mai.

Una profonda revisione degli aspetti autorizzativi e normativi deve accompagnare il PNRR, altrimenti si rischia di vanificarne gli effetti.

Informare la popolazione degli effetti transitori e permanenti con un'operazione di trasparenza e diffusione delle informazioni: risulta indispensabile per procedere senza contrasti con le realtà locali.

Segue una sintetica panoramica delle tematiche infrastrutturali che devono trovare spazio nel PNRR con particolare attenzione all'abbattimento delle disuguaglianze.

- **Ambiente e difesa del territorio**

Nulla potrà essere realizzato senza la considerazione ed il rispetto dei principi che governano la salvaguardia dell'ambiente e della difesa del territorio.

- **Infrastrutture per il trasporto.**

Occorre velocizzare sul completamento delle reti TEN-T, attraverso il completamento dell'alta velocità e alta capacità Verona-Padova, Salerno-Palermo e Napoli-Bari, e allo stesso tempo pensare all'implementazione dell'alta velocità sulla dorsale Adriatica tratto Ancona-Foggia, sicuramente più comodo per il trasporto merci perché con meno pendenze e meno gallerie.

La nuova autostrada Ionica, il sistema Quadrilatero, la Grosseto-Fano, ecc. attendono da troppo tempo il completamento; i relativi lavori sono in corso da anni e procedono in modo alterno e frammentato.

Lavorare sulla creazione di una piattaforma logistica del sud Europa nel sud Italia attraverso lo sviluppo di zone retroportuali a Goia Tauro e Taranto tecnologicamente avanzate, pensando anche alla creazione di distretti innovativi per la logistica e la trasformazione dei prodotti in maniera tale da essere unici in Europa. Questa soluzione insieme agli altri due principali porti italiani che sono Genova e Trieste consentirebbe di aprire una porta nel sud Europa che con il Pireo potrebbe essere l'attrattore principale delle merci che attraversano Suez garantendo all'Europa una riduzione dei tempi di approdo e distribuzione. Non è un caso che la Cina abbia manifestato il suo interesse.

- **Acqua e reti idrauliche.**

Interventi strettamente legati a quelli per ambiente e difesa del territorio sono determinanti per la sanificazione e la salvaguardia delle sue risorse.

- **Ospedali, scuole ed università.**

Investire per rendere queste strutture pubbliche sicure, efficienti e soprattutto belle.

- **Energia, telecomunicazioni e nuove tecnologie.**

Investire nella decarbonizzazione attraverso lo sviluppo dell'idrogeno come energia del futuro permetterebbe di riconvertire gran parte delle attività industriali in industrie più green, come l'Ilva che potrebbe diventare la più grande acciaieria green europea, naturalmente rimodulando la sua produzione su quantitativi più sostenibili.

- **Insedimenti abitativi, industriali e commerciali**

Il restauro con caratteristiche antisismiche può offrire alle giovani generazioni possibilità di lavoro e di nuovi insediamenti residenziali.

Lo spostamento, al di fuori dei grandi centri urbani, di aziende, scuole, università, enti pubblici può portare al recupero di ampie zone di territorio, oggi spopolate, realizzando così ambienti residenziali ed abitativi a misura d'uomo.

Tale delocalizzazione può essere oggi favorita dallo sviluppo di reti di telecomunicazioni e dall'evoluzione delle tecnologie di comunicazione, che fino a poco tempo potevano apparire fantascientifiche.

DisUguaglianze e disAbilità

IN GENERALE

Queste brevissime annotazioni nascono dalla riflessione personale emersa dall'ascolto dei recenti incontri promossi da Rischiera. In particolare, dall'idea che le quattro disuguaglianze oggetto di analisi (economiche, territoriali, di genere e di generazione) in alcune categorie, come quella dei disabili, siano non solo presenti, ma che acuiscano delle disuguaglianze già presenti.



Questi appunti sono stati scritti e pensati da un confronto con Andrea un ragazzo di 26 anni nato a Roma, abitante in un complesso di case popolari del quartiere di Primavalle ed affetto da tetraparesi distonica.

Alla fine del nostro dibattito abbiamo deciso di elencare in che modo le 4 categorie di disuguaglianza individuate siano presenti e vengano amplificate in un soggetto con disabilità motoria, aggiungendo un'altra categoria a carattere generale con delle disuguaglianze che influiscono sulla possibilità di dar voce alle proprie necessità e dare vita a cambiamenti concreti.

LE SPECIFICHE DIFFICOLTÀ

Prendendo in considerazione solamente le disabilità motorie abbiamo voluto sottolineare il fatto che le disabilità non andrebbero generalizzate sotto un'unica specie, ma che vada sempre tentato uno sforzo per realizzare interventi specifici per le varie categorie di patologie. Affronteremo perciò esclusivamente le difficoltà specifiche delle così dette disabilità motorie, anche se molte di esse sono condivise con tutte le categorie.

Disparità lavorative:

- Negli uffici di collocamento sono presenti *le liste così dette "speciali per le disabilità", che non sono aggiornate e non funzionano*. Questo aumenta le disparità per l'entrata nel mondo del lavoro;

DISUGUAGLIANZE E DISABILITÀ

- La legge che stabilisce l'obbligatorietà per le aziende private di assumere **una quota di persone con disabilità è facilmente aggirabile attraverso il pagamento di una multa annuale**, che è relativamente bassa. Facendo così propendere le aziende a pagare questa ammenda, anziché assumere e formare personale con disabilità;
- Maggiore difficoltà per il lavoro in presenza (anche per la primaria presentazione del curriculum) e **diffidenza delle aziende a valutare con equità le capacità della persona**, oltre che i vari titoli, senza pregiudizi;
- **Barriere architettoniche**, non vera volontà di abbatterle delle aziende (**è il disabile che deve fare uno sforzo**);
- Mancanza di un **trasporto pubblico** dedicato, che non faccia gravare esclusivamente sulle tasche della famiglia tale onere, necessario per un pieno inserimento nel mondo del lavoro.



Disparità territoriali

- Difficoltà di spostarsi in città autonomamente per mancanza di scivoli e mezzi pubblici accessibili.
- L'impreparazione degli addetti al servizio pubblico di usare gli strumenti appositamente ideati per facilitare l'usufrutto dei disabili ai mezzi pubblici.



Nella progettazione di nuovi complessi popolari, quanto di case private manca una progettazione specifica che guardi alla necessità di abbattere le varie barriere architettoniche.

Disparità Generazionale

- Le giovani generazioni non si rendono conto delle difficoltà di una vita sociale, per una mancanza di un'educazione all'incontro e all'ascolto delle difficoltà dei più fragili quasi del tutto assente nel percorso scolastico;
- Non esistono luoghi di aggregazione appositamente dedicati ai disabili motori.

DISUGUAGLIANZE E DISABILITÀ

Disparità di genere

- È interessante rilevare che nessuna disuguaglianza in particolare, sotto questo profilo, è stata rilevata.

Altre disparità



Mancanza di rappresentazione nella televisione pubblica. Pochi servizi di approfondimento sulle difficoltà e sulle necessità delle disabilità.

- Alcune categorie di disabili sono meno rappresentate che altre poiché la lotta alle disuguaglianze è lasciata alle associazioni specializzate in determinate patologie, ma non tutte le disabilità sono rappresentate ugualmente, creando ulteriori disuguaglianze. Quindi molte categorie di disabili soffrono di una generale mancanza di tutela se privi di un forte associazionismo.

COSA SI PUÒ FARE?

Le seguenti proposte sono frutto della semplice suggestione dell'intervistato e nascono perciò dalle difficoltà che egli stesso ha incontrato nel corso della propria vita.

In concreto:

- *semplificazione burocratica* per l'accesso al mondo del lavoro. In particolare, una riforma degli uffici dedicati al collocamento;
- *una formazione migliore dei dipendenti statali* da dedicare a tali uffici (navigator specializzati al mondo delle disabilità);
- guardare le disabilità non sotto un aspetto economico, ma *mettendo al centro la persona*, per non creare disabilità di serie A e di serie B;
- stimolare tramite bandi pubblici *la creazione di associazioni finalizzate all'inclusione sociale* delle persone con disabilità;
- *finanziamento pubblico allo sport* che mira alla salute, alla riabilitazione fisica e all'inclusione sociale delle persone con disabilità;
- *finanziamento ai servizi "taxi"*, che permettano una piena inclusione del disabile, soprattutto nel mondo lavorativo;
- *sgravi fiscali per l'assunzione di personale disabilità. Rispetto severo delle quote di presenza* nelle aziende del personale affetto da disabilità.

La questione migratoria

IN GENERALE

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) al punto 1.3 in merito al “piano di rilancio del Paese”, nell’elencazione delle tre linee guida, in particolare in merito all’inclusione sociale, cita: Inclusione sociale e territoriale vuol dire ridurre le disuguaglianze, la povertà e i divari, che impediscono a tutti i cittadini di partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale e di godere di un tenore di vita e di un benessere considerati accettabili.



A tal fine, è necessario garantire un livello più uniforme di accesso all’istruzione e alla cultura, con particolare riferimento alla conoscenza degli strumenti digitali.

Favorire l’inclusione presuppone il miglioramento della qualità della vita nei centri urbani e nelle aree periferiche, la riduzione dei gap infrastrutturale ed infostrutturale, di quello occupazionale, nonché nell’accesso ai servizi e beni pubblici, soprattutto fra Nord e Sud.

Migliorare l’inclusione richiede, infine, il rafforzamento del sistema sanitario, duramente colpito dalla pandemia, per tutelare la salute di tutti.

Per fare questo, ancora, individua nove linee direttrici, tra cui quella più utile a questa riflessione risulta la n. 8 in cui si riferisce al Paese del futuro come: Un’Italia più equa e inclusiva, a livello sociale, territoriale e di genere.

LA QUESTIONE MIGRATORIA

Sarebbe davvero interessante un discorso interamente incentrato sulla lotta alla povertà, al deficit culturale che spesso ne è causa, e sull'inclusione, se si trattasse di un piano riferito ad un Paese isolato, fuori dall'era della globalizzazione, assolutamente alieno al fenomeno migratorio come emergenza impellente. Sembra invece che questa riflessione sulla disuguaglianza sia italo-centrica, calibrata solo sui propri connazionali e sui loro interessi, disincarnata dal contesto europeo, scorporata dal contesto della globalizzazione.



UNA QUESTIONE DI CONFINI?

L'Italia è la "Porta d'Europa", come ricorda la scultura di Mimmo Paladino, posta a Lampedusa, in ricordo di questo onere e onore al tempo stesso. [Un piano di Ripresa e Resilienza non può saltare a piè pari una riflessione attenta e sostenibile sul fenomeno migratorio, bypassandolo come se non esistesse, o addirittura considerandolo sorpassato da un'emergenza più grande come la pandemia.](#)



Le emergenze non sono valutabili su di una scala di priorità, ma sono urgenti perché toccano l'incolumità e il benessere dell'uomo.

LA QUESTIONE MIGRATORIA



*È triste dover constatare che l'unico riferimento al fenomeno migratorio nel PNRR, sia ridotto ad un passaggio in cui si evidenzia che nonostante "l'immigrazione netta" il Paese risenta del calo di nascite, **quasi ad intendere gli immigrati come dei pozzi umani a cui attingere numeri per la crescita o sopravvivenza del PIL** (Pur in presenza di un aumento della vita media e dell'immigrazione netta, la discesa delle nascite ha contribuito negli ultimi anni ad un lieve calo della popolazione residente).*

Come uomini, al di là del nostro credo o della nostra appartenenza territoriale, non possiamo accettare un'antropologia disumanizzante, asservita alle logiche economiche e di profitto nazionale.

Non si tratta di un atteggiamento naïf tipico di ambienti benestanti e culturalmente elevati, ma di una riflessione che tenta di riumanizzare il nostro modo di pensare ed intendere l'uomo del futuro, la cui territorialità si estende all'intero globo quando sono in ballo i diritti dell'umanità.

Il Papa nella sua enciclica "Fratelli tutti" ai n. 121-122 afferma: Nessuno dunque può rimanere escluso, a prescindere da dove sia nato, e tanto meno a causa dei privilegi che altri possiedono per esser nati in luoghi con maggiori opportunità. I confini e le frontiere degli Stati non possono impedire che questo si realizzi. Così come è inaccettabile che una persona abbia meno diritti per il fatto di essere donna, è altrettanto inaccettabile che il luogo di nascita o di residenza già di per sé determini minori opportunità di vita degna e di sviluppo. [122] Lo sviluppo non dev'essere orientato all'accumulazione crescente di pochi, bensì deve assicurare «i diritti umani, personali e sociali, economici e politici, inclusi i diritti delle Nazioni e dei popoli»³

Il diritto di alcuni alla libertà di impresa o di mercato non può stare al di sopra dei diritti dei popoli e della dignità dei poveri; e neppure al di sopra del rispetto dell'ambiente, poiché «chi ne possiede una parte è solo per amministrarla a beneficio di tutti».

³ Cfr. Giovanni Paolo II, Lett. enc. Sollicitudo rei socialis (30 dicembre 1987), 33: AAS 80 (1988), 557.

LA QUESTIONE MIGRATORIA

L'appartenenza territoriale diversa non può esimerci dal pensare il nostro Paese in ripresa, come un Paese attento alle logiche d'inclusione anche di coloro che approdano alla ricerca di un mondo migliore.



Anche la stessa **agenda 2030**, di cui l'Italia è tra i 193 paesi firmatari, nel preambolo al piano di sviluppo si pone l'obiettivo di sradicare la povertà in tutte le sue forme e dimensioni, inclusa la povertà estrema, (essa) è la più grande sfida globale ed un requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile. In questo discorso, in cui dignità ed uguaglianza vengono poste sullo stesso piano, l'agenda, nell'ottica di una crescita inclusiva e di uno sviluppo sostenibile, riconoscendo che *“la migrazione internazionale è una realtà multidimensionale di grandissima rilevanza per lo sviluppo dei paesi d'origine, di transito e di destinazione”* auspica che i paesi firmatari trovino *“risposte coerenti e comprensive”* e si impegnino a *“collaborare per garantire flussi migratori sicuri, regolari e ordinati, secondo il pieno rispetto dei diritti umani e il trattamento umano dei migranti, a prescindere dallo status di migrante, rifugiato o sfollato”*.

I paesi di destinazione non possono cogliere la positività dell'apporto del fenomeno migratorio solo nella regolamentazione del crollo demografico. Non si tratta solo di immigrati, ma del perpetuarsi della divisione tra “noi” e “loro”, tra italiani e stranieri, tra i “nostri” problemi e i “loro” problemi, tra i “nostri” sogni e i “loro” sogni. Dobbiamo togliere spazi d'ombra e aprire spazi di luce nei quali possa affermarsi una cultura nuova» ha affermato il Card. Bassetti (CEI).

COSA SI PUÒ FARE?

Dopo aver guardato alla criticità del problema e all'assoluto silenzio del PNRR sul tema, passiamo a guardare alle “misure concrete”, come invoca il Pontefice. Anzitutto bisogna tener presente che per fronteggiare l'ondata migratoria è necessaria una sincera collaborazione fra paesi, inclusi quelli da cui numeri ingenti di esseri umani fuggono, ma deve trattarsi di una collaborazione che prende le mosse dalla consapevolezza che il problema della giustizia distributiva globale non ha nulla a che vedere con le ragioni umanitarie.

LA QUESTIONE MIGRATORIA

Non si tratta di beneficenza o compassione, è invece una questione di responsabilità ma anche di lucidità nel costruire una prospettiva di 'bene comune'.

È per il nostro stesso futuro: a chi può convenire che continui ad esistere un'area estesissima di privazione dei diritti?

*Che futuro prepara **una società** che giustifica e approfondisce le faglie dell'esclusione, attraverso una sistematica limitazione dei diritti umani di base, giustificata a volte dalla necessità di 'difendere le frontiere', o dal fatto di 'dare la precedenza a qualcuno rispetto a qualcun'altro'?*

*Che atteggiamento possiamo aspettarci che abbiano - **una volta adulti** - quei bambini e quei ragazzi che si sono visti negare un sostegno nel momento di maggiore necessità?*

***La giustizia e il rispetto dei diritti e della dignità di ogni persona sono davvero l'unica strada per un futuro di pace.** Se nella concretizzazione di un piano di sviluppo lo standard viene stabilito dai più ricchi, i quali partendo dalla propria condizione fissano questa stessa come punto d'arrivo, non si potrà mai parlare di sviluppo per i più poveri, anche qualora in questi si accorciasse la distanza tra la loro condizione di miseria e lo standard del ricco.*

È necessario mettere a punto un piano di interventi che creino le condizioni per un'integrazione graduale e definitiva. Essa dovrebbe partire da:

***L'EUROPA: i dati del XXVIII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes**, riportano che nel "2018 nel continente europeo risiede il 30,2% del totale dei migranti a livello globale, mentre sono 39,9 milioni i cittadini stranieri residenti entro i confini dell'Unione Europea a 28 Stati membri, in aumento del 3,5% rispetto al 2017. Il Paese dell'Unione Europea che nel 2018 ospita il maggior numero di migranti è la Germania (oltre 9 milioni), seguita da Regno Unito, Italia, Francia e Spagna".*



È indispensabile l'inserimento dell'Italia in un quadro multilaterale di gestione del fenomeno migratorio all'interno di un forte radicamento sui diritti umani, e attraverso l'adesione del nostro Paese al "Global Compact" sui migranti.

Sulla base di queste stime urgono canali legali di accesso all'Italia, la quale dev'essere inserita in una rete con tutta l'Europa, nella consapevolezza che il problema migratorio è cosa di tutti e non solo del Paese in cui approdano.

LA QUESTIONE MIGRATORIA

*la **SCUOLA**: puntare alla scuola non come zona franca in cui strappare un minimo d'istruzione, ma luogo privilegiato di apprendimento di lingua, usi, costumi del nostro Paese, offrendo in essa gli strumenti privilegiati non solo per l'integrazione ma anche per la realizzazione personale.⁴Secondo **le stime del XXVIII Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes** "sono 5,255 milioni i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia, cioè l'8,7% della popolazione totale. «Si tratta di oltre 5 milioni di persone che vivono e lavorano accanto a noi, non si tratta solo di migranti ma della società italiana». «Esiste il rischio di focalizzare l'attenzione sul problema dei profughi, che sono solo una parte del fenomeno. Un fenomeno che non è certo quel fiume in piena che si è cercato di descrivere: ad esempio l'incidenza degli alunni con cittadinanza straniera (841 mila nell'anno scolastico 2017-18 dei quali il 63,8% nati in Italia e il 9,7% dell'intera popolazione scolastica) è fermo fra il 9 e il 10% del totale da circa un decennio», ha detto Simone Varisco (Migrantes), spiegando anche che i 65.444 bambini nati in Italia nel 2018 da genitori stranieri rappresentano il 14,9% delle nascite e sono stati il 3,7% in meno rispetto al 2017. Favorire il riconoscimento dei titoli di studio esteri.*



LAVORO e WELFARE**: intensificare la lotta al caporalato con presidi associativi e militari nei luoghi di maggiore diffusione del fenomeno; avviare campagne di sensibilizzazione sul tema, agendo anche a livello culturale. Se **secondo lo studio di Caritas-Migrantes** "persiste negli stranieri il fenomeno dell'over-education, con lavoratori che svolgono attività non adeguate alla propria formazione (e) gli infortuni sul lavoro in Italia registrano un lieve calo, ma aumentano per gli stranieri, a dimostrazione della loro maggiore vulnerabilità" risulta necessario mettere a punto un sistema di tutela di quelle categorie che risultano essere più vulnerabili. **La costruzione di un sistema di welfare veramente universale e inclusivo, dove l'accesso ai diritti sociali di base non parta da una concezione ingiusta e discriminatoria, ma riesca davvero a raggiungere tutti coloro che si trovano in difficoltà.



⁴Cfr. A. BONO, *Migranti? Migranti? Migranti?*, (Edizioni Segno; Udine, 2017) 45.

LA SITUAZIONE CARCERARIA

La situazione carceraria

IN GENERALE

Il coronavirus non ha originato ma ha enfatizzato e sottolineato una serie di aspetti critici del carcere che ne hanno reso ulteriormente evidente la crisi preesistente, legata a due profili contraddittori fra loro.

Da un lato v'è il sovraffollamento cronico, con tutte le sue implicazioni, che rende il carcere contrario ai più elementari profili di convivenza e di rispetto reciproco nei diversi aspetti della quotidianità. Da un altro lato, v'è al contrario, la previsione e l'introduzione – almeno in un primo momento con il decreto legge del febbraio 2020 – di un contrasto e di un divieto addirittura sanzionati nei confronti della convivenza e del contatto umano.



Quel contrasto e quel divieto vengono ritenuti il principale mezzo di difesa e di contrasto per la pandemia secondo l'orientamento condiviso dei tecnici, che sono invece divisi fra loro su gli altri aspetti, cause e possibili rimedi. Anzi, la singolarità di un simile contrasto ha indotto al paradosso, un po' cinico, di affermare che il carcere era il luogo più sicuro e protetto per evitare il contagio.

E in effetti vi era in questa affermazione qualche profilo di verità, confermato dalla assenza o dalla ridotta quantità di focolai di pandemia nell'ambiente carcerario dei quali si è avuta conoscenza, proprio grazie al suo isolamento dall'esterno e alla chiusura di quell'ambiente. Beninteso, si trattava pur sempre di una sorta di immunità molto "relativa" e pagata a caro prezzo, come dimostrano le rivolte sviluppatesi in alcune carceri, con vittime tra i detenuti.

Fu una immunità pagata comunque con l'irrigidimento e l'inasprimento nei rapporti fra i detenuti e i loro familiari. Fu una immunità perseguita con il sospetto – non provato – di strumentalizzazione da parte della criminalità organizzata con la richiesta di uno sfollamento generalizzato.

Un'ennesima volta il carcere ha dimostrato la sua caratteristica di fondo anche nelle vicende della pandemia: una realtà solo formalmente impermeabile a qualsiasi forma di

LA SITUAZIONE CARCERARIA

cambiamento e di contatto con l'esterno e viceversa; ma in realtà con caratteristiche di ampia porosità. Uno strumento di reazione alla paura del diverso. Qualcuno, ottimisticamente, pensava che l'emergenza del coronavirus poteva essere l'occasione per iniziare una riflessione seria sui penitenziari; su un modello da superare, perché in molti casi non rispetta la dignità del detenuto. Non garantisce quei principi che pure sono scritti nell'articolo 27 della Costituzione.

Così non è stato. Ha prevalso anche questa volta l'agire solo sulla base dell'emergenza, senza progetti di lungo periodo. Si è colto qualche stimolo inusuale di solidarietà e di coesione, grazie all'occasione della pandemia; peraltro soffocato a suon di decreti e di paure dell'opinione pubblica, più o meno motivate che fossero.



QUANDO SARÀ PASSATA
L'EMERGENZA E IL
NUMERO DEI DETENUTI
RIPRENDERÀ A
CRESCERE,
PROBABILMENTE DI
ISTITUTI DI PENA – E DI
DIRITTI DEI DETENUTI –
NON SI PARLERÀ PIÙ PER
MOLTO ALTRO TEMPO.

La politica e la società vogliono ricordare il delitto (a proposito della prescrizione), ma dimenticare il carcere e le persone che sono ristrette al suo interno.

È una sorta di rivisitazione del concetto – troppo spesso ripetuto e abusato – del chiudere in cella una persona e buttare la chiave. Spesso si tende a considerare il carcere come un qualcosa di esterno alla società, come se i detenuti stessi fossero un corpo estraneo. Eppure la Costituzione dice ben altro.

Il carcere viene considerato un mondo a parte, poroso ma impermeabile a qualsiasi forma di cambiamento; uno strumento di reazione alla paura del diverso. Non è utilizzato come extrema ratio, per casi particolarmente gravi, ma come metodo normale per risolvere quello che è percepito come un problema ordinario. Si continua insomma a perseguire la strada del "carcere a ogni costo" e ci si dimentica dei diritti e della dignità del detenuto, oltre che della funzione educativa della pena.

LA SITUAZIONE CARCERARIA

SEGUENDO QUESTA FILOSOFIA, SI CONTINUANO A USARE ESPRESSIONI COME «GETTARE LA CHIAVE» O «QUELLA PERSONA DEVE MORIRE IN CARCERE».



Ma c'è un principio che spesso viene dimenticato: è la pari dignità sociale, la quale non esclude nessuno, neanche i detenuti; neanche i condannati per i reati più gravi.

È una dignità che spesso viene negata nei fatti che sembrano rendere impossibile un carcere diverso da quello attuale.

LA SITUAZIONE

Qualche tempo fa, era stata istituita una Commissione ministeriale per arrivare a una riforma che assicurasse ai carcerati quei «residui di libertà» (così chiamati dalla Corte costituzionale con una sgradevole definizione) che siano compatibili con la privazione della libertà personale: ad esempio e soprattutto il diritto all'affettività, all'istruzione, a un minimo di privacy.

Sono residui destinati a integrare con un livello di «pari dignità sociale» – richiamata per tutti dall'articolo 3 della Costituzione, in stretta correlazione tra diritti inviolabili e doveri inderogabili ex articolo 2 – le indicazioni dell'articolo 27 in tema di rieducazione e di rispetto.

Residui che devono garantire, insomma, pur nelle restrizioni, qualche barlume di libertà e di speranza compatibile con la restrizione generale della libertà stessa. Sembra un paradosso, ma non lo è.

Insomma, un antidoto per il troppo frequente ricorso al suicidio come unica via di fuga dal carcere.

Poi sono arrivate le elezioni e i risultati dei lavori di quella Commissione saranno al più studiati da qualche appassionato. Resta la realtà: carceri sovraffollate, interventi solo emergenziali, reclusione vista come la forma più efficace di pena, il condannato isolato dal mondo perché considerato "diverso".

È un modello che non è compatibile con uno stato di diritto fondato sulla persona e sulla sua dignità. Non possiamo più esimerci dal ragionare su un tema di fondo: il carcere – per come lo conosciamo oggi – è un modello da superare. Non in tutti i casi, beninteso; ma bisognerebbe lasciarsi alle spalle quell'idea secondo la quale la reclusione sia la norma per affrontare la diversità.

LA SITUAZIONE CARCERARIA

In carcere dovrebbe andare solo chi è aggressivo e violento e perciò pericoloso. Per gli altri condannati sarebbe opportuno pensare a pene diverse, ma non per questo meno efficaci. Molti ritengono che non sia possibile arrivare a un modello del genere in una società che – salvo sparute eccezioni – tende a vedere la pena come una vendetta pubblica (travisata in varie forme) e il detenuto come una monade che non fa più parte della società. Ma ci dobbiamo arrivare.

Ci possiamo arrivare. Certo, sono necessarie alcune condizioni.

Prima di tutto le condizioni culturali. La società deve accettare il rischio che chi sconta la pena fuori dal carcere torni a commettere reati; potrebbe accadere, ma si può fare in modo che ciò tendenzialmente non accada, o che si verifichi il meno possibile. Come?

Innanzitutto non abbandonando il condannato a se stesso. [La percentuale di recidiva è comunque molto più elevata per chi sconta la pena in carcere rispetto a chi la sconta con una misura alternativa.](#)

Poi, perché un modello del genere possa essere messo in pratica, sarebbe necessario che la politica la smettesse di utilizzare il carcere e il sistema penale soltanto come strumenti di suggestione e di paura, in un sistema che ormai è divenuto carcerocentrico.

Adesso si va diffondendo una tendenza a dimenticare la funzione rieducativa della pena. A considerare il carcere non come luogo che può offrire una rinascita, ma come posto dove semplicemente scontare una condanna: una sorta di discarica per rifiuti tossici e pericolosi. Più che di rieducazione (troppe volte una ipocrisia) occorrerebbe parlare di responsabilizzazione, aggiungendo un altro passo. Oggi non sempre si riesce ad arrivare a ciò.

[La cultura giuridica attraversa quattro fasi:](#)

- *la prima è **la vendetta**, che si limita a un rapporto Stato-colpevole;*
- *la seconda è **il risarcimento del danno** provocato alla vittima e/o alla società;*
- *la terza è **il rapporto tra condannato, Stato e società**, che punta anche alla rieducazione;*
- *la quarta fase è **la giustizia riparativa**.*

Quando, cioè, si arriva a cercare di ricostruire un rapporto fra il condannato e la vittima o la famiglia di quest'ultima attraverso la responsabilizzazione e la consapevolezza del primo. A volte accade. Molte altre volte no.

Forse perché i condannati non sono messi in condizione di farlo. Spesso a chi sta scontando una pena non vengono offerti gli strumenti per intraprendere questa strada. Le rivolte sui tetti dei penitenziari (come a marzo scorso) sono una conseguenza delle condizioni in cui vivono i detenuti quando si levano loro i pilastri essenziali di sopravvivenza: la speranza e la fiducia. E non è un bel segnale.

LA SITUAZIONE CARCERARIA

Negli ultimi tempi la Corte costituzionale ha mostrato attenzione nei confronti delle carceri. Non mi riferisco solo ad alcune sue decisioni, ma anche ad alcuni suoi gesti emblematici, come il Viaggio nelle carceri della Corte stessa, mediante gli incontri tra giudici costituzionali e detenuti, con la partecipazione di numerosi fra questi ultimi. Ma mi sembra che mentre i giudici costituzionali entravano dalla porta nei penitenziari, la Costituzione ne uscisse dalla finestra con l'arrivo dell'ondata carcerocentrica.

Una pena che non tende alla rieducazione è incompleta, al più illegittima per le sue carenze. Ma quando il trattamento diventa inumano non è più una pena; può diventare e troppo spesso diventa un reato. Gli esempi non mancano, anche nel nostro Paese, nonostante l'impegno del personale.

COSA SI PUÒ FARE?

Una via diversa per affrontare la realtà del carcere e i suoi problemi molteplici forse è percorribile, ed è segnalata proprio dal coronavirus e dai problemi che esso ha posto in evidenza in modo drammatico.

È la via della solidarietà.

È il nostro scudo. Il nostro bene più prezioso. Solidarietà vuol dire anche guardare alla condizione del detenuto, non ridurlo a un "diverso". Comprendere che gli «spazi residui» di libertà personale non possono comunque essere garantiti da una pena in carcere. È un'occasione per riflettere.

E per riuscire forse a superare il carcere, a farvi ricorso solo per le persone di cui sia accertata la violenza, l'aggressività, il "codice rosso".

Forse l'emergenza coronavirus può sollecitare un passo così innovativo. L'emergenza potrebbe aiutarci a riscrivere la funzione del carcere nel nostro sistema. A pronunciare un «basta» che non è ispirato a utopie, ma a un profondo umanesimo. Di fronte all'incubo di un coronavirus che potrebbe dilagare in carcere ci rifugiamo nella negazione: non accadrà, sono più al sicuro lì dentro.

È il riflesso di una cultura che trasforma ogni condannato in nemico del popolo? Innanzitutto abbiamo trasformato l'eccezione in regola, rendendo normale la deroga a quest'ultima. È l'eccezione delle leggi speciali a essere diventata normalità. Si spiega con una nostra storica vocazione a trascurare le sorti del diverso. La Costituzione e la nostra Corte costituzionale si battono in una contesa impari per contrastare una simile tendenza. I successi sono pochi: l'ordinamento penitenziario del 1975, le misure alternative al carcere introdotte undici anni dopo, l'ordinamento penitenziario minorile, le regole penitenziarie del 2006 in corso di modifica. Solo che, anziché assicurare effettivamente gli spazi residui di libertà a chi è condannato, la politica criminale travisa esplicitamente le

LA SITUAZIONE CARCERARIA

misure alternative in meri strumenti di deflazione, senza risolvere davvero il sovraffollamento.

Il sovraffollamento a sua volta rende impossibile assicurare di fatto dignità ai reclusi. Abbiamo sprecato l'occasione della riforma studiata, ma l'emergenza coronavirus ci offre, seppur nella sua tragedia, un'ulteriore occasione rispetto all'umanità della pena. Neppure l'incubo di un'epidemia dietro le sbarre riesce a scalfire il riflesso vendicativo che spinge la maggioranza dei cittadini rispetto alla detenzione.

C'è analogia fra la dignità che si nega al detenuto e altre forme di discriminazione: dall'odio ancestrale, ignorante, immotivato e razziale verso gli ebrei alla violenza contro la donna, che si arriva a uccidere se solo sfugge al potere del maschio; al rifiuto del migrante che è liquidato solo in base a logiche di sicurezza e di paura che ci sottragga risorse; al dramma della solitudine delle ultime ore dell'anziano dirottato nelle case di riposo, trasformate in lazzaretto e poi alla ricerca di un luogo ove riposare in pace.

Si ritiene che una graduale attenuazione del distanziamento sociale imponga un trattamento differenziato giustificato, per gli anziani: un deposito per persone contagiate dal virus.

Senza rendercene conto stiamo creando un clima di indifferenza, poi di insofferenza, ora di vera e propria avversione verso l'anziano, che non è più produttivo ma consuma. Un clima che è in palese contrasto con l'articolo 3 della Costituzione.

È un paradosso simmetrico a quello per cui prima si limita il contagio con lo spauracchio dell'arresto di chi infrange i divieti; poi proprio nell'assembramento coatto del carcere o del ricovero si rinchiudono le persone più deboli ed esposte al contagio, favorito dalla promiscuità. Così arriviamo al punto essenziale della riflessione: l'emergenza coronavirus svela impietosamente diverse contraddizioni nel nostro modo di vivere.

La prima di esse è forse il "distanziamento sociale". Il senso ultimo di quelle discriminazioni è in un modo di vita in cui il profitto ha conquistato la precedenza rispetto alla persona, anche se alla fine delle fini ciascuno muore solo e non si porta niente dietro. Un modo di vita in cui il rapporto e la connessione "da remoto" con la loro perfezione ed efficienza tecnologica e digitale, tendono a sostituire il contatto e la relazione umana anche nella "normalità", non solo nell'emergenza temporanea.

Una idea disumanizzante, che però la tragedia della pandemia mette a nudo al punto di offrire l'occasione per contrastarla e liberarsene.

Il virus viaggia veloce proprio come la globalizzazione nella nuova religione del profitto. In un attimo, si dematerializza e si sposta tutto, ogni ricchezza; ma in un attimo anche il coronavirus si propaga.

Siamo costretti a cambiare modello di vita e di valori; approfittiamone, è urgente.

L'inclusione sociale

La tematica dell'inclusione sociale, per come trattata nel piano, appare abbastanza generica, e abbastanza priva di visione. In particolare manca l'assunzione dell'obiettivo, per cui le stesse politiche sociali hanno ragione di esistere e... "interpellano ed orientano le politiche sanitarie, urbanistiche, abitative i servizi per l'infanzia per gli anziani per i soggetti più vulnerabili, quelle della formazione, del lavoro, del sostegno alle famiglie, della sicurezza, della multiculturalità, dell'equità tra i generi"

Il concetto di inclusione, di per sé, esprime un diritto alla cittadinanza, al sentirsi parte di una comunità, essere riconosciuto come soggetto di diritti e doveri, e riguarda, quando si riferisce all'inclusione di persone più esposte alla marginalità, la giusta aspirazione a potersi realizzare come persona, in una società capace di garantire anche alle persone più vulnerabili, pari opportunità di relazione, di istruzione e formazione, di autodeterminazione, di lavoro.

In questo senso, nel Piano andrebbe assunto questo punto di vista, ovvero che le infrastrutture sociali hanno il primo e principale scopo di rendere tutti i cittadini pienamente membri delle comunità in cui vivono, e per far questo strutturiamo i servizi e gli interventi sociali.

INFRASTRUTTURE

Sembra positivo parlare di infrastrutture sociali: la parola infrastruttura aiuta a percepire che la prossimità, ovvero la capacità dello Stato e della comunità di farsi sentire, di essere vicini alle persone e alle famiglie vulnerabili, non sia solamente un fatto culturale (e lo è senz'altro), lasciato ai comportamenti e ai servizi immateriali; ma anche un fatto fisico, visibile, e immediato nella percezione della persona in stato di bisogno.

In questo senso il Piano, forse inconsapevolmente, ma positivamente, inserisce tra parentesi, le vere infrastrutture sociali, che vanno protette e rafforzate: i servizi sociali pubblici, la famiglia, la comunità e il terzo settore. Solo la messa a sistema di questi 4 pilastri, può creare quelle condizioni di prossimità auspiccate, e contrastare la solitudine, l'isolamento e la conseguente povertà delle persone più fragili.

Per rafforzare i 4 pilastri, vanno individuati, più nel dettaglio di come viene fatto nel piano, gli interventi mirati a tale scopo:

- Servizi sociali:

- *individuare il Livello essenziale di un assistente sociale comunale ogni 4000 abitanti;*
- *prevedere che in quanto funzione fondamentale dei comuni, il servizio sociale non possa essere esternalizzato a soggetti privati, come purtroppo avviene nella pratica in molti contesti;*

- *prevedere che le assunzioni possano avvenire in deroga ai vincoli assunzionali (legati al contenimento della spesa).*
- **Famiglia:**
 - *rinforzare la rete dei servizi per la prima infanzia (0-6) peraltro prevista nel piano, ma fissando obiettivi quantitativi precisi: il 33% dei posti nido rispetto al numero dei bambini, è insufficiente rispetto all'obiettivo di crescita della occupazione femminile e contrasto alla disoccupazione femminile (io lo porterei al 50%);*
 - *creare una rete di centri polivalenti per la famiglia/famiglie, (almeno uno per ambito territoriale) per lo sviluppo di servizi di prossimità (dal riuso delle attrezzature per i bambini, a funzioni di appoggio ai nuclei più fragili soprattutto monoparentali, quali l'aiuto nella quotidianità, il sostegno educativo, il supporto alla genitorialità), il tutto per prevenire il disagio e gli allontanamenti dei minori;*
 - *una riforma fiscale che diminuisca il carico fiscale sulle famiglie, tenendo conto effettivamente del numero di componenti a carico*
- **Terzo Settore:**
 - *in una dinamica di coprogettazione con la pubblica amministrazione, garantisce*
 - *l'effettiva capacità di relazione in prossimità e la presa in carico effettiva delle persone più emarginate;*
 - *la spinta propulsiva all'innovazione sociale, perché capace di vedere i bisogni delle persone vulnerabili prima del regolatore pubblico*
 - *la creazione di una cultura dell'inclusione capillare e diffusa, capace di contaminare la comunità circostante.*
 - *per questo motivo vanno creati sistemi di incentivazione e potenziamento specifici a tutti gli ETS, anche potenziando il 5 per mille, e riprendendo il "favor" legislativo di affidamenti diretti alle cooperative di inserimento lavorativo, e agli strumenti legislativi già esistenti per favorire il lavoro delle persone svantaggiate in contesti protetti e inclusivi*

SERVIZI

Per quanto riguarda i servizi, i riferimenti del piano sono molto generici e viene fissato comunque un perimetro molto circoscritto di intervento su minori, anziani non autosufficienti e persone con disabilità.

Questo approccio sembra essere in linea con un obiettivo di inclusione legato alla occupabilità dei caregiver (in particolari madri e figlie) e appunto meno legato al diritto alla felicità e alle pari opportunità delle persone in questione.

In questo diverso approccio, andrebbero rese destinatari di interventi di politica attiva e di inclusione diverse altre categorie di persone vulnerabili apparentemente dimenticate: ex detenuti, persone con problematiche di salute mentale o problemi di dipendenza, anziani fragili e soli, migranti, neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela, donne vittime di violenza, ecc. alcune di queste sono riprese in altri contesti del piano (riforma della giustizia per i detenuti e i circuiti per le donne vittime di violenza, ad esempio) pertanto non in un'ottica di inclusione, ma come portatori di altri diritti.

Dal punto di vista dei servizi assistenziali ripresi dal piano, va condiviso l'approccio prioritario a quelli domiciliari diurni e per la vita indipendente, riferiti alla disabilità e non autosufficienza. Tuttavia va fatta una premessa in merito ai Livelli Essenziali, citati di sfuggita nel piano.

Dalla riforma del titolo V della costituzione del 2001, con la devoluzione alle regioni delle competenze legislative in materia sociale e sanitaria, si discute della necessità, prevista dalla stessa costituzione, che lo Stato fissi i livelli essenziali delle prestazioni, e assegni i fondi necessari al loro raggiungimento. Mentre come si sa, per la sanità il LEA sono stati fissati e recentemente aggiornati (2017), per i servizi sociali sono stati fatti solamente alcuni (timidi) passaggi, ma mai organici e poco incisivi, con l'unica importante eccezione del reddito di cittadinanza. Gli altri sono stati nel tempo il servizio sociale professionale in 1:5000 abitanti (di cui si è scritto sopra), la valutazione multidimensionale per le persone non autosufficienti, e la previsione di un contributo di cura minimo di euro 400/mensili per le persone non autosufficienti (largamente insufficiente). Una conseguenza decisiva per i cittadini, è che i LEPS, una volta fissati, diventino diritti esigibili, e dunque effettivamente garantiti a tutti.

Il PNRR potrebbe essere l'occasione di fissare i LEPS in modo organico, e per tutte le categorie vulnerabili, o almeno le più rilevanti. Per le persone con disabilità e non autosufficienti, oltre alle indicazioni generiche già previste, dovrebbero essere fissati effettivamente dei LEPS quantitativi, ad es.:

- Un centro diurno per disabili adulti ogni 30.000 abitanti*
- In base alla gravità e della condizione di bisogno del nucleo, n. ore di assistenza domiciliare settimanali;*
- Una struttura residenziale (casa famiglia, gruppo appartamento) – (c.d. dopo di noi) ogni 50.000 abitanti, ecc.*

Analogamente potrebbe essere fatto per anziani, persone con problematiche di salute mentale, ecc..

INTEGRAZIONE SOCIOSANITARIA

Un ulteriore punto debole del documento è l'approccio all'integrazione sociosanitaria. Citata più volte come decisiva ed importante, di fianco a provvedimenti e strumenti importanti come il budget di salute, tuttavia la stessa integrazione sociosanitaria viene affrontata in due missioni diverse (sociale e salute) denunciando lo stesso limite intrinseco del perché non si riesca a realizzarla. La divisione legislativa, di governo, delle competenze, delle risorse, ad ogni livello, rende impossibile una vera integrazione, perché le regole dei due sistemi (sociale e sanitario) non sono omogenee.

Questa potrebbe essere una vera riforma: rivedere la governance complessiva dei livelli essenziali di assistenza sociosanitari, mettendo in un unico processo l'assistenza territoriale sanitaria, e l'assistenza sociale alla vulnerabilità, riformando le regole di accreditamento dei servizi, del loro finanziamento, di valutazione del bisogno, ecc..

Il budget di salute dovrebbe diventare il vero strumento, unico, integrato e organico, di progettazione degli interventi sulla persona, capace di comporre le risorse e le risposte afferenti alle due diverse sfere professionali (clinico/terapeutiche ed educativo/relazionale).

La disuguaglianza formativa

LA RADICE DELLE DISUGUAGLIANZE

Abbiamo deciso di trattare la disuguaglianza nell'istruzione, nella formazione, nella cultura poiché la riteniamo la radice di tutte le altre disuguaglianze e che se non recuperata, rischia di rendere durature e permanenti tutte le altre, da quelle economiche, di genere, di territorio, per e sul lavoro, di comprensione delle grandi trasformazioni della società, dalla digitalizzazione alla crisi climatica, e persino di tutela della salute.

Il recupero delle capacità cognitive, di studio e di apprendimento fin dalla più tenera età delle fasce più deboli, marginali, escluse e povere della società, è stato considerato decisivo per la promozione umana e sociale al fine di ridurre le disuguaglianze e favorirne l'inclusione attiva e partecipe alla vita civile in tutte le sue manifestazioni.

L'Istruzione di base, universale e generalizzata, da garantire a tutti, deve costituire la base per la formazione ai valori della vita civile e, a seguire, per la costruzione di una cultura personale fondata sui principi della convivenza sociale per la costruzione di una società aperta e solidale, basata sulla partecipazione attiva ad un mondo della condivisione della responsabilità nella crescita dei diritti e dei doveri.

DOVE SIAMO

Siamo il Paese, nel contesto europeo, con il più basso numero di laureati, con il più alto tasso di abbandoni scolastici, con divari ulteriormente accentuati nelle grandi periferie urbane e nel Mezzogiorno, con le retribuzioni più basse per la classe insegnante, con una forte carenza delle strutture di base come asili nido e scuole materne, che nel sud molte volte sono del tutto assenti, e con una forte instabilità delle sedi di insegnamento per gli insegnanti soprattutto nella fase iniziale della professione.

Ci sono addirittura problemi strutturali circa la sicurezza delle scuole, oltre ad altri aspetti rilevanti nella parte finale e più alta del percorso formativo circa la distanza tra le competenze acquisite e la domanda e le richieste del mercato del lavoro.

La disuguaglianza formativa contribuisce a consolidare le disuguaglianze circa la capacità di cogliere le opportunità di accesso al lavoro, all'occupazione di qualità, alla capacità di gestire salute e benessere personale e del gruppo familiare e comunità sociale di appartenenza, determina una bassa consapevolezza di accesso ai diritti e ai servizi che pure possono essere disponibili, consolida un'estraneità ai processi della partecipazione e delle aggregazioni sociali per contribuire al miglioramento della marginalità del proprio gruppo sociale di appartenenza.

LA DISUGUAGLIANZA FORMATIVA

La disuguaglianza educativa, formativa e culturale diventa ulteriormente selettiva per le fasce povere della società più marginali, come gli anziani, le donne, e ancora di più gli immigrati e i rom.

COSA SI PUÒ FARE?

Garantire processi educativi fin dalla prima infanzia come sono gli asili nido e le scuole materne e fornire servizi di assistenza per ridurre gli abbandoni scolastici nella scuola dell'obbligo, sono le misure più elementari che bisogna assicurare con il Next Generation EU su tutto il territorio nazionale e in particolare nelle aree metropolitane, nel sud, nelle aree interne e montane e ai gruppi sociali più marginali.

A seguire il percorso formativo obbligatorio dovrebbe proseguire fino ai 16 anni con elementi innovativi per un primo avvicinamento di conoscenza del mondo del lavoro.

La formazione fino ai 18 anni dovrebbe introdurre gli elementi di qualificazione verso il proprio futuro e fare assumere l'orizzonte della formazione continua lungo tutto l'arco della vita e della ulteriore crescita professionale.

Un forte sviluppo degli ITS (Istituti Tecnici Superiori) e incentivi e supporti ai giovani delle fasce deboli e marginali per l'accesso ai percorsi universitari. Percorsi intrecciati di studio e lavoro.

Un forte investimento di formazione alle scelte professionali del futuro con un messaggio positivo verso tutte le attività e le forme del lavoro a partire da quelle manuali e di servizio alle persone.

Fare della formazione continua l'elemento fondamentale della resilienza adattativa alle continue e ravvicinate trasformazioni del lavoro capace di far fronte alle diverse forme di flessibilità che il nuovo mondo del lavoro richiederà sempre di più. Supportare economicamente il ricorso alla formazione continua e alla riqualificazione professionale.

Favorire l'educazione, la formazione e la cultura alla bellezza, alla solidarietà e all'integrazione e condivisione sociale di una società plurale, multiculturale in cui anche gli ultimi e gli emarginati recuperano dignità e titolarità di cittadinanza.

Un grande processo educativo, formativo, culturale che produca la consapevolezza della creazione continua dell'uomo nuovo e della umanità nuova verso "cieli nuovi e terra nuova" dove gli ultimi potranno sperare di essere i primi.

Conclusioni

La crisi generata dalla pandemia, come il virus, si è diffusa in tutti i campi fino a intaccare la speranza nel futuro.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si pone come “ancora di salvataggio”, ma il Paese, caratterizzato da anni di immobilismo e scarsa efficienza, ha bisogno di un radicale cambio di prospettiva.

Ripartire dalla formazione, dal rispetto delle regole, dalla transizione ecologica, da un nuovo sistema sanitario, da un nuovo sistema fiscale... può essere insufficiente se non si comprende la necessità di ricreare una società equa, libera e solidale.

Bisogna innescare processi virtuosi di costruzione concreta della speranza, mettendo in campo tutte le risorse per cambiare, con serietà e impegno, con regole semplici e chiare, con integrità morale e spirito costruttivo, un Paese che sia luogo in cui avere il diritto ad essere felici; un diritto garantito a tutti.