



# Territori fragili e servizi di welfare: l'Italia come mediana dell'Europa

Giorgio Osti<sup>1</sup>

## ■ Introduzione

In Italia come in Europa si assiste al consolidarsi di una polarizzazione territoriale di lungo periodo. Le aree più estreme, colonizzate nei secoli scorsi per la ricerca di risorse naturali e più recentemente dal turismo, mostrano evidenti segni di stagnazione demografica. Anche se toccate da flussi di immigrati extraeuropei, anche se abitate per lunghi periodi da turisti facoltosi, i servizi di base si allontanano. Si creano dei circoli viziosi fra le impellenze dei servizi a razionalizzare l'ubicazione delle sedi e il restringimento o rarefazione dei bacini di utenza. Ciò riguarda sia i servizi alla persona (scuola, sanità, servizio sociale, animazione culturale) sia quelli strumentali (banche, poste, telefonia, *utility* in genere).

Questi processi agiscono su scala europea e nazionale in modo diverso. Vi è una prima grande spaccatura fra Europa dell'Est e dell'Ovest. La prima, uscita dall'economia pianificata, si trova con campagne devastate sia sotto il profilo economico (elevata povertà) sia per i servizi – quelli di base di marca sovietica insufficienti o abbandonati – sia infine per il capitale sociale. La fitta trama di associazioni e cooperative, che si trova in molti aree agricole europee, e italiane in particolare, è stata spazzata via dallo statalismo più gretto. Forse nelle campagne dell'Europa dell'Est è fiaccato anche il morale, perché alle imprese agricole collettivizzate è subentrato un capitalismo di marca globale incurante dei bisogni e valori locali.

L'altra fonte di differenziazione è quella fra Europa meridionale e settentrionale, con l'Italia a rappresentare – curiosamente - entrambe. Nei paesi che si affacciano sul Mediterraneo (più il Portogallo) i sistemi di welfare sono stati giudicati come gravemente lacunosi, familistici e imbrigliati in reti locali poco trasparenti. Si aggiunga poi che l'Europa meridionale è considerata più rurale e più agricola, con agglomerazioni urbane più grandi, ma più staccate, meno gradualmente degradanti verso le aree rurali. Queste ultime facilmente assumono la fisionomia di aree interne, ossia lontane dai servizi di base. Sono le famose aree di 'osso' contrapposte a quelle di 'polpa',

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste.  
giorgio.osti@dispes.units.it

tanto care alla letteratura meridionalista.

Il quadro però non è così facilmente schematizzabile. Se pensiamo che il *welfare* statale è un correlato stretto dell'industrializzazione di massa, possiamo facilmente dedurre che vi siano peculiarità e carenze in quelle aree in cui le fabbriche sono arrivate tardi e in malo modo (mal sviluppo). La carenza è duplice: da un lato pochi servizi organizzati in maniera approssimativa, dall'altra utenti più poveri, e quindi incapaci di sopperire privatamente a tali carenze.

Ma la disponibilità privata ad acquisire servizi in quasi-mercati si riduce ovunque, anche nei paesi o nelle aree più sviluppate. Ciò dipende sia da pensioni e trasferimenti che cominciano a essere meno cospicui, sia dal fatto che le imprese che offrono eventualmente tali servizi devono sopportare costi fissi molto elevati, dovuti a personale assunto a tempo indeterminato e dotazioni di base. Entrambe queste voci ora sono ampiamente e puntigliosamente regolate dalla legge: si pensi alle tabelle contrattuali per il personale o agli impianti antirischio per qualsiasi edificio con accesso pubblico.

Vi è dunque il rischio di una fragilità specifica del mercato del lavoro, dominato da occupazioni sottopagate e poco tutelate. Questo è un tratto tipico del *welfare* all'italiana, nel quale coesistono forme di tutela del lavoro molto avanzate e una larga fetta di lavoratori in nero, soprattutto nei servizi alla persona. Qualcuno sostiene che l'uno è causa dell'altro, ma evidentemente tale situazione è frutto della convergenza di diversi fenomeni di lunga durata. Bisogna infatti mettere assieme la forza elevata di sindacati di sinistra (alta tutela del lavoro dipendente), il desiderio della chiesa cattolica di preservare la famiglia come erogatrice primaria di servizi (sussidiarietà), fattori ideologico-politici a cui si aggiunge il particolarismo delle comunità locali e lo scarso senso civico degli individui. Insomma, un mix di fattori che per paesi come l'Italia ha finito per produrre un *welfare* molto stratificato e ostaggio di corporazioni locali; ciò non di meno sulla stessa scala territoriale, che può variare dal comune di montagna a una intera regione, si riscontrano casi di organizzazione esemplare di servizi di *welfare*.

## ■ Il welfare mix nelle aree remote

Il privato sociale (*no profit*) come fornitore di servizi è strada già praticata nelle aree remote: ma esso stesso, per quanto flessibile e innovativo, deve fare i conti con i tagli dei fondi pubblici e con bacini di utenza che si allargano enormemente, se vuole che le sue prestazioni siano economicamente sostenibili. Le cooperative sociali più evolute hanno scelto in queste aree una marcata multifunzionalità, spaziando dai servizi forestali a quelli domiciliari, passando per quelli postali. Ma anche esse sono dentro una tenaglia formata dai menzionati meccanismi di regolazione, giustamente sempre più stringenti,

e da rapporti con la pubblica amministrazione contrassegnati da grande precarietà (contratti brevi, massimo ribasso, volubilità delle giunte ecc.).

Nelle aree remote sono dunque in crisi i due pilastri del *welfare*: quello tradizionale, che immaginava una copertura capillare dei territori con servizi di base standard finanziati interamente dall'ente pubblico, e quello più recente, definibile endogeno, che aspirava a mobilitare le risorse interne delle società locali per garantire, se non standard uguali per tutti, almeno una composizione di prestazioni pubbliche, *profit* e *non-profit* sulle quali avrebbero fatto sintesi famiglie e singoli utenti (*welfare mix*). Entrambi i modelli sembrano non reggere sia per la crisi fiscale dello stato sia per il processo di svuotamento demografico delle aree interne. Non a caso, trova grande sviluppo in tali aree il sistema delle assistenti domestiche a tempo pieno, residenti con l'utente, notoriamente straniere, che rappresentano il segno più evidente dell'incapacità del sistema pubblico da un lato e delle famiglie dall'altro di garantire servizi a grandi anziani e disabili.

L'allargamento dei bacini di utenza produce anche difficoltà per i servizi domiciliari che in periodi di maggiori risorse erano sembrati il giusto compromesso fra esigenze di cura alte e rispetto per la collocazione socio-spaziale degli utenti. Né la telemedicina può sopperire alla visita *in situ* di un operatore, per quanto abbia una sua utilità sanitaria (monitoraggio e allerta) e psicologica (riduzione del senso di solitudine). Inoltre, sui servizi domiciliari vi sono molte verifiche da fare in quanto fortemente condizionati dalla soggettività sia degli operatori sia degli utenti. Infatti, risulta assai problematico calcolare di quante visite abbia bisogno un anziano ufficialmente autosufficiente, la cui dimora è ubicata in località remota. È evidente il rischio di arbitrarie autoriduzioni delle visite da parte degli operatori, come anche di aspettative crescenti, alimentate da familiari "pieni di sensi di colpa".

Generalmente, una modalità di contenimento di questi fenomeni degenerativi risiede nella gestione coordinata, vera e propria forma organizzativa basata sulla cooperazione fra operatori, utenti e familiari. In tal senso, la forma giuridica della cooperativa di utenti o di comunità appare come un ottimo strumento, fatti salvi i problemi finanziari, professionali e regolamentari menzionati in precedenza. Di cooperazione di comunità si parla molto, almeno in Italia (da verificare all'estero), ma le cooperative migliori sono costrette ad agire per progetti e bandi secondo le logiche settoriali della pubblica amministrazione, cui non è immune la stessa Unione Europea. Fra le forme di coordinamento vanno citate quelle unità socio-sanitarie (non le vecchie USL, evidentemente), comprendenti medico, infermiere, assistente sociale e addetto ai servizi domestici, tutti dislocati in piccoli centri e in grado di raggiungere velocemente le abitazioni degli utenti.

## ■ Circuiti viziosi e virtuosi, trade-offs

Una rappresentazione più analitica e allo stesso tempo dinamica di quanto detto si può avere con il concetto di circuito sociale:

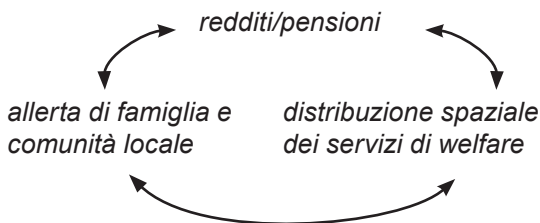


Fig. 1 - Circuito dei fattori-chiave del welfare rurale

Tralasciamo la piega negativa di tale circuito fatta di indebolimento della famiglia tradizionale sia in senso demografico che culturale (familismo amorale), smobilitazione dei servizi pubblici e abbassamento delle pensioni e dei redditi, a causa rispettivamente delle riforme in senso 'contributivo' e della crisi economica mondiale iniziata nel 2008. Tale circuito vizioso, che comporta un peggioramento cumulativo del *welfare* rurale, non è però incontrovertibile. Si possono instaurare dei circuiti che annullano o moderano gli effetti negativi di questo o quel processo.

Il vantaggio di un siffatto modello analitico è che permette di cogliere non solo il cumulo degli effetti ma anche la loro differenziazione, in base al concetto di *trade-off*. Emerge infatti come nelle aree rurali remote vi siano divaricazioni fra processi tali da portare a compensazioni o resilienza dell'intero sistema locale. Questo potrebbe spiegare ad esempio perché alcune comunità gravemente degradate dal punto di vista demografico, le quali dovrebbero scomparire secondo i sacri crismi dell'ecologia, sopravvivano grazie a micro-eventi che vanno in controtendenza rispetto a saldi naturali e migratori negativi. Un *welfare* ben organizzato potrebbe rientrare fra i fenomeni che garantiscono inaspettata longevità a certe comunità rurali.

Un *trade-off* interessante riguarda i cosiddetti neorurali, sui quali si appuntano molte speranze di rilancio delle aree fragili. Questi, generalmente più ricchi e istruiti dei locali, saranno dotati anche di un maggiore senso civico, accollandosi incarichi pubblici o nelle associazioni locali, tipicamente quelle a difesa dell'ambiente e della cultura. Allo stesso tempo, il loro radicamento esterno e la menzionata migliore condizione sociale li porteranno a utilizzare servizi esterni alla comunità. Ciò comporterà una minore pressione politica per servizi tipici delle aree rurali fragili, ad esempio assistenza domiciliare e scuole locali e, contemporaneamente, una domanda di beni troppo cari per la popolazione locale. Si creerà in altri termini, un fenomeno noto

nelle aree urbane come *gentrification*, già abbastanza evidente per le aree rurali a vocazione turistica.

Questo è solo un esempio, che può valere in quelle aree semi-abbandonate che hanno visto arrivare da fuori persone, spesso stranieri benestanti, capaci di acquistare diversi immobili, di ristrutturarli, ma poi di risiedere in loco in maniera intermittente. Tipicamente, se avranno un problema di salute di una certa gravità, si rivolgeranno al (grande) ospedale della zona da cui provengono, snobbando quello locale.

Circuiti sociali che si possono radicare maggiormente nelle aree rurali fragili, modificandone in positivo il sistema di *welfare*, hanno le seguenti componenti:



Fig. 2 - Circolo virtuoso dei fattori-chiave del welfare rurale

- migranti da paesi più poveri in genere impiegati nelle attività agro-silvo-pastorali o nei servizi agli anziani (*longterm care*); entrambe le attività sono stabili, per cui è legittimo attendersi che anche il lavoratore immigrato si stabilizzi e alla lunga regolarizzi la sua posizione professionale;
- progetti di sviluppo promossi da agenzie esterne (governo, Unione Europea, Fondazioni bancarie, ONG nazionali); ad esempio, in questa fase storica, grandi speranze sta accendendo la strategia nazionale per le aree interne (SNAI) del governo nazionale;
- valorizzazione di nuove preziose risorse interne sia ad opera di locali che di organizzazioni esterne. Indubbiamente, il *welfare* locale ha beneficiato dei generosi incentivi destinati allo sfruttamento delle fonti rinnovabili di energia. Ma molti altri ‘diamanti’ sono cercati con solerzia. In genere si tratta di risorse ambientali abilmente organizzate su scale sovranazionali: un esempio interessante sono le ciclovie e i cammini, catturabili dal turismo verde.

L'ultimo esempio non a caso riguarda la mobilità. Pare infatti che sia i servizi di *welfare* che forme di valorizzazione dolce delle aree rurali fragili siano possibili solo con un incremento della mobilità di operatori e utenti. Ciò ha un costo sia in termini ambientali che lavorativi, oltre che richiedere grandi investimenti per la viabilità. Ci si può chiedere infatti se convenga di più un piccolo ospedale nel capoluogo di valle o un elisoccorso collegato ad un nosocomio di rango regionale o, ancora, un tunnel che colleghi rapida-

mente alla cittadina di oltrevalle.

A dispetto di chi cerca letture manichee delle aree rurali fragili – luoghi dell'estrema *accumulation by dispossession* o luoghi del particolarismo localista – la maggior parte dei casi si presenta in chiaroscuro, proprio a partire dai servizi di *welfare*. In taluni casi possiamo dire con certezza che le popolazioni locali godono di un trattamento migliore, grazie anche al basso numero di utenti, in altri le gravi carenze dei servizi, unite a povertà monetaria, portano a irreversibili processi di abbandono.

L'Italia riproduce nel suo piccolo tutte le situazioni europee: standard di servizi scandinavi per alcune aree alpine, invecchiamento spinto di una popolazione relativamente ricca nell'Appennino settentrionale (così come succede in buona parte delle montagne dell'Europa occidentale), grave povertà materiale e sociale in diverse comunità del sud, come si riscontra nei paesi dell'ex blocco sovietico, e molte situazioni intermedie con economie, sussidi e servizi dipendenti da fonti esterne.

Per questo non entusiasmano le classificazioni in blocco dell'Italia in questo o quel modello di *welfare*. Prevale la varietà come è testimoniato dagli articoli di questo numero di *Culture della Sostenibilità* e dal convegno *Ricche di natura, povere di servizi. Il welfare sbilanciato delle aree rurali fragili europee* (Rovigo 18-19 marzo 2016) che lo ha in parte ispirato (bibliografia del convegno sotto). Varietà non significa però indeterminatezza, ma stimolo a trovare modelli di analisi e azione più ficcanti per la straordinaria bellezza delle aree fragili.

## Riferimenti bibliografici

- Abrahamson P. (1999). The Welfare Modelling Business. *Social Policy & Administration*, 33: 394–415.
- Amable B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Andreotti A., Mingione E. e Polizzi E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49, 9: 1925-1940.
- Arts W. e Gelissen J. (2002). Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, 12, 2: 137–158.
- Ascoli U. and Pavolini E., a cura di (2015). *The Italian Welfare State in a European perspective*. Bristol: Policy Press.
- Barca F., Casavola P. e Lucatelli S. (2014). A strategy for Inner Areas in Italy: Definition, objectives, tools and governance. *Materiali Uval Series*, Issue 31.
- Bertolini P., Montanari M. e V. Peragine (2008). *Poverty and Social Exclusion in Rural Areas*. Fondazione Giacomo Brodolini, European Communities (executive summary).
- Borzaga C. e J. Defourny, a cura di (2001). *The Emergence of Social Enterprise*.

- London and New York: Routledge.
- Cecchi C. (2009). Social capital in rural areas: public goods and public services. In: Árnason A., Shucksmith M., Lee Vergunst J., a cura di, *Comparing Rural Development: Continuity and Change in the Countryside of Western Europe*. Aldershot: Ashgate, 47-71.
- Cerami A. e Vanhuysse P., a cura di (2009). *Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Corrado F. (2010). Fragile areas in the Alpine region: a reading between innovation and marginality, *Revue de Géographie Alpine* | *Journal of Alpine Research [En ligne]*, 98, 3.
- Mayo C. G., Popple M., Shaw K., M. e Taylor M. (2011). *The Community Development Reader: History, themes and issues*. Bristol: Policy Press.
- Davidova S. e Bailey A. (2014). Roles of Small and Semi-subsistence Farms in the EU. *EuroChoices*, 13: 10–14.
- de Lima, P., Braunholtz-Speight T. e Macleod C. (2010), *Third Sector - Recession and Resilience. Understanding the impact of the recession on the third sector in the Highlands and Islands Enterprise area: a pilot study*. Inverness: Centre for Remote and Rural Studies.
- Derounian G. J. (2014). Now you see it... ..now you don't: a review of rural community organising in England. *Third Sector Research Centre, Working Paper* 116, University of Birmingham.
- Devereux S. (2001). Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development. *Development Policy Review*, 19: 507–519.
- Di Iacovo, F. e Scarpellini P., a cura di (2012). L'innovazione dei servizi sociali nelle aree rurali: lezioni e casi dall'applicazione del Piano di Sviluppo Rurale 2000/06 in Toscana, *Quaderni Sismondi*, 17, 20 luglio.
- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- European Social Network (2008). Social Services in Transition. Building Capacity, Improving Quality Social Services in New Member States, *ESN working paper* for the seminar, Ljubljana: 19-20 May <http://www.esn-eu.org/home/index.html>
- Farmer J., Philip L., King G., Farrington J., MacLeod M. (2010). Territorial tensions: Misaligned management and community perspectives on health services for older people in remote rural areas. *Health & Place*, 16, 2: 275-283.
- Fazzi L. (2011). Social Co-operatives and Social Farming in Italy. *Sociologia Ruralis*, 51: 119–136.
- Ferrera M. (2013). *From Protection to Investment? New Frontiers for the European Social Model(s)*. 6th EU-India Joint Seminar on Employment and Social Policy.
- Granberg L., Kovach I. e Tovey H., a cura di (2001). *Europe's Green Ring*. Aldershot: Ashgate.
- Halloran J., Calderón Vera K. (2005). Basic social services in rural settlements – Village and remote homestead community care-giving, Peer Review in the Field of Social Inclusion Policies: Hungary 2005, European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Hoggart K., Black R. e Buller H. (2014). *Rural Europe*. London: Routledge, (ch. 2).
- Maino F. e Ferrera M., a cura di (2015). *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*. Torino: Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

- Osti G. (2016). The Unbalanced Welfare of Italian Rural Areas. In: Mose I., Grabski-Kieron U., Reichert-Schick A. and A. Steinführer, a cura di, *European rural peripheries revalued: governance, actors, impacts*. edited by Berlin, Münster, Vienna, Zurich, London: LIT.
- Rokkan S. e Urwin D. W., a cura di (1982). *The politics of territorial identity*. London: Sage.
- Salamon L. M. e Anheier H. K. (1992). *In Search of the Non Profit Sector: The Question of Definitions*. Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Skerratt S. (2010). Hot Spots and Not Spots: Addressing Infrastructure and Service Provision through Combined Approaches in Rural Scotland. *Sustainability*, 2, 1719-1741.
- Weber B.A., Duncan G.J., Whitener L.A. (2002). *Rural Dimensions of Welfare Reform*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute.
- WHO Regional Office for Europe (2010). *Rural poverty and health systems in the WHO European Region*. Copenhagen.