

argomenti

all'interno

- ◆ Comprendere i disastri.
Linee teoriche e applicazioni
metodologiche della socio-
antropologia nei terremoti de
L'Aquila e dell'Emilia
- ◆ La mitigazione del rischio
sismico in Italia: obiettivi e
strumenti
- ◆ Prospettive per uno studio
storico sulla corruzione tra
politica ed economia nella
cultura mediterranea
- ◆ With Members and For
Members?
A Theoretical Analysis of
Mutuality in Co-operatives,
its Evolution and
Re-Formulation through
Italian Community Co-ops
- ◆ Opportunità sulle nuove vie
della seta



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore: Ilario Favaretto

Comitato scientifico: Edoardo Barberis (*Università di Urbino*), Jean-Claude Barbier (*Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne*), Paolo Calza Bini (*Università Sapienza di Roma*), Giancarlo Corò (*Università di Venezia*), Bruno Courault (*CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France*), Riccardo De Bonis (*Banca d'Italia*), Sebastiano Fadda (*Università Roma Tre*), Ilario Favaretto (*Università di Urbino*), Germana Giombini (*Università di Urbino*), Giuseppe Gramigna (*Small Business Administration - Washington DC*), Paolo Liberati (*Università Roma Tre*), Maria Lissowska (*Warsaw School of Economics - Polska*), Giovanni Marin (*Università di Urbino*), Massimiliano Mazzanti (*Università di Ferrara*), Maurizio Mistri (*Università di Padova*), Luis Moreno (*CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España*), Alicia Robb (*University of California at Santa Cruz - USA*), Franco Sotte (*Università Politecnica delle Marche*), Luciano Stefanini (*Università di Urbino*), Engelbert Stockhammer (*Kingston University - UK*), Robert J. Strom (*Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City*), Davide Ticchi (*Università Politecnica delle Marche*), Giuseppe Travaglini (*Università di Urbino*), Elena Viganò (*Università di Urbino*), Josh Whitford (*Columbia University - New York*).

Comitato di redazione: Andrea Buratti, Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini.

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 - e-mail studi@marche.cna.it

Edizione on line: Sebastiano Miccoli

Gli articoli inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere proposti a questa rivista tramite la piattaforma *Open Journal Systems* (OJS) disponibile al sito <http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/index>, seguendo le indicazioni presenti alla voce "Invia una proposta" e previa registrazione.

Gli articoli pubblicati sulla Rivista *Argomenti* sono sottoposti a rigorosa procedura di *peer review* in modalità 'doppio cieco'. I revisori sono scelti dal direttore scientifico della Rivista, in base a criteri di competenza, tra esperti esterni o tra i membri del Comitato scientifico.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, DOAJ Directory Open Access Journals, Ebsco Discovery Service, Essper, Google Scholar, RePEc (Research Paper in Economics).

Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale è una pubblicazione dell'Università di Urbino realizzata in collaborazione con la CNA MARCHE.

Questa rivista utilizza Open Journal Systems 2.4.8.0, che è un software open source per la gestione e pubblicazioni di riviste elettroniche. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. E-ISSN 1971-8357 (Online). Registrazione presso il Tribunale di Urbino n. 4/2015 – Direttore responsabile Sergio Giacchi.

II quadrimestre 2018 - Finito di stampare nel mese di settembre 2018

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *Argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

Comprendere i disastri. Linee teoriche e applicazioni metodologiche della socio-antropologia nei terremoti de L'Aquila e dell'Emilia di Rosanna Castorina, Silvia Pitzalis	»	7
Introduzione	»	8
1. Approccio socio-antropologico allo studio dei disastri: coordinate temporali e sviluppi teorici	»	9
2. Casi etnografici	»	15
3. Disastri a confronto. Continuità e discontinuità dei casi aquilano ed emiliano	»	24
4. Conclusioni: ragioni dell'interdisciplinarietà e apporto della socio-antropologia nella gestione dei disastri	»	32
La mitigazione del rischio sismico in Italia: obiettivi e strumenti di Piero Rubino		37
Introduzione	»	38
1. I danni da eventi catastrofici	»	39
2. I fabbisogni d'investimento	»	42
3. Risorse pubbliche per la mitigazione	»	45
4. Partecipazione privata	»	47
5. Rischio, vulnerabilità e resilienza	»	54
Conclusioni	»	57
Prospettive per uno studio storico sulla corruzione tra politica ed economia nella cultura mediterranea. Il caso italiano e il caso spagnolo nel seennio 2014-2020 di Matteo Saccoccia e Chiara Olivieri	»	61
1. Introduzione: prospettive per uno studio storico sulla corruzione nella "cultura mediterranea"	»	62

62	2. Metodologia e finalità della ricerca. La corruzione come ostacolo allo sviluppo dell'Europa mediterranea per il seennio 2014-2020	»	66
	3. Sviluppo della "corruzione mediterranea": ultimi decenni	»	67
	4. Politica e corruzione nella "cultura mediterranea": osservazioni sulla strutturazione del fenomeno	»	69
	5. Economia e corruzione nella "cultura mediterranea": pervasività del fenomeno		75
	6. Conclusioni. Cultura e corruzione mediterranea nel seennio 2014-2020	»	80

With Members and For Members? A Theoretical Analysis of Mutuality in Co-operatives, its Evolution and Re-Formulation through Italian Community Co-ops di

	<i>Michele Bianchi</i>	»	85
	Introduction	»	86
	1. Definition of Co-ops: Mutuality and tensions between reaction and integration to capitalist system	»	87
	2. Roots and History of Italian Co-operative Movement	»	91
	3. Reasons for the emergence of Community Co-ops and the alteration of mutuality	»	95
	Discussion	»	97

	Opportunità sulle nuove vie della seta di Mario Mauri	»	105
	Introduzione	»	106
	1. Le grandi direttrici internazionali	»	106
	2. La posizione dell'Italia	»	109
	3. L'Italia e la via ferroviaria della BRI	»	111
	4. Non solo commerci	»	112
	5. La via tra i ghiacci	»	113
	6. Considerazioni conclusive sulla posizione dell'Italia	»	114

Comprendere i disastri. Linee teoriche e applicazioni metodologiche della socio-anthropologia nei terremoti de L'Aquila e dell'Emilia

di Rosanna Castorina e Silvia Pitzalis*

Sommario

Col seguente contributo si propone una riflessione sull'approccio socio-culturale allo studio dei disastri partendo da due eventi sismici che hanno gravemente colpito il territorio italiano: Abruzzo e L'Aquila (2009) e pianura emiliana (2012). Presentando i risultati dei due casi studio il contributo propone un'analisi comparativa delle fasi della gestione dell'emergenza post-sismica, della successiva ricostruzione, nonché le strategie messe in campo dagli attori collettivi per riappropriarsi degli spazi perduti, ricostruendo dal basso le reti di solidarietà.

Parole chiave: Terremoto; sociologia dei disastri; antropologia dei disastri

Understanding disasters. Theoretical lines and methodological applications of socio-anthropology in the L'Aquila and Emilia earthquakes

Abstract

The following contribution aims to reflect on the socio-cultural approach to the study of disasters, starting from two seismic events that have seriously affected the Italian territory: Abruzzo and L'Aquila (2009) and Emilian plain (2012). Presenting the results of the two case studies, the contribution proposes a comparative analysis of the phases of post-emergency seismic management and subsequent reconstruction. We will also consider the strategies implemented by collective actors (movements, associations, committees) to reclaim lost spaces, rebuilding solidarity networks from below.

Keywords: Earthquake; Sociology of disaster; Anthropology of disaster.

*Rosanna Castorino: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, rosanna.castorina@uniurb.it; Silvia Pitzalis: Dipartimento di Economia, Società, Politica (DESP), Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, silvia.pitzalis@uniurb.it

Introduzione

Col seguente contributo¹ si propone una riflessione sull'approccio socio-antropologico allo studio dei disastri partendo da due casi studio, i quali, come verrà dimostrato, pur nella loro peculiarità presentano similitudini incontrovertibili. Si tratta dell'analisi di due eventi sismici che hanno gravemente colpito il territorio italiano. Il primo ha interessato l'Abruzzo e la città de L'Aquila il 6 aprile 2009; il secondo ha coinvolto la porzione nord-orientale della pianura padano-emiliana con una serie di scosse tra il 20 e il 29 maggio 2012. Presentando i risultati delle due ricerche – la prima condotta dalla primavera all'autunno del 2014, la seconda tra ottobre 2012 e novembre 2014, con dei *follow up* tra il 2015 e il 2018 - l'obiettivo è di operare un'approfondita analisi comparativa delle varie fasi della gestione dell'emergenza post-sismica e della successiva ricostruzione. Verranno considerate le strategie messe in campo dagli attori collettivi (movimenti, associazioni, comitati) per riappropriarsi degli spazi perduti, ricostruendo dal basso le reti di solidarietà. Si descriveranno i fattori di vulnerabilità che hanno contribuito a circoscrivere temporalmente e a rendere residuali gran parte di queste iniziative.

Le due esperienze etnografiche presentate in questo articolo si inquadrano all'interno del *frame* teorico socio-antropologico sui disastri, con il fondamentale contributo della Sociologia e dell'Antropologia nella comprensione delle dinamiche di costruzione del senso, dei rapporti di potere-sapere, dell'organizzazione istituzionale, dei modelli di gestione dell'emergenza, degli strumenti messi in campo per "governare" il mutamento determinato dall'impatto di un agente distruttivo (terremoto) sulle comunità umane. In particolare, nel primo paragrafo si introdurrà la letteratura di riferimento, analizzandola in una prospettiva storico-teorica. Nel secondo paragrafo si presenteranno i casi etnografici aquilano ed emiliano. Nel terzo paragrafo si metteranno in luce le continuità e le discontinuità tra i due contesti di ricerca per quanto attiene all'analisi delle politiche di gestione dell'emergenza e ai movimenti sociali che sono nati dopo gli eventi sismici. In conclusione, tramite un doppio dialogo tra le ricerche e tra le due discipline, si dimostreranno due principi fondamentali: il primo attiene all'urgenza di continuare a operare ricerche in una tensione comparativa su questa tipologia di eventi, soprattutto in Italia; il secondo riguarda l'importanza di farlo in una prospettiva che metta in collaborazione

¹ Il contributo è frutto del lavoro congiunto delle autrici. A fini meramente formali, la ripartizione dei paragrafi è la seguente: introduzione e conclusioni ad entrambe le autrici; a Rosanna Castorina vanno attribuiti i paragrafi 1.2, 2.1 e 3.1; a Silvia Pitzalis vanno attribuiti i paragrafi 1.1, 2.2 e 3.2.

disciplinare diverse. Anche l'intento appare duplice: da un lato quello di individuare concetti, principi, azioni e comportamenti simili che possano poi contribuire alla costruzione di un sapere riguardo a come dare senso all'esperienza disastrosa, a come porvi rimedio in maniera efficace per chi l'ha vissuta; dall'altra una tale prospettiva può stimolare elaborazioni teoriche alternative rispetto a quelle tradizionali e in tal senso innovative, in grado di collocare il disastro all'interno di un contesto molto più ampio, che comprenda le politiche pubbliche, le diverse percezioni dell'evento e l'evoluzione della storia che esso inevitabilmente determina.

1. Approccio socio-antropologico allo studio dei disastri: coordinate temporali e sviluppi teorici

1.1 Sviluppi storici

All'interno del grande mare della "conoscenza occidentale", i disastri vengono generalmente definiti "naturali", riconducendo a imprevisti di origine naturale le cause fisiche di questi eventi, nonostante il costante aumento dei disastri in cui l'azione umana gioca un ruolo fondamentale nel loro verificarsi. Malgrado le catastrofi rimangano prerogative delle «scienze dure», come le Scienze della terra e l'Ingegneria, nel XX secolo l'interesse delle scienze sociali per questi accadimenti si è notevolmente rafforzato, anche a causa del verificarsi di eventi estremi dall'elevata portata disastrosa come lo tsunami del 2004 nel Sud-Est asiatico, l'uragano Katrina del 2005, il terremoto di Haiti nel 2010 e il disastro di Fukushima del 2012. La Geografia, la Sociologia, la Psicologia, la Storia, l'Antropologia e la Scienza politica hanno costruito il campo delle scienze sociali che si occupano dello studio di questi eventi e dei rischi "naturali" a loro collegati, secondo un approccio incentrato sull'uomo, piuttosto che sulla fisica dell'evento, ma non dimenticando di considerare anche quest'ultima nell'analisi (Jones, *at all* 2008; Freudenburg, *at all* 2012; Button and Shuller, 2016). L'interesse delle scienze sociali per i disastri si è sviluppata in modo sistematico a partire dagli anni Cinquanta del Novecento, in particolare negli Stati Uniti. Le prime ricerche strutturate, interessate nello specifico ai comportamenti delle popolazioni in situazioni di crisi, vennero condotte tra il 1949 e 1954, finanziate dal *Department of State* degli Stati Uniti, dal *National Academy of Sciences*, dal *National Opinion Research Center* (NORC) e dall'University of Chicago.

Incentrate su ricerche di campo condotte in Nord-America, esse si ispirano ai lavori di autori che tra gli anni Venti e Trenta sono stati pionieri nell'applicazione dell'approccio socio-antropologico allo studio dei disastri; sopra tutti: Prince (1920) analizzò il mutamento sociale nella comunità colpita dall'esplosione di un carico di munizioni nel porto di Halifax (Nuova Scozia, Canada), avvenuta il 6 dicembre del 1917; Carr (1932) si interessò allo studio dell'impatto delle diverse componenti della cultura in riferimento alle risposte sociali alle catastrofi; Sorokin (1942) si concentrò sull'analisi degli effetti del disastro sull'organizzazione socio-politica di un sistema sociale dato.

Le ricerche sui disastri promosse dal NORC, dirette dal sociologo Fritz, intendevano gli eventi catastrofici come momenti laboratoriali dalla cui analisi poter elaborare conoscenze atte alla comprensione delle reazioni socio-culturali della società nord-americana in caso di attacco nucleare. Questi contributi presentarono per la prima volta quelle caratteristiche di ricerca che diverranno peculiari nello studio dei disastri, soprattutto in ambito statunitense. Tra queste la presenza di équipes di studiosi sul luogo del disastro durante l'emergenza; l'impiego di tecniche di indagine qualitativa per la raccolta dei dati; l'interazione costante e diretta con gli interlocutori.

Da questi presupposti teorici lo sviluppo dell'approccio socio-antropologico ha assunto connotazioni differenti, distinguibili in due rami principali. Il primo prese vita dai lavori delle scienze sociali apparse negli Stati Uniti ai tempi della Guerra Fredda, con la nascita dei *Disasters Studies*. Consta di numerose ricerche che pongono l'accento sulle conseguenze sociali degli avvenimenti catastrofici, considerandole loro cause come esterne alla società coinvolta.

La seconda branca nasce negli anni Settanta come reazione alla prima. A partire da alcune ricerche sviluppate nei Paesi del sud del Mondo, alcuni autori hanno proposto una critica radicale della lettura *imprevisto-centrica*, mettendo in luce i fattori strutturali e storici che costituirebbero le cause profonde delle calamità naturali. La svolta disciplinare degli anni Settanta va di pari passo a un'internazionalizzazione crescente degli attori colpiti dalle catastrofi, per quanto concerne sia la sicurezza che la prevenzione (Revet, 2009).

Alla fine degli anni Novanta, come esito di questi studi, viene a costituirsi in maniera strutturata un ramo particolare della disciplina: l'antropologia dei disastri, il cui manifesto è la collettanea *The angry Earth* del 1999 a cura di Hoffman e Oliver-Smith (Hoffman e Oliver-Smith, 1999). Secondo la schematizzazione degli autori due sono gli obiettivi principali: da un lato far emergere l'importanza dell'analisi delle diverse fasi di crisi che la società attraversa in seguito all'impatto di un evento calamitoso per comprenderne

meglio la struttura ed il funzionamento; dall'altro sottolineare l'indissolubile legame tra gli elementi sociali e culturali di una data società e l'evento catastrofico. Non di meno, essa parte dal presupposto che il disastro diventi tale solo quando coinvolge esseri umani o ambienti da loro creati (Western, 1972), stabilendo come le componenti socio-culturali dell'evento siano concettualizzate all'interno dei modelli interpretativi delle società con le quali impattano.

Sintetizzando, potremmo affermare che mentre, a livello teorico, gli studi degli anni Settanta sono stati dominati dall'elaborazione e dall'applicazione di un approccio interessato alla vulnerabilità, negli anni Ottanta-Novanta si è affermata l'idea del rischio, mentre gli inizi del Duemila sono stati caratterizzati dall'attenzione ai cambiamenti climatici e allo sviluppo del concetto di resilienza (Ligi, 2009; Revet, 2009; Benadusi, 2015).

In Italia l'interesse delle scienze umane per lo studio dei disastri prese corpo nel corso degli anni Settanta su impulso del Dipartimento di Sociologia dei Disastri dell'Istituto di Sociologia internazionale di Gorizia (ISIG) e del Centro per lo studio dei disastri naturali dell'Università della Calabria. I primi studi si concentrarono sul disastro del Vajont (1963) e sul terremoto del Belice (1968) ma fu soprattutto in seguito al sisma che colpì il Friuli nel 1976 che nacquero i più importanti studi sull'argomento (De Marchi, Pellizzoni e Ungaro, 2001). Nel 1981 Cattarinussi e Pelanda curarono il primo volume con approccio multidisciplinare sulla tematica, accogliendo contributi di geografi, psicologi sociali, statistici ed economisti (Cattarinussi e Pelanda 1981).

A partire dalla seconda decade degli anni Duemila, tra gli scienziati sociali italiani, questo ambito disciplinare ha conosciuto particolare rilevanza, emergendo come un approccio estremamente stimolante sul piano della conoscenza dei fenomeni calamitosi, su quello dell'analisi concettuale e del confronto internazionale. Tra i contributi di maggiore interesse si trovano *Quota Zero*, del sociologo Pietro Saitta sul terremoto di Messina del 1908, e il volume collettaneo curato dallo stesso, *Fukushima, Concordia e altre macerie* (2015). Un altro lavoro collettaneo molto importante è *Oltre il rischio sismico. Valutare, comunicare e decidere oggi* (2015), curato da Fabio Carnelli e Stefano Ventura. Inoltre vanno ricordati il primo numero della rivista *Antropologia Pubblica*, curato da Mara Benadusi, che tratta delle potenzialità e delle problematichità di *engagement* e ricerca applicata nel campo dei disastri, due recenti monografie che si sono occupate rispettivamente del post-sisma emiliano (Pitzalis, 2016) e del post-

alluvione di Scaletta Zanclea nel messinese (Falconieri, 2017) e un volume di approccio sociologico che sviluppa un focus sul problema della vulnerabilità territoriale (Mela, Mugnano e Olori, 2017).

1.2 Sviluppi teorici

Storicamente la parola disastro ha assunto significati differenti in diversi ambiti disciplinari ed è stata oggetto di rappresentazioni e narrazioni elaborate da diverse soggettività (giornalisti, politici, tecnici, accademici, l'opinione pubblica). Le modalità attraverso le quali gli eventi calamitosi sono percepiti e contestualizzati gioca un ruolo decisivo non solo nella produzione di risposte all'evento ma anche rispetto a come ne viene concepita la prevenzione (Button and Shuller, 2016).

La nozione di disastro più conosciuta e accettata a livello societario è quella reiterata dalla produzione giornalistica, derivante dalle scienze fisiche, geologiche e ingegneristiche. Secondo questo approccio gli aspetti fondamentali che lo contraddistinguono sono: l'eccezionalità dell'evento, in termini di violenza e gravità, di estensione e complessità dei danni; la difficile prevedibilità e la bassa percezione di controllo umano dello stesso; l'interruzione della normale vita sociale; la distruzione o il timore di distruzione della vita umana; il numero di vittime e la quantità di beni distrutti misurati con parametri prettamente quantitativi (Ligi, 2009). Pur non negando il prezioso contributo di queste analisi in termini di sapienza tecnica e di *policy* (Forino, 2016), questo approccio presenta limiti concettuali profondi, risultando insufficiente per comprendere, prevedere ed evitare un disastro (Alexander, 2000).

L'approccio socio-antropologico allo studio dei disastri si pone innanzitutto l'obiettivo di analizzare l'interazione umana con questa tipologia di eventi, rispondendo a due domande fondamentali: "Che cosa è un disastro?" e "Come le persone coinvolte vi rispondono?". L'intento tanto della Sociologia quanto dell'Antropologia è sempre stato quello di operare analisi comparative che facessero emergere elementi comuni, schemi comportamentali, caratteristiche ed elementi del rapporto tra gli individui e le loro unità sociali in contesti di forte crisi (Barton, 1969; Dynes and Quarantelli 1977; Kreps, 1984; Drabek, 1986).

Alla fine degli anni Settanta, forte delle precedenti trattazioni e teorizzazioni al riguardo, in linea di continuità con esse, è stata elaborata da Quarantelli e Wenger (1978) una definizione socio-antropologica del disastro più esaustiva:

«I disastri sono fenomeni sociali, osservabili nel tempo e nello spazio, in cui entità sociali (dalle società fino a sub-unità minori come le comunità) subiscono uno sconvolgimento delle loro attività sociali quotidiane, come risultato di un impatto effettivo o di una percezione di minaccia a causa dell'apparire relativamente improvviso di agenti naturali e/o tecnologici, che non possono essere controllati direttamente e completamente dalla conoscenza sociale esistente.»²

Entro questa definizione è possibile rintracciare e sottolineare alcuni punti fondamentali. In primis il fatto che i disastri debbano essere intesi come eventi sociali e in quanto tali non subiti dalle soggettività coinvolte ma agiti, costruiti grazie all'ausilio di pratiche e processi di interazione sociale che si manifestano su scala individuale e collettiva e su molteplici livelli simbolici. In secondo luogo la definizione socio-antropologica di disastro implica il superamento della semplicistica differenza tra evento impattante naturale e tecnologico. I disastri, inoltre, sono “osservabili” nel tempo - ossia per come si manifestano seguendo una propria “cronologia interna” – e nello spazio territoriale e geografico – la cesura spaziale provocata dal disastro stesso che crea un qui e un là, con effetti disomogenei (Quarantelli, 1998; Alexander, 1993). Di fondamentale importanza è rilevare la percezione sociale della gravità della crisi rispetto all'incontrollabilità degli agenti distruttivi. In contesti colpiti da disastri e nei contesti a rischio è, dunque, necessario verificare se la conoscenza “tecnico-scientifica” offerta dagli “esperti” viene recepita ed applicata correttamente dalla popolazione in modo tale da elaborare reazioni socio-culturali appropriate ed efficaci.

In questa prospettiva emerge la separazione concettuale tra l'agente distruttivo e il disastro: l'agente fisico da un lato e il fenomeno socio-culturale dall'altro, due fenomeni diversi, seppur interconnessi. Se il primo si riferisce alla rilevazione fisica, tecnica e ingegneristica del rapporto tra la tipologia di evento e il suo grado di impatto su contesti umani in termini di danni a cose e a persone, il secondo indica una natura del fenomeno molto più complessa che ci svela il rapporto tra l'evento distruttivo e il sistema sociale nel quale si manifesta. Il disastro si genera nel momento in cui un agente distruttivo (I) di natura bio-fisica o tecnologica impatta su una comunità umana, producendo vulnerabilità

² Definizione tratta dalla voce “Disastro” elaborata da Quarantelli e da Wenger per il Nuovo dizionario di Sociologia (De Marchi, Ellena, Catarinussi, 1987, pag. 675)

(V) sociale o assommando i propri effetti distruttivi ad uno stato di vulnerabilità pregressa. Qualsiasi disastro deve essere osservato e studiato considerando il «*tipo e il grado di disgregazione sociale che segue l'impatto di un agente distruttivo su una comunità umana*» (Ligi, 2009, p. 16). L'analisi socio-antropologica inoltre considera il disastro come un "processo" che si sviluppa in un tempo circolare caratterizzato da un *prima*, un *durante* e un *dopo*, valutato nelle sue precondizioni.

Componendosi di un insieme di processi circolari che si dispiegano nel lungo periodo, il disastro può essere interpretato sia come un insieme di "eventi critici" che producono discontinuità e rottura nel continuum sociale; sia come un insieme variabile e multi-fattoriale di situazioni critiche che, pur innescate da un evento impattante isolabile nella sua singolarità, fungono da "acceleratori" sociali di dinamiche trasformative già in atto (Saitta, 2013). In questa seconda accezione l'evento impattante porta in risalto una serie di dinamiche trasformative già esistenti, modificandole, intensificandone gli effetti o variandone la direzione.

Da questa prospettiva è possibile studiare i rapporti di potere e i conflitti organizzativi, sia precedenti che conseguenti all'evento. Il mutamento sociale, per quanto riguarda la distribuzione del potere e i possibili conflitti che si generano a livello sociale, si produce in un contesto già caratterizzato da una specifica configurazione politico-istituzionale, economica, culturale. Il disastro contribuisce a far emergere nuovi rapporti di forza e configurazioni del potere/sapere che si sostituiscono o si sovrappongono a quelli già esistenti nella comunità colpita. Nondimeno il disastro può dare vita ad una radicale trasformazione dei rapporti di forza e può generare nuove forme di conflittualità sociale e di rivendicazione, contribuendo a costruire innovative configurazioni relazionali e politiche tra cittadini, istituzioni locali e centrali, agenzie responsabili della gestione dell'emergenza o tecnici. In questo contesto assumono centralità le rappresentazioni e le strategie discorsive degli attori coinvolti che fanno riferimento alle concezioni locali del rischio, ai processi di *blaming*, alle elaborazioni mitopoietiche e al senso dell'abitare, al modo di vivere e rappresentare lo spazio e il tempo della quotidianità, allo spaesamento della dis-locazione e del ri-collocamento.

2. Casi etnografici

2.2 L'Aquila

Il terremoto del 6 aprile 2009 che ha scosso la città de l'Aquila e 57 comuni delle province de L'Aquila, di Teramo e Pescara ha avuto una magnitudo pari a 5,8 gradi della scala Richter. Ha colpito una popolazione di 133.831 persone, con 309 morti, 1600 feriti c.a. e 68.000 sfollati.

La ricerca, condotta con Gabriele Roccheggiani³ nel periodo compreso tra ottobre 2013 e giugno 2014, mira a ricostruire la fase della gestione dell'emergenza nell'immediato post-sisma, la fase della ricostruzione e le successive strategie di riappropriazione degli spazi urbani messe in atto dalla comunità aquilana.

L'indagine si è posta l'obiettivo di comprendere come è stato gestito il sisma e come la popolazione colpita ha reagito in termini di azione collettiva. In particolare, ritenendo che il disastro sia un processo caratterizzato da una circolarità e da una durata nel tempo, la ricerca si è soffermata sull'analisi dei fattori di vulnerabilità sociale prodotti dall'evento impattante e sul modello gestionale messo in campo dalla Protezione Civile sia nel periodo dell'emergenza (fino a settembre 2009) che nella fase successiva di ricollocazione degli sfollati nei progetti urbanistici C.A.S.E (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili) e M.A.P (Moduli Abitativi Provvisori). Dalle testimonianze raccolte nel corso delle interviste⁴, è emerso che l'emergenza post-sismica è stata caratterizzata da una forma di controllo "totalizzante" della Protezione Civile riconducibile al cosiddetto Metodo Augustus del "*command e control*"⁵, che ha creato le condizioni per una frammentazione del tessuto sociale, provocando la residualità delle istanze partecipative e delle iniziative di resistenza "dal basso".

Nell'immediato post-sisma la necessaria azione di assistenza della popolazione sfollata è stata realizzata con la collocazione dei cittadini nelle tendopoli allestite dalla Protezione Civile o con il trasferimento di coloro che scelsero di allontanarsi dalle aree terremotate negli alberghi

³ Gabriele Roccheggiani è Phd in Sociologia dei fenomeni culturali e dei processi normativi, Dipartimento di Economia Società Politica (DESP), Università di Urbino Carlo Bo.

⁴ Le interviste qualitative semi-strutturate sono state rivolte a studenti universitari, giornalisti e attivisti dei movimenti sociali nati dopo il terremoto.

⁵ Si tratta di uno strumento per la pianificazione delle emergenze mutuato dalla metodologia dell'agenzia statunitense FeMa (Federal Emergency Management Agency).

sulla costa Adriatica. La Protezione Civile scoraggiò invece la costituzione di tendopoli autogestite, da edificare vicino alle abitazioni colpite dal sisma. Tale sistema di gestione dell'emergenza è stato giudicato dagli intervistati come "deresponsabilizzante" e "direttivo", in quanto caratterizzato da un controllo minuzioso dei tempi e degli spazi dei cittadini, da una limitazione della libertà di movimento, dalla difficoltà di veder riconosciuti e garantiti diritti fondamentali come la libertà di parola o il diritto di manifestare il dissenso.

Oltre ai disagi materiali, un siffatto modello gestionale, studiato a tavolino e applicato senza tenere conto del punto di vista dei cittadini e delle esigenze da loro espresse, ha esacerbato una situazione conflittuale venutasi a creare a causa dell'emergenza abitativa tra coloro che rimasero nei territori colpiti dal sisma e coloro che decisero di trasferirsi negli alberghi sulla costa. Nei confronti di questi ultimi, infatti, si sono registrati processi di etichettamento e di colpevolizzazione che hanno contribuito alla creazione della categoria del "traditore". Anche se tali fenomeni divisivi non possono e non devono essere generalizzati, le dinamiche che li producono sono significative perché riflettono una difficoltà di reazione della comunità all'impatto devastante dell'agente distruttivo ma soprattutto al sistema di gestione dell'emergenza che dovrebbe mitigarne gli effetti.

Tale sistema fu caratterizzato, oltre che da un evidente forma di "paternalismo minorizzante" (Castorina e Roccheggiani, 2015), anche da una gestione economica e politica dell'emergenza, divenuta occasione di sfruttamento economico del territorio (Klein 2008). Lo stato d'eccezione che si instaura in una situazione emergenziale consente infatti di derogare alla maggior parte dei vincoli stabiliti dalla legge (Fioritto, 2008; Bonaccorsi, 2009), per esempio in materia di appalti e gestione delle commesse.

Si può dire che nel caso aquilano una certa economia dell'umanitario (Benadusi, Brambilla e Riccio, 2011) si sia intrecciata con un'economia dello shock (Klein, 2008) che ha caratterizzato anche la fase della ricostruzione e dell'edificazione dei progetti urbanistici C.A.S.E. e M.A.P. Se questi ultimi sono caratterizzati da abitazioni mobili in legno, il progetto C.A.S.E., fortemente voluto dall'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e dal capo della Protezione Civile Guido Bertolaso, consiste in moduli abitativi non temporanei, ubicati in aree periferiche o rurali, precedentemente destinate ad uso agricolo. L'operazione di esproprio realizzata su tali terreni ha portato ad un accordo tra Protezione Civile ed enti locali. L'iniziale progetto promosso dalla Protezione Civile, che prevedeva la costruzione di un'Aquila 2, ossia di una cittadina antisismica compatta, è stato poi soppiantato dall'attuale modello a "connotati urbani disgregati" (Ciccozzi, 2009a; 2009b). Essi si inquadrano all'interno di un piano

urbanistico “esploso” (Olori e Ciccozzi, 2016), ossia diffuso nel territorio, caratterizzato dalla costruzione di quartieri isolati tra loro e distanti dal centro storico de L’Aquila, quartieri concepiti per durare nel tempo, dunque caratterizzati da una spazialità “definitivamente temporanea” (Castorina e Roccheggiani, 2015). Si tratta di veri e propri quartieri dormitorio, distanti dal centro storico, privi di luoghi di ritrovo o di aggregazione, caratterizzati dalla scarsità di servizi e da difficoltà logistiche, dovute soprattutto all’assenza di una rete capillare ed efficiente di trasporto urbano. Tali quartieri, edificati in tempi rapidissimi e sull’onda emotiva della tragedia aquilana, rappresentano il simbolo della disgregazione sociale provocata dallo sradicamento fisico della popolazione, dalla perdita dei riferimenti spaziali e del senso dell’“abitare”, nonché dalla spersonalizzazione dovuta alla difficoltà di ricostruire un senso di continuità nel tempo. Lo spopolamento del centro storico della città, la chiusura dei negozi e dei luoghi di ritrovo, la dispersione della popolazione hanno incentivato il senso di smarrimento e hanno contribuito ad allentare i legami e ad acuire la vulnerabilità sociale della popolazione (Pirone e Rebeggiani, 2015).

In opposizione a tutto ciò si è generata una risposta “dal basso” con la costituzione di movimenti e gruppi di cittadini che si sono battuti per la riappropriazione degli spazi urbani e che hanno portato avanti delle “contro-condotte” (Foucault 2005), ossia una molteplicità di istanze di lotta e resistenza civile.

Nei primi tre anni dopo il terremoto tutti i gruppi attivi sul territorio, come il Movimento 3e32, il Movimento delle Carriole, L’Aquila che vogliamo, l’Assemblea dei Comuni, l’Appello per L’Aquila, sono stati uniti dal desiderio di battersi per la costruzione di un progetto condiviso ed alternativo al modello *top-down* imposto dalla Protezione Civile. Nel contesto aquilano il processo di aggregazione dal basso ha trovato numerosi ostacoli in quanto il clima repressivo con cui si “governarono i corpi” (Foucault 2005), decidendo a tavolino la distribuzione dei terremotati nelle strutture ospitanti, produsse alcune dinamiche di etichettamento e di colpevolizzazione, alimentando in un primo tempo delle divisioni interne. Inoltre la costruzione della categoria del “traditore” e le forme clientelari di trattamento, acuirono le divisioni sociali ed economiche preesistenti, ostacolando in alcuni casi l’iniziativa auto-aggregativa. Ciò non pregiudicò, tuttavia, la mobilitazione sia nelle fasi complesse del primo soccorso sia nelle fasi successive.

Il Movimento delle Carriole nacque circa un anno dopo il sisma dall’esigenza di portare avanti un’azione di contro-informazione, di protesta e di mobilitazione attiva con l’obiettivo di rimuovere le macerie

dalla zona rossa, rimasta per lungo tempo inaccessibile. Questo movimento ha rappresentato il simbolo di una prassi resistente volta a promuovere delle contro-condotte specifiche come la protesta contro i ritardi e le inefficienze burocratiche nella fase della ricostruzione. Il Movimento è stato capace di portare queste istanze a livello nazionale, organizzando una serie di manifestazioni a L'Aquila e a Roma e cercando di costruire degli spazi di interlocuzione con le istituzioni statali e locali.

Il Comitato 3e32 sorse all'indomani del sisma, proprio a partire dall'esperienza di solidarietà attiva sperimentata dai cittadini aquilani e dai volontari. La successiva occupazione dell'ex ospedale psichiatrico di Casematte consentì al Comitato di avere un punto di ritrovo e una sede operativa dalla quale gestire gli aiuti e nella quale ospitare persone in condizione di necessità.

Oggi le attività svolte dal Comitato 3e32 possono essere suddivise in tre ambiti di intervento: supporto alla popolazione locale (es. sportello di ascolto psicologico, sportello di assistenza legale, spazi ricreativi, doposcuola, iniziative socio-culturali, cineforum, sala prove), mobilitazione civile su tematiche nazionali (es. antifascismo, accoglienza, movimento NoSnam) e sostegno ad alcune iniziative di rilevanza internazionale (es. iniziative di sostegno della causa palestinese, sostegno al Collettivo No Border Kitchen)⁶. Un importante progetto locale, caduto oggi in una fase di stallo ma tenacemente rilanciato dal Comitato, è la riconversione dell'ex ospedale psichiatrico di Collemaggio. Tale progetto, denominato "Parco della Luna", frutto di un processo partecipativo nato dal basso nel 2015 e allargato a molte realtà sociali del territorio, mira a riqualificare una parte dell'ex Op con destinazione socio-sanitaria e culturale, tramite la creazione di un "albergo in via dei Matti" (struttura recettiva gestita anche da utenti dei centri di salute mentale) e di spazi pubblici per attività sociali e artistiche. Oggi tale progetto è stato bloccato dalla giunta Biondi che ha dirottato parte dei fondi stanziati dalla giunta precedente (Cialente) verso la costruzione di altri edifici comunali. Su questo fronte, quindi, il Comitato 3e32 è ad oggi attivo, portando avanti un'importante azione di mobilitazione e controinformazione, organizzando incontri pubblici di discussione e manifestazioni cittadine per far sentire la propria voce, in un contesto urbano ancora profondamente segnato dalle ferite del sisma.

Nonostante l'attività di tali movimenti sia stata fondamentale, le conseguenze sociali del sisma hanno prodotto una residualità delle istanze "dal basso" promosse dagli attori sociali del territorio. Nelle interviste si parla in primo luogo del tentativo di politicizzazione da parte di alcuni gruppi

⁶ Per ulteriori approfondimenti: <http://www.3e32.org/>. Ultima consultazione 13/09/2018.

politici di sinistra, che cercarono di apporre un'etichetta partitica ad alcune iniziative portate avanti dai movimenti sopra citati. L'iniziale richiesta avanzata dalla base di questi movimenti consisteva nel rimanere "indipendenti" dai partiti, cioè nel condurre delle battaglie trasversali, volte alla rivendicazione di diritti, alla sensibilizzazione, al mutuo aiuto con l'obiettivo di favorire la ricostruzione dal basso e la gestione dei rapporti con gli enti locali e la Protezione Civile.

Una seconda problematica segnalata come possibile causa del declino dei processi partecipativi e presentata anche in forma auto-critica da alcuni appartenenti ai gruppi, riguarda il fatto che la maggior parte delle iniziative di sensibilizzazione e di pressione politica si concentrarono sulla rivendicazione di benefici economici, come l'esenzione dalle tasse o vantaggi materiali come snellimenti delle procedure burocratiche. Gli intervistati criticano l'orientamento strumentale dell'azione collettiva e la sottovalutazione dell'importanza dell'azione di contro-informazione sui diritti negati dei cittadini e sulla corruzione negli appalti per la ricostruzione.

Un ulteriore aspetto che può aver incentivato la frammentazione sociale e la residualità delle istanze fu la creazione di un "discorso di verità" (Foucault, 2013) stereotipato e generalizzante, volto a utilizzare i meccanismi di etichettamento tipici del "capro espiatorio" (Girard, 1999). I processi di *blaming* produssero divisioni che si mantennero carsicamente entro i movimenti e i gruppi e che contribuirono ad allontanare i cittadini aquilani (i traditori e gli affezionati, gli stranieri opportunisti e gli autoctoni sfruttati, i protagonisti e i marginalizzati, i proprietari e i non proprietari, i cittadini in autonoma sistemazione e gli inquilini dei C.A.S.E. e dei M.A.P., gli aquilani d'hoc e gli abitanti dei paesi limitrofi, ecc.).

In conclusione l'apparente fallimento delle iniziative sociali di resistenza "dal basso" è stata accentuata dal processo di "passivizzazione" prodotto dal modello di gestione dell'emergenza che si incentra sul binomio tutela-delega (Castorina e Roccheggiani 2015). Ciò nonostante il Comitato 3e32 sta cercando, tra difficoltà e opposizioni, di tenere viva la partecipazione sociale, trasferendo le istanze resistenti anche sul terreno della difesa dei diritti democratici (es. antifascismo, accoglienza) e del territorio (es. movimento NoSnam).

2.2. L'Emilia

Nella primavera-estate del 2012 diverse scosse di magnitudo variabile hanno coinvolto la porzione nord-orientale della pianura padano-emiliana. Le più devastanti sono state quella del 20 maggio 2012 con magnitudo Richter (MI) 5.9 tra Finale Emilia e San Felice sul Panaro; quella del 29 maggio 2012 con magnitudo Richter (MI) 5.8 tra i comuni di Medolla e Mirandola. Quella colpita è una zona densamente popolata⁷; sono 55 i comuni coinvolti tra la provincia di Modena, Reggio Emilia, Ferrara e Bologna. Sono stati 28 i morti, 300 i feriti e circa 45 mila gli sfollati. Prima delle scosse, in questa zona veniva prodotto il 2% del PIL nazionale con 48 mila attività produttive, per 190 mila addetti⁸, grazie ad un'importante attività industriale, un'agricoltura fiorente e la produzione di parmigiano e aceto balsamico.

La ricerca, effettuata tra ottobre 2012 e dicembre 2014, integrata da 3 follow up tra il 2015 e il 2018, si è concentrata sull'analisi delle risposte socio-culturali e politiche elaborate dai soggetti coinvolti, dando particolare risalto al rapporto tra cittadinanza e istituzioni, alla gestione del post-sisma e a come alcuni terremotati hanno reagito ad essa in termini di mobilitazione politica.

Partendo dalla considerazione del disastro nella sua portata processuale e storica, l'analisi si è soffermata sui modelli gestionali messi in campo, prima dalla Protezione Civile (giugno-ottobre 2012), poi dalle istituzioni locali, in capo al "Commissario straordinario per la ricostruzione emiliana" Vasco Errani⁹ (Partito Democratico). In questa fase è stata avviata la ri-locazione degli sfollati tra alberghi sulla costa, M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori) e alloggi agibili nel cratere scelti autonomamente dai terremotati e pagati tramite il C.A.S (Contributo di Autonoma Sistemazione) erogato ai residenti con fondi statali dai Comuni di appartenenza¹⁰.

Il post-sisma emiliano è stato caratterizzato fin da subito da due diverse modalità di intervento emergenziale: una di tipo "ufficiale" voluta, organizzata e ordinata dallo Stato, rappresentato dal Dipartimento della

⁷ Confronta il sito: <https://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/archivio/nove-mesi-dal-sisma/i-danni>. Ultima consultazione 04/06/2018.

⁸ Confronta il sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/speciali>. Ultima consultazione 20/07/2018.

⁹ Vasco Errani, durante il periodo di ricerca esponente del Partito Democratico, era presidente della Regione Emilia Romagna (1999-2014) e Commissario straordinario alla ricostruzione emiliana dal 2012 al 2014. Dal 1 settembre 2016 è Commissario straordinario di Governo alla Ricostruzione delle aree colpite dal Terremoto del Centro Italia (2016-2017).

¹⁰ Tale contributo è stato trasformato in Contributo Disagio Abitativo (CDA) con determinazione del 22/08/2016.

Protezione Civile; l'altra di tipo "informale", attraverso forme di contro-condotta (Foucault 2005) nate dall'iniziativa dei terremotati e dal sostegno di numerosi volontari solidali.

I primi interventi della Protezione Civile erano finalizzati a fornire una sistemazione alla popolazione, tramite un modello d'intervento emergenziale: un dispositivo militare, basato sull'idea di competenza tecnica e tecnologica, che in nome dell'urgenza prende in carico per un periodo un territorio e una popolazione. Agisce secondo protocolli e procedure straordinarie, standardizzate e mobili (Pandolfi, 2005; Malighetti, 2011). Nel giugno 2012 è stata avviata la fase della "campizzazione", una modalità di "gestione d'eccezione" del disastro (Castorina e Roccheggiani, 2015, p. 119) con l'allestimento di 28 campi di accoglienza e 7427 persone assistite, unitamente alle operazioni di soccorso, di messa in sicurezza e di rilevazione dei danni del terremoto ad opera di tecnici, vigili del fuoco, forze dell'ordine e militari. La distribuzione della popolazione all'interno dei campi è stata dettata da urgenza, ingerenza e tempestività, non considerando il parametro relazionale e i criteri di parentela, di prossimità e di quartiere e rompendo, così, legami sociali ed affettivi pre-esistenti al terremoto (Pirone e Rebeggiani 2015). All'interno dei campi ufficiali è stato messo in pratica un potere direttivo e verticistico di controllo sui corpi: le azioni quotidiane dei terremotati così come i loro movimenti, erano organizzate e limitate nello spazio e nel tempo del campo da una serie di regolamenti e tabelle orarie che gestivano entrate e uscite, momenti ricreativi e ludici, distribuzione dei pasti e altre pratiche del quotidiano. Questo disciplinamento ha dato luogo ad un assistenzialismo depotenziante che ha causato una forte infantilizzazione (Rahola, 2003; Fassin, 2018) dei soggetti. In questo modo controllo e imposizione sociale sono legittimati dall'emergenza; le libertà individuali sono sacrificate ai fini dell'assistenza della popolazione in nome della sicurezza e dell'urgenza.

Le decisioni e le azioni legittimate dall'emergenza costruiscono, oltrepassando il diritto, una sovranità arbitraria secondo il principio per il quale *necessitas legem non habet* (Agamben, 2003), sospendendo la legge vigente. Incombe sui corpi una "sovranità straordinaria" il cui potere si estrinseca nella creazione di "spazi di eccezione" fortemente normati, "zone grigie" (Pandolfi 2005) contrassegnate da una potente forza bio-politica che amministra la vita delle persone in una costante trazione tra compassione e repressione (Fassin, 2005) e all'interno dei quali i diritti vengono riconosciuti alle persone intese unicamente come "nuda vita" (Agamben, 1995), private di ogni diritto incorporato e incastrate tra *bios* e *zoe*, vita politica e vita naturale.

Questa imposizione verticistica e coercitiva ha prodotto un forte rigetto delle soluzioni istituzionali da parte di alcuni terremotati, i quali, di contro, hanno creato numerosi “campi autogestiti”: campi informali sorti all’indomani delle scosse dall’iniziativa di quella parte di terremotati che aveva rifiutato il sistema della Protezione Civile. Costituiti in luoghi pubblici dei centri urbani e/o nelle aree rurali vicino alle abitazioni lesionate, per via del loro carattere informale non è stato possibile mapparli e capire quale fosse la portata di questa realtà, sia in termini di numeri che di capitale sociale¹¹. Tra questi diversi “spazi di autonomia” è stata fin da subito creata un’intessitura di relazioni, caratterizzata da solidarietà diffuse su tutto il territorio italiano e di risorse relazionali decentrate che hanno avuto come protagonisti soggetti provenienti da realtà diverse, ma accomunate da auto-organizzazione e orizzontalità.

Grazie a questi fermenti, che hanno prodotto numerose azioni socio-politiche “dal basso” sono state organizzate diverse reti di contatto, reciprocità e scambio. L’organizzazione di alcune assemblee –la prima delle quali si ebbe al campo “Aurelio” a Rovereto sul Secchia (Mo) – hanno promosso accese riflessioni da parte dei terremotati sugli aspetti socio-politici del terremoto.

Intorno alla metà di luglio 2012, proprio in questi campi autogestiti è nata l’idea di costituire un Comitato di cittadini terremotati che rivendicasse alcune istanze rispetto alla gestione del post-sisma, in primis la partecipazione attiva dei terremotati nel percorso decisionale sulla ricostruzione. Ad ottobre 2012 è stato fondato formalmente Sisma.12, un comitato cittadino e territoriale, apartitico e trasversale, rispondente all’esigenza dei terremotati di dotarsi di uno strumento che li rappresenti. Persegue l’idea di partecipazione civile e si propone come contenitore di informazioni, idee, progetti ed azioni dirette, atte alla ricostruzione delle aree colpite dal terremoto attraverso la discussione, la valutazione e la proposta di progetti che comprendano ogni componente sociale: singolo cittadino, associazione, comunità, struttura pubblica o privata, professionisti, componenti sindacali ed amministratori pubblici. Due erano gli obiettivi principali: fungere da catalizzatore di informazioni riguardo alla reale entità degli importi disponibili, alla loro distribuzione e tracciabilità, ai tempi di valutazione, modalità altre di ricostruire nel post-sisma; confrontarsi con le Pubbliche Amministrazioni e con gli Enti preposti dallo Stato, ponendosi come interlocutori principali di queste soggettività all’interno dell’arena

¹¹ “Il Redattore sociale” in un articolo del 14 giugno 2012 segnala la presenza di 17 campi auto segnalatisi nella mappa per un totale di 600 persone. <http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/398293/Emilia-Romagna-sfollati-fai-date-on-line-la-mappa-di-chi-si-arrangia>. Ultima consultazione 15/07/2018

decisionale e facendosi protagonisti attivi, e non fruitori passivi, delle decisioni dettate dall'alto.

Queste pratiche esprimono la necessità da parte dei soggetti di ri-socializzare il politico attraverso differenti mediazioni socio-culturali e la presa di parola «popolare». Nonostante i numerosi incontri con le autorità istituzionali, il rapporto tra i membri di Sisma.12 e le istituzioni è rimasto sempre sul piano dello scontro, aumentando la sfiducia nei rappresentanti politici¹². Nel caso emiliano l'evento disastroso è stato inteso dai soggetti, come un'occasione per prendere coscienza della propria condizione di terremotati ma anche di cittadini inascoltati da parte delle istituzioni. Soprattutto nella fase della ricostruzione queste sono state accusate di speculare sul dramma della catastrofe, seguendo il paradigma della *shock economy* (Klein, 2007). Malgrado le istituzioni, rappresentate politicamente a quel tempo dal Partito Democratico, portino avanti da anni una auto-narrazione della ricostruzione emiliana avulsa da infiltrazioni mafiose, efficace ed efficiente, i membri del Comitato denunciano che la situazione a sette anni dal terremoto sia ancora caratterizzata da forte precarietà, ingiustizia e vulnerabilità con una ricostruzione lenta e inefficace.

Il comitato Sisma.12 ha avuto diverse fasi della sua espressione sociale, con un picco in termini di partecipazione nel 2013, periodo coinciso con l'aumento del finanziamento da parte del Governo Monti dal 80% al 100%, battaglia, a detta degli interlocutori, vinta grazie alle rivendicazioni del Comitato. Le numerose proposte e iniziative andavano dai progetti di autocostruzione di case temporanee, con meccanismi di reciprocità e mutualismo tra i terremotati, alla richiesta di una maggiore partecipazione dei terremotati al percorso decisionale riguardo alla ricostruzione. Successivamente le assemblee hanno cominciato a ridursi sempre più fino alla loro quasi totale scomparsa. Malgrado ciò la presenza del Comitato sui social network (soprattutto su Facebook) è ancora attiva. Due sono stati i tentativi di istituzionalizzare Sisma.12, senza nessun esito concreto: uno durante le elezioni Regionali del 2014 quando il Comitato ha provato a presentarsi con una lista civica; l'altra nel 2018 per le elezioni Nazionali con la proposta di alcuni esponenti di "Potere al Popolo"¹³ ai membri di Sisma.12 di candidarsi, perché rispondenti ai

¹² Alle elezioni regionali del 2014, sebbene sia stato riconfermato il Partito Democratico, rappresentato da Stefano Bonaccini, alla guida della Regione, l'affluenza alle urne si è fermata al 37,71%¹², con la vittoria morale del "partito del non-voto".

¹³ Coalizione politica costituita a novembre del 2017 dal centro sociale "Je so' pazzo" di Napoli e poi diffusasi in tutto il territorio nazionale. Per approfondimenti si consulti il sito ufficiale: <https://poterealpopolo.org/>. Ultima consultazione 20/07/2018

criteri di selezione del neo-partito che individuava i propri rappresentanti in persone che avessero avuto negli anni una presenza attiva sul territorio in termini di lotta politica.

L'azione del Comitato appare un fallimento di azione politica "dal basso", accentuato sia dalla sfiducia da parte della popolazione riguardo al cambiamento della propria condizione e dalla loro indolenza ad entrare come protagonisti nel politico, sia dalla narcolessia socio-politica, aggravata dal principio di assistenzialismo e di delega. Malgrado ciò è possibile asserire, in un'ottica processuale, che sono almeno due gli obiettivi raggiunti: l'aver affrontato il terremoto con una propensione attiva, tesa al protagonismo dei terremotati; l'aver dato un senso all'evento, pensandolo come l'occasione per elaborare una critica al sistema dominante, attivando una serie di forze atte al ripensamento del territorio secondo criteri di cittadinanza attiva, democrazia diretta, socialità e mutualismo.

3. Disastri a confronto. Continuità e discontinuità dei casi aquilano ed emiliano

In questo paragrafo si porranno a confronto i casi etnografici presentati nelle sezioni precedenti per cercare di individuare continuità e discontinuità tra i due eventi sismici, in riferimento a due assi principali:

- i modelli di gestione dell'emergenza e della ricostruzione post-sismica;
- la risposta sociale dei cittadini, la partecipazione e le forme di mobilitazione dal basso.

Il focus su questi due aspetti consentirà di rispondere ad una serie di domande: «che tipo di rapporto si è determinato nel post-sisma tra cittadini e istituzioni centrali e locali? Si può parlare di un'unica risposta organizzativo-gestionale o di due modelli diversi? Esistono continuità o discontinuità nelle rappresentazioni sociali, nelle strategie discorsive e nei processi di costruzione del senso messi in campo dagli attori sociali coinvolti nei due eventi sismici? Quali effetti hanno avuto i processi di gestione politico-istituzionale dell'emergenza e della ricostruzione sulla risposta sociale "dal basso"?».

3.1 Modelli di gestione dell'emergenza e della ricostruzione post-sismica.

Per quanto riguarda i modelli di gestione dell'emergenza, in entrambi i casi aquilano ed emiliano il ruolo della Protezione Civile è stato centrale sia per quanto riguarda l'organizzazione e il coordinamento dei soccorsi nella fase emergenziale sia rispetto alla pianificazione delle successive procedure di accoglienza dei cittadini nelle strutture temporanee. Si può tuttavia individuare una differenza tra l'esperienza aquilana, caratterizzata da un modello gestionale *top-down*, accentratore, verticistico e militaresco gestito dalla Protezione Civile e il contesto emiliano rispetto al quale è più opportuno parlare di un modello misto. Si può allora affermare che se il modello del "*command and control*" ha generato un sistema di gestione dell'emergenza particolarmente costrittivo nelle tendopoli aquilane rigidamente controllate della Protezione Civile, in Emilia la situazione risulta essere dicotomica: ai campi della Protezione Civile si sono contrapposti quelli autogestiti costruiti nei parchi, nei giardini, nei luoghi pubblici e nei siti produttivi. Tale libera iniziativa è stata, al contrario, fortemente scoraggiata nel contesto aquilano nel quale la gestione del sisma, come detto, si è incentrata su un sistema tutela-delega che nel tempo ha prodotto sulla popolazione colpita degli effetti minorizzanti e deresponsabilizzanti (Rahola, 2003; Fassin, 2018) inibendo la capacità di reazione e la risposta sociale dal basso (Castorina e Roccheggiani, 2015). Nel contesto emiliano, pur in presenza del medesimo tentativo di gestione deresponsabilizzante, la capacità della popolazione, forte anche dell'esperienza aquilana, di riorganizzarsi e dare vita a gruppi autogestiti ha promosso una solidarietà attiva in grado di dare voce alla cittadinanza, almeno nel confronto/contrapposizione con le Pubbliche Amministrazioni e gli Enti preposti dallo Stato (Pitzalis, 2016).

A detta egli interlocutori emiliani il "modello aquilano" è stato l'emblema del controllo repressivo e del malgoverno nella gestione emergenziale di un sisma. Esso non solo ha funto da esempio negativo al quale non sottostare, influenzando sulla volontà della popolazione emiliana di fornire un tipo di sistema emergenziale alternativo con l'obiettivo di scongiurare gli effetti del controllo totalizzante e verticistico della popolazione civile (Pitzalis, 2016), ma è anche stato il modello negativo dal quale Errani (affidente al Partito Democratico) ha voluto distanziarsi sia da un punto di vista pratico che politico. In palese contrapposizione al sistema reso operativo a L'Aquila, il Commissario e la sua Giunta, fin da subito, dichiararono di volersi ispirare a tre principi fondamentali *«legalità, trasparenza ed equità al fine di impedire l'ingresso sul*

territorio [...] pubblico alla criminalità organizzata, per fare in modo che nessuno speculi sulla ricostruzione e per far sì che tutti gli aventi diritto, nessuno escluso, possano accedere agli aiuti»¹⁴.

Secondo gli intervistati l'utilizzo da parte delle autorità emiliane del caso aquilano, come esempio negativo della gestione dell'emergenza del post-terremoto, emerge dunque non tanto come una reale volontà di costituire un sistema di gestione del post-disastro meno verticistico, più attento alle esigenze del territorio e più efficace, quanto una strategia politica di tipo propagandistico per ribadire la migliore efficienza del Governo del Partito Democratico rispetto a quello berlusconiano.

Nella fase della ricostruzione a L'Aquila la contrattazione tra Protezione Civile ed enti locali ha condotto all'approvazione di progetti urbanistici a "connotati urbani disgregati" (Ciccozzi, 2011), cioè alla creazione di quartieri satellite, posti anche a molti chilometri di distanza dal centro storico della città e caratterizzati da una "definitiva temporaneità" (Rahola, 2003). Il non rispetto di criteri di vicinato o di prossimità alle abitazioni danneggiate e ai luoghi familiari ha creato un processo di spersonalizzazione che la popolazione ha parzialmente accettato, quantomeno nel primo periodo, in nome della promessa di dare nel più breve tempo possibile un tetto agli sfollati. Ma la promessa implicita, utilizzata dalla Protezione Civile come scudo contro le proteste di una parte dei cittadini, fu di non collocare i terremotati in precari moduli provvisori. Il modello di ricostruzione messo in atto a L'Aquila ha utilizzato infatti la retorica della provvisorietà come spauracchio per ricreare il sogno della continuità e della stabilità in quartieri satellite, lontani da qualsiasi punto di ritrovo e dai principali luoghi di riferimento professionali, commerciali, religiosi e sociali del centro storico (Castorina e Roccheggiani, 2015; Zizzari, 2015). Si può pertanto affermare che i progetti di ricollocazione urbana post-terremoto della popolazione aquilana si incentrarono sulla costruzione di "new town", nuclei abitativi destinati a durare nel tempo pur nella provvisorietà e precarietà che li contraddistingueva. La giustificazione del ri-alloggiamento temporaneo degli sfollati in Emilia-Romagna, pensata in attesa di una ricostruzione che secondo le stime e le promesse di istituzioni e autorità avrebbe dovuto essere rapida e di qualità, è stato gestito dalla Giunta Errani con il "Programma casa", con l'elaborazione di due soluzioni. La possibilità di usufruire del contributo monetario denominato CAS (Contributo per l'Autonoma Sistemazione) erogato dal Comune di riferimento (su finanziamento statale) finalizzato a

¹⁴Estratto dal resoconto della regione Emilia-Romagna "A due anni dal terremoto" alla pagina web della regione <http://www.regione.emilia-romagna.it/terremoto/a-due-anni-dal-sisma/a-due-anni-dal-sisma>. Ultima consultazione 13 agosto 2018.

supportare le spese di locazione dei terremotati in edifici certificati idonei all'agibilità abitativa sia all'interno che al di fuori del cratere sismico. Questa possibilità, scelta dall'80% delle famiglie terremotate, ha favorito la delocalizzazione di una buona parte della popolazione al di fuori del cratere e la dispersione dei membri delle comunità pre-esistenti nei piccoli borghi delle Bassa¹⁵ Modenese e Ferrarese in favore dei centri abitati più grandi. Una seconda possibilità prevedeva la sistemazione temporanea dei terremotati - scelta da circa il 10% della popolazione - nei moduli prefabbricati PMAR (Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili), chiamati MAP. La loro gestione è stata affidata ai servizi sociali di ciascun Comune tramite la creazione di graduatorie per usufruirne a titolo gratuito¹⁶ secondo la valutazione della loro vulnerabilità economica, psichica e sociale. Questa soluzione, a parer degli interlocutori, ha acuito il divario sociale tra centro e periferia nella misura in cui la scelta di ubicare i MAP in zone periferiche rispetto alla geografia dei centri urbani ha permesso di relegare ai margini (sia fisici che socio-politici) coloro i quali vengono considerati da parte istituzionale portatori di disagio, conflitto e dissenso (indigenti, diversamente abili, migranti), soggetti ritenuti avere minori possibilità e capacità risolutive (Piztalìs, 2016). Gli ultimi MAP sono stati smantellati nel 2017 con vari ordini di sfratto per gli ultimi alloggiati, molti dei quali erano migranti di origine africana (Maghreb e Africa Sub-Sahariana).

Ciò che ha accomunato i due disastri è stata certamente la trasformazione delle politiche emergenziali in un'economia dello shock (Klein, 2007) che governa la fase della ri-locazione e della ricostruzione, caratterizzata da interessi privati, clientelismi, corruzione; da mancanza di trasparenza e chiarezza nei processi decisionali; dall'esasperazione delle procedure tecniche e burocratiche (Bonaccorsi, 2009); dalla mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e dalla conseguente ricerca di nuove forme di capitale sociale (Sztompka, 1999). Questo sfruttamento economico del disastro si è accompagnato a forme di auto-narrazione promosse dai partiti politici che hanno sponsorizzato, con grande clamore mediatico, la ricostruzione delle aree terremotate

¹⁵ Per "Bassa" (Padana) si intende la porzione della Pianura Padana che si estende lungo il fiume Po' - circa dalle valli di Comacchio a Pavia -, al di sotto del livello del mare e dal terreno argilloso e impermeabile. La Bassa modenese e quella ferrarese sono state coinvolte dai terremoti di maggio 2012.

¹⁶ Mentre l'usufrutto dei moduli era gratuito, le bollette erano totalmente a carico degli alloggiati. Nel 2013 con le prime erogazioni delle bollette di energia elettrica, i terremotati nei MAP hanno dovuto fare i conti con cifre esorbitanti intorno ai 2000 euro. Lo scandalo ha avuto una certa risonanza a livello nazionale, mettendo in discussione l'efficienza energetica dei container in lamiera di cui sono costituiti i MAP.

(Forza Italia nel caso del terremoto aquilano, il Partito Democratico nel caso del terremoto in Emilia) cercando di promuovere un “dispositivo rappresentazionale” (Pitzalis 2016, p. 79) edulcorato ed efficientista, creato ad esclusivo vantaggio della propaganda politica.

I disastri sono processi politici nei quali differenti modi di costruire il senso e agire il mutamento si scontrano. Sia nel caso aquilano che in quello emiliano si nota infatti l’opposizione tra un regime di verità istituzionale e un discorso di verità elaborato dai cittadini che hanno vissuto sulla loro pelle gli effetti dei mutamenti generati dal sisma. Come detto, il terremoto rappresenta spesso uno sconvolgimento del senso dell’”esserci” (De Martino 2002) e dell’abitare (Oliver-Smith 1996), della quotidianità e della continuità nel tempo e nello spazio (Signorelli, 1992; Oliver-Smith, 1996; Benadusi 2011; Falconieri, 2017). Tuttavia un terremoto può essere anche una preziosa occasione per ripensare la comunità, per rendersi conto della propria condizione di vulnerabilità sociale, culturale e politica, per avviare un processo di ri-appropriazione degli spazi e di ricostruzione che non sia imposta dall’alto ma che sia frutto di percorsi partecipati e condivisi dai cittadini stessi (Pitzalis, 2016; Barrios, 2017). Sia nel contesto aquilano che in quello emiliano si è assistito a diversi tentativi di ricostruzione dal basso tramite percorsi condivisi e partecipati, i quali, proprio come è avvenuto con la strumentalizzazione mediatica nella fase emergenziale, sono stati terreno di contesa tra interessi istituzionali e interessi delle comunità.

3.2 Risposta sociale dei cittadini, partecipazione e forme di mobilitazione dal basso.

Le modalità di gestione dell’emergenza post-sismica, nonché le dinamiche di interazione sociale e politica tra i diversi attori in campo, ha fortemente influenzato l’entità e le caratteristiche delle risposte sociali in termini di partecipazione e di mobilitazione dal basso.

Entrambi i comitati sovra descritti si inscrivono all’interno di quelle nuove forme di immaginazione politica nate in risposta al vuoto simbolico lasciato dal crollo dei sistemi socialisti e all’esaurimento delle speranze nelle “prospettive rivoluzionarie” che hanno ispirato i principali movimenti di sinistra degli anni Sessanta. Protagonisti di questa ridefinizione sono stati soprattutto i movimenti sociali che, in contrapposizione con i partiti politici, hanno tentato, e tentano tutt’ora, di creare pratiche, discorsi, spazi e immaginari nuovi, rapportandosi in una tensione continua e circolare tra coesistenza e concorrenza con il mondo delle istituzioni (Boni, 2011). La

matrice che informa i movimenti è la rivendicazione di un'autonomia dei pensieri e delle pratiche, intesa come capacità dei soggetti di regolarsi liberamente e reggersi da sé, con leggi proprie; il diritto di autodeterminarsi e amministrarsi senza "ingerenze alte" nella sfera di attività loro propria; la libertà, insomma, di agire secondo proprie volontà, attitudini, propensioni e desideri. È questa necessità di autonomia a nutrire i sempre più numerosi movimenti sociali che si impegnano nella creazione di arene e relazioni autonome, che sperimentano pratiche peculiari come, ad esempio, il decentramento dei processi decisionali, l'azione diretta dei soggetti, nuove modalità di vita contro il capitalismo e il potere egemone (Tarrow 1994; Della Porta 2009, Graeber 2012).

Da quanto detto emerge una nuova definizione dell'agire delle persone nei e attraverso i "nuovi movimenti sociali" (Melucci 1991): la loro partecipazione come coinvolgimento personale, con l'obiettivo di "chiamarsi in causa" a partire dalla propria affermazione. In riferimento alla logica per la quale il proprio posto nel mondo viene definito dal proprio agire nel mondo, i movimenti si concentrano sul rapporto tra la capacità di operare degli attori sociali (*agency*) e le strutture socio-politiche. Essi si oppongono alla crisi dei sistemi politici e alla difficoltà di sperimentare nuove forme di partecipazione attraverso canali non istituzionali (Rosanvallon, 2008), esprimendo una critica fondamentale al sistema politico convenzionale e al sistema economico socialmente imposto (Della Porta, 2009), spostando i loro obiettivi da politiche chiuse in se stesse a "metapolitiche" (Offe, 1985).

In Italia esistono una certa continuità e sviluppo degli intenti, delle istanze e delle rivendicazioni dei movimenti, i quali da un focus riguardante temi di natura generale (aborto, libertà delle donne, lavoro e simili) hanno concentrato i loro sforzi su questioni di origine sempre più locale (NO TAV, NO MOUS, NO TAP, "a FORAS" e simili), determinando uno slittamento sia fisico che ideologico dello spazio sociale dei movimenti italiani, con il passaggio dall'urbano al rurale, dal nazionale/globale al locale delle loro proteste (Hajek, 2013). È esattamente all'interno di questo contesto che si inseriscono e si sviluppano il comitato aquilano 3e32 e il comitato Sisma.12. Bisogna sottolineare la presenza di una certa influenza e continuità delle due esperienze di movimento. Il comitato Sisma.12 nella sua crescita ha guardato molto all'esperienza aquilana, cercando di ripetere le azioni e le scelte positive e di evitare quelle negative. Questo contatto, continuo durante gli anni di attività di Sisma.12, è avvenuto grazie e relazioni personali che alcuni membri avevano con il contesto aquilano. È anche successo che ci siano stati inviti alle reciproche assemblee con scambi di pareri, esperienze e saperi ed un

forte supporto alle reciproche iniziative. Ad esempio, il 4 ottobre del 2012 Sisma.12 ha partecipato, dichiarando pubblicamente la sua aderenza, alla manifestazione indetta da 3e32 a Roma¹⁷. Inoltre dall'11 al 14 aprile del 2018 i due comitati hanno partecipato, insieme ad altri comitati delle zone colpite dai terremoti del Friuli e del centro Italia, al "Festival della partecipazione"¹⁸ indetto da Action Aid onlus Italia¹⁹ nella città de L'Aquila. Questi rapporti hanno permesso di individuare, ai fini dell'analisi, alcune comunanze e una certa continuità tra i due Comitati.

In prima istanza è importante rilevare come entrambi i movimenti siano composti, soprattutto nel direttivo e tra i membri più attivi, da persone afferenti ad una certa sinistra storica e da presenze consistenti di attivisti appartenenti a movimenti che si rifanno all'Autonomia Operaia.

Dal punto di vista organizzativo l'elemento di continuità che ha stimolato nei due casi-studio la tendenza aggregativa è il modello di intervento tecno-burocratico della Protezione Civile che, portando i cittadini all'esasperazione, ha contribuito a far nascere la necessità di attivare reti solidaristiche di mutuo aiuto fondate sulla partecipazione attiva. Esistono tuttavia delle differenze nelle modalità di organizzazione delle prassi di resistenza civile.

A L'Aquila il movimento di protesta si è mobilitato soprattutto con l'intento di rimuovere le macerie dal centro storico e portare avanti delle rivendicazioni "materiali", come l'esenzione dalle tasse. Questo orientamento dell'azione resistente verso istanze di tipo pragmatico si è rivelata di grande importanza nella fase di prima emergenza e nei mesi successivi. Tuttavia questo pragmatismo, seppur necessario, non è stato sufficientemente incisivo in termini partecipativi, in quanto si è configurato come un intervento diretto ad uno scopo specifico e non volto in senso più ampio a favorire la partecipazione e la costruzione di reti territoriali. All'intervento coercitivo della Protezione Civile si è sostituito un attivismo orientato al superamento dell'emergenza che si è rapportato in maniera per lo più conflittuale con le istituzioni centrali e locali.

In Emilia le rivendicazioni venivano espresse durante le assemblee cittadine partecipate dalla cittadinanza e guidate da terremotati con competenze specifiche (architetti, ingegneri, avvocati, commercialisti e

¹⁷ Per un approfondimento si legga <https://www.ilcapoluogo.it/2012/09/29/il-4-ottobre-a-roma-per-evitare-lennesima-ingiustizia/>. Ultima consultazione 28/04/2019.

¹⁸ Per un approfondimento di veda il sito: http://www.sismapuntododici.it/?page_id=1500. Ultima consultazione 28/04/2019.

¹⁹ Per un approfondimento di veda il sito: <https://www.actionaid.it/informati/notizie/sicuri-per-davvero>. Ultima consultazione 28/04/2019.

simili). All'interno di questi spazi si raccoglievano le rimostanze più condivise, incisive e significative le quali poi, una volta rielaborate, venivano proposte a specifici tavoli di discussione richiesti (e non sempre concessi) dagli stessi tra le istituzioni locali e i membri del direttivo, delegati portavoce del Comitato. Il fatto che si sia portato ad un così alto livello intellettuale/dialettico la discussione e le conseguenti rivendicazioni sul post-sisma, ha estromesso dalla discussione una buona parte della popolazione, la quale avrebbe invece preferito un'azione più pratica, concreta e con una minore dispersione in termini di tempo ed energie e un maggiore impatto sulla politica della ricostruzione. Inoltre il fatto che il Comitato fosse costituito unicamente da proprietari di immobili e non anche fa affittuari e locatari, ha ridotto enormemente il bacino di coinvolgimento e rivendicazione.

Analizzando invece gli aspetti che hanno, in entrambi i casi, costituito un ostacolo alla prosecuzione dell'esperienza partecipativa si possono citare il tentativo di istituzionalizzazione che, in diverso modo, ma con dinamiche confrontabili, ha investito sia il Movimento delle Carriole che il Comitato Sisma12 e gli episodi di protagonismo di soggetti particolarmente attivi nei movimenti. Ma il motivo principale che può essere citato per spiegare il progressivo esaurimento delle azioni di contro-condotta dei gruppi è il clima di sfiducia e di passività della popolazione riguardo al cambiamento della propria condizione. Tale clima di sfiducia richiama più diffusi problemi politici nazionali, come la grave crisi economica dell'ultimo decennio che ha accresciuto le disuguaglianze sociali e ha prodotto una crisi della rappresentanza.

Tuttavia bisogna sottolineare che anche se alcune istanze partecipative sono divenute residuali in conseguenza di divisioni interne o per la fuoriuscita stessa dalla condizione emergenziale, altre iniziative hanno vissuto una parabola ascendente in termini di attivismo e partecipazione.

I due movimenti considerati risultano tutt'oggi attivi e continuano a svolgere un'importante azione di sostegno e supporto alla popolazione, spostando in alcuni casi il focus delle loro iniziative su battaglie ambientali, sociali e culturali riguardanti non solo il contesto locale, ma anche nazionale e internazionale.

Alcune istanze sono da tempo condivise sia dal Comitato 3e32 che da Sisma 12. Per fare qualche esempio si può citare la mobilitazione antifascista organizzata in occasione della manifestazione del 10 febbraio 2018 a Macerata o le numerose iniziative di controinformazione e protesta contro l'apertura del metanodotto Snam che dovrebbe attraversare tutta la dorsale appenninica dal Salento fino alla periferia di Bologna (687 km), toccando le aree del Paese più sismiche e fragili dal

punto di vista idrogeologico. Per non parlare della vicinanza (esperienziale, emozionale, ideologica e politica) con i terremotati del centro Italia.

Questo tipo di iniziative dimostrano che l'originario lascito del Movimento NoTav e la capacità di fare rete a partire da iniziative che conciliano la difesa del territorio e le istanze globali ha consentito anche a distanza di anni di reindirizzare le contro-condotte dei movimenti analizzati verso nuove rivendicazioni. Tali movimenti agiscono però all'interno di prassi rivendicative e oppositive che non rappresentano una cesura netta rispetto al passato ma che hanno fatto tesoro dell'esperienza partecipativa messa in campo nell'emergenza sismica e nella fase della ricostruzione, sia in relazione agli obiettivi della mobilitazione sia per quanto riguarda le pratiche. Tematiche sociali trasversali come l'antifascismo, l'accoglienza dei migranti, il sostegno dei soggetti in condizione di vulnerabilità socio-economica e la difesa del territorio sono aspetti centrali della mobilitazione sia del Comitato 3e32 che del Comitato Sisma.12.

4. Conclusioni: ragioni dell'interdisciplinarietà e apporto della socio-antropologia nella gestione dei disastri

Nel presente articolo ci siamo proposte di valutare l'efficacia delle azioni di resistenza civile dei movimenti aquilani ed emiliani, dando la priorità all'analisi delle relazioni sociali e sottolineando l'importanza delle contro-condotte come processi attivi di mutamento. L'analisi comparativa ha rilevato continuità e differenze nella risposta organizzativo-gestionale dell'emergenza e della ricostruzione e nella creazione di processi partecipativi di "resistenza" dal basso. Il modello fallimentare di gestione dell'emergenza attuata dalla Protezione Civile a L'Aquila ha fortemente ostacolato la capacità di risposta dei cittadini aquilani in termini di attivismo ma ha contemporaneamente influenzato una reazione attiva e di segno opposto in Emilia, dove i terremotati hanno dato vita, grazie ad alcuni volontari e al Comitato Sisma.12, a un'importante esperienza di attivismo e di mobilitazione dal basso. Anche a L'Aquila, nonostante tutto, il processo di passivizzazione della popolazione ha trovato negli ultimi anni nuovi spazi di resistenza, che hanno contribuito a rilanciare le istanze di partecipazione politica e sociale e ad aprirle verso nuovi obiettivi locali e nazionali.

I comitati 3e32 e Sisma.12, pur nelle differenze prodotte dalla reazione ad un modello di gestione dell'emergenza non pienamente sovrapponibile, hanno operato non solo con l'intento di fornire aiuti materiali ma anche di favorire la riappropriazione degli spazi e la riacquisizione di coscienza politica, attraverso processi partecipativi. In ambedue i casi la risposta

sociale alla crisi provocata dal terremoto non può essere valutata esclusivamente nell'ottica dei risultati materiali raggiunti.

In conclusione possiamo dire che un approccio che sappia tener conto degli aspetti sociali, culturali e politici dei disastri, nonché della loro processualità storica e spaziale, è in grado di rilevare molto rispetto alle catastrofi, scardinando la complessità di questi fenomeni e ponendo sotto una luce nuova eventi considerati solitamente episodici ed emergenziali. Il confronto tra i casi studio e l'interdisciplinarietà consente inoltre di interpretare il disastro come un processo di lunga durata nel quale l'entità della risposta sociale e la capacità di una comunità di riorganizzarsi al proprio interno divengono aspetti fondamentali del processo di ricostruzione dello spazio, del tempo e del senso di continuità. La percezione dell'efficacia sociale dell'agire, non persegue solo fini strumentali esterni ma ha la sua principale ragion d'essere nelle relazioni sociali che contribuisce a mantenere o a creare.

Bibliografia

- Agamben, G. (1995). *Homo Sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino, Einaudi.
- Agamben, G. (2003). *Stato d'eccezione*. Torino, Bollati Boringhieri.
- Alexander, D. (1993). Il tempo e lo spazio nello studio dei disastri. In G. Botta (a cura di). *Eventi naturali oggi. La geografia e le altre discipline* (pp. 23-40). Milano, Cisalpino.
- Alexander, D. (2000). *Confronting Catastrophe*. Oxford, Oxford University Press.
- Barton, A. H. (1969). *Communities in Disaster. A Sociological Analysis of Collective Stress Situations*. Garden City, New York, Doubleday.
- Beck, U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma, Carocci.
- Benadusi, M., Brambilla, C. e Riccio, B. (2011). *Disaster, Development and Humanitarian Aid. New Challenges for Anthropology*. Rimini, Gualardi.
- Benadusi, M. (2015). Antropologia dei disastri. Ricerca, Attivismo, Applicazione. Un'introduzione. *Antropologia pubblica*, 1 (1), 33-60. doi: <http://dx.doi.org/10.1473/anpub.v1i1-2.85>
- Barrios R.E. (2017). *Governing affect. Neoliberalism and disaster reconstruction*. Lincoln, University of Nebraska Press.
- Bonaccorsi M. (2009). *Potere assoluto. La Protezione Civile al tempo di Bertolaso*. Roma, Edizioni Alegre.
- Boni, S. (2011). *Culture e poteri. Un approccio antropologico*. Milano, Elèuthera.
- Button, G. V. & Shuller, M. (2016). *Contextualising Disaster*. New York-Oxford, Berghahn.
- Carr, L. J. (1932). Disaster and the Sequence-Pattern Concept of Social Change. *The American Journal of Sociology*, 38(2), pp.207-218. doi : <https://doi.org/10.1086/216030>
- Carnelli F., Tommasi F., Paris O. (a cura di), (2012). *Sismografie. Ritornare a L'Aquila mille giorni dopo il sisma*. Firenze, Effigi.
- Carnelli, F. e Ventura, S. (a cura di), (2015). *Oltre il rischio sismico. Valutare, comunicare e decidere oggi*. Milano, Carocci.

- Castorina, R. e Roccheggiani, G. (2015). Normalizzare il disastro? Biopolitica dell'emergenza nel post-sisma aquilano. In P. Saitta (a cura di), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, Resistenza e Gestione del disastro* (pp.119-133). Firenze, Editpress.
- Cattarinussi B. e Pelanda C. (a cura di), (1981). *Disastro e azione umana. Introduzione multidisciplinare allo studio del comportamento sociale in ambienti estremi*, Milano, Franco Angeli.
- Ciccozzi A. (2009a). *I giochi oscuri della ricostruzione dell'Abruzzo aquilano*. http://it.sismaq.it/rassegnastampa/abruzzo24oretv/abruzzo24ore_2009073000.pdf (ultima consultazione 14/09/2018).
- Ciccozzi A. (2009b). *Prossimità e identità culturale dell'Aquila: come tutelare il genius loci*. [http://it.terremoto.wikia.com/wiki/Prossimit%C3%A0_e_identit%C3%A0_culturale_dell%E2%80%99Aquila:_come_e_perch%C3%A8_tutelare_il_genius_loci_\(di_Antonello_Ciccozzi\)](http://it.terremoto.wikia.com/wiki/Prossimit%C3%A0_e_identit%C3%A0_culturale_dell%E2%80%99Aquila:_come_e_perch%C3%A8_tutelare_il_genius_loci_(di_Antonello_Ciccozzi)) (ultima consultazione 14/09/2018).
- Ciccozzi A. (2011). Catastrofe e C.A.S.E. AAVV, *Il terremoto dell'Aquila: analisi e riflessioni sull'emergenza* (pp. 1-50). L'Aquila, Edizioni L'Una.
- Della Porta, D. (a cura di), (2009). *Democracy in Social Mouvement*. New York, Palgrave Macmillan.
- De Marchi, B, Pellizzoni, L. e Ungaro, D (2001). *Il rischio ambientale*. Bologna, Il Mulino.
- De Martino E. (2002). *La fine del mondo. Contributo all'analisi delle apocalissi culturali*. Torino, Einaudi.
- Falconieri, I. (2017). *Smottamenti. Disastri, politiche pubbliche e cambiamento sociale in un comune siciliano*. Roma, CISU.
- Dynes, R. e Quarantelli, E.L. (1977). *Helping Behavior in Large Scale Disasters: A Social Organizational Approach*. Delaware, PHS Grant.
- Drabek, T. E. (1986). *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York, Springer-Verlag.
- Fassin, D. (2005). Compassion and Repression: The Moral Economy of Immigration Policies in France. *Cultural Anthropology*, 20 (3), 362-387. doi:10.1525/can.2005.20.3.362
- Fassin, D. (2018). *La ragione umanitaria. Una storia morale del presente*. Milano, Derive Approdi.
- Fioritto, A. (2008). *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*. Bologna, Il Mulino.
- Forino, G. (2016). Quando mancano le scienze sociali: quelle narrative distorte dal terremoto in Italia centrale. *Lavoro Culturale, Sismografie*. <http://www.lavoroculturale.org/narrative-distorte-dal-terremoto/> (Ultima consultazione 23/09/2018).
- Foucault, M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Milano, Feltrinelli.
- Foucault, M. (2013). *La volontà di sapere. Storia della sessualità 1*. Milano, Feltrinelli.
- FR
- Freudenburg, W., Gramling, B., Laska, S. and Erikson, K. (2012). *Catastrophe in the Making: The Engineering of Katrina and the Disasters of Tomorrow*. Washington DC, Island Press.
- Girard, R. (1999). *Il capro espiatorio*. Milano, Adelphi.
- Graeber, D. (2012). *Critica della democrazia occidentale. Nuovi movimenti, crisi dello Stato, democrazia diretta*. Milano, Elèuthera.

- Hajek, A. (2013). Learning from L'Aquila: grassroots mobilization in post-earthquake Emilia-Romagna, *Journal of Modern Italian Studies*, 18 (5), 627-643. doi: [10.1080/1354571X.2013.839524](https://doi.org/10.1080/1354571X.2013.839524)
- Hoffman, S.M. e Oliver-Smith, A. (a cura di), (1999). *The Angry Earth. Disaster in Anthropological Perspective*. London, Routledge.
- Klein, N. (2008). *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*. Milano, Rizzoli.
- Kreps, G. A. (1984). Sociological Inquiry and Disaster Research. *Annual Review of Sociology*, 10, 309-330.
- Ligi, G. (2009). *Antropologia dei disastri*. Roma-Bari, Editori Laterza.
- Malighetti, R. (2011). Intra ordinem. Emergenza, cooperazione, sovranità. *Quaderni di Comunicazione*, 12, 41-46.
- Mela, A., Mugnano, S. e Olori, D. *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*. Milano, Franco Angeli.
- Melucci, A. (1991). *L'invenzione del presente. Movimenti sociali nelle società complesse*. Bologna, il Mulino.
- Offe, C. (1985). New Social Movements. Changing Boundaries of the Political. *Social Research*, 52, pp. 817-868.
- Oliver-Smith, A. (a cura di), (1986). *Natural Disasters and Cultural Responses*. Williamsburg, Coll. William & Mary.
- Oliver-Smith, A. (a cura di), (1996). Anthropological research on hazards and disasters. *Annual Review of Anthropology*, 25, 303-328.
- Olori, D. e Ciccozzi, E. (2016). L'Aquila città in frantumi: la ricostruzione come acceleratore delle dinamiche socio-spaziali. In Castriglianò, M. e Landi, A. (a cura di), *La città e le sfide ambientali globali* (pp.13-33). Milano, Franco Angeli.
- Pandolfi, M. (2005). *La scena contemporanea: paradossi etici e politici*. In M. Callari Galli, G. Guerzoni e B., *Culture e conflitto*. Rimini, Gualandì.
- Pelanda, C. e Catarinussi, B. (1981). *Disastro e azione umana*. Milano, Franco Angeli.
- Pirone, F. e Rebeggiani, E. (2015). Saperi e poteri nella gestione pubblica dell'emergenza: la presa in carico degli sfollati del terremoto a L'Aquila. In P. Saitta (a cura di), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, Resistenza e Gestione del disastro* (pp.209-220). Firenze, Editpress.
- Pitzalis, S. (2016). *Politiche del disastro. Poteri e contropoteri nel terremoto emiliano*. Verona, Ombre corte.
- Prince, S.H. (1920). *Catastrophe and Social Change: Based upon a Sociological Study of the Halifax Disaster*, New York, Columbia University Press.
- Quarantelli, E.L. (a cura di), (1978). *Disasters. Theory and Research*. Beverly Hills, Sage Publications.
- Quarantelli, E.L. e Wenger, D. (1990). *A Cross-Societal Comparison of Disaster News Reporting in Japan and the United States*. Delaware, PHS Grant.
- Quarantelli, E.L. (a cura di), (1995). What is a disaster? *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 13 (3), 221-229.
- Quarantelli, E.L. (a cura di), (1998). *What is a disaster? Perspectives on the Question*, London, Routledge.
- Rahola, F. (2003). *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*. Verona, Ombre corte.
- Revet, S. (2009). Vivre dans un monde plussûr. Catastrophes «naturelles» et sécurité «globale». *Cultures & Conflits*, 75, pp.33-51. doi: [10.4000/conflits.17693](https://doi.org/10.4000/conflits.17693)

- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. CambridgeCambridge University Press.
- Jones, R.T., Immel, C. S., Moore, M. R., and Hadder, J. M. (2008). Hurricane Katrina: Experiences of Psychologists and Implications forFuture Disaster Response. *Professional Psychology: Research and Practice, American Psychological Association*. 39-1, 100–106.
- Saitta, P. (2013). *Quota Zero. Messina dopo il terremoto. La ricostruzione infinita*. Roma, Donzelli.
- Saitta P. (a cura di), (2015). *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, Resistenza e Gestione del disastro*. Firenze, Editpress.
- Signorelli, A. (1992). Catastrophes naturelles et réponses culturelles. *Terrain*, 19, 147-158. doi:[10.1002/9781119962748.ch3](https://doi.org/10.1002/9781119962748.ch3)
- Sorokin, P.A. (1942). *Man and Society in Calamity*. New York, E.P. Dotton & Co.
- Sztompka, P. (1999). *Trust. A sociological Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (1994), *Power in Movement*. Cambridge Cambridge, University Press.
- Wallace, A.F.C. (1956b). Revitalization movements: some theoretical considerations for their comparative study. *American Anthropologist*. 58, 264-281. doi: <http://dx.doi.org/10.1525/aa.1956.58.2.02a00040>
- Wallace, A.F.C. (1956c). Tornado in Worcester: An Exploratory Study of Individual and Community Behavior in an Extreme Situation. *National Academy of Sciences—National Research Council, Disaster Study*. 392, 3.
- Zizzari, S. (2015). Percorsi incompiuti? L’Aquila: dalla tenda alle C.A.S.E. fino alla casa. In P. Saitta (a cura di), *Fukushima, Concordia e altre macerie. Vita quotidiana, Resistenza e Gestione del disastro* (233-242). Firenze, Editpress.

La mitigazione del rischio sismico in Italia: obiettivi e strumenti

di Piero Rubino^{§§§§§}

Sommario

La sequenza di eventi tellurici che dall'estate del 2016 ha colpito vaste aree dell'Italia Centrale ha riproposto il tema dei danni al patrimonio edilizio e alle infrastrutture causati da insufficienti sforzi di mitigazione dei rischi dei fenomeni sismici. Il lavoro esamina il tema della mitigazione del rischio sismico, passando in rassegna gli strumenti di intervento, le stime disponibili sui danni da eventi sismici e la dimensione degli investimenti necessari ad accrescere la sicurezza. Vengono quantificate le risorse pubbliche utilizzabili e si esamina l'opportunità di ricorrere alla finanza privata.

Parole chiave: Analisi costi-benefici; Politiche pubbliche; infrastrutture.

Classificazione JEL: D61, G38, H54

The mitigation of seismic risk in Italy: objectives and tools

Abstract

The sequence of seismic episodes that struck a sizeable part of Central Italy since the summer of 2016 has once again dramatically tabled the long-standing issue of damage to real estate and infrastructure caused by insufficient efforts to curb the seismic hazard. The paper deals with seismic risk mitigation and reviews intervention instruments, damage estimates in former earthquakes and investment requirements aimed at safety. Potentially available public funds are quantified and the scope for private financing investigated.

Keywords: Cost–Benefit Analysis; Government Policy; Infrastructures.

JEL Classification: D61, G38, H54.

* Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle Politiche di Coesione, Nucleo di Valutazione ed Analisi per la Programmazione. E-mail: p.rubino@governo.it. Opinioni e valutazioni contenute in questo scritto sono di esclusiva responsabilità dell'autore e non impegnano in alcun modo l'istituzione di sua appartenenza.

Introduzione

La devastante sequenza di eventi tellurici che a partire dall'estate del 2016 ha colpito vaste aree dell'Italia Centrale ha riproposto con drammaticità il tema dei danni – effettivi ed evitabili – al patrimonio edilizio, pubblico e privato, e alle infrastrutture riconducibili a un insufficiente sforzo di contenimento dei rischi derivanti dai fenomeni sismici cui va soggetta un'estesa porzione del territorio italiano.

Le scosse del 2016-17 hanno accresciuto la rilevanza degli obiettivi di mitigazione del rischio sismico e di riduzione del danno nell'agenda di politica economica. Pur se faticosamente, si va affermando la convinzione che le misure di protezione preventiva debbano inserirsi in un piano organico, di respiro nazionale e di lungo periodo, rivolto a rafforzare la resilienza strutturale degli immobili, delle infrastrutture e dei territori, salvaguardando i valori storici, architettonici ed artistici che rappresentano il tratto distintivo del paesaggio italiano.

Permangono ancora notevoli incertezze circa la dimensione finanziaria degli investimenti per mettere in sicurezza il territorio, in particolare nelle aree di maggiore rischiosità. Marginalizzato da questioni più imminenti, rimane “sotto traccia” il confronto sulle scelte sostenibili di copertura finanziaria degli interventi di mitigazione, sulle priorità territoriali e sulla loro sequenza ottimale, vincolata da elementi di propedeuticità.

Le risorse pubbliche, ordinarie ed aggiuntive, potenzialmente attivabili nei prossimi anni per la mitigazione del rischio sismico sono in ogni caso ragguardevoli: l'ordine di grandezza è di (almeno) 25 miliardi di euro fino al 2033. Per massimizzarne l'efficacia è tuttavia necessario un passo preliminare di natura ricognitiva, analitica e valutativa. Stime plausibili e condivise dei fabbisogni d'investimento, differenziate per tipologie di beni, territori ed obiettivi aiuterebbero ad orientare credibilmente la selezione delle priorità strategiche e a migliorare la qualità delle scelte di allocazione (territoriale, settoriale, tipologica) dei fondi disponibili.

Questo contributo esamina il tema della riduzione del rischio sismico, considerando gli obiettivi perseguibili ed alcuni strumenti di intervento. Il lavoro ha carattere ricognitivo ed è organizzato nel modo seguente: il par. 2 riepiloga le stime disponibili sui danni da terremoti in Italia; il par. 3 ne deduce l'entità dello sforzo d'investimento per porre in sicurezza il territorio; il par. 4 individua le risorse pubbliche attivabili a tale fine; il par. 5 offre spunti a sostegno di un ricorso complementare alla finanza privata; il par. 6 si sofferma sui concetti di vulnerabilità e di resilienza, cruciali per il contenimento dei rischi naturali; il paragrafo conclusivo riassume i principali contenuti del lavoro.

Si vorrebbe subito anticipare che, non diversamente da ogni altra politica pubblica ma forse in misura maggiore in questo ambito che implica interventi di consistente rilievo finanziario, territoriale, umano, financo generazionale, è indispensabile fondare le scelte di investimento pubblico su credibili valutazioni di efficacia e di priorità. Ne va della tenuta di un territorio estremamente fragile come quello italiano.

1. I danni da eventi catastrofici

L'Italia si distingue per un'elevata esposizione al rischio sismico: con la sola eccezione della Sardegna, l'intero territorio nazionale è classificato come "sismicamente rilevante", sebbene con diversi livelli di vulnerabilità. Nel solo ultimo decennio il territorio nazionale è stato interessato da tre sequenze di notevole gravità: Aquila (2009), Emilia (2012), Italia Centrale (2016-17)¹.

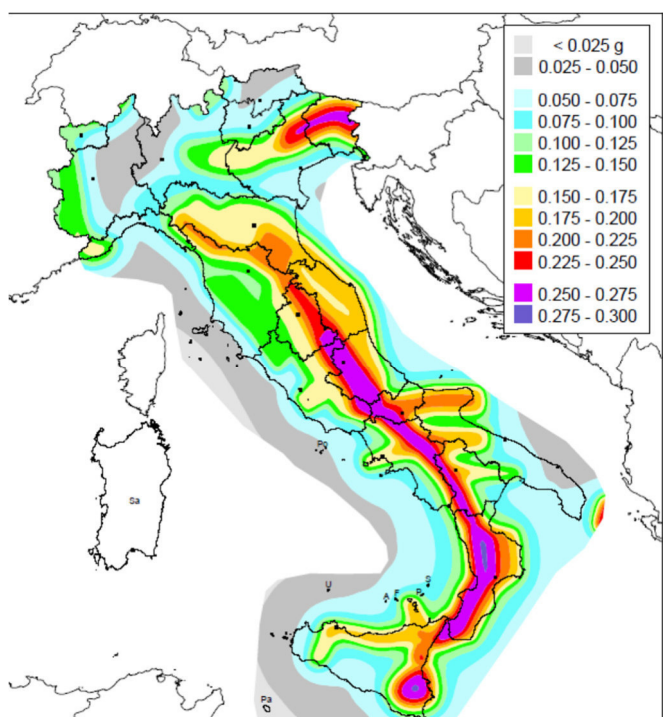
Si valuta che dall'anno Mille nella penisola e in Sicilia siano avvenuti circa 30.000 eventi, di cui 550-600 di *magnitudo* maggiore o uguale al settimo grado della scala Mercalli. Secondo talune stime, dal 1860 al 2010 i 43 episodi più gravi avrebbero causato 164.000 vittime. Di fatto, ricorre un evento significativo ogni cinque anni anche se, storicamente, i terremoti più devastanti si sono registrati in aree sismo-genetiche relativamente circoscritte: Italia nord-orientale, Appennino settentrionale e soprattutto lungo l'arco appenninico centro-meridionale e in Sicilia orientale (fig. 1).

Oltre 5.000 Comuni (dove risiedono quasi 37 milioni di persone) sono classificati in una classe di rischio sismico medio-alto; 1,9 milioni di unità abitative (il 5,5 per cento del totale di 34,8 milioni) sono esposte a rischi molto elevati. Incrociando l'esposizione sismica con la vulnerabilità alluvionale emerge che, dei circa 24,5 milioni di abitanti (oltre il 41 per cento della popolazione) residenti in aree con rischio sismico superiore a quello medio, oltre 6 milioni sono anche soggetti a pericoli alluvionali (tab. 1).

I terremoti registrati nella storia dell'Italia hanno causato vittime e devastazioni, imponendo rilevanti sforzi ricostruttivi. Non vi è tuttavia consenso sull'entità dei danni: non solo per la comprensibile carenza di informazioni affidabili per gli eventi più remoti ma anche per la difficoltà di rendere omogenei *ex post* i criteri di valutazione monetaria.

Fig. 1 - Mappa di pericolosità sismica dell'Italia (2005)

¹ Per un confronto fra le caratteristiche geologiche dei tre sismi, gli impatti fisici sui territori e le risposte di protezione civile si vedano Dolce e Di Bucci (2015 e 2018).



Fonte: INGV (<http://zonesismiche.mi.ingv.it/>)

Tab. 1 – Popolazione residente esposta a rischi sismici ed alluvionali (migliaia)

Rischio Sismico	Rischio alluvionale			TOTALE	
	Medio-elevato	Lieve	Assente		
Molto elevato	-	628	2.250	2.878	4,9%
Elevato	464	5.073	16.038	21.575	36,4%
Medio	230	2.514	9.689	12.433	21,0%
Lieve	2.018	2.916	17.478	22.412	37,8%
TOTALE	2.712	11.131	45.455	59.298	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati IVASS (2017)

ANCE - Cresme (ottobre 2012) stimano per il periodo 1944-2012 un costo totale di oltre 180 miliardi di euro (a prezzi del 2011) per danni da eventi tellurici, cui si devono sommare oltre 61 miliardi di euro dovuti a fenomeni di dissesto idro-geologico, con un impatto medio annuale

valutabile in circa 3,6 miliardi di euro. Più della metà dei danni totali (133 su oltre 240 miliardi di euro) si sono prodotti tra la fine del conflitto e il 1990, circa 90 miliardi tra il 1991 e il 2009 e quasi 21 miliardi nel triennio successivo. L'aggiornamento al 2013 di queste stime innalza il costo a 256 miliardi di euro (a prezzi 2013), con un dato annuo di circa 3,7 miliardi di euro.

Anche le scosse che hanno colpito il Centro Italia fra l'estate del 2016 e il gennaio del 2017 hanno richiesto importanti stanziamenti di bilancio: circa 9 miliardi di euro a titolo di prima risposta, con ulteriori risorse per il periodo 2018-47 per 11,4 miliardi di euro (di cui il 75 per cento per la ricostruzione)². I danni sono in realtà maggiori: nell'istruttoria per accedere alle risorse del *Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea* (FSUE³), la Protezione Civile ha stimato danni per circa 23,5 miliardi, di cui quasi 13 miliardi di euro per edifici privati, 1,1 miliardi per immobili pubblici e oltre 3 miliardi al patrimonio culturale⁴.

Nel periodo compreso fra il secondo dopoguerra e il 2017, i danni arrecati al patrimonio edilizio da eventi sismici e da fenomeni di dissesto idrogeologico avrebbero dunque raggiunto 290 miliardi di euro. Dei quasi 4 miliardi di costo medio annuo, circa 3 sarebbero imputabili ai soli eventi tellurici⁵. Si tratta di un onere a carico della finanza pubblica non trascurabile, pari a oltre due decimi di punto percentuale del PIL attuale⁶.

² Il dossier “*Terremoti: politiche nazionali e strumenti europei*” (gennaio 2017) del Servizio Studi del Senato riporta nel dettaglio le risorse finanziarie stanziare. Ad esempio, dopo le prime scosse del 2016, il DL n. 189 del 2016 (poi convertito nella legge n. 229 del 2016) stanziava quasi 1,5 miliardi per le necessità più urgenti (200 milioni per gli interventi di prima necessità, 300 milioni per il sostegno dei redditi dei lavoratori, 200 milioni per la sospensione dei versamenti tributari personali e 440 milioni per quelli contributivi).

³ Il Fondo fu creato nel 2002 dopo le gravi inondazioni in Europa centrale: “*The European Union Solidarity Fund (EUSF) was set up to respond to major natural disasters and express European solidarity to disaster-stricken regions within Europe* “. Si veda http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/solidarity-fund/ . Dal 2002 sono stati concessi aiuti per circa 5,4 miliardi di euro. L'Italia ne è stata finora il principale beneficiario con oltre 2,5 miliardi (di cui 1,2 miliardi per il sisma dell'Italia centrale, che comprendono i 30 milioni anticipati a dicembre 2016).

⁴ Come termine di confronto, si consideri che l'istruttoria per gli aiuti del *Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea* (EUSF) a seguito del terremoto che colpì nel 2012 l'Emilia-Romagna, interessando in modo particolare siti produttivi, ha valutato in circa 13,5 miliardi di euro l'entità dei danni nell'evento.

⁵ Si valuta che i soli terremoti principali verificatisi negli ultimi 10 anni abbiano causato danni diretti per oltre 40 miliardi di euro.

⁶ In particolare, di entità più che doppia rispetto alle valutazioni del Consiglio Nazionale degli Ingegneri (2014) che stimava in oltre 120 miliardi di euro (a valori attualizzati) gli importi stanziati per emergenza e ricostruzione tra il terremoto del Belice

2. I fabbisogni d'investimento

Politiche attive di promozione della sicurezza dai rischi naturali, dirette ad accrescere la resilienza strutturale del capitale fisso, e dunque a ridurre i costi di ricostruzione conseguenti ad eventi catastrofici, comportano impegni finanziari che possono divenire anche molto rilevanti in funzione del livello di mitigazione del rischio che ci si prefigge.

Già prima della sequenza sismica del 2016-17 diversi centri di competenza avevano quantificato gli oneri per la messa in sicurezza degli edifici in aree ad elevato rischio sismico. Tra questi ISTAT, ANCE, INGV ed alcuni ordini professionali. Le valutazioni dei fabbisogni finanziari degli interventi per la sicurezza possono essere ricondotte a tre tipologie:

- a) *ri-dislocazione della popolazione residente* in aree con pericolosità incompatibile con l'insediamento umano (soprattutto in zone soggette al rischio vulcanico o che insistono all'interno di alvei idraulici). Si tratta ovviamente di una *relocation* di natura volontaria, basata su incentivazioni monetarie: lo sforzo finanziario sottostante – anche assumendone la fattibilità su vasta scala – non è pertanto credibilmente definibile;
- b) *riduzione della pericolosità dei fenomeni di carattere idro-geologico*, che spesso si associa a quella sismica: il quadro esigenziale comprende oltre 7.000 interventi individuati nel 2015 dalle Regioni, il cui completamento richiede investimenti per circa 22 miliardi di euro;
- c) *interventi per contrastare la vulnerabilità sismica degli edifici*. Il costo complessivo dipende da tre scelte fondamentali: a) il numero di Comuni su cui si vuole intervenire; b) le tipologie di edifici da consolidare; c) il grado di riduzione del rischio che si intende conseguire. Uno studio del Dipartimento “Casa Italia” (2017) della Presidenza del Consiglio dei Ministri riporta stime basate su costi parametrici unitari degli interventi di messa in sicurezza desunti dalla ricostruzione dopo il terremoto dell'Aquila del 2016. In funzione del numero dei Comuni su cui intervenire (classificati in base all'accelerazione massima al suolo della zona sismica⁷) e dall'anno di costruzione degli edifici (nel corso degli anni le norme sismiche sono divenute via via più severe), le stime del costo per la messa in sicurezza degli immobili privati presentano un

(1968) e quello dell'Emilia-Romagna (2012).

⁷ Il parametro è indicato con l'acronimo AG ed è espresso in multipli dell'accelerazione di gravità al suolo. Il territorio italiano è suddiviso in quattro zone sismiche in base al valore dell'accelerazione massima prevedibile al suolo: zona 1: $0,25g < AG \leq 0,35g$; zona 2: $0,15g < AG \leq 0,25g$; zona 3: $0,05g < AG \leq 0,15g$; zona 4: $AG \leq 0,05g$.

esteso campo di variazione: si va dai 37 miliardi euro richiesti per un piano minimale di messa in sicurezza nelle aree a maggior rischio alla gigantesca cifra di 850 miliardi di euro nell'ipotesi più ambiziosa di mitigazione generalizzata dei livelli di vulnerabilità (tab. 2)⁸.

Tab. 2 – Fabbisogni finanziari per mitigare la vulnerabilità sismica di primo livello (miliardi di euro)

	INTERVENTI NEI COMUNI CON AG (MAX) > 0,25	INTERVENTI NEI COMUNI CON AG (MAX) > 0,15	INTERVENTI NEI COMUNI CON AG (MAX) > 0,05
Edifici in muratura portante	36,8	269,2	540,5
Edifici in muratura portante e in calcestruzzo armato pre-1971	46,4	360,0	723,1
Edifici in muratura portante e in calcestruzzo armato pe-1981	56,9	430,3	850,7

Fonte: Casa Italia (2017)

Va rilevato che queste valutazioni non comprendono ancora i fabbisogni per la sicurezza degli edifici pubblici (scuole, edifici istituzionali, presidi delle forze dell'ordine, luoghi di comunità e di prima accoglienza), per la tutela dei manufatti di pregio architettonico ed artistico (musei, edifici di culto, siti con valenza storica e/o archeologica), delle infrastrutture (contenuti nei piani d'investimento dei gestori delle reti stradali, ferroviarie, energetiche, idriche, fognarie e di telecomunicazione) e degli insediamenti produttivi. Si valuta che, includendo queste strutture, la dimensione complessiva del fabbisogno finanziario possa indicativamente raddoppiare.

Un ulteriore aspetto – talvolta trascurato perché di difficile inquadramento – attiene allo sforzo finanziario richiesto per riattivare le attività economiche e le filiere produttive – le pre-condizioni per evitare lo spopolamento e la marginalizzazione delle aree di cratere. Ne costituisce esempio indicativo il recente sisma dell'Italia Centrale che ha coinvolto territori interni caratterizzati da disomogeneità economico-sociali, un tessuto

⁸ In precedenza, il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (2013) aveva stimato in 93,7 miliardi di euro il costo per la sicurezza di 12 milioni di immobili dove risiedevano per 23 milioni di persone; 5,5 miliardi era la stima per gli interventi nella zona a massimo rischio (di cui 2,5 miliardi nelle Marche e 1,6 in Umbria). IVASS (2017) riporta cifre ancora più elevate, comprese nell'intervallo 240 – 2.250 miliardi di euro (cui si aggiungerebbero fabbisogni fra 20 e 110 miliardi per sterilizzare i rischi alluvionali).

imprenditoriale debole e frammentato, calo demografico strutturale, tutti elementi che, uniti a difficili condizioni di accessibilità fisica, rendono problematico individuare percorsi univoci di rilancio dell'area⁹.

Va ribadito che le quantificazioni riportate riflettono non solo la demarcazione del perimetro territoriale, tipologico e di rischio su cui intervenire ma anche l'orizzonte temporale degli interventi. Posto che un piano ambizioso di mitigazione sismica richiede necessariamente tempi di attuazione lunghi, occorre in primo luogo definire la sequenza ottimale degli interventi e le priorità, nel rispetto dei (presumibili) vincoli di propedeuticità. Si tratta di un esercizio di pianificazione inter-temporale, che dovrà comunque integrare valutazioni circa la probabilità di ricorrenza degli eventi.

A fronte dei costi da sostenere per finanziare un programma di prevenzione sismica su vasta scala (tipicamente sovra-regionale) vanno ovviamente considerati i benefici del programma. L'impegno valutativo consiste nello stimare credibilmente il rendimento netto sociale (o "economico") a per la collettività. Visto il lungo orizzonte su cui opporre costi a benefici (i secondi espressi in termini di danni evitati), assume rilievo il saggio di preferenza inter-temporale adottato nelle valutazioni di efficacia sociale.

Al riguardo sono di ausilio le indicazioni che la Banca Mondiale ha fornito nel quadro dell'iniziativa *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* (GFDRC) diretta a sostenere i paesi aderenti - segnatamente in ritardo di sviluppo - nel rafforzarne la resilienza alle calamità naturali. Nell'ambito di questo progetto la Banca ha reso disponibili metodologie di valutazione monetaria dei danni da terremoti (sia diretti, sia come maggiori "costi evitati" nel caso di eventi reali) a carico di *asset* privati, infrastrutture e reddito potenziale dei territori colpiti, inclusi gli *intangibles*: il patrimonio artistico, monumentale, paesaggistico e lo stesso valore identitario delle comunità, che può essere gravemente scalfito se non irrimediabilmente compromesso da un evento catastrofe.

⁹ L'area del cratere dell'Italia centrale comprende 140 comuni, distribuiti su quasi 8.000 kmq (il 2,6 per cento dell'intero territorio nazionale) ma con bassa densità insediativa (71 abitanti per kmq contro una media nazionale di oltre 200). Nel 2015 il livello del reddito per abitante era di quasi 18.100 euro contro valori medi di 23.700 euro in Umbria e di 26.000 nelle Marche e una media nazionale di 27.000 euro. Sulle complessità che pone la rianimazione di un tessuto produttivo basato su imprese di piccole dimensioni, indebolite da di fragilità strutturali, organizzative e finanziarie, si veda Nomisma (2019).

3. Risorse pubbliche per la mitigazione

Analogamente ad altri ambiti elettivi per l'investimento pubblico, anche per la mitigazione del rischio sismico il problema principale del Paese non pare essere la carenza di risorse.

I fondi pubblici mobilitabili sono consistenti, anche se ovviamente di scala inferiore alla dimensione dei fabbisogni. Tra le componenti ordinarie di spesa in conto capitale rilevano in primo luogo gli stanziamenti di bilancio per finalità di protezione civile e infrastrutturale. In particolare, il DPCM del 21 luglio 2017, che ha ripartito per il periodo 2017-32 le risorse di pertinenza del cd. "Fondo Unico" (costituito ai sensi del comma 140 della legge n. 240 del 2016, la "legge di stabilità" per il 2017), ha destinato oltre 5,2 miliardi di euro alla "*prevenzione del rischio sismico*", in gran parte afferenti a capitoli di bilancio a titolarità del Ministero dell'Economia. Il Fondo è stato ampiamente rifinanziato con la legge di stabilità per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) che vi ha allocato ulteriori 36 miliardi di euro fino al 2033, di cui circa 1,7 esplicitamente destinati a misure di mitigazione sismica. A questi importi si aggiungono gli stanziamenti per la ricostruzione post-sisma nell'Italia centrale valutabili, secondo stime di #ItaliaSicura (2016), in circa 7 miliardi di euro dal 2017 e i 6,8 miliardi destinati al programma di riqualificazione strutturale degli edifici scolastici.

Vanno poi considerate le risorse di bilancio erogate in forma di sgravi fiscali a fronte di spese per il consolidamento strutturale degli edifici sostenute dai proprietari (cd. *Sisma Bonus*). Dal 2017 i contribuenti che effettuano interventi di questo tipo possono detrarre una parte delle spese dal debito delle imposte dirette¹⁰.

¹⁰ Il cosiddetto "*Sisma Bonus*" è stato introdotto dal decreto legge n. 63 del 2013 (convertito nella legge n. 90 del 2013) per consentire una detrazione delle spese sostenute per gli interventi antisismici; la misura è stata concretamente disciplinata a partire dal 2017 con il varo di norme applicative. A seconda del risultato dei lavori, della zona sismica e della tipologia di edificio, sono concesse detrazioni differenti. In base alla legge di bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017) la detrazione può essere richiesta per le somme spese nell'anno e può essere ceduta se relativa a interventi effettuati su parti comuni di edifici condominiali. Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 spetta una detrazione del 50 per cento, calcolata su un ammontare massimo di 96.000 euro per unità immobiliare (per ciascun anno) e ripartita in cinque quote annuali di pari importo. La detrazione è più elevata (70-80 per cento) se si ottiene una riduzione del rischio sismico di 1 o 2 classi e se i lavori sono realizzati sulle parti comuni di edifici condominiali (80-85 per cento). L'acquirente di un immobile in un edificio demolito e ricostruito nei Comuni in zone ad alto rischio sismico può detrarre dalle imposte il 75-85 per cento del prezzo di acquisto, fino a un massimo di 96.000 euro. Nella formulazione in vigore sino al 2021, la legge di bilancio per il 2019 ha confermato la detrazione IRPEF/IRES delle spese per la sicurezza statica delle abitazioni e degli immobili produttivi nelle zone ad alta pericolosità sismica. È stata anche confermata la cumulabilità tra

Secondo valutazioni ufficiali¹¹, nell'ipotesi che l'agevolazione venga estesa alle zone sismiche 2 e 3, la rinuncia a circa 200 milioni di euro di gettito tributario attiverebbe investimenti di riqualificazione sismica per 360 milioni di euro (in un triennio).

Sorprende, di contro, l'assai minore consistenza degli interventi programmati con i fondi di coesione assegnati dall'Unione europea all'Italia nell'attuale ciclo dei fondi strutturali 2014-20, anche da parte delle stesse Regioni con territori maggiormente a rischio. Le azioni di prevenzione sismica prefigurate nell'Accordo di Partenariato dell'Italia (approvato dall'Ue alla fine del 2014) sono contenute nei Piani Operativi Regionali (POR) e intendono conseguire la “*riduzione del rischio incendi e del rischio sismico*”¹²: vi sono stati destinati poco più di 600 milioni di euro. Di maggiore entità sono le somme stanziare nei piani nazionali a titolarità MIT e MATTM alimentati con le risorse del *Fondo Sviluppo e Coesione 2014-20* (la contropartita nazionale delle risorse aggiuntive per lo sviluppo territoriale), essendo valutabili in circa 2 miliardi di euro (di cui 1,7 per interventi di messa in sicurezza delle dotazioni infrastrutturali e 0,3 per il contrasto dei rischi idro-geologico e sismico).

Nel 2017, dopo gli eventi sismici in Italia centrale, queste disponibilità sono state integrate da risorse per 400 milioni di euro (inclusa la quota di cofinanziamento nazionale) assegnate dell'Ue a valere sulle somme derivanti dal cosiddetto “aggiustamento tecnico” di metà periodo dell'attuale ciclo di programmazione dei fondi strutturali. Il Governo allora in carica, dopo consultazioni, decise di destinare tali ulteriori risorse europee a Marche, Umbria, Lazio ed Abruzzo, che le hanno impiegate per promuovere interventi di prevenzione e riqualificazione strutturale, anche esemplari, di edifici pubblici ed infrastrutture, in affiancamento ad altri fondi regionali.

Nel prossimo ciclo dei fondi strutturali 2021-27 lo spazio per programmare azioni di contrasto ai rischi naturali dovrebbe ampliarsi fin dalle fasi di definizione degli interventi e di allocazione delle risorse ai piani

il “*Sisma bonus*” e il cd. “*Ecobonus*” per interventi su parti comuni di edifici condominiali nelle zone sismiche 1, 2 e 3, volti congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica, nella misura unica dell'80 per cento, se gli interventi determinano il passaggio ad una classe di rischio sismico inferiore (dell'85 per cento nel caso di due classi; cfr. https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Guide+Fiscali/Agenzia+informa/AI+guide+italiano/Sisma+bonus+le+detrazioni+per+gli+interventi+antisismici/Guida_Sisma_Bonus.pdf).

¹¹ Contenute nella relazione tecnica al decreto-legge “crescita” (marzo 2019).

¹² Si tratta del risultato 5.3 compreso nell'obiettivo tematico n. 5 Recante: “*Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*”.

operativi. Il secondo¹³ dei cinque obiettivi strategici contenuti nella proposta regolamentare presentata dalla Commissione nel maggio del 2018 per gli interventi della coesione promossi con i fondi strutturali, in via di negoziazione con gli Stati Membri, prefigura infatti un rilievo nettamente maggiore che in passato per gli obiettivi di rafforzamento della resilienza dei territori e di mitigazione dei rischi naturali.

4. Partecipazione privata

Sebbene, come appena visto, le risorse pubbliche attivabili per ridurre il rischio catastrofali siano ragguardevoli, la rilevante dimensione dei fabbisogni per politiche di mitigazione sismica impone di ricercare complementarietà con altri apporti, anche di natura privata.

Nel proseguo, consideriamo le principali forme di gestione dei rischi, soffermandoci poi sulle coperture assicurative private.

La gestione dei rischi catastrofali: una tassonomia degli strumenti

La gestione finanziaria dei rischi catastrofali riguarda sia l'accesso ai finanziamenti per le misure di mitigazione, sia l'offerta di fondi per sostenere il recupero e la ricostruzione post-evento. In considerazione del fatto che la ricostruzione segue tempi e logiche diverse dalla prima emergenza, la stessa composizione delle coperture finanziarie può differire fra i due casi.

In generale, gli strumenti di gestione del rischio possono essere classificati in base al momento in cui vengono attivati: prima o dopo l'evento.

Gli strumenti *ex post* comprendono rimodulazioni di bilancio, emissioni di debito, aumenti temporanei della tassazione, prestiti multilaterali, donazioni ed aiuti internazionali.

Gli strumenti *ex-ante*, più variegati, si distinguono in tre famiglie: a) finanziamenti (pubblici o garantiti dal pubblico); b) strumenti di riallocazione del rischio; c) azioni di mitigazione strutturale che comprendono interventi per rafforzare la resilienza statica dei fabbricati e, come soluzione radicale, la ricollocazione della popolazione esposta in aree meno vulnerabili (si veda la tassonomia in tabella 3).

¹³ Che recita: “*A greener, low-carbon Europe by promoting clean and fair energy transition, green and blue investment, the circular economy, climate adaptation and risk prevention and management by promoting climate change adaptation, risk prevention and disaster resilience*”.

Tab. 3 – Strumenti di gestione dei rischi catastrofali

EX ANTE			EX POST
Finanziari	Riallocazione	Mitigazione	Compensativi
Accantonamenti di bilancio	Assicurazione	Interventi strutturali (preventivi o sul costruito)	Trasferimenti di bilancio (promessa implicita di ricostruzione)
Schemi misti pubblico-privati (es. <i>Sisma Bonus</i>)	Ri-assicurazione	Ricollocazione di popolazione	Aiuti internazionali
Prestiti contingentati	CAT bonds		

Fonte: Elaborazione da OECD (2012)

I primi lasciano sugli agenti privati il rischio di subire danni nel caso di evento avverso a fronte della promessa del pubblico – esplicita o più spesso implicita – di accordare all’occorrenza fondi adeguati per la ricostruzione. Comprendono: a) accantonamenti a bilancio, che consentono alle autorità di attingere a riserve nell’immediatezza dell’evento; b) detrazioni fiscali, che consentono ai possessori degli immobili il (parziale) recupero dei costi degli interventi di consolidamento; c) crediti contingentati, che prevedono accordi con banche o altri intermediari finanziari per prestiti a rimborso pubblico in caso di eventi catastrofali. Il terzo caso evita all’operatore pubblico di trovarsi con impreviste restrizioni di bilancio ma lo espone al rischio di controparte, visto che l’impegno ad erogare con prontezza i sussidi viene posto in capo a un intermediario privato.

Gli strumenti di riallocazione trasferiscono, attraverso normali meccanismi assicurativi (si veda la sezione seguente), i rischi a terzi che garantiscono un rimborso, totale o parziale, del danno derivante dall’evento a fronte del versamento periodico di un premio. Rilevano qui due aspetti:

- *Coperture ri-assicurative*: tipicamente, l’impresa assicurativa aggrega rischi eterogenei, vincolando una parte dei premi raccolti in un fondo di riserva. Per accrescere la diversificazione e garantire coperture più certe, la compagnia può a sua volta (ri)proteggersi presso operatori specializzati tramite forme di riassicurazione;
- *Catastrophe Bonds*: sono strumenti finanziari ad elevato rendimento e di media maturità (3-5 anni) che trasferiscono il rischio dei danni da disastri naturali a segmenti specializzati del mercato (internazionale) dei capitali che raccolgono risorse da erogare in caso di eventi catastrofali. Le obbligazioni con cui viene effettuata la raccolta sono assistite da garanzie collaterali; il pagamento contingente all’emittente assicurativo è legato al verificarsi di eventi predefiniti, come terremoti, uragani o inondazioni; in questo caso, vi è la possibilità che il servizio del debito

o anche il rimborso del capitale venga posticipato o annullato: il rischio è dunque trasferito in capo al sottoscrittore del titolo. Se l'evento non ha luogo, chi acquista l'obbligazione riceve una cedola con rendimenti maggiorati rispetto agli andamenti di mercato, ottenendo la restituzione del capitale a scadenza¹⁴.

4.1 Focus sugli strumenti assicurativi

In questo ambito le soluzioni cui è immediato guardare sono schemi a vasta base di raccolta, eventualmente di tipo mutualistico e su base obbligatoria. Il pertinente quesito di *policy* interroga il bilanciamento ottimale fra copertura assicurativa privata (anche sostenuta da sussidi), formule di *co-insurance* pubblica, interventi di prevenzione strutturale attuati dai privati ma finanziati, almeno in parte, con risorse di bilancio fino all'impegno – ipotetico o “contingente” al verificarsi dell'evento catastrofico – della “promessa implicita” - di ricostruzione integrale con fondi pubblici (che nei fatti equivale a una forma di assicurazione pubblica, anche se non apertamente dichiarata)¹⁵.

Il vantaggio tipico dei contratti assicurativi consiste nella possibilità di distribuire nel tempo gli oneri di ricostruzione o di riallocarli presso soggetti specializzati in grado di gestirli in modo più efficiente. Si tratta di una soluzione che riduce la vulnerabilità finanziaria dei soggetti più esposti, fronteggiando le conseguenze economiche di eventi estremi tramite la mobilitazione di risorse private per l'emergenza e la ricostruzione.

D'altro canto, i terremoti di natura catastrofica appartengono alla classe di eventi con ricorrenze di tipo *fat tail*: in altri termini, sono eventi estremamente rari ma con probabilità di insorgenza maggiore di quella compatibile con distribuzioni gaussiane di probabilità. Possono di conseguenza sorgere problemi di assicurabilità, fino a configurare un vero e proprio “fallimento del mercato” che non è in grado di prezzare credibilmente questi rischi. Al riguardo sono utili gli spunti offerti delle discipline statistiche sul trattamento degli eventi rari ma catastrofici: i

¹⁴ Per assistere gli stati nel ricorso a questi strumenti, la Banca Mondiale ha creato una piattaforma dedicata (cd. *MultiCat Program*).

¹⁵ La versione più estrema ed intransigente di ricostruzione pubblica rimanda alla formula nota fra gli urbanisti e gli esperti di pianificazione territoriale con l'iconica espressione di ripristino “*dov'era, com'era*” dell'edificio distrutto (o gravemente danneggiato), indipendentemente dal suo pregio estetico.

cosiddetti “cigni neri” secondo la fortunata espressione proposta da Taleb (2010) con riferimento ai fenomeni finanziari ma anche a quelli naturali.

Prescindendo da queste situazioni estreme, vi è ampio spazio affinché il pubblico faciliti il funzionamento dei mercati assicurativi, specie se poco evoluti, con strumenti mirati ai settori più fragili della popolazione o dell'economia. World Bank (2014) individua alcuni aspetti cruciali da verificare nel disegno degli schemi assicurativi di protezione dai rischi catastrofali¹⁶:

- 1) Chiara identificazione degli obiettivi di medio-lungo termine;
- 2) Minimizzazione dei costi e ottimizzazione dei tempi di assistenza finanziaria (carenze informative sui livelli effettivi di esposizione al rischio e sui costi di ripristino possono condurre a decisioni d'investimento sub-ottimali);
- 3) Integrazione del rischio sismico nel trattamento di altri pericoli in qualche modo correlati ad esso (es. dissesto idro-geologico);
- 4) Complementarietà con trasferimenti di bilancio, con schemi di protezione sociale, con azioni di sviluppo territoriale e con sussidi a privati (ad esempio, diretti ad incentivare l'efficientamento energetico in sinergia con il consolidamento strutturale degli immobili);
- 5) Mobilitazione di operatori privati portatori di competenze specialistiche di natura finanziaria.

4.2 Natura della copertura assicurativa

Un tema rilevante è il tipo di copertura offerta dalla polizza. La maggior parte delle soluzioni istituzionali coprono danni a immobili, il che presuppone di aver definito preventivamente le tipologie di edifici assicurati (strutture commerciali, industriali, residenziali, agricole, infrastrutture). Di norma, le abitazioni costituiscono il segmento immobiliare più esposto ad eventi sismici; di conseguenza, le famiglie proprietarie sono anche la categoria finanziariamente più vulnerabile. Data la composizione tipica della ricchezza privata, la decurtazione della consistenza patrimoniale a seguito di un terremoto può risultare significativa.

Alcuni paesi stimolano la diffusione di polizze per i disastri naturali con l'obbligo di offerta da parte delle compagnie. In alcuni casi vige l'obbligo di sottoscrizione da parte dei proprietari degli immobili; in altri si opta per

¹⁶ Per approfondimenti si vedano (OECD, 2012 e 2015) e World Bank (2014).

formule intermedie, come l'estensione di una polizza base (spesso quella contro gli incendi) alla copertura per disastri naturali.

Se da una parte l'obbligo di acquisto supera il problema della selezione avversa (in quanto coinvolge anche i soggetti che ritengono di non essere esposti e che, come tali, non si proteggerebbero su base volontaria), dall'altra può far apparire il premio come un'imposizione patrimoniale surrettizia: in sostanza, una tassa sotto mentite spoglie. Peraltro, imporre alle assicurazioni l'offerta di opzioni di protezione contro i disastri non genera particolari avversioni nella platea dei potenziali sottoscrittori ma può comportare fenomeni di selezione polarizzata in quanto potrebbe indurre le fasce di popolazione che si percepiscono come vulnerabili ad accedervi massicciamente, determinando un'insostenibile concentrazione dei rischi nei portafogli delle compagnie assicurative.

Per essere efficace, il ricorso complementare a forme di copertura privata richiede la disponibilità di valutazioni affidabili sulla vulnerabilità dei contesti locali; ma è anche cruciale il ruolo giocato dalle attitudini culturali della popolazione riguardo alla desiderabilità della prevenzione¹⁷.

4.3 Determinazione del premio

Ai fini dell'equilibrio del sistema e della diffusione delle coperture, un elemento cruciale è l'intensità del legame fra esposizione al rischio ed entità del premio assicurativo.

Il premio è di norma parametrato al valore patrimoniale assicurato o, nel caso di coperture per disastri naturali associate ad altre formule, alla tariffa per la polizza di base. Un collegamento diretto fra premio ed esposizione (*risk based*) fornisce segnali allocativi più corretti sia all'assicurato, sia all'autorità pubblica, favorendo la corretta localizzazione delle misure di prevenzione e mitigazione; ma dimensionare correttamente il premio in funzione dei livelli di esposizione richiede conoscenze affidabili (e granulari) sui fattori di rischio specifici al contesto locale. Inoltre, come è ovvio, un legame diretto fra premio ed esposizione può innalzare il costo della copertura privata nelle aree a maggiore rischio, fino a renderlo proibitivo scoraggiando la penetrazione dello strumento.

¹⁷ Il sentimento collettivo nei confronti delle catastrofi è spesso condizionato da atteggiamenti fatalistici o, all'opposto, fideistici, che insieme portano a sottovalutare i rischi reali e ad enfatizzare quelli presunti. In entrambi i casi ne derivano misure di prevenzione incoerenti con i dati oggettivi di vulnerabilità, quando non del tutto compromesse da scelte insediative irragionevoli. Si veda su questo l'appassionato ma documentato *pamphlet* di Tozzi (2017).

Polizze con premi a tariffa “piatta” (o *flat*) presentano requisiti informativi meno stringenti ma possono garantire una raccolta inadeguata: in presenza di informazione imperfetta da parte dei potenziali sottoscrittori, un premio *flat* potrebbe indurre selezione avversa se giudicato eccessivo dai soggetti che non si ritengono esposti, disincentivando l’adozione di misure anche minime di mitigazione strutturale da parte dei sottoscrittori in aree ad alto rischio¹⁸. Criticità possono derivare anche dai contesti conoscitivi: in assenza di mappe del rischio affidabili, le compagnie assicurative potrebbero applicare tariffe mediamente più cautelative di quelle efficienti, per date probabilità di ricorrenza degli eventi.

In pratica, per l’Italia IVASS (2017) rilevava un elevato gradiente del premio delle polizze anti-sismiche rispetto alla classe sismica zonale, con valori unitari compresi fra 13,3 e 131,1 euro annui per ogni 100k euro di capitale immobiliare assicurato. ANIA (2016) valutava il premio in 75-100 euro annui per ogni 100k euro del costo di ricostruzione a nuovo¹⁹.

Nel nostro Paese rimane ancora modesta la diffusione di strumenti assicurativi che integrino coperture contro disastri naturali. Facendo pari a 100 le polizze stipulate per proteggere abitazioni private ed edifici ad uso commerciale da incendi, IVASS (2017) riportava un’incidenza del 2,4 per cento delle estensioni relative al solo terremoto e del 3,6 nel caso di terremoto ed eventi alluvionali, con un monte premi complessivo dell’ordine di 20 milioni di euro, pari al 3,2 per cento del totale delle sole polizze incendio.

4.4 Esperienze internazionali

La rassegna dell’OCSE (2015) esamina le soluzioni prevalenti in ambito internazionale. Vi emerge la tendenza a rafforzare gli investimenti pubblici di mitigazione del rischio per ridurre gli eventuali costi di ripristino.

Due le principali soluzioni, talvolta combinate fra loro: a) assistenza finanziaria diretta (lo strumento più diffuso nei contesti con mercati assicurativi esili); b) schemi assicurativi (che contengono gli oneri di bilancio rispetto all’assistenza diretta, via condivisione del rischio fra i sottoscrittori).

¹⁸ Il punto è discusso da Maccaferri *et al.* (2012) che suggeriscono di applicare un premio *risk-based* che incentivi i privati ad adottare misure di mitigazione.

¹⁹ Si veda Linkiesta (2016). Nella morfologia della struttura del patrimonio immobiliare italiana non va inoltre trascurato il ruolo delle seconde case che, nel caso del sisma del 2016-17, sono state molto colpite dalle scosse e che, come ovvio, pone problemi particolari.

In particolare, l'operatore pubblico può svolgere ruoli diversi in funzione della strategia di mitigazione che si prefigge, degli obiettivi di mitigazione e dei margini di rischio che accetta di conservare:

- a) fornitore di liquidità di ultima istanza;
- b) assicuratore diretto, nei contesti dove il mercato delle coperture per eventi naturali è debole o assente;
- c) riassicuratore, allorché lo Stato (o un'entità delegata) rileva alcuni o tutti i rischi catastrofali assunti dalle assicurazioni, cedendoli a sua volta su mercati riassicurativi internazionali. È una strategia è adottata nei Paesi dove vige l'obbligo di copertura privata per le calamità e, più in generale, quando i mercati assicurativi non sono sufficientemente "spessi" o maturi;
- d) garante, quando lo Stato offre la garanzia di ultima istanza su una parte o sulla totalità delle passività contratte dalle assicurazioni a fronte delle polizze collocate per disastri naturali.

L'esame degli elementi essenziali degli schemi assicurativi adottati in alcune realtà internazionali dove il rischio di terremoti è concreto fa emergere situazioni alquanto variegate.

In generale, si possono classificare le esperienze internazionali in base: a) all'intensità della regolamentazione pubblica; b) alla natura obbligatoria o opzionale della copertura; c) al grado di condivisione collettiva del rischio (fattore, quest'ultimo, che si riflette sull'orientamento del premio rispetto al livello di rischio). Mentre nei paesi anglo-sassoni e in Giappone il ruolo del decisore pubblico è limitato e le coperture facoltative, l'opposto si verifica in Nuova Zelanda e Turchia (ma anche in Francia: IVASS, 2017). Le ampie differenze nei livelli di penetrazione riflettono situazioni specifiche dei vari contesti, che richiederebbero approfondimenti *ad hoc* (tab. 4).

Tab. 4 – Coperture assicurative contro il rischio da terremoti

	Natura	Riassicurazione	Penetrazione
Nuova Zelanda	Obbligatoria	Si	90 %
Giappone	Opzionale	Si	40 %
California	Opzionale	Si	12 %
Australia	Opzionale	n.d.	65 %
Romania	Obbligatoria	Si	n.d.
Islanda	Obbligatoria	Si	n.d.
Turchia	Obbligatoria	Si	25 %

Fonte: Elaborazioni da Consorcio de Compensacion de Seguros (2008)

In conclusione, l'esperienza internazionale mostra che il ricorso a strumenti assicurativi, oltre a consentire il trasferimento a soggetti specializzati nella gestione del rischio di (una parte) dei costi di

riabilitazione, accresce la “resilienza” - economica e finanziaria - del sistema sociale ed economico potenzialmente interessato da eventi catastrofici. Al nesso fra rischio e resilienza è dedicato il paragrafo seguente.

5. Rischio, vulnerabilità e resilienza

Il rischio sismico (R) di un territorio può essere espresso come combinazione di pericolosità (P), esposizione (E) e vulnerabilità (V), secondo la nota relazione moltiplicativa: $R = P \times E \times V$.

La *pericolosità* sismica è individuata dalla probabilità che, in una data area e in un certo intervallo di tempo, si verifichi un terremoto di forza superiore a una data soglia di intensità, magnitudo o accelerazione al suolo. La *pericolosità* è una caratteristica fisica del territorio e rappresenta la frequenza e la forza con cui si manifestano i terremoti (sismicità del sito). L'*esposizione* indica la possibilità che un territorio subisca un danno più o meno elevato in termini di vite umane, di flussi di reddito e di *asset* patrimoniale, inclusi i beni artistici, architettonici e di pregio. La *vulnerabilità*, infine, denota la predisposizione di una struttura fisica a subire danneggiamenti, cedimenti o crolli, indipendentemente dal rischio di occorrenza dell'evento (Sarewitz *et al.*, 2003): quanto più un edificio è vulnerabile, tanto maggiori saranno le conseguenze sulla stabilità della struttura.

In senso più ampio, la *vulnerabilità* può essere intesa come una caratterizzazione della fragilità di un territorio, frutto dell'interazione storica fra fenomeni geologici, densità demografica e attività produttive.

In questo contesto è stata proposta una nozione di vulnerabilità che abbraccia anche le dimensioni socio-economiche del contesto territoriale (Mazziotta e Pareto, 2014). Recentemente, ISTAT (2019) ha elaborato un indice di vulnerabilità sociale e materiale che incrocia alla scala comunale sette indicatori elementari che ne colgono alcune delle principali dimensioni, ivi incluse le condizioni strutturali delle abitazioni.

Utilizzando in modo originale il nuovo *dataset* prodotto dall'ISTAT, Marin *et al.* (2019) costruiscono un indicatore composito di rischio, esposizione e vulnerabilità naturale dei Comuni italiani che integra anche alcune dimensioni di resilienza dei contesti territoriali, permettendo di identificare le aree con maggiore fragilità complessiva (“*hot spots*”).

Barone e Mocetti (2014) esaminano l'impatto dei disastri naturali sul PIL *pro capite* regionale applicando controlli econometrici di tipo sintetico. Il confronto fra i terremoti del Friuli (1976) e dell'Irpinia (1980) rivela in entrambe i casi modesti effetti positivi sul reddito nel breve termine, che

diventano addirittura negativi simulando contro-fattualmente il valore che il prodotto avrebbe assunto in assenza di sostegni diretti. Gli autori argomentano che l'esito negativo risulta più probabile dove la qualità delle istituzioni locali era debole anche prima del terremoto; ne traggono l'implicazione che i disastri naturali possono accentuare i divari di sviluppo²⁰.

Il ruolo chiave delle condizioni di contesto e della qualità delle istituzioni nell'attenuare le conseguenze di lungo periodo di catastrofi naturali trova conferma (indiretta) in un recente ed innovativo contributo empirico (Fabian *et al.*, 2019) che incrocia un esteso *dataset* a scala globale degli eventi simili del periodo 1992-2013 con le emissioni luminose derivanti dalle attività umane a un livello di granularità territoriale molto spinto²¹. Attraverso una verifica econometrica basata su relazioni *panel* ad effetti fissi, gli autori sostanziano l'ipotesi che i terremoti siano fenomeni con conseguenze soprattutto locali / regionali (piuttosto che sovra-regionali / nazionali), che la persistenza degli effetti di compressione del reddito è relativamente limitata (circa un quinquennio) e che gli impatti negativi sono attenuati – nel tempo e nell'entità – laddove le istituzioni sono più solide e i livelli di sviluppo più elevati.

Il concetto di “*resilienza*” conosce definizioni diverse a seconda delle discipline (tra cui psicologia, ecologia, tecnologie dei materiali) in cui trova applicazione. In generale, la nozione rimanda alla capacità e alla prontezza dei contesti territoriali di contenere i danni da eventi naturali, riattivando il sistema socio-economico nel più breve tempo possibile²².

L'impatto di medio-periodo di una calamità naturale comprende tanto gli effetti positivi quanto quelli negativi: sia dell'evento stesso, sia degli

²⁰ Nel lungo termine, i risultati suggeriscono effetti positivi in un'area e negativi nell'altra, in gran parte attribuibili alla diversa produttività totale dei fattori. Lo studio suggerisce che gli aiuti finanziari erogati per favorire la ricostruzione dopo un disastro possono aumentare l'efficienza del sistema grazie ad innovazioni diffuse ma anche all'opposto ridurla, inducendo corruzione, distorsioni dei mercati e deterioramento del capitale sociale.

²¹ La territorializzazione spinta evita effetti di *washing out* che affliggono le stime a livello geografico più aggregato mentre la scelta delle variabili da correlare consente di superare l'endogenità delle modellizzazioni tradizionali in cui gli effetti avversi di una catastrofe sono misurati attraverso gli impatti sul reddito e sullo *stock* di capitale, che a loro volta distorcono – attraverso meccanismi di *path dependence* – la valutazione dei danni.

²² Significativo al riguardo l'esempio proposto dal Dizionario Treccani della lingua italiana: “*Nella tecnologia dei filati e dei tessuti [la resilienza indica] l'attitudine di questi a riprendere, dopo una deformazione, l'aspetto originale*” (<http://www.treccani.it/vocabolario/resilienza/>). Martin (2011), in un noto saggio sullo sviluppo economico locale britannico, collega il concetto di resilienza a quello di isteresi, sostenendo che il primo riguarda “*how such systems respond to shocks, disturbances, and perturbations*”.

interventi ricostruttivi. Nello specifico, gli eventi sismici possono determinare *shock* avversi di varia natura: a) calo della popolazione (se vi sono perdite umane); b) riduzione dell'offerta di lavoro; c) caduta del prodotto; d) riduzione del gettito fiscale; e) razionamento di *input*; f) distruzione di infrastrutture, di macchinari ed impianti, con conseguente abbattimento del prodotto potenziale; g) riduzione del capitale sociale di comunità.

Gli impatti positivi sono invece legati alla ricostruzione, traducendosi in *shock* positivi dal lato della domanda e/o dell'offerta. Sui mercati dei beni capitali la ricostruzione determina una ripresa dell'accumulazione fisica nei periodi successivi all'evento per ripristinare lo *stock* di capitale, che prelude a uno spostamento verso destra della curva di offerta aggregata. Se sostenuta con trasferimenti, la popolazione colpita dal sisma aumenta gli acquisti di durevoli nelle nuove abitazioni e/o le spese di riabilitazione di quelle danneggiate. La maggiore spesa per consumi ed investimenti spinge verso destra la curva di domanda aggregata, raggiungendo un più elevato equilibrio di produzione e spesa²³.

Nello specifico, il concetto di resilienza rimanda alle ripercussioni delle calamità naturali che, accanto alle perdite umane e ai danni materiali, impattano sul benessere e sulla capacità di ripresa del territorio colpito.

La nozione è stata introdotta nel linguaggio economico - o quantomeno precisata in modo formale - da Hallegatte (2014). La resilienza (macro)economica di un sistema è vista come una combinazione di: (1) resilienza istantanea: la capacità di limitare le perdite di breve periodo di reddito, per dato ammontare di danno alla consistenza del capitale fisico; e di (2) resilienza dinamica: la capacità di ricostruire lo *stock* di capitale intaccato e di recuperare nel più breve tempo possibile le perdite di prodotto. In particolare, la resilienza delle famiglie dipende dall'entità dei danni diretti che subiscono e dalla possibilità di attenuarne l'impatto sul benessere distribuendo nel tempo le conseguenze dello *shock* attraverso decumulo di attività finanziarie, accesso al credito, polizze assicurative e condivisione dei rischi con forme di protezione sociale.

Al riguardo, si distingue fra danni diretti ed indiretti. Le perdite dirette riflettono le conseguenze immediate dell'evento; vengono talvolta suddivise in perdite di mercato (per i beni durevoli che possono essere riacquistate su mercati fisici, come automobili e edifici) e perdite non di mercato (per beni

²³ In questo ambito i modelli della classe *Computable General Equilibrium* (CGE) consentono di valutare in modo più completo gli effetti positivi e negativi di uno *shock* di offerta causato da un evento catastrofico, tenendo conto delle interdipendenze e degli effetti dinamici, anche attraverso simulazioni controfattuali.

non negoziabili su mercati, come il valore delle vite umane e degli ecosistemi). Le perdite indirette comprendono i danni derivanti dalla propagazione degli effetti nel tempo, nello spazio (oltre la zona epicentrale nel caso di un sisma) e su settori economici interrelati a quelli più esposti. Includono danni derivati o secondari (come incendi o fuoriuscite tossiche causate dal terremoto) ed effetti di natura macroeconomica²⁴.

La letteratura che ha studiato gli effetti economici degli eventi catastrofici ha in primo luogo evidenziato il ruolo dei rendimenti decrescenti che caratterizzano molte attività economiche. Eventi maggiori disarticolano l'uguaglianza tra valore patrimoniale degli *asset* e flussi cumulati di produzione, che vale per eventi marginali che non influenzano la struttura dell'economia e i prezzi relativi. In presenza di catene di approvvigionamento globali, numero limitato di fornitori e limitata consistenza di scorte, un sistema economico avanzato potrebbe risultare più vulnerabile alle catastrofi naturali rispetto a economie tradizionali.

In termini teorici, questi effetti cumulativi riflettono la non omogeneità dello *stock* di capitale, caratterizzato da prezzi relativi che riflettono le quantità disponibili delle diverse tipologie, secondo un'argomentazione di ispirazione "sraffiana". In particolare, con *stock* di capitale costituito da beni complementari, la distruzione di un particolare *asset* può danneggiare la produttività di altri, con vasti effetti di propagazione ed amplificazione.

In conclusione, tornando alla tassonomia proposta da Hallegatte (2014), la resilienza macroeconomica coglie la capacità di mantenere le perdite di consumo aggregate al minimo, per dato ammontare di danni agli *asset* di capitale; quella microeconomica è invece definita dalla capacità di un'economia di minimizzare le perdite di benessere a carico delle famiglie consumatrici per data entità di danni aggregati. A seconda della capacità dell'economia di ricostruire e di recuperare i livelli di attività pre-evento, gli effetti sul benessere saranno pertanto più o meno significativi.

Conclusioni

Il territorio italiano è segnato da numerose fragilità strutturali, connesse con la sua configurazione geografica, morfologica e geologica. Gli eventi sismici costituiscono un tratto ricorrente della storia nazionale, dell'attualità e, inevitabilmente, del futuro. Se le attuali conoscenze scientifiche precludono la possibilità di prevedere gli eventi sismici, è invece possibile e

²⁴ Hallegatte propone una terminologia alternativa, distinguendo tra perdite patrimoniali (*asset* reali intaccati) e perdite di produzione (riduzioni dei flussi di reddito).

necessario mitigare i rischi delle aree più esposte, contenere la vulnerabilità delle persone, delle attività economiche e dei manufatti, soprattutto accrescere la resilienza dei territori: la capacità di resistere ad eventi catastrofici e a ripartire rapidamente dopo la loro insorgenza.

Per perseguire questi obiettivi è necessario pensare a un programma pluriennale di consistenti investimenti pubblici, affiancati da interventi private. Quando commisurato ai fabbisogni, l'impegno finanziario si rivela ingente ma i benefici certi, pur se in forma di costi evitabili (o evitati): di perdite umane e materiali, di oneri per il ripristino dell'assetto dei territori, per la ricostruzione di immobili, siti produttivi, infrastrutture e per il reintegro del patrimonio culturale.

La ricognizione svolta in questo lavoro discute le valutazioni disponibili dei danni degli eventi sismici, dei fabbisogni di mitigazione e dei relativi costi. Dopo aver dato conto delle non indifferenti risorse pubbliche disponibili, comunque insufficienti ad assicurare elevati gradi di sicurezza e di riduzione del rischio, si sono delineati vantaggi e criticità del ricorso complementare alla finanza privata, segnatamente di tipo assicurativo, soffermandosi sul concetto di resilienza, cruciale per l'efficacia degli interventi.

I benefici, anche inter-generazionali, delle politiche di contenimento del rischio sismico, uniti alla dimensione dello sforzo finanziario alla luce delle attuali restrizioni di finanza pubblica e con un'ancora modesta propensione del settore privato a concorrere al loro finanziamento, impongono valutazioni accurate per individuare le priorità d'intervento.

Nell'immediato, è fondamentale valorizzare le sinergie fra strumenti di pianificazione territoriale e di gestione finanziaria dei rischi naturali, fondando le scelte su una conoscenza granulare dei contesti: geofisici, ambientali, demografici, storici ed economico-sociali. Forse in modo più marcato che in altri ambiti di politica infrastrutturale, l'azione pubblica di mitigazione dei rischi catastrofici richiede l'apporto concorrente di robuste competenze multi-disciplinari.

Bibliografia

- ANCE (2017). *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*. <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=35114>
- ANCE - CRESME (2012). *Primo Rapporto Ance/Cresme – Lo stato del territorio italiano*.
http://www.camera.it/temi/temi16/CRESME_rischiosismico.pdf
- Banca d'Italia (2017). *The Financial system, environment and climate: a regulator's perspective. Financing the Future*. Roma: Intervento di Luigi F. Signorini, 6 febbraio
- Barone, G. e Mocetti, S. (2014). Natural disasters, growth and institutions: A tale of two earthquakes. *Journal of Urban Economics*. 84 (C), 52–66.
- Ciffolilli, A. (2016). *Lacrime di coccodrillo sulla difesa dai rischi naturali*. LaVoce.Info, <http://www.lavoce.info/archives/42890/lacrime-di-coccodrillo-sulla-prevenzione-dei-rischi-naturali/>
- Consiglio Nazionale degli Ingegneri (2014). *I costi dei terremoti in Italia*. Roma: mimeo
- Consorcio de Compensacion de Seguros (2008). *Natural Catastrophes Insurance Cover: A Diversity of Systems*. Madrid: mimeo
- Dolce, M. e Di Bucci, D. (2015). Comparing recent Italian earthquakes. *Bulletin of Earthquake Engineering*. DOI : //doi.org/10.1007/s10518-015-9773-7
- Dolce, M. e Di Bucci, D. (2018). The 2016–2017 Central Apennines Seismic Sequence: Analogies and Differences with Recent Italian Earthquakes, in Pitilakis, K. (ed.), *Recent Advances in Earthquake Engineering in Europe*. Geotechnical, Geological and Earthquake Engineering 46, Springer International Publishing AG. DOI: //doi.org/10.1007/978-3-319-75741-4_26
- ERVET, Regione Emilia-Romagna (2015). *A tre anni e mezzo dal sisma in Emilia-Romagna: attuazione degli interventi di ricostruzione e prime evidenze sui beneficiari*. Bologna: mimeo
- Fabian, M., Lessmann, C. e Sofke, T. (2019). Natural Disasters and Regional Development. The Case of Earthquakes. *CESifo Working Papers*, n. 7511
- Guéguen, P., Yepes, H. e Riede, I. (2016). On the Value of Earthquake Scenario: The Kathmandu Recent Lesson. *Frontiers of Built Environment*. DOI: 0.3389/fbuil.2015.00026, <http://journal.frontiersin.org/article/10.3389/fbuil.2015.00026/full>
- Hallegatte, S. (2014). Economic Resilience: Definition and Measurement. *Policy Research Working Paper*, No. 6852. World Bank, Washington, DC. © World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18341>. License: CC BY 3.0 IGO
- ISTAT (2019). *Mappa dei rischi dei Comuni italiani – L'indice di vulnerabilità sociale e materiale*, <http://www4.istat.it/it/mappa-rischi/documentazione>
- #ItaliaSicura (2016). *Linee Guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico. Versione 2.0*, <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/linee-guida/documento752.html>
- IVASS (2017). *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2016*. Roma: 23 giugno, <https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2017/index.html>
- Maccaferri S., Cariboni F. e Campolongo, F. (2012). *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the EU*,
http://ec.europa.eu/internal_market/insurance/docs/natural-catastrophes/jrc_report_on_nat_cat_en.pdf
- Marin, G., Modica, M., Paleari, S. e Zoboli, R. (2019). Disaster Risk Managment: Building the Disaster Risk Assessment Tool for Italy. *SEEDS Working Papers Series*, 3/2019 (<http://www.sustainability-seeds.org/papers/RePec/srt/wpaper/0319.pdf>)

- Martin, R. (2011). Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. *Journal of Economic Geography*, Volume 12, Issue 1, January 2012, Pages 1–32, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>
- Mazziotta, M. e Pareto, A. (2014). A composite index for measuring Italian regions' development over time. *Rivista italiana di economia e demografia*, Volume LXVIII n. 3/4 Luglio – Dicembre 2014
- Molk, P. (2016). *The Government's Role in Climate Change Insurance*. Boston College Environmental Affairs Law Review, Vol. 43, No. 2, pp. 411-426. <https://ssrn.com/abstract=2702879>
- Nomisma (2019). *Ripartire dopo il sisma*. Bologna: Nomisma
- Pizzolari, A. (2016). Una polizza obbligatoria contro il rischio sismico? Si può fare, ma servono controlli e incentivi. *Linkiesta*, <http://www.linkiesta.it/article/2016/08/30/una-polizza-obbligatoria-contro-il-rischio-sismico-si-puo-fare-ma-serv/31630/>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione “Casa Italia” (2017). *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*, http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa_Italia_RAPPORTO.pdf
- OECD (2004). *Evaluating Earthquake Retrofitting Measures For Schools: A Cost-Benefit Analysis*, <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/33629287.pdf>
- OECD (2012). *Disaster Risk Assessment and Risk Financing: a G20/OECD Methodological Framework*, <https://www.oecd.org/gov/risk/G20disasterriskmanagement.pdf>
- OECD (2015). *Disaster Risk Financing: A Global Survey of Practices and Challenges*, <https://www.oecd.org/daf/fin/insurance/OECD-Disaster-Risk-Financing-a-global-survey-of-practices-and-challenges.pdf>
- Sarewitz, D., Pielke Jr, R. e Keykhah, M. (2003). Vulnerability and Risk: Some Thoughts from a Political and Policy Perspective. *Risk Analysis*, Volume 23, Issue 4, August 2003, Pages 805-810, doi.org/10.1111/1539-6924.00357
- Seçer, M. e Bozdağ, Ö., (2016). *Performance based design using life cycle cost analysis*. Izmir: Dokuz Eylül University, <http://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB11696.pdf>
- Senato della Repubblica (2017). *Terremoti: politiche nazionali e strumenti europei*. Roma: Servizio Studi del Senato, Dossier n. 438, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01000858.pdf>
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York: Random House. ISBN: 978-1400063512
- The World Bank (2010). *Natural Hazards, Un-Natural Disasters: The Economics of Effective Prevention*, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2512>
- The World Bank (2014). *Financial Protection Against Natural Disasters: An Operational Framework for Disaster Risk Financing and Insurance*. Washington, DC. World Bank. License: CC BY 3.0 IGO, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21725>
- Tozzi, M. (2017). *Paure fuori luogo*. Torino: Einaudi. ISBN: 9788858425985

Prospettive per uno studio storico sulla corruzione tra politica ed economia nella *cultura mediterranea*. Il caso italiano e il caso spagnolo nel seennio 2014-2020

di Matteo Saccoccia e Chiara Olivieri*****

Sommario

L'articolo si prefigge di indagare attraverso quali dinamiche sociali il sistema politico e quello economico interagiscono con il fenomeno della corruzione, sia in Italia, sia in Spagna, appartenenti al 'modello culturale' mediterraneo. Il sistema politico e quello economico sono stati osservati in modo comparativo. Fine ultimo è quello di proporre una riflessione sui punti di debolezza dell'attuale sistema geopolitico quello mediterraneo nella gestione del fenomeno e nella conseguente possibilità di allinearsi ai programmi di sviluppo europei 2014-2020.

Parole chiave: corruzione, Italia, Spagna, storia della corruzione.

Classificazione JEL: A13, E26, G20, K40.

Prospects for a historical study about corruption between policy and economy whitin *Mediterranean Culture*. The Italian and Spanish cases for the years 2014-2020

Abstract

The article aims to investigate the social dynamics through which the political and economic systems interact with the phenomenon of corruption, both in Italy and in Spain, that belong to the Mediterranean 'cultural model'. The political and the economy systems, always considered the majors actors for the onset of the phenomenon of corruption, have been observed in a comparative way. Ultimate objective is to propose a reflection on the weaknesses that the current Mediterranean system has in the management of the phenomenon and in the consequent possibility of aligning with the 2014-2020 Europeans development programs.

JEL Classification: A13, E26, G20, K40.

Keywords: corruption, Italy, Spain, history of corruption.

***** Matteo Saccoccia: Universidad de Granada (Spagna); Università di Teramo (Italia), msaccoccia@correo.ugr.es. Chiara Olivieri: Universidad de Granada (Spagna), olivieric@ugr.es.

1. Introduzione: prospettive per uno studio storico sulla corruzione nella “cultura mediterranea”

Comprendere le modalità di radicamento e sviluppo della corruzione contribuisce ad arricchire una ricerca su tale fenomeno già avviata in precedenza (Saccoccia, Abéla, 2017), favorendo la sua valutazione in termini di danneggiamento sui sistemi economico e politico propri di due tra i Paesi maggiormente colpiti dal tracollo finanziario iniziato nel 2008 (Lucchese *et al.*, 2016). Tale condizione di crisi economica è inoltre accompagnata dalla presenza di una ulteriore caratteristica: sia l'Italia, sia la Spagna, sono accomunate dalla presenza costante di bassi livelli di percezione della corruzione (Cpi), nonché differenti rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea. Relativamente alla persistenza dei livelli di corruzione percepita, si osservino a tal proposito i dati relativi all'*andamento* del fenomeno nell'ultimo decennio.

Tab. 1. Evoluzione comparata degli indici di percezione della corruzione (2006-2017).

Indice di percezione della corruzione (2006-2017) in Italia e Spagna									
Anno	Italia				Spagna				
2006	4,9	45	-	-	6,8	23	7	-	163
2007	5,2	41	6	-	6,7	25	6	-	179
2008	4,8	55	6	1,2	6,5	28	6	1	180
2009	4,3	63	6	0,9	6,1	32	6	0,8	180
2010	3,9	67	6	0,7	6,1	30	6	0,6	178
2011	3,9	69	9	0,19	6,2	31	9	0,28	183
2012	42	72	7	2,4	65	30	7	2,9	176
2013	43	69	7	2,5	59	40	7	4,9	177
2014	43	69	7	5,6	60	37	7	3,7	175
2015	44	61	7	2,51	58	36	7	4,07	180
2016	47	60	7	3,34	58	41	7	4,09	180
2017	50	54	8	3,72	57	42	8	3,78	180

Fonte: Transparency International. Evoluzione dell'indice di percezione della corruzione (2006-2017).

Volendo delineare un quadro preciso è inoltre facile osservare come, all'interno dell'Eurozona, tutti i paesi appartenenti alla *cultura mediterranea* (Cipro, Croazia, Spagna, Italia, Malta, Grecia) hanno registrato, per il 2017, valori inferiori alla media europea del Cpi corrispondente a 64,64 punti. Relativamente alla differenza intercorrente tra le differenti zone dell'Europa, si osservino i dati relativi alla *distribuzione* del fenomeno nel corso dell'ultimo rilevamento effettuato da *Transparency International*.

Tab. 2. Indice di percezione della corruzione (CPI) e classifica europea (2017).

Posizione mondiale	Posizione europea	Paese	Punteggio 2017	Ricerche utilizzate	Deviazione standard
2	1	Danimarca	88	8	2,75
3	2	Finlandia	85	8	2,84
6	3	Svezia	84	8	2,27
8	4	Lussemburgo	82	6	2,08
8	4	Paesi Bassi	82	8	2,23
8	4	Regno Unito	82	8	1,7
12	7	Germania	81	8	1,87
16	8	Austria	75	8	1,17
16	8	Belgio	75	8	1,63
19	10	Irlanda	74	7	3,68
21	11	Estonia	71	10	2,21
23	12	Francia	70	8	1,36
Media europea, 64,64					
29	13	Portogallo	63	8	2,56
34	14	Slovenia	61	10	2,78
36	15	Polonia	60	10	1,36
38	16	Lituania	59	9	2,21
40	17	Lettonia	58	9	3,21
42	18	Cipro	57	7	3,78
42	18	Spagna	57	8	3,78
42	18	Repubblica Ceca	57	10	1,98
46	21	Malta	56	5	1,18
54	22	Repubblica Slovacca	50	9	3,32
54	22	Italia	50	8	3,72
57	24	Croazia	49	10	2,64
59	25	Grecia	48	8	2,98
59	25	Romania	48	10	3,12
66	27	Ungheria	45	10	2,89
71	28	Bulgaria	43	10	2,66

Fonte: Transparency International España. Índice de percepción de la corrupción en la Unión Europea (2017).

Relativamente al decennio 2007-2017, la condizione di crisi economica associata a un'alta percezione del fenomeno della corruzione sono caratteristiche la cui presenza è peculiare dell'Italia e della Spagna: tale condizione stimola la necessità di indagare il decorso storico del fenomeno della corruzione, concepita come ostacolo all'attuazione delle linee programmatiche di sviluppo economico dell'area mediterranea ed alla possibilità di investire proficuamente i *fondi strutturali* e di

investimento Europei per il seiennio 2014-2020. È interessante osservare che tali caratteristiche sono inserite all'interno di un quadro culturale comune, dato che entrambi i paesi appartengono al "modello culturale mediterraneo" o *cultura mediterranea* (Blij, 1984), essendo portatori di «una serie di elementi sociali, culturali e linguistici relativamente simili» (Fabietti, 2015, p. 66). Relativamente all'*Europa mediterranea*, la corruzione è un fenomeno di antiche origini in Italia come in Spagna, e la necessità attuale di adottare misure favorevoli al contrasto della sua presenza è determinante, dato che «la Spagna, come l'Italia, ha vissuto [...] una drammatica riduzione dei livelli produttivi [...], e il calo della produzione industriale è andato di pari passo con la caduta degli investimenti industriali» (Lucchese *et al.*, 2016, pp.27-28). La *corruzione mediterranea* si presenta dunque come un forte vincolo allo sviluppo di quest'area dell'Europa, pregiudicando in entrambi i paesi la possibilità di elevare gli standard economici e sociali ad un livello paritario a quello degli altri Paesi dell'Eurozona. Per l'analisi storica del fenomeno ed al fine di comprendere il suo ruolo nell'attuale contesto di crisi finanziaria, ovvero comprendere se a partire dall'avvento della crisi economica possa essersi verificato un suo incremento, sarà altresì utile osservare i dati relativi all'*andamento* del Pil all'interno dei due paesi.

Come è possibile osservare, i valori del Pil relativi all'anno 2009 sono, per entrambi i paesi presi in considerazione, sempre inferiori rispetto al 2008 (anno di inizio della crisi economica), e lo stesso può dirsi per i valori relativi all'anno 2010 rispetto a quelli del 2009. Ad eccezione della lieve ripresa relativa al 2017, si noti poi come i valori del Pil sono andati progressivamente diminuendo nell'arco temporale compreso tra il 2008 ed il 2015. Confrontando poi *l'andamento dei valori* relativi a quest'ultima classe di dati con quello relativo ai valori dei dati sulla corruzione, è possibile osservare la presenza di uno sviluppo simile dei due fenomeni: ad una flessione della produttività è corrisposto, per il periodo compreso tra il 2008 ed il 2014, un notevole decremento della qualità degli standard di trasparenza politica e amministrativa come risultato della presenza più incisiva della corruzione (tra il 2008 e il 2014 sia l'Italia, sia la Spagna, perdono ben 5 punti sulla scala di valutazione dell'indice Cpi). È pertanto affermabile che a partire dall'avvento della crisi economica si è avuto in parallelo incremento della corruzione in entrambi i paesi: tale evidenza conduce ad una riflessione storica sull'evoluzione del fenomeno.

Tab. 3. Evoluzione comparata del Pil italiano e spagnolo (2006-2017).

Anno	Italia				Spagna			
	Pil a prezzi attuali	Pil (PPP) a prezzi attuali	Pil pro capite a prezzi attuali	Pil (PPP) pro capite a prezzi attuali	Pil a prezzi attuali	Pil (PPP) a prezzi attuali	Pil pro capite a prezzi attuali	Pil (PPP) pro capite a prezzi attuali
2006	1,943	-	-	-	1,265	-	-	-
2007	2,203	-	-	-	1,479	-	-	-
2008	2,391	2,082	40,640	35,402	1,635	1,537	35,579	33,463
2009	2,185	2,039	36,976	34,507	1,499	1,501	32,334	32,385
2010	2,125	2,077	35,849	35,042	1,432	1,488	30,736	31,954
2011	2,276	2,158	38,334	36,347	1,488	1,498	31,035	32,068
2012	2,073	2,157	34,814	36,237	1,336	1,496	28,563	31,988
2013	2,130	2,176	35,370	36,131	1,362	1,519	29,211	32,603
2014	2,152	2,192	35,396	36,070	1,377	1,566	29,623	33,709
2015	1,833	2,225	30,180	36,640	1,198	1,617	25,789	34,818
2016	1,859	2,326	30,669	38,380	1,237	1,687	26,616	36,305
2017	1,935	2,387	31,953	39,426	1,311	1,769	28,156	37,997

Fonte: Banco Mundial. PIB (Pil), classificazione dei valori (2006-2017) espressi in miliardi (Pil, Pil-PPP) ed in migliaia (Pil pro capite, Pil-PPP pro capite) di dollari USA. <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series>

Nella penisola italiana il fenomeno permane da millenni: nell'antica Roma i politici corrotti si recavano alla Suburra (quartiere della capitale adiacente al Quirinale) per intrattenere rapporti segreti di mutuo scambio di favori con i criminali; oggi, le vicende attuali di mafia capitale sono narrate in un film di Stefano Sollima intitolato, appunto, "Suburra" (2015). I riferimenti storici certi sulle vicende di corruzione a proposito della Spagna cominciano invece nel XVII secolo. Scrive lo storico Vicens Vives: «*si en España arraigó la corrupción fue porque, pese a la actitud moralizante de la Corona y de sus reiteradas delcaraciones contrarias a toda práctica corrupta, la administración tenía que hacer funcionar el mecanismo del comercio americano a pesar de las leyes*¹» (Vicens Vives, 1974: 137-138). Lo storico chiarisce che la pratica della corruzione era indotta dal

¹ Vicens Vives, J.: «se in Spagna si è radicata la corruzione è stato perché, nonostante la condanna morale del fenomeno da parte della Corona e le sue reiterate dichiarazioni contrarie alla pratica corrotta, l'amministrazione pubblica doveva far funzionare il meccanismo del commercio americano nonostante le leggi [*legislazione in disciplina al regime fiscale*]».

comportamento poco ragionevole della corona spagnola di amministrare le finanze del regno: il pesante regime di tassazione costringeva i cittadini a praticare varie attività illecite al fine di reperire il denaro sufficiente a pagare le tasse stesse (il contrabbando di merci importate dalle colonie, tra le prime, come riferisce Perusset nel 2006²). Anche gli esattori acquisirono nel tempo una mentalità tesa alla corruzione, essendo in possesso di grande autonomia e discrezionalità. Esemplificativa in tal senso è una osservazione proveniente da un altro storico, Bartolomé Yun Castilla, che evidenzia la presenza della corruzione dilagante quando riferisce come nel 1626 a Siviglia «gli impiegati della *Contraduría real*³ calcolavano che circa l'80 % delle merci era di contrabbando, e che anche il Consolato dei mercati di Siviglia ne era a conoscenza» (Malem Seña, 2002, p.67). Durante il colonialismo, i commerci erano gestiti da commercianti contrabbandieri e controllati da funzionari corrotti e conniventi; la pubblica amministrazione era a conoscenza del sistema diffuso di tangenti e ne tollerava tuttavia la presenza. La *corruzione mediterranea* origina da una profonda crisi morale propria di una classe politica corrotta ed incurante dei principi di eguaglianza e democrazia. In un editoriale del 28 Dicembre 2008 intitolato *La triste storia dell'Italia corrotta*, Eugenio Scalfari «si domandava se l'Italia fosse una nazione corrotta, se lo fosse da sempre o solo a partire da un dato momento storico, e se fossero corrotti il popolo e la società nel suo complesso, oppure soltanto la classe dirigente del Paese» (Fiorino, Galli, 2013, p. 7). È possibile ipotizzare che la corruzione mediterranea sia insita nella cultura e nei costumi sociali.

2. Metodologia e finalità della ricerca. La corruzione come ostacolo allo sviluppo dell'Europa mediterranea per il seennio 2014-2020

La ricerca, avendo come obiettivo una ricostruzione cronologica dei tratti salienti del fenomeno della corruzione tanto in Italia quanto in Spagna, è stata svolta adottando una metodologia di natura comparativa di tipo induttivo: i dati storiografici rinvenuti nella bibliografia sono stati confrontati con i dati statistici provenienti da alcune istituzioni preposte allo studio del fenomeno, tanto in via

² Perusset, M.: «*Pietschmann (1982) al retomar las ideas de Vicens Vives añadía que la corrupción en América Latina debía ser considerada como sistemática, debiendo ser explicada además, en términos de una tensión permanente entre el Estado español, la burocracia real y la sociedad colonial. [...] Tanto Pietschmann (1982) como Andrien (1982 y 1984) buscaron examinar no sólo como los miembros del aparato administrativo abusaron de sus poderes legales, sino también cómo el abuso de los mismos por parte de una elite local ayudó a socavar el aparato del estado colonial*»; in: *Contrabando y sociedad en el Río de la Plata colonial*, Dunker Editorial, Buenos Aires, 2006, p.114.

³ Controllori di commercio doganale.

generica (*Eurobarometro*) quanto in via specifica (*Transparency International*). L'analisi bibliografica ha preceduto la valutazione dei dati statistici, con il fine di confermare quanto riportato dai dati storiografici. Pertanto, la ricerca è stata condotta adottando una metodologia di analisi sia integrata, ovvero integrando due categorie di dati (storiografici e statistici), sia comparativa, ovvero valutando il peso del fenomeno sia in Italia, sia in Spagna. Rispetto alle caratteristiche proprie degli istituti preposti alla elaborazione dei dati statistici adottati, si riferiscono di seguito alcune peculiarità: *Eurobarometro* a partire dal 2006 fornisce dati relativi sia a stime della salute economica percepita dalla popolazione, sia a stime della percezione della diffusione mercato delle tangenti; *Transparency International* a partire dal 1995 fornisce indicatori relativi al livello percepito di corruzione (Cpi) e al livello di presenza delle tangenti all'interno del sistema economico (Bpi) elaborati sulla base di analisi di esperti economisti, sociologi e politologi. Se le stime relative alla percezione della salute economica e alla percezione della presenza di tangenti all'interno degli apparati economico e politico da parte della popolazione trovassero riscontro effettivo nelle constatazioni storiografiche, sarà possibile confermare una corretta relazione in termini di influenza del fenomeno sui due apparati presi in considerazione.

La finalità della ricerca è quella di fornire una valutazione quanto più obiettiva possibile sulla presenza del fenomeno, ritenuto il principale fattore di aggressione allo sviluppo economico e sociale della *cultura mediterranea* e dunque il primo ostacolo per il raggiungimento degli obiettivi predisposti dalle attuali linee di sviluppo europee per il triennio 2014-2020. L'entità di radicamento del fenomeno all'interno dei contesti sociali italiano e spagnolo costituisce infatti un pesante deterrente alla crescita definita come "intelligente, sostenibile ed inclusiva" e qualificata con una serie di obiettivi tecnici all'interno del programma "Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali". La qualificazione della corruzione come ostacolo allo sviluppo socio-economico nell'area mediterranea trova concreto riscontro nella possibilità di attuare, da parte dei soggetti corrotti, condotte volte a favorire distorsioni nella redistribuzione dei fondi europei destinati alla crescita, sia in Italia, sia in Spagna.

3. Sviluppo della "corruzione mediterranea": ultimi decenni

Storicamente la corruzione in Italia ha visto una espansione significativa durante gli anni Settanta: al progressivo processo di decentramento amministrativo, alla corruzione limitata allo Stato centrale si è aggiunta quella decentrata delle Regioni e delle Province; il continuo drenaggio dei finanziamenti provenienti dalle casse dello Stato centrale, l'aumento degli spazi

di discrezionalità dei funzionari pubblici locali e l'incremento dei poteri di gestione economica delle risorse hanno favorito un'era di mala gestione finanziaria ed amministrativa (Del Monte, Pagani, 2007). L'opinione pubblica, però, è venuta a conoscenza di tale sistema ramificato di corruzione soltanto alcuni decenni più tardi, con le inchieste denominate Tangentopoli o Mani Pulite (Fiorino, Galli, 2013). Gli studi accertano dunque che lo sviluppo storico del fenomeno della corruzione italiana comincia ad assumere una dimensione preoccupante a partire dagli anni Settanta, aumentando costantemente fino alla metà degli anni Novanta per poi mostrare un trend decrescente successivamente a Tangentopoli (1993-1994) ed infine ripresentarsi in modo invasivo ai giorni nostri, come testimonia la rilevazione di *Transparency International* del 2012 che vede l'Italia registrare un indice di corruzione percepita pari a 42 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100⁴).

Relativamente al caso spagnolo, studi recenti (Malem Seña, 2002; Miravittas, 2013; Teodoro, 2015) riferiscono come i primi grandi casi di corruzione politica siano collocabili nel corso dei primi anni '80, ovvero dopo la fine del regime franchista: il caso Filesa (1987) ed il caso del tunnel de Soler (1995). Nei primi anni ottanta dunque, in Spagna come in Italia comincia una espansione del fenomeno, di cui l'opinione pubblica verrà a conoscenza soltanto a partire dal 1992, in Italia, ed in tempi più recenti, in Spagna: secondo le stime di *Eurobarometro* 2014, relative alla presenza di tangenti nell'apparato politico, il mercato delle tangenti tra i singoli politici era certamente presente per il 63 % degli italiani e per il 72 % degli spagnoli, mentre la presenza della corruzione nei partiti politici (e non i singoli politici) percepita dal 68 % degli italiani e dall'84 % degli spagnoli⁵. Oggi infatti, tanto i politici quanto la famiglia reale

⁴ Transparency International, *Transparencia Internacional España, Corruption Perceptions Index, tabla sintética de resultados*, 2012, <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/> [consultato il 18 dicembre 2014]. Il punteggio relativo al Cpi di un Paese indica il grado di corruzione così come percepito nei vari settori della vita pubblica secondo le analisi di esperti, ed è espresso con punteggio centesimale (100, assenza di corruzione; 0, massima corruzione) e per un campione totale di 174 paesi.

⁵ Per le stime: European Commission, (2009-2014). *Standards Eurobarometers; Special Surveys Eurobarometers*, Strasburgo, <http://ec.europa.eu>

Per la storiografia: tra i maggiori casi di corruzione politica in Spagna negli ultimi 15 anni, si ricordino: caso Nóos (Iñaki Urdangarín, Cristina de Borbón, Diego Torres, Jaime Matas); caso Matas (Jaime Matas, María Antonia Munar); caso Gürtel-PP (Francisco Camps, José Luis Correa, Alberto Lopez Viejo, Jesús Sepúlveda, Ricardo Costa, Álvaro Pérez, Vicente Rambla, Angélica Such, Rafael Blasco, Carlos Fabra, Rafael Palop, Eduardo Zaplana, Luis Bárcenas, Gerardo Díaz Ferrán, Carlos Floriano, Ángel Sanchís Perales y otras 40 personas); caso ERE de Andalucía-PSOE (Javier y Pablo Ruiz-Mateos, Antonio Fernández, Francisco Javier Guerrero, Francisco Trujillo, Juan Lanzas, Antonio Albarracín, César Braña y otras 30 personas); caso Mercurio-PSC ([Daniel Fernández González](#), [Manuel Bustos](#)); caso Caixa Catalunya-PSC (Narcís Serra, Adolf Todó); caso Pujol-CDC, CiU (Oriol Pujol Ferrusola, Jordi Pujol, Ferran Falcó, Xavier Crespo y otros 60

sono implicati in casi di corruzione, malcostume, clientelismo ed altri reati, con la puntuale garanzia di restare impuniti di fronte ad un sistema giudiziario inerme ed assolutorio; la popolazione spagnola vive attualmente una situazione di profonda crisi finanziaria accompagnata da un dissesto politico-sociale ed economico senza precedenti nella storia occidentale. (Miravittlas, 2013; Teodoro, 2015).

4. Politica e corruzione nella “cultura mediterranea”: osservazioni sulla strutturazione del fenomeno

4.1 Il caso italiano: prima e dopo Mani Pulite

Le ricerche di Golden (2000), Del Monte e Papagni (2007) e Fiorino e Galli (2013) sono le più significative dal punto di vista storico perché, osservando il fenomeno in modo cronologico, forniscono informazioni utili a ricostruire i rapporti recenti tra la politica e la corruzione in Italia; i periodi analizzati sono i seguenti: prima Repubblica (Golden), Tangentopoli (Del Monte, Papagni), primo decennio del 2000 (Fiorino, Galli). La prima repubblica ha vissuto sull'equilibrio tra le due maggiori forze politiche del tempo, la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista, che hanno progressivamente acquisito un grado di assoluta invulnerabilità operativa e la possibilità di gestire in maniera spesso inefficiente, quando non corrotta, la fornitura di beni e servizi pubblici; scrivono Alessandro Colletti e Felia Allum: «la stampa raffigurava l'Italia come una Tangentopoli la cui macchina pubblica non partiva se l'impresa non versava una tangente. [...] Bettino Craxi [...] descriveva un sistema di finanziamento politico pervaso da irregolarità e pratiche illecite» (Colletti, Allum, 2015).

I dati di *Transparency International* sul Cpi per il 1995 confermano che l'Italia attestava un punteggio bassissimo: soltanto 2,99 punti⁶. Tuttavia l'inchiesta Mani Pulite, se da un lato non sradica il fenomeno della corruzione dilagante, dall'altro favorisce un innalzamento della sua percezione da parte dell'opinione pubblica e una conseguente contrazione dell'indice di corruzione a partire dal 1995 (Del Monte, Papagni, 2007). A conferma del ruolo svolto dall'inchiesta Mani Pulite nell'influenzare tale inversione di tendenza, Fiorino e Galli (2013) analizzano l'andamento del livello di corruzione rispetto al livello di spesa pubblica negli anni immediatamente precedenti al 1995 e notano che

imputados); in: Miravittlas, R. (2013); Teodoro, E. (2015).

⁶ Transparency International, *The Corruption Perceptions Index was first launched in 1995, when Transparency International was two years old*. I punteggi per gli anni successivi sono: 3,42 (1996); 5,03 (1997); 4,6 (1998); 4,7 (1999); 4,6 (2000) 5,5 (2001); 5,2 (2002); 5,3 (2003); 4,8 (2004); 5,0 (2005);

http://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf

quest'ultimo raggiunge picchi molto elevati alla fine degli anni Ottanta, passando dal 41,5 % del PIL nel 1980 al 49 % nel 1990, per aumentare ulteriormente fino al 1993; l'aumento della spesa pubblica è concepito dagli autori quale risultato di una politica di redistribuzione delle risorse pubbliche volta a soddisfare gli interessi dei gruppi che sostengono i partiti politici, allargando le maglie della corruzione.

Ulteriori spiegazioni sull'inversione di tendenza dell'indice di corruzione tra il 1995 e i primi anni 2000, sono date da Davigo e Mannozi (2007), secondo i quali l'incremento degli episodi di corruzione denunciati, registratosi in coincidenza con la fine della prima repubblica, sarebbe da attribuirsi all'emersione della cifra nera della corruzione come risultato delle inchieste di Tangentopoli piuttosto che come conseguenza del processo di generale modernizzazione della società civile. A sostegno di tale ipotesi, gli autori riportano i dati di un sondaggio di Eurispes (2004), che rileva come secondo il 24,7 % degli imprenditori la corruzione sia aumentata ulteriormente dopo il 1992, mentre per il 46,5 % sia rimasta invariata, e per ben il 70,4 % Tangentopoli non sia mai terminata. Quanto sostenuto è in effetti riscontrabile anche in anni più recenti: secondo Eurispes (2010), il 92,5 % dei cittadini ritiene che la corruzione sia una pratica radicata nel sistema sociale italiano, mentre il 43,4 % la ritiene molto diffusa (Fiorino y Galli, 2013: 75). In linea con quanto esposto, una ricerca attuale rivela che l'inchiesta Mani Pulite facendo emergere pubblicamente il sistema di finanziamento illecito ai partiti politici, a partire dal 1994 abbia contribuito a modificare l'orientamento politico del Paese così da sancire l'avvio della seconda repubblica: «in un sistema politico ibernato da 45 anni di minima volatilità del voto, tra le elezioni del 1992 e quelle del 1994 la Dc è crollata dal 29,6 all'11,1 %, il Psi dal 13,6 al 2,2 % e i partiti laici dal 9,9 allo 0,5 %. La delegittimazione e il clima di radicale sfiducia verso il vecchio ceto politico generato dalle inchieste di mani pulite, l'incriminazione e la conseguente eclissi dei principali leader del pentapartito, la crisi organizzativa di questi stessi partiti, che di colpo vedevano prosciugarsi le fonti occulte di finanziamento: tutti questi fattori hanno creato il terreno ideale per l'ingresso, sulla scena, con un'abile operazione di marketing politico, di Silvio Berlusconi» (Vannucci, 2012, p. 21).

Le ricerche (Forti, 2003; Davigo, Mannozi, 2007; Arnone, Iliopulos, 2005; Garzonio, Vitale, 2010; Vannucci, 2012; Fiorino, Galli, 2013) dimostrano come politica e corruzione sono storicamente in costante contatto. L'ultimo decennio prende avvio dalle statistiche della Corte dei Conti riportate in una relazione dell'Unione europea del 2014, nella quale è riferito che i costi della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro all'anno. Tuttavia, Caterina Guidoni (2016) riferisce la possibilità che tale cifra sia scorretta, in quanto è stata calcolata effettuando una proporzione sul 4 % del Pil italiano, ovvero riproducendo il

metodo che nel 2004 la Banca Mondiale aveva adottato per stimare l'entità della corruzione mondiale; la divergenza tra ciò che è considerabile una semplice stima e quella che è invece la reale entità della cifra attribuibile alla corruzione in Italia è stata in seguito oggetto di attenzione mediatica dalle tesi controverse (De Luca, 2014; Ciccarello, 2015; Guidoni, 2016). Il fenomeno, tuttavia, è ancora oggi diffuso in modo capillare. Secondo una ricerca di Nunzia Penelope «nei 12 mesi trascorsi tra la tangente Pennisi [...] e quella Vitrano [...] in Italia è successo di tutto; intrecci tra politica e imprese hanno coinvolto il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, le regioni Puglia e Campania, i comuni di Roma, Milano e Napoli, c'è stata l'inchiesta sulla Cricca, sulla Protezione Civile, sul G8, sulla ricostruzione dell'Aquila, sulla parentopoli dell'ATAC e dell'AMA di Roma, su affittopoli a Milano». (Penelope, 2011: 145). Si osserva che la corruzione invade oggi ogni settore della vita pubblica, ed è utile tanto alla politica quanto all'economia, avendo la crisi economica provocato l'emersione di una dinamica sociale specifica: ad una maggiore competitività economica segue la necessità per gli imprenditori di sovvertire la concorrenza, spesso ricorrendo alla pratica della corruzione; dall'altro lato vi è una più ampia disponibilità da parte dei politici a rendersi complici di pratiche di corruzione, al fine di incrementare le entrate necessarie a fronteggiare il costo sempre maggiore per le campagne elettorali (Malem Seña, 2002; Miravittas, 2013; Teodoro, 2015). La classe politica attuale, contrariamente a quella della prima repubblica, ricorre inoltre alla corruzione per acquisire potere personale all'interno del partito politico di appartenenza: l'impiego dei proventi della corruzione, infatti, «si traduce in una trasformazione del controllo dei tesserati in strumento per regolare i conti interni» (Vannucci, 2012: 55), ovvero nell'uso delle quote tesserali come strumento per acquisire peso ed importanza all'interno del partito e per garantirsi una posizione sicura e privilegiata.

4.2 Il caso spagnolo: organizzazioni politiche a stampo criminale

Nonostante i dati statistici di *Transparency International*⁷ dimostrano per la Spagna una situazione generale migliore di quella italiana, molti dati storici confermano invece come la corruzione politica sia presente nel Paese senza alcuna distinzione geopolitica (contrariamente all'Italia) e proliferi all'interno del sistema dei finanziamenti pubblici e privati ai partiti politici. La crescente domanda di denaro necessario a sostenere le campagne elettorali, infatti, ha dimostrato l'inefficacia della normativa sui finanziamenti rispetto al contrasto della corruzione: in Spagna circa l'80 % delle finanze generali di un partito

⁷ Transparency International, *The Corruption Perceptions Index*. I punteggi per la Spagna relativamente agli ultimi 10 anni sono: 6,8 (2006), 6,7 (2007), 6,5 (2008), 6,1 (2009), 6,1 (2010), 6,2 (2011), 6,5 (2012), 5,9 (2013), 6,0 (2014).

proviene dai finanziamenti pubblici (in Italia tale quota è del 50 %), e vige un buon sistema di ripartizione dei finanziamenti, eppure «*es por todo reconocido la insuficiencia de las cantidades obtenidas para la vida partidista. En facto los gastos tanto electorales como corrientes de los partidos han crecido en una proporción geométrica en los últimos años*»⁸ (Malem Seña, 2002, p. 109); le campagne elettorali spagnole costano sempre di più, e i soggetti politici negli ultimi dieci anni hanno escogitato diverse strategie per reperire fondi in via illecita e illegale, incorrendo spesso nella corruzione. Emblematici sono alcuni grandi casi di verificatisi durante il governo di Felipe González Márquez (1982-1996), i quali hanno messo in luce la necessità dei partiti politici di procurarsi risorse sempre maggiori al fine di sostenere le campagne elettorali. Durante i 14 anni del governo Márquez si sono infatti verificati ben 39 grandi casi di corruzione politica, un numero molto maggiore rispetto agli 8 del governo di José María Aznar López (1996-2004), i circa 30 del governo di José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) e gli attuali 11 del governo di Mariano Rajoy Brey (dal 2011)⁹: l'elevato numero di casi di corruzione politica tipico del periodo del governo Márquez è significativo per la sua collocazione temporale, perché nella giovane democrazia spagnola, uscita da appena sei anni dal periodo franchista (1939-1975), era in atto un processo di profondo riassetto politico, sociale ed economico dovuto al passaggio da un regime dittatoriale ad uno democratico. Dei numerosi casi, si ricordano: Gabriel Cañellas¹⁰ (1995), presidente del Governo Baleari e del Partito Popolare delle Baleari, ricevette da un costruttore 50 milioni di pesetas in cambio della concessione dell'appalto per la costruzione di un tunnel (Manresa, 1996; Malem Seña, 2002, p. 118; diariodemallorca.es, noticias Mallorca, 04.04.2009); prima di lui, il primo grande caso di corruzione politica rappresentativo della presenza sul territorio di organizzazioni politico-affaristiche dedite al malaffare, interessò José María Sala, Senatore del *Partido de los Socialistas de Cataluña*, Carlos Navarro, deputato socialista a Barcellona, e Guillermo Galeote, responsabile finanziario del *Partido Socialista Obrero Español*, i quali ricevettero da parte di alcune

⁸ Malem Seña, J. F.: «è notoria l'insufficienza dei fondi pubblici per la vita dei partiti. Nei fatti le spese tanto elettorali così come correnti [*ordinarie*] dei partiti sono cresciute con una proporzione costante negli ultimi anni».

⁹ La lista dei casi di corruzione più significativi è il risultato di uno studio comparato condotto sulla base di fonti storiografiche presenti in: Malem Seña, J. F., 2002, p. 118; diariodemallorca.es, noticias Mallorca, 4 de abril de 2009; Teodoro, E., 2015; Miravittlas, R. 2013.

¹⁰ Per il caso Sóller: Manresa, A., El fiscal centra los indicios criminales del 'caso Sóller' en el PP y la fundación privada de Cañellas. *El País*, Palma de Mallorca, 1 giugno 1996

<http://elpais.com/diario/1996/06/01/espana/833580013_850215.html> [consultato il 4 aprile 2016]; Malem Seña, J. F., 2002, pag. 118; diariodemallorca.es, noticias Mallorca, 4 aprile 2009.

imprese (Filesa, Malesa, Time-Export) per loro e per il PSOE ingenti finanziamenti illeciti necessari a far fronte alle sempre maggiori spese necessarie all'attività politica del partito per le campagne elettorali del 1989 (Malem Seña, 2002, p. 119; Lázaro, 2005).

I due casi sono fondamentali per comprendere le dinamiche di sviluppo della corruzione politica spagnola degli ultimi venti anni, in quanto segnano il punto di partenza di una nuova era: quella della corruzione politica organizzata. A partire dai primi anni '90 e fino ai nostri giorni si assiste ad un fenomeno di progressiva organizzazione della corruzione politica finalizzata a condurre affari con il mondo dell'economia. Il partito politico possiede oggi in Spagna una rete di relazioni occulte grazie alle quali interessare rapporti clientelari e sviluppare pratiche corrotte: mentre in precedenza il singolo esponente conduceva affari in 'via privata' bypassando il partito, oggi si reputa più conveniente condurre affari in 'via associata', utilizzando non tanto la propria posizione politica personale¹¹, quanto quella del proprio partito di appartenenza. Studi recenti (Miravittas, 2013; Teodoro, 2015) confermano tale dinamica: considerando gli ultimi 15 casi di corruzione politica di maggiore portata analizzati da Ezequiel Teodoro nella sua opera *Los trapos sucios* nel biennio 2014-2015, è interessante notare come soltanto 5 riguardano il coinvolgimento di uno o due politici, mentre gli altri 10 casi coinvolgono un numero di tre o più soggetti. Rilevanti in tal senso sono poi alcuni casi che hanno implicato un numero così alto di soggetti tale da poter parlare, appunto, di una vera e propria 'organizzazione politica di stampo criminale' finalizzata alla corruzione; scrive Ezequiel Teodoro a proposito del caso Gürtel, in cui è stato implicato il Partido Popular: «*mucho expopular, ¿no? El partido debió vaciarse de cargos con tanta detenciones, al parecer más de 70 excargos están imputados en las distintas causas [...]. Ruz refleja en su auto que existen indicios suficientes para llevar a juicio a 43 personas*¹²» (Teodoro, 2015, pp. 36,38). Analizzando i dati provenienti da varie fonti è stato possibile osservare l'incremento del fenomeno lungo l'arco temporale degli ultimi tre decenni.

¹¹ Rari esempi dimostrano la presenza di tale pratica. Significativi sono i seguenti casi: (1) Tarjetas Black, che ha visto imputato Rodrigo Rato (ex ministro con Aznar nella Presidenza); (2) Ojeda-Fernández (ex consiglieri nella Junta de Andalucía); (3) 'Operación Rebassa', che ha visto imputati Sonia Castedo (e sindaco di Alicante) e Luis Díaz Alperi (ex sindaco di alicante); (4) Operación Brugal, che ha visto imputati José Joaquín Ripoll (ex presidente de la Diputación de Alicante) e Mónica Lorente (ex sindaco di Orihuela); (5) Palma Arena, con imputato Jaime Matas (ex presidente del Gobierno balear y ex ministro en el Gobierno Aznar); in: Teodoro, E., 2015.

¹² Teodoro, E.: «un sacco impopolare, giusto? Il partito, con tanti arresti, ha dovuto svuotarsi di un sacco della sue cariche, dato che più di 70 ex membri sono imputati per differenti ragioni [...]. [il *Público* *Ministero*, Pablo] Ruz ritiene che ci sono abbastanza indizi per portare a giudizio 43 persone».

Tab .4. Sviluppo del fenomeno della “organizzazione criminale di stampo politico finalizzata alla corruzione” (1939-2014). Stima dei soggetti coinvolti per tutti i casi rinvenuti in Spagna.

Organizzazioni criminali di stampo politico in Spagna (1939-2014)							
Periodo storico	Totale casi	Anno	Caso	Partito coinvolto	Principali	Principali	Totale
José María Aznar (1996-2004)	5	1997	Zamora	PP	33	-	33
		1997	Fidel Pallerols	UDC	4	-	4
		1999	Loyola de Palacio (Lino)	PP	-	18	18
		1999	Batista-Fernández (Sanlúcar)	PSOE	6	1	7
		02-03	Blanco (Alozaina)	IU	1	-	1
José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011)	21	2005	Malaya	GIL	6	24	30
		2005	Zamora-Muñoz	PSOE	5	-	5
		00-06	Trama urbanistico-politica	PSOE	4	19	23
		2006	Moreno de la Cova (Porcuna)	PSOE	4	3	7
		2007	Curto-Lanzarote	PP	2	-	2
		2008	Bolin (Benalmádena)	PP	1	-	1
		2008	Manuel Soria (Salmón)	PP	-	1	1
		2009	Luis Navas (Sayalonga)	PSOE	1	-	1
		2009	Chaves (Matsa)	PSOE	-	3	3
		2009	Millet	CDC	4	-	4
		2010	Politici in Andalusia	PSOE	-	87	87
		2010	Gürtel	PP	70	-	70
		2010	Jaume Matas	PP	1	1	2
		2010	Urdangarin-Torres (Nóos)	-	2	1	3
		09-11	Pretoria	PSC, CiU	5	15	20
		2011	Villegas-Galán Encina	PSOE, PP	4	-	4
		2011	EREs falsos	PSOE, PP	2	68	70
		2011	Iglesia Riopedre	PSOE	1	-	1
		2011	López-Pujol (Campeón)	PSOE	5	1	6
		2012	Tous-Masalles (ITV)	CDC	5	1	6
		2012	Brugal	PP	40	-	40
Mariano Rajoy Brey (2011-2014)	7	2012	Aguas limpias (Emarsa)	PP	5	-	5
		2012	Pitiusa	-	88	-	88
		2012	Mercurio	PP	12	26	38
		2012	Rodríguez (Pokémon)	PSOE, PP	30	50	80
		2012	Blasco (Cooperación)	PP	27	-	27
		2013	Bárcenas	PP	38	-	38
		2014	Púnica	PSOE, PP, IU	35	16	51

Fonti: Malem Seña (2002); Ramon Miravittas (2013); Ezequiel Teodoro (2015).

L’analisi dimostra un aumento esponenziale del fenomeno sia in termini di singoli casi, sia in termini di numero di soggetti coinvolti per ogni singolo caso considerato; tale incremento è altresì confermato dai dati relativi alle

denunce per l'anno 2016 (El Huffington post, *Europa Press*) e lascia presupporre una maggiore attenzione al fenomeno da parte dei sistemi di prevenzione e repressione giudiziari: per tali ragioni oggi è dunque possibile parlare di organizzazione criminale di stampo politico finalizzata alla corruzione. Inoltre, sono sempre più numerosi i mezzi di informazione che tendono a denunciare l'espansione del fenomeno; scrive *El Mundo*: «*En España se tramitan actualmente 2.173 procedimientos judiciales de especial complejidad, de los que 1.661 son casos de corrupción política y económica: prevaricación, cohecho, malversación de caudales públicos, tráfico de influencias, estafas o apropiaciones indebidas, entre otros*¹³» (Peral, 2013), indicando che le comunità autonome con la maggioranza dei casi di investigazioni giudiziarie sulla corruzione politica sono l'Andalusia (541 casi), la Comunidad Valenciana (200 casi), e Madrid (153 casi). A distanza di tre anni, un'altra testata scrive: «*Cifras de la corrupción en España: 1.700 causas, más de 500 imputados y sólo 20 en prisión*¹⁴» (El Huffington post, *Europa Press*, 2016). I dati rinvenuti nella presente ricerca, di per sé già evidenti, trovano dunque conferma nelle informazioni riportate dalla stampa. Negli ultimi 15 anni si è assistito ad un numero sempre crescente di organizzazioni politiche finalizzate alla corruzione: se sotto i primi due governi stabili della nuova democrazia spagnola (González Márquez e Aznar, 1982-2004) i casi di corruzione politica organizzata erano rispettivamente 3 e 2, durante i successivi due governi stabili (Zapatero e Rajoy Brey, 2004-2014) i casi della stessa portata ammontano a 7 e 6. È possibile affermare dunque che nel tessuto sociale spagnolo, negli ultimi 10 anni si è ben radicata la presenza del fenomeno della corruzione politica organizzata.

5. Economia e corruzione nella “cultura mediterranea”: pervasività del fenomeno

Le attuali ricerche economiche che delineano lo stato di salute finanziario italiano nel contesto europeo dicono che sia l'economia italiana, sia quella spagnola, versano in condizioni miserevoli: alcuni dei gravi problemi riguardano il debito pubblico in crescita esponenziale, i sistemi pensionistici

¹³ Peral, M.: «In Spagna sono in corso attualmente 2.173 procedimenti giudiziari di particolare complessità, di cui 1.661 sono casi di corruzione politica ed economica: prevaricazione, corruzione, appropriazione indebita di fondi pubblici, traffico di influenze [raccomandazioni, scambio di favori], frode o appropriazione indebita, tra gli altri»

¹⁴ «Le cifre della corruzione in Spagna: 1.700 cause, più di 500 imputati e solo 20 in prigione».

allo sfacelo, la sottoccupazione, il *working poor*, l'assottigliamento della *middle class* (Marra, Turcio, 2016), il calo della produzione industriale, la caduta degli investimenti industriali (Lucchese *et al.*, 2016) e la riduzione dei coefficienti di lavoro in quasi tutti i processi produttivi (Fadda, 2016).

Per comprendere il peso della corruzione sull'economia è agevole considerare le stime della Banca Mondiale (Fiorino, Galli, 2013), secondo la quale nel mondo vengono pagati circa 1.000 miliardi di dollari di tangenti all'anno, pari al 3 % del Pil mondiale: applicando questa percentuale all'Italia, il peso sui bilanci pubblici per il 2008 ammontava a circa 54,39 miliardi di euro, mentre per la Spagna era di 41,69 miliardi di euro. Riformulando il calcolo per il 2014, risulta che il peso attuale della corruzione sui bilanci pubblici ammonta a 56,336 miliardi di euro per l'Italia e a 34,721 miliardi di euro per la Spagna¹⁵.

La constatazione di un sistema economico prossimo al collasso trova conferma, tanto in Italia quanto in Spagna, quando si considera che «le statistiche della Commissione Europea sugli aiuti di Stato dei paesi all'industria e ai servizi mostrano chiaramente la riduzione delle risorse impiegate: tra il 1992 e il 2013 gli aiuti di Stato dei 28 paesi dell'Unione Europea sono scesi dall'1,2 % del Pil allo 0,5 % [...]. Italia, Germania, Spagna e Portogallo sono i paesi che hanno ridotto gli aiuti di Stato più velocemente» (Lucchese *et al.*, 2016, p. 33).

5.1. Il caso italiano

L'economia italiana, secondo una ricerca «è appesantita da un tasso di illegalità che non ha pari nel mondo occidentale. Ogni anno in Italia abbiamo 120 miliardi di evasione fiscale, 60 di corruzione, e 350 di economia sommersa, pari a quasi il 20 % della ricchezza nazionale, oltre ai 500 [...] nei paradisi fiscali. 60 miliardi di corruzione e 120 di evasione fanno 180 miliardi l'anno. In dieci anni sarebbero 1800 miliardi: esattamente quanto l'intero debito pubblico» (Penelope, 2011, pp.12-14). Tali sono i dati sulla situazione dell'economia italiana: un mercato gravemente appesantito dalla

¹⁵ Calcolo effettuato sulla base del Pil, ovvero il valore di tutti i beni e servizi finali prodotti all'interno di una nazione in un dato anno. Le stime del Pil, in miliardi di dollari internazionali, derivano dal calcolo effettuato in base alla teoria della parità dei poteri di acquisto (PPA). Le cifre sono state convertite in euro con il cambio corrente del Sole 24 ore e ad esse è applicato il medesimo metodo di calcolo degli autori: 3% del Pil per il calcolo dell'ammontare della corruzione. I dati rispetto al PIL sono disponibili su: Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, Aprile 2014. Tale stima è oggetto di controversie.

massiccia presenza di illegalità, di corruzione capillare e radicata, e di un debito pubblico generato dalla presenza stessa di una corruzione ‘di vecchia generazione’. Storicamente infatti, la corruzione in Italia ha iniziato a decollare negli anni Settanta, parallelamente all’inizio dell’aumento del debito pubblico, e i due fenomeni, come Penelope (2011) riferisce, sembrano essere collegati: maggiore corruzione genera maggiore spesa pubblica. Nella sua ricerca infatti l’autrice dimostra che il debito pubblico, che negli anni Settanta ammontava al 60 % del Pil, inizia a salire durante il governo del Partito Socialista Italiano di Craxi, quando nel 1987 oltrepassava il 90 % del Pil, fino a toccare il livello record del 118 % nel 1992, «anno in cui la corruzione tocca l’apice, tanto elevata da non poter più essere retta come costo aggiuntivo dal sistema economico» (Penelope, 2011, p.14). Non è casuale che proprio in questo stesso anno venga condotta l’inchiesta *Tangentopoli*, che mette in luce il mondo del malaffare politico ormai radicato ad ogni livello del sistema di governo. All’arrivo del governo di Silvio Berlusconi (1994) il debito è al 124 % del Pil, ed il successivo governo di Romano Prodi riesce in quattro anni a ridurlo al 113 %, al fine di permettere al Paese di entrare come stato membro nel Sistema Monetario Europeo. In tempi più recenti, uno studio riferisce che in Italia «il Prodotto Interno Lordo reale è calato di circa 9 punti percentuali tra il 2008 e il 2014 [...]; e nel mercato del lavoro si conta la perdita di oltre 1.000.000 di posti di lavoro “stabili” tra il 2009 e il 2014» (Marra, Turcio, 2016, p.90).

L’ascesa progressiva del debito pubblico italiano ed il parallelo decremento del Prodotto Interno Lordo sono, da un lato, fenomeni certamente legati al grande cambiamento degli equilibri economici italiani e ad esso primariamente e direttamente attribuibili, ma rispecchiano anche, dall’altro lato e secondariamente, l’aumento della corruzione come fenomeno legato alle vicende politiche italiane: negli ultimi trent’anni l’Italia è stata vittima di un saccheggio economico da parte di una sempre più aggressiva classe politica, segnata al suo interno da continue lotte per detenzione del potere (Autieri, 2013). Deputati, senatori e rappresentanti delle istituzioni hanno approfittato della propria posizione per sottrarre in modo fraudolento risorse al Paese, ed «accampando l’imperativa scusa che la politica ha dei costi, gli stessi partiti si sono comportati per decenni da truffatori, protagonisti di un latrocinio istituzionalizzato» (Guarino, 2010, p.12).

A proposito del rapporto tra corruzione e debito pubblico, è necessario però precisare che il Pil non è in grado di dare indicazioni attendibili se non è considerato in modo congiunto ad altri indicatori economici: osservando quindi i dati relativi al Prodotto Nazionale Lordo *pro capite* (PNL) e al tasso di crescita media dell’ultimo decennio, l’Italia, con un Pil (nominale) da

settima posizione¹⁶ (2017), scivola alla ventitreesima e ventiquattresima posizione, con un tasso di circa l'1,6 %¹⁷. Una analisi empirica sulla relazione tra corruzione ed economia italiana svincolata dai parametri del Pil (Arnone, Iliopoulos, 2005, pp. 74-77) ha poi correlato Cpi ad altri due indicatori in grado di rilevare lo stato economico del Paese: l'indice di rischio di investimento e lo *spread* tra i tassi di interesse di deposito e di prestito. I risultati denunciano un rapporto negativo tra il Cpi e gli indici presi in considerazione, certificando che la corruzione infetta pesantemente le strutture dell'economia.

5.2. Il caso spagnolo

La Spagna è uno dei paesi europei più colpiti dalla crisi economica globale: con circa 5 milioni di disoccupati, un debito pubblico ufficiale di 1.094 miliardi di euro e reale di 1.374 miliardi di euro (il debito pubblico reale in Spagna aumenta di circa 1.449 euro al secondo, mentre quello ufficiale aumenta di 668 euro), un debito pubblico individuale ufficiale per abitante di 23.700 euro e reale di 30.374 euro¹⁸, il regno è pervaso da un inarrestabile tracollo finanziario. Scrive *La Vanguardia*: «un estudio de 2013

¹⁶ Le classifiche degli Stati secondo il Pil nominale effettuate dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale collocano l'Italia, per l'anno 2017, in settima posizione (*International Monetary Fund*, <https://www.imf.org>; *The World Bank*, sito in lingua francese, <http://www.banquemondiale.org/>). La posizione relativamente stabile dell'Italia è anche confermata dai dati di confronto tra il Pil nominale ed il Pil (PPA) così come riportati dal *Fondo Monetario Internazionale* (World Economic Outlook Database, ottobre 2013, dati del 2012): l'Italia è collocata in ottava posizione - Pil nominale - ed in decima posizione - Pil (PPA). La situazione varia notevolmente quando si prendono in considerazione, per gli anni 2016 e 2017, i valori dei dati relativi al Pil (PPA) *pro capite*: per il 2017 l'Italia è collocata in trentatreesima posizione (*World Economic Outlook Database, January 2018, International Monetary Fund*, Database updated on 12 April 2017. Accessed on 21 April 2017), mentre per il 2016 è collocata in venticinquesima posizione (*World Economic Outlook Database, January 2018, International Monetary Fund*, Database updated on 12 April 2017. Accessed on 21 April 2017).

¹⁷ Si veda: Database AMECO – Commissione Europea; http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm. Relativamente al tasso di crescita, è interessante rilevare come proprio in coincidenza dell'avvento della crisi globale del 2008 l'Italia abbia fatto registrare valori in forte calo: -0,1 (2008), -6,3 (2009); i valori relativi agli anni successivi al tracollo finanziario dimostrano una lenta e costante ripresa (ad eccezione della successiva stagnazione per il triennio 2012-2014), pur non avendo mai più eguagliato o superato i valori relativi ai tassi di crescita del periodo precedente al 2008: 1 (2010), 0,4 (2011), -2,5 (2012), -1,9 (2013), 0,1 (2014), 0,9 (2015), 1,1 (2016), 1,6 (2017).

¹⁸ Si veda: Deuda Pública de España en tiempo real, deuda-publica-espana.com

de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria sostenía que la corrupción costaba unos 40 millones de euros anuales a los ciudadanos, a precios constantes de 2008. La actualización de esta cifra seguramente sería superior, [...]. Por otra parte, según datos del mismo año del informe del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), el fraude y la evasión fiscal suponen una pérdida total de 90 millones de euros anuales para el Estado¹⁹» (Pascual, 2016).

In questo nuovo contesto finanziario di crisi, la connessione tra corruzione ed economia si è rafforzata progressivamente e si sono create condizioni favorevoli alla proliferazione del fenomeno: per tale ragione risulta difficile distinguere le performance finanziarie oneste da quelle corrotte (Torres Lopez, 2006). Nell'ultimo decennio infatti, sempre più imprese hanno ricorso alla costituzione di fondi neri per evitare indebitamenti e procurarsi agganci politici, e sempre più commercianti hanno evaso il fisco per fronteggiare il costante aumento del regime di tassazione ed evitare di essere schiacciati dalla concorrenza di larga scala, con il risultato di aggregare sempre meno risorse pubbliche statali destinate al sostentamento dei vari settori della vita pubblica, i quali come in Italia hanno sofferto per primi del peso economico della corruzione.

In Spagna gli effetti a catena innescati dalla corruzione economica non sono dissimili da quelli presenti in Italia e in Grecia, ma oltre a questi, vi è la presenza di un fenomeno esclusivo di questo Paese: l'urbanizzazione come risultante della gestione corrotta delle risorse economiche pubbliche e private. L'accumulo di fondi neri nei paradisi fiscali e la necessità di riciclare tangenti hanno favorito sempre maggiori investimenti immobiliari ad opera delle entità sia pubbliche che private: si pensi che negli ultimi 15 anni il 50% delle terre edificabili sull'intero territorio nazionale è stato acquisito dalle istituzioni finanziarie ed il volume di affari nel settore immobiliare in Spagna non ha eguali in nessun Paese dell'Unione europea, tanto che si legge in un articolo di *El mundo* riferito al solo primo trimestre del 2013, che «*los cinco grandes bancos españoles venden 32.971 inmuebles hasta junio*²⁰» (Ollero, Leal, 2013). In Spagna le banche e gli istituti di credito sia nazionali che esteri gestiscono un'enorme quantità di beni immobili, frutto sia di un

¹⁹ Pascual, M.: «uno studio del 2013 dell'Università de Las Palmas di Gran Canaria sosteneva che la corruzione costava annualmente 40 milioni di euro ai cittadini, a prezzi costanti dal 2008. L'aggiornamento di tale cifra sarebbe sicuramente superiore [...]. Dall'altro lato, secondo i dati relativi allo stesso anno riportati dal report del Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (Gestha), frode ed evasione fiscale causano una perdita totale di 90 milioni di euro annuali per lo Stato».

²⁰ Ollero, D., Leal, J. F.: «le cinque grandi banche spagnole vendono 32.971 immobili fino a giugno».

sistema economico legale al collasso (in primo luogo le ipoteche ed i pignoramenti sui beni dei cittadini che non riescono a saldare i loro debiti), sia di investimenti che risultano dalle operazioni illegali; ne consegue che le banche hanno acquisito maggiori risorse finanziarie, e dunque maggiore capacità di influire sulla vita sociale e politica del paese. Emblematici in tal senso, sono: il caso della *Caixa Catalunya* (2013) che ha coinvolto il suo ex direttore generale Adolf Todó ed il suo ex presidente Narcís Serra, Vicepresidente del *Gobierno de España* dal 1991 al 1995 e sindaco di Barcellona dal 1979 al 1982, accusati di aver amministrato in modo poco trasparente le risorse finanziarie dell'istituto di credito ed essersi appropriati di grandi somme di denaro attraverso operazioni illegali²¹ (Miravittlas, 2013; Rodríguez, 2014); il caso *Tarjetas opacas* o Visa Black della Caja Madrid (2014), sotto le presidenze di Miguel Blesa e Rodrigo Rato, quest'ultimo Vicepresidente del *Gobierno de España* dal 1996 al 2004 e *Ministro de Economía* dal 2000 al 2004, accusati di dirigere una rete composta da più di 70 consiglieri dell'amministrazione della banca, e di possedere ciascuno fino a 50.000 euro di fondi neri su carte di credito altrettanto svincolate dal fisco e dunque irrintracciabili (Carreño, 2013); il caso Jordi Pujol (2014), politico catalano che ha confessato di aver rubato una enorme quantità di denaro pubblico (circa 4 milioni di euro) ed averlo occultato in alcuni paradisi fiscali, o presumibilmente ad Andorra (Miravittlas, 2013).

6. Conclusioni. Cultura e corruzione mediterranea nel seennio 2014-2020

L'opinione pubblica spagnola ha conosciuto il fenomeno della corruzione con ritardo rispetto all'Italia (già informata a partire dall'era Tangentopoli). È afferabile, inoltre, che la crisi finanziaria globale ha minato in Spagna e in Italia più che altrove il sistema economico, con un conseguente effetto di trasferimento dei beni dalle fasce sociali inferiori a quelle superiori: ipoteche e pignoramenti hanno legittimato gli istituti creditizi ad appropriarsi di sempre maggiori capitali, concentrando nelle loro mani un potere sociale che ha influenzato in modo crescente il controllo della classe politico-affaristica dei colletti bianchi. A una simile condizione di rafforzamento di tale categoria di soggetti si accompagna poi la scarsa assistenza dello Stato al sistema economico: in Italia come in Spagna la qualità della *governance* risulta essere inferiore rispetto a quella degli altri paesi europei, e tale

²¹Rodríguez, P. (2014). Narcís Serra y los cuarenta imputados por subirse el sueldo en Catalunya Caixa». *Catalunyaplural.cat*, Barcelona.

condizione porta a due risultati. Da un lato, essa rallenta notevolmente il funzionamento della vita pubblica nella sua concezione specifica di *efficienza della burocrazia* e di *qualità dei servizi offerti* dalla pubblica amministrazione, essendo infatti dimostrato che la *qualità del sistema legale* (caratteristica fondamentale per una buona governance), influenza l'impatto dell'evasione fiscale sulle difficoltà di accesso al credito da parte delle imprese (Giombini, Teobaldelli, Schneider, 2018). Dall'altro lato, invece, tale condizione grava sulla salvaguardia e sul mantenimento di un buon livello di salute del sistema economico, dall'altro. Relativamente a tale ultima problematica ed in riferimento alla gestione economica dei fondi di sviluppo europei da parte dei due Paesi, appare pertanto evidente la difficoltà di amministrare in maniera trasparente ed efficace tali risorse, con un conseguente pregiudizio rispetto alla possibilità di allinearsi agli standard di crescita "intelligente, sostenibile ed inclusiva" così come previsti all'interno del piano di sviluppo socioeconomico per il biennio 2014-2020. Inoltre, i dati storiografici e quelli evinti dalle analisi relative all'andamento del debito pubblico e del Pil riferiscono che tale situazione di instabilità incoraggia l'evasione fiscale ed aumenta le difficoltà di accesso al credito per le imprese (Giombini, Teobaldelli, 2010), incentivando fortemente l'espansione del raggio di attività da parte della criminalità organizzata (Giombini, Favaretto, 2011) e la sua commistione con il sistema economico legale (Rey, 2018), nonché distorcendo l'uso delle risorse economiche locali da parte delle medie e grandi imprese con il risultato di ostacolare una corretta pianificazione delle strategie di sviluppo internazionale (Barzotto *et al.*, 2014) in conformità ai progetti di sviluppo dell'Eurozona.

Ad una tale condizione di instabilità economica si aggiunge poi una peculiarità che contraddistingue sia l'Italia, sia la Spagna, e contribuisce a "tipizzare" la *corruzione mediterranea*: in tali paesi sono stati gli stessi politici ad appropriarsi dei fondi pubblici attraverso pratiche clientelari ed abusi di potere pubblico. In questo gioco di poteri si è insinuata la corruzione economica: fattore necessario ad ordinare gli equilibri tra la politica, l'alta finanza ed il mercato dei capitali mobili ed immobili di proprietà della popolazione, e giudice occulto dello scambio degli interessi tra i partiti e le banche. È pertanto afferabile che la presenza della pratica della tangente nel rapporto tra politica ed economia ed in un contesto culturale come quello attualmente presente nell'*Europa mediterranea*, ha un forte impatto negativo sui principi democratici e sulla fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e della classe politica, con ripercussioni dirette sui principi del buon governo, del processo elettorale, del principio di legalità e soprattutto del funzionamento dei mercati inteso come buon livello di salute del sistema economico (Nieto, 1997). Inoltre, la pratica tangenziale tipica della *cultura*

mediterranea, corrompendo il sano rapporto tra politica ed economia, distorce l'offerta del lavoro, penalizzando le imprese sane e inibendo nuove iniziative imprenditoriali, riducendo i flussi di investimenti esteri e distorcendo l'allocazione delle risorse pubbliche, le quali verranno distribuite in base a meccanismi non efficienti.

In un tale scenario si evidenzia la necessità, per i due Paesi, di intervenire in tempi rapidi e per mezzo di strategie politiche e sociali efficacemente orientate verso l'aggressione mirata del fenomeno. Fine ultimo di tali azioni sarebbe quello di sovvertire il distorto equilibrio di poteri, tipico della *cultura mediterranea*, generatosi negli ultimi decenni tra le organizzazioni più o meno grandi di soggetti pubblici corrotti appartenenti alle istituzioni politiche e amministrative, da un lato, e i soggetti economici dall'altro.

Riferimenti bibliografici.

AA. VV. (1995). *The Corruption Perceptions Index was first launched in 1995, when Transparency International was two years old*. Berlin, Transparency International.

AA. VV. (2014). *Cifras de la corrupción en España: 1.700 causas, más de 500 imputados y sólo 20 en prisión*. Huffington post.

Allum, F., Colletti, A. (2015). *Politica e mafia vent'anni dopo Tangentopoli*. Lavoro Culturale, 2015. Web: <http://www.lavoroculturale.org/tangentopoli/>

Autieri, D. (2013). *Il Saccheggio: ecco gli stipendi pubblici che indignano l'Italia*. Roma, Castelvecechi editore.

Arnone, M., Iliopoulos, I. (2005). *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*. Milano, Vita e pensiero, collana economia e ricerche.

Banca Mondiale, *World Bank*, Prodotto Interno Lordo italiano e spagnolo (2006-2017); <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.PP.CD&country=ITA>

Barzotto, M., Corò, G., Volpe, M. (2014). Apertura internazionale e risorse economiche locali. Un'indagine sul radicamento territoriale di imprese multinazionali, *Argomenti*, 42, 31-53.

Blij, H., J., (1984). *Geografia*, Bologna, Zanichelli.

Carreño, B. (2013). Los consejeros de Caja Madrid tenían tarjetas de crédito en 'negro' de hasta 50.000 euros al año. *EL Diario*, Madrid; https://www.eldiario.es/economia/consejeros-Caja-Madrid-tarjetas-limites_0_206830123.html [Consultato: 21 ottobre 2017].

Ciccarello, E. (2015). Corruzione in Italia, ecco perché non costa 60 miliardi l'anno, ma forse 100. *IlFattoQuotidiano*, Milano. [Consultato: 7 novembre 2017].

Davigo, P., Mannozi, D. (2007). *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*. Roma-Bari, Laterza.

De Luca, D. (2014). La bufala dei 60 miliardi di euro di corruzione in Italia. *Il Post*, Milano. <https://www.ilpost.it/davidedeluca/2014/02/03/la-bufala-dei-60-miliardi-euro-corruzione/> [Consultato: 8 novembre 2017]

Del Monte, A., Papagni, E. (2007). The determinants of corruption in Italy: Regional panel data analysis, *European Journal of Political Economy*, 23, 79-96.

European Commission (2009-2014). *Standards Eurobarometers* 71/2009, 72/2009, 73/2010, 74/2010, 75/2011, 76/2011, 77/2012, 78/2012, 79/2013, 80/2013, 81/2014, 82/2014;

- (2006-2014). *Special Surveys Eurobarometers 245/2006, 291/2008, 325/2009, 374/2012, 397/2014*, Strasburgo, Consiglio d'Europa; http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ [Consultato: 30 ottobre 2017].
- European Commission (2014). *Relazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, Relazione della commissione sulla lotta alla corruzione*. Bruxelles, Consiglio d'Europa.
- European Commission (2015). *Fondi strutturali e di investimento Europei 2014-2020: testi e commenti ufficiali*. Bruxelles, Consiglio d'Europa.
- Fabietti, U. (2015). *Elementi di antropologia culturale*. Milano, Mondadori.
- Fadda, S. (2016). Labour coefficients reduction and working time reduction, *Argomenti*, 4, 67-87. Doi: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.557>.
- Fiorino, N., Galli, E. (2013). *La corruzione in Italia*. Bologna, Il Mulino.
- Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, Ottobre 2013.
- Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, Aprile 2014.
- Fondo Monetario Internazionale, World Economic Outlook Database, Gennaio 2018. Per i dati relativi alla ricerca consultati nei Database, si veda: <https://www.imf.org>.
- Giombini, G., Favaretto, F. (2011). Crisi Economica, Criminalità e Vincoli di Liquidità delle Imprese, *Argomenti*, 31, 107-141. Doi: 10.3280/ARG2011-031004.
- Giombini, G., Teobaldelli, D. (2010). L'impatto dell'evasione fiscale e della qualità del sistema legale sulla difficoltà di accesso al credito, *The Journal of the Italian Economic Association-Rivista Italiana degli Economisti*, 2, 143-168.
- Giombini, G., Teobaldelli, D., Schneider, F. (2018). Interaction effect of tax evasion and legal system inefficiency on firms' financial constraints, *International Review of Economics & Finance*, 55, C, 1-20.
- Garzonio, M., Vitale, M. (2010). *Corruzione, Malattia sociale che distrugge competitività, civiltà, Costituzione e carità*, Bologna, Il pane quotidiano.
- Guarino, M. (2010). *Ladri di Stato. Storie di malaffare, arricchimenti illeciti e tangenti*, Bari, Edizioni Dedalo.
- Guidoni, C. (2016). La leggenda dei 60 miliardi, stima falsa che tutti citano. *Il Sole 24 ore*, Milano. [Consultato: 21 settembre 2017].
- Lazaro, J. M. (2005). Comienza en la Audiencia de Madrid el juicio del 'caso Ave'. *El Pais*, Madrid. [Consultato: 13 settembre 2017].
- Lucchese, M., Nascia, L., Pianta, M. (2016). Una politica industriale e tecnologica per l'Italia, *Argomenti*, 4, 25-50. Doi: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.568>.
- Malem Seña, J. F. (2002). *La corrupción: aspectos eticos, economicos, politicos y juridicos*, Barcelona, Gedisa.
- Marra, C., Turcio, S. (2016). Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano, *Argomenti*, 4, 89-134. Doi: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.524>
- Manresa, A. (1996). El fiscal centra los indicios criminales del 'caso Sóller' en el PP y la fundación privada de Cañellas. *El Pais*, Madrid. [Consultato: 4 settembre 2017].
- Miravitllas, R. (2013). *La Conjura de los corruptos: la España indecente*, Barcelona, Ma non troppo editorial.
- Nieto, A. (1997). *La corrupción en la España democrática*. Barcelona, Ariel.
- Ollero, D., Leal, J. F. (2013). Los cinco grandes bancos españoles venden 32.971 inmuebles hasta junio. *El Mundo*, Madrid. [Consultato: 21 giugno 2017].
- Pascual, M. (2016). Sin corrupción ni fraude fiscal, España no tendría déficit. *La Vanguardia*, Barcelona. [Consultato: 13 agosto 2017].
- Penelope, N. (2011). *Soldi Rubati. Corruzione, criminalità, truffe, crac, evasione fiscale, sottraggono ai cittadini centinaia di milioni ogni anno e la possibilità di vivere in un paese migliore*, Milano, Ponte delle Grazie Editore.

- Peral, M. (2013). Andalucía es la autonomía con más casos de corrupción. *El Mundo*, Madrid. [Consultato: 27 giugno 2017].
- Perusset, M. (2006). *Contrabando y sociedad en el Río de la Plata colonial*, Buenos Aires, Dunken Editorial.
- Rey, G. M. (2018). Interazioni fra economia criminale e economia legale, *Argomenti*, 10, 5-30, DOI: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.1794>.
- Rodriguez, P. (2014). Narcís Serra y los cuarenta imputados por subirse el sueldo en Catalunya Caixa. *El Diario*, Madrid. [Consultato: 12 luglio 2017].
- Saccoccia, M., Abéla, J. A. (2017). La Tangente: corruzione, economia e politica in Italia e Spagna, *Argomenti*, 6, 43-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.14276/1971-8357.584>.
- Sollima, S. (2015). *Suburra*, Roma, Cattleya-Rai Cinema, 135 min.
- Teodoro, E. (2015). *Corrupción en España: los tapos sucios*, Barcelona, Autor-editor.
- Torres Lopez, J. (2006). España: Corrupción y criminalidad económica, *Ganas de escribir*, Málaga. Página Web di Juan Torres López, 145.
- Transparency International España. *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*, Madrid, Transparency International, 2012. Web: <http://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/> [Consultato: 16 aprile 2017].
- Vannucci, A. (2012). *Atlante della corruzione*, Prato, Gruppo Abele Editore.
- Vicens Vives, J. (1974). *Conyuntura economica y reformismo burgués*. Barcelona, Ariel.

With Members and For Members? A Theoretical Analysis of Mutuality in Co-operatives, its Evolution and Re-Formulation through Italian Community Co-ops

Di Michele Bianchi*****

Abstract

Since the 19th century co-operatives have operated for their members' prosperity by promoting economic activities in different fields. This paper seeks to analyse how community co-ops are modifying the traditional co-op structure in order to address new social issues. why do these co-ops also work for non-members? How does this modify mutuality? Which reasons can explain this phenomenon? Community co-operatives are renewing the co-operation model by surpassing the classic mutualistic structure to one which also pays attention to outcomes for the entire community.

Keywords: Co-operative, Community, Mutuality.

JEL classification: I39 P13

Con i soci e per i soci? Un'analisi teorica della mutualità nelle cooperative, la sua evoluzione e riformulazione attraverso le cooperative di comunità italiane

Sommario

Sin dal 19esimo secolo, le cooperative hanno operato per promuovere il benessere dei loro soci attraverso attività economiche in diversi settori. Questo lavoro s'interroga su come le cooperative di comunità ridiscutono la struttura cooperativa al fine di rispondere a questi nuovi bisogni. La cooperativa di comunità sta riformando il concetto di mutualità? In che modo? Le cooperative di comunità stanno rinnovando il modello cooperativo sorpassando il classico concetto di mutualità ampliando la platea d'interessati a tutti i residenti delle comunità.

Parole chiave: Cooperativa, Comunità, Mutualità.

Classificazione JEL: I39 P13

***** Dipartimento di Economia, Società e Politica, Università di Urbino Carlo Bo. E-mail: m.bianchi13@campus.uniurb.it.

Introduction

Since their appearance in the 19th century, co-ops have aggregated people who share the same needs and common interests, despite having limited resources, through democratic process; these economic organisations are radically opposite to the classical interpretation of the capitalist firm where the owner provides assets and pays the work force (Borzaga & Tortia, 2004. Casale, 2005. Zamagni, 2005). The main peculiarity of co-ops is the benefit that this aggregation generates for members; they do not maximise profit on capital invested, but rather use collective resources to foster benefit among members by means of their collective action inside a co-operative structure; creating so-called “mutuality” (Sapelli, 1998; Borzaga & Tortia, 2004; Zamagni, 2005). Investment in a co-op, in terms of work and capital, means a commitment of personal interest for all members’ benefit. Mutuality is the exchange between a co-op and its members; the latter provide the organisation with resources for business implementation, and the former rewards members with benefits, such as secure job positions, better conditions and/or goods and services at affordable prices.

Although there have been many relevant economic analyses, this distinctive feature of mutuality is often underestimated and poorly defined (Casale, 2005. Jossa, 2005. Zamagni & Zamagni, 2008). Notwithstanding this lack of clarity, co-operatives have prospered thanks to the principle of mutual exchange: a co-operative brings together people to maximise each member’s effort in a productive system capable of guaranteeing enhanced benefit in contrast to economic relations inside traditional capitalistic firms (Earle, 1986; Zangheri *et al.*, 1987; Jossa, 2008).

During recent years, the co-operative movement has been witnessing a new interpretation of the co-op model; the innovation consists of increased stakeholder participation and, consequently, the expansion of mutuality toward non-members. This key innovation, with particular regard to the Italian context, is the development of community co-operatives that aim to foster socio-economic development among all citizens of a specific community (Euricse, 2016; Irecoop, 2016).

Such evolution raises questions about the co-operative model; why do these co-ops also work for non-members? How does this modify mutuality? Which reasons can explain this phenomenon?

The paper aims to analyse the evolution of co-operatives in Italy and suggest an answer to these questions. Mutuality is changing because society requires a new commitment to the co-operative model for the improvement of local socio-economic conditions through sustainable and participatory development. The social role of co-operatives is not static; it is in continual

change and its position varies depending on social input and economic necessity. The recent years of economic crisis and the new pattern of social participation have re-shaped co-operative aims and objectives bringing about the promotion of a multi-stakeholder involvement in local development.

In order to debate this interpretation, the paper provides an analytic framework concerning the position of co-operatives in relation to the macroeconomic system, which tends towards either a “*reactive*” or “*integrated*” model. In the second part, the framework is used to interpret the historical evolution of the Italian co-operative movement as well as social and economic reasons behind the expansion of mutuality in recent years. The third part presents the emerging ‘community co-op’ phenomenon with explanations as to why it is renewing the social function of cooperatives and re-shaping of mutuality in response to new socio-economic needs. In conclusion, the analysis points out available literature surrounding this phenomenon which provides a theory that interrelates solidarity issues, the nature of assets and a renovated social role of mutuality in co-operatives.

1. Definition of Co-ops: Mutuality and tensions between reaction and integration to capitalist system

«Co-operatives are businesses owned and run by and for their members. Whether the members are the customers, employees or residents they have an equal say in what the business does and a share in the profits.» (ICA, 1995)

In 1995, the Co-operative Alliance provided the above definition of the co-op model, completing it with a set of principles that guide co-ops’ activities and delineate the structure of cooperative organisations. The multi-ownership model is the basic element of a co-op; the decision-making process mainly expresses the democratic nature of a cooperative: members elect managers and take key decisions about the organisation through the system “*one member one vote*”. This structure embeds values such as reciprocal trust and collaboration. People come together either for the same scope, for new job creation, for the purchase of affordable goods and services, or for shared values such as collaboration and reciprocity rather than exploitation among agents (Ostrom, 2012. Sacconi & Ottone, 2015). These relations between members and co-ops are the essence of co-operation and recognize the concept of mutuality.

Mutuality is defined as an exchange of material resources and benefits that allow further improvement of socio-economic conditions (Casale,

2005). As Sapelli (1998) points out, in traditional firms capital-owners control management and have the right to decide on business strategic choices. Co-operatives reform this idea by introducing collective ownership: members, who in most cases are both owners and workers are not motivated by profit maximization on capital invested but rather by their interest to participate in enterprise for other reasons such as better job positions compared with traditional markets. Table 1 shows various examples of different mutual forms where members work in their own interest instead of for a third-party.

Tab. 1 - Co-op Forms and Mutuality Benefits

<i>Co-op Forms</i>	<i>Mutuality Benefits</i>
Worker Co-op	Better Job Conditions
Consumer Co-op	Quality Goods for Affordable Prices
Producer Co-op	Economies of Scale & Higher Earnings
Energy Co-op	Sustainable Production & Lower Costs

A further advantage is the possibility to utilize co-operatives for producing goods and services with affordable prices. In many cases, if products are sold at market price they probably won't allow the firm to remain viable according to traditional market laws; co-operatives are able to produce goods and services at lower prices than other firms because they do not pursue profit but rather members' interest which is an additional aspect of mutuality (Borzaga & Tortia, 2009; Vieta & Lionais, 2015)

Mutuality happens when all members work together for their own interest and the opportunity to collaborate with others, because in certain situations a sole individual cannot start-up an enterprise by himself due to either scarcity of resources or a non-profitable market. The union of interests with the interrelated productivity of collaboration creates benefit for all participants (Zamagni, 2005).

Thus, mutuality represents the amount of beneficial exchanges that occur between a co-op and its members which are only made possible inside a formal productive structure with all members participating towards common objectives. Members make their resources available not for profit maximisation, but to derive the various benefits ensuing from co-operative activities.

This explains why co-ops were largely diffused in the 19th century; despite the poor resources of masses of workers, co-operatives improved their conditions. At that time, a co-operative firm was intended as a means to reform and overturn capitalist society; social forces, which would serve as a background for Marxist parties, saw co-operatives as a way to positively react to exploitation and fight back against the dominant bourgeoisie. Furthermore, conservative and liberal theorists were also interested in this new productive model which they hypothesized as a possible peaceful way of integrating bottom-up forces into a more reformist movement thereby attenuating capitalism's negative effects without destroying it. It is possible to interpret these positions as being part of a “*reactive*” and “*integrative*” model. These constitute the framework by which it is possible to analyse the evolution of co-operatives and can explain why mutualism is currently changing.

The reactive model assumes that co-operatives are the answer to multiple failures of traditional markets by compensating what the latter cannot achieve; many authors have indeed debated the function of co-operatives in this sense. Marx (1868) theorises an economic system based on co-operative firms where workers manage and empower themselves, rather than be exploited by capitalistic classes. Robert Owen (1771-1858) theorised a new and more communitarian society and saw cooperatives as a way to reform it. Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), one of the main fathers of the cooperative movement, points out the expression “*destruam et aedificabo*” concerning the destruction of private property in order to build a socialist society which is more accessible to all. Private means of production only generate conflict between the bourgeois and working classes. Cooperatives can realise a “*mutual society*” which is a mediation between economic liberalism and the socialist state. During the second half of the 19th century, the nascent Italian socialist movement influenced the development of co-op's by adopting the collective firm model into the general political movement for better working conditions. The Italian Socialist Andrea Costa made a huge commitment to support new worker and consumer co-ops in order to imprint a strong socialist spirit on these new initiatives. According to his idea, co-operatives can emancipate workers from capitalist exploitation, foster solidarity and educate new generations to resist capitalist power (Zangheri *et al.*, 1987). This position constitutes the main ideological link between Marxist parties and co-ops in Italian history, even if during the second half of the 20th century political forces modified their approach.

The reactive model sees co-operatives as firms which operate in an economic niche instead of being major market players and can also be a

solution to market failure (Hansmann, 1996) because they are “*different and inferior*” enterprises. Co-operatives are different from traditional businesses because they pursue the maximisation of members’ average incomes as opposed to maximum profit on capital. Two elements determine the maximization of members’ average incomes: the “*smaller dimensions*” of co-ops which permit a larger sharing of profits, and under-investment in the firm due to the “*shorter economic horizon*” of each member. If the median member permanence in the firm is less than the time required to earn profit on the investment, the worker will not put more money in the co-op. In a capitalist firm, the median member can sell their shares which provide an immediate financial reward (Ward, 1958). In addition, Spear (2000) identifies co-ops as a “*reactive*” model owing to their capacity to respond to market failure thanks to their social values. Co-ops are non-profit organisations that respond to social needs and such a structure prevents profit redistribution among its members and demonstrates primary concern for members’ issues rather than profits. Co-ops can boast advantages in terms of health, education and welfare markets compared to traditional enterprises because they are able to propose lower prices on account of their mission, their members values, and the lower costs generated by their structure.

Tab. 2 - “*Reactive*” & “*Integrate*” model.

<i>Model</i>	<i>Reactive</i>	<i>Integrate</i>
Authors	Marx, Costa, Ward, Hansmann & Spear	J.S. Mill, Luzzatti, Mazzini, Bonfanti & Sapelli
Period	Middle 19 th & Recent Years	20 th Century
Co-op’s role	Marginal in economic niches	Central as other traditional firms
Social Class	Working class	Middle class
Aim	Produce goods and services for needs’ satisfaction, not for profit maximisation	Mitigate competition with big firms, industrial growth

The second approach termed “*integrative*”, looks at the cooperative as being at the forefront of production models. Such theories view co-ops as being integrated in the capitalist system for the self-realisation of members, as opposed to the sole production of goods and services. Co-ops can operate as traditional firms, produce relevant outputs and stay in the market. J.S. Mill in *Principles of Political Economy* (1852) maintains that a society where a superior commands and employees silently submit should no longer exist.

This new production model promotes collective worker ownership and the election of managers. It is possible to consider Mazzini's theories on cooperation in this respect, as he believed in collaboration between classes and the coexistence of labour and capital. According to Mazzini, the creation of cooperatives was part of a broader reform of society where people collaborate in a non-antagonistic spirit (Earle, 1986). At the end of the 19th century, Luigi Luzzatti, who was considered by Mazzini as one of the fathers of the Italian co-operatives, pointed out the role of social mitigation performed by co-op firms. He did not agree with the vision of co-ops representing means for social class struggles; on the contrary, he considered co-ops as being the perfect instrument to maximise the scarce resources of small bourgeois pockets to create an alliance between workforce and capital with the objective of fostering social peace (Luzzatti, ed. 1957). In 1844, the Rochdale Society of Equitable Pioneers, which was the first model of a consumers' cooperative, conciliated cooperative principles with market dynamics. The main innovations were the redistribution of profits among the members and democratic management based on the principle of "*one member one vote*". Bonfanti & Sapelli (1981) considered "*integrative*" cooperation as a way for the middle bourgeoisie to mitigate competition with big firms and integrate their small businesses into the system.

This theoretical framework, which indicates the position and role of co-operative in the social and economic system, can explain how co-operatives have evolved over the decades. This analysis is relevant because it shows how mutuality was fundamental at the beginning of the co-operative movement but then gave way to gradual changes which led the movement to abandon a reactive position in favour of a more integrated approach, which allowed for further economic stability at the expense of internal mutuality. Next paragraph explains how and why co-operatives have evolved before de-mutualisation and then they have reacted to recent economic crisis.

2. Roots and History of Italian Co-operative Movement

The co-operative movement in this country is one of the most important in Europe and the work of Italian co-operators is appreciated worldwide (Earle, 1986. Michie *et al.*, 2017). The appearance of community co-ops in this country is not casual; a brief historical analysis of the Italian cooperation movement highlights the cultural elements that constitute the backdrop of community co-ops in Italy. Moreover, available literature on the history of Italian co-operatives highlights a return to many original features which are more directed towards community satisfaction rather than profit

maximisation. This evolution demonstrates a return to the “*reactive*” model in order to face the dramatic socio-economic changes affecting local communities. The about turn is a reaction to economic system failures and the necessity for new social and economic resources which explain the expansion of mutuality.

At the beginning, co-operatives arose in economic niches as a way to elevate tragic conditions of lower classes. The birth of co-operatives was an attempt to create organisations for the achievement of economic objectives (affordable goods prices or better job positions) and not only for social assistance as was the case in mutual societies. In the 19th century, in Turin, the first co-operatives were an attempt to evolve mutual society schemes. Moreover, the political conditions in the Kingdom of Italy shaped the breeding ground for self-help worker societies and subsequently for co-operatives (Zangheri *et al.*, 1979. Earle, 1986. Ianes, 2013). The Rochdale formula was greatly diffused in this area for the management of food stores. Other European experiences also influenced the Italian co-operative movement; nevertheless, the Italian co-operators contributed to the implementation of different co-operative models.

A well-known experience occurred in the Emilia-Romagna region, one of the most cooperative areas in Italy. During the 1880s, an economic crisis due to the lower prices of American wheat caused high rates of unemployment and subsequent social problems. It was during this period that the co-operative movement formulated an innovative solution known as agricultural day labourers’ cooperatives. In 1883 in Ravenna, Nullo Baldini, one of the socialist fathers of the cooperative movement, founded the *Associazione Generale degli Operai Braccianti* (General Association of Day Labourers) that employed 303 people. The main difference with producers’ co-operatives was the members’ social status who were neither small farmers nor employees, but day labourers representing the most fragile category in the job market. These cooperatives operated land reclamation schemes and built infrastructure, labour that requires thousands of workers. This innovative formulation allowed for the employment of huge numbers of workers who were rescued from miserable conditions as day labourers in the farming sector. They became worker-members of these co-ops which ensured permanent employment, safe conditions and better wages.

After the Second World War, the “*euphoria for cooperatives*” spread cooperative values throughout the whole country. In 1951, the first general census counted 13,658 cooperatives (Degl’Innocenti, 1981). In the following decades, the Italian co-operative movement acquired more relevance in the political-economic landscape. A key watershed was the 1960s and 1970s when the movement took consciousness of its potentiality; this corresponded

to a drastic change in the cooperative approach to economic development. A terrific shift from the “*reactive*” to the “*integrative*” economic model, in other words, from a residual role in the economic system to compensate market failure to a role of strong integration in the economic system (Zangheri *et al.*, 1987).

Greater involvement between the co-op movement and political parties is the reason for this shift; there have always been strong bonds between the co-operative world and political parties, especially with the right wing Christian Democracy (CD), and left wing Communist and Socialist parties. These connections can be traced back to the 1880s and have always influenced the role of co-operation in society. Political forces sustained co-ops in order to expand their voter pool and have maintained a stable connection with this growing economic sector; in this way, co-ops have ensured a profitable collaboration with political power which has supported co-ops through legal recognition, favourable public contracts and representation in parliament.

Clearly, the CD promoted a more integrative idea of co-ops in the economic system, whereas Marxist parties supported the idea of co-ops being reactive organisations against capitalism. From the 1960s, the two Marxist parties were more open to the integrative approach. They theorised a new role for cooperatives, from collectivism to the development of small entrepreneurship. The aim was to support the working class and the small bourgeoisie against the power of big monopolies and provide them with adequate support to develop their own means of production and consumer strength. (Zangheri *et al.*, 1987. Earle, 1986. Fabbri, 1995. Ianes, 2013).

From that moment on, the cooperative movement began a steady growth in terms of incomes, organisations, job positions and political-economic relevance. The occasion for significant growth and consolidation of the position of co-operatives in the national economic system led leaders to consider an improved managerial approach to business planning and the expansion of a co-operative presence in other sectors. Life-style modernisation and general economic growth imposed the necessary renovation of co-ops to avoid inevitable marginalization (Sapelli, 1998; Zamagni *et al.*, 2004). The steady increase of members and clients led to the de-mutualisation of co-operatives which became more focused on ensuring higher volumes of revenue and income through new managerial approaches adopted from traditional capitalist firms, and a decrease in members’ participation and democratic process (Battilani & Schröter, 2013).

Table 3 presents the main figure of this growth; the column labelled “*Social Co-operatives*” reports statistics from the first national census. Social co-ops only appeared in the late 1980s and were officially recognised in

1991; the 2011 census was the first to acknowledge this format. Nowadays, the co-operative movement has a massive share in the Italian economy representing 8% of GDP and acting as an ordinary economic stakeholder able to ask for better prospects from the government.

Tab. 3 - Evolution of cooperation in Italy.

	<i>Agriculture</i>	<i>Building</i>	<i>Manufacture</i>	<i>Commerce</i>	<i>Third Sector Activities</i>	<i>Social Co-operative</i>	<i>Total</i>
Co-ops 1971	994	768	3,558	2,718	2,706	/	10,744
Workers 1971	32,660	32,168	44,213	25,386	73,050	/	207,477
Co-ops 1981	1,662	2,138	6,170	3,475	6,455	/	19,900
Workers 1981	33,795	58,811	90,355	44,078	135,396	/	362,435
Co-ops 1991	3,411	10,878	6,183	3,553	25,874	/	49,899
Workers 1991	36,136	67,798	85,369	74,047	604,117	/	867,467
Co-ops 2001	3,116	10,878	5,319	3,553	25,853	5,511	47,719
Workers 2001	36,917	57,796	85,815	74,047	531,517	173,012	959,104
Co-ops 2011	3,932	9,245	3,809	3,369	26,464	11,264	58,083
Workers 2011	22,956	39,088	57,796	88,173	220,221	320,513	1,123,762

Source: Italian Institute for Statistics (Istat).

The recent economic crisis has not disturbed the cooperative sector; indeed, the Third Report on Italian Cooperation, edited by the European Research Institute on Cooperative and Social Enterprise (Euricse) analysed the economic trends of 28,000 co-ops during the crisis years and reported that between 2008 and 2013, the sample showed a countertrend growth rate compared to the rest of the Italian economy increasing by more than 14% in terms of production. Co-ops chose an opposite strategy compared to traditional business, meaning that they invested the majority of income generated in the workforce which not only saved jobs but also increased wages with a consequent reduction in annual financial results. Co-ops increased income distribution to workers from 18.8% in 2008 to 20% in 2013 and decreased savings on company assets from 0.6% to 0.1%. This implied a significant strategic choice of protecting the workforce and improving productivity rather than firing workers to make savings. In the period 2009-2013, the employment of stable workers witnessed a 10% rise for co-ops compared to a 5% drop in the traditional business sample.

Depedri & Turri (2015) consider these results to be the proof of resilience concerning the cooperative model, demonstrating that it can face social problems thanks to its capability to adsorb these social demands. As showed in the analysis, the co-op model does not respond to an owner's interest in profit maximisation; on the contrary, it works for its members' benefit. Despite this preamble, recent growth is due to the de-mutualisation and strong industrialization of co-operatives. However, the social and political background has exited the co-operative movement in place of a model which supports local groups in sustainable development projects.

The next paragraph focuses on community co-ops and their features, explaining how external mutuality that even serves non-members' benefit, is modifying the co-op's structure along with a new approach by public administration. Bottom-up experiences in many regions are requesting reduced focus on high volume income for co-ops and more focus on local issues and bonds with local regions.

3. Reasons for the emergence of Community Co-ops and the alteration of mutuality

The recent financial crisis and the international recession has encouraged people and social movements to pay more attention to tangible economic activities, sustainable production methods and people's needs as opposed to financial speculation. During these years of crisis, cooperatives have shown their potential as a key economic sector able to respond to challenges with resilience and growth. Notwithstanding this great potential, the cooperative movement needs additional implementation to satisfy the socio-economic necessities of local regions. Community co-operatives are garnering great attention in the academic debate (Demoszi & Zandonai 2007. Legacoop 2011. Bartocci & Picciaia, 2013. Giaccari & Fasiello, 2013. Bandini *et al.*, 2014. Mori, 2014, 2015, 2017. Borzaga & Zandonai 2015. Depedri & Turri 2015. Euricse, 2016. Irecoop, 2016. Tricarico & Zandonai 2018). Nowadays in Italy, no national legislation exists for the regulation of community co-ops, therefore the provision of a general definition is not simple.

Despite the legal vagueness, many common elements are emerging from practices of these new co-operatives. First, it is possible to consider these co-operatives as community-based enterprises (Peredo & Chrismann, 2006; Somerville & McElwee, 2011) because they work with a clear mission toward local communities, involve local stakeholders, and take advantage of local resources and assets (Mori 2014, 2017; Euricse 2016; Irecoop, 2016).

Borzaga & Zandonai (2015) recognise the nature of collective action in these entrepreneurial projects; when contemplating the process that structures community co-ops, many local agents are implicated because the promotion of wellbeing must encompass the widest plethora of citizens.

Community co-operatives are potential key developers of new possibilities in regions affected by low levels of services and economic opportunities. They search connections with the framework around them in order to strengthen business and receive social support (Euricse, 2016; Irecoop, 2016). This wide network with the surrounding environment determines its multi-stakeholdership nature (Borzaga & Sacchetti, 2015; Sacchetti & Tortia, 2015) of community co-operatives, which are ideated and created with local community support. In the case of a community co-op that works in the sector of sustainable tourism, many stakeholders are involved in the renewal of buildings which will serve as future accommodation for visitors to small villages whilst at the same time protecting the environment and promoting local products. People benefit from new job positions, landlords can rent previously derelict properties, and local businesses can sell products to both tourists and the community for the preservation of the environment in and around the village. Other examples are cultural heritage or public nature area preservation; community co-ops can substitute under-financed public authorities that encounter criticism in the context of spending review policies. Community participation can oversee the functioning of the co-operative and implement actions that could improve economic opportunities for people through commons tutelage (Peredo & Chrismann, 2006; Borzaga & Zandonia, 2015). Moreover, community co-operatives operate in those territories where economic interest is lower yet community concerns need answers; these co-operatives promote services at a lower price than the traditional market and with a not for profit objective (Mori, 2014, 2017).

Community co-ops do not define themselves by the nature of their services and are an atypical form of co-operation because they serve the community in multiple ways. Present in agriculture, environmental protection, tourism, food services, cultural events, energy production, community co-ops do not operate in a given specific field. They use different economic activities either for the provision of direct benefit to the community (preserving the local environment as main element of the livelihood) or to generate income for community projects (tourism). This business diversity can determine the community co-ops' success because it allows them to have different sources of income. Bartocci & Picciaia (2013) analyse how a community co-op for energy production in southern Italy, the "*Cooperative di Comunità Melpignano*" involves citizens into a

participatory process for the co-production of services (Pestoff, 2012). This work with the community activates local resources and generates positive effects in terms of job positions, green energy and income to finance community empowerment projects.

As any other firm, community co-ops base their business on purchasing assets for the production of goods and services. In this case, the nature of such assets and the acquisition process constitute another innovation that community co-ops are bringing to the debate. Irecoop (2016) highlights the relevance of asset acquisition through agreements with local authorities, private owners or other organisations. The transfer of assets to community co-ops is a vital step in the generative process of these new businesses and normally consist of buildings, cultural patrimonies or services (Bandini *et al.*, 2014. Borzaga & Zandonai, 2015. Irecoop, 2016. Bianchi, 2016. Tricarico & Zandonai, 2018). This marks another difference from the traditional cooperative model whereby community co-ops members invest money to start up an activity as here the major asset contribution is a transfer from either public, in most cases, or the private sector.

Discussion

The historical evolution of the Italian movement can explain the huge reform in the role of co-operatives and its mutuality features. It is possible to perceive eventual tension between the internal aim of member involvement and the development of useful local services versus economic growth possibilities in order to enhance stability and enlarge membership. At certain times, the influence of political decision brings about strategical choices which promote one model over another and govern the role of co-operatives in society. This work shows how this role has a double interpretation and explains the recent emergence of community co-ops in Italy.

Community co-ops mainly operate in market niches and in addition their services are not set up to generate a consistent income stream. Traditional co-operatives still work for members' satisfaction being the main investors in the organisation; however, members have lost momentum of participation and social spirit in their work. Community co-ops are demonstrating that the cooperative model can improve work for people and empower the community. They involve new categories of membership and the acquisition of local assets that are not definable as the sole private property of the co-op.

This aspect supports the thesis that community co-ops are real community enterprises; they base business on external contributions, which

involve other stakeholders, and enlarge internal mutuality to others because assets are not a strict outcome of the collaboration between official members. Traditional co-ops are an aggregation of resources mainly from internal members for their own benefit and use, whereas community co-ops operate more loosely employing local assets characterised by strong community value. The nature of such assets can be either private or public, however the inherent value awarded by the community determines its new status of “community asset” or “local common” (Arena & Iaione, 2012). Citizens then decide to use these assets to generate new income for local projects, and a co-operative represents the best choice in terms of legal structure as it incorporates social values and economic efficiency. The collective process for general wellbeing involves many local agents; this network of collaboration allows for monitoring of co-operators’ work and spreads direct benefit inside the community. The utilisation of community assets empowers the community co-op with an important mission as the particular nature of these assets require the business to be structured in such a way as to be devoted to local common issues.

Community co-op founders identified community requirements which marked a clear difference from traditional co-op projects. Historically, co-op members aggregate themselves in support of common needs that are derived from similar social conditions such as under-paid work, weak purchasing power or small production capacity. Community co-ops enlarge this perspective to the social category of citizenship because they respond to needs for self-organised initiatives with socio-economic development. Their degeneration into a massive production model has led co-ops to lose their original spirit of “*reactive*” organisation in favour of a more structured and vertical system that has decreased not only member affiliation but also connection with regions and, in many cases, even internal mutuality. The more complex structure due to massive industrialisation has enlarged membership at the expense of weakened loyalty to co-ops consenting more free-riding behaviour (Svendsen & Svendsen 2000. Diamantopoulos, 2012, 2013. Lang & Novy 2011. Nilsson *et al.*, 2009, 2012. Vieta, 2014. Vieta & Lionais 2014. Feng *et al.*, 2016).

Community co-op analysis evidences a wider reform in relationships between public and private spheres. Both the tertiary sector and civil society are now strongly involved in the provision of services and new solutions for socio-economic regional development. The recognition of a new partner in the management of public assets requires the enactment of mutuality. Traditional cooperatives have had a key role in the improvement of social conditions through the principle of strong internal mutuality; nevertheless, as Mori (2014) points out, traditional co-ops have always intended that

community benefit would be a secondary and unintentional consequence of the main objective. The Community Co-op expressly declares the local community as the main beneficiary of its work.

The Community Co-op model is seen as the output of different factors, namely the return to a “*reactive*” co-operative approach with innovative public administration features. Communities set up co-ops to combine the direct management of local assets with the efficiency of a company model; public councils are, in this sense, in a difficult situation when it comes to operating directly in their territory. Thus, citizens can self-organise their response to economic crisis and market failure for example the issue of under-investment in marginal areas. Local authorities contribute to these initiatives with local assets that they can no longer administer. The devolution reform is shifting responsibility and assets from public institutions to private organisations with co-ops playing a strategic role in this process as they pursue social and not-for-profit objectives to achieve sustainable development clearly focused on communities. Over the centuries, co-ops have levelled off many social inequalities thus proving the value of the mutuality system (Zangheri *et al.*, 1987. Zamagni *et al.*, 2004. Bagnoli, 2011).

Van Vugt *et al.* (2000) argue, in their social – psychological study on cooperation, that the reason why people collaborate is reciprocal interdependency defined as a mutual exchange that allows members to help each other. The co-op model equally works for the maximisation of each member’s effort and for common benefit made possible through collaboration, which in turn bases its strength on joint efforts for common results. Community co-ops are a key evolution in the co-op model, sharing mutual benefits with non-members based on a common feeling of belonging to a specific community. This innovation definitely proves how the re-modulation of the co-op model strengthens its social role in society and spreads a sense of solidarity among citizens.

This new structure could compromise a co-op’s operations because the traditional structure operates on the principle of internal mutuality, which fulfils the general scope; therefore, official members would not necessarily be predisposed to sharing organisational benefits with non-members. Community cooperatives totally reform this approach as they provide people with services and goods just because they are local citizens. This means that official members need to allow the sharing of benefits deriving from the organisation with others who are not directly involved in the co-op. Though this sense of solidarity can promote the enlargement of mutuality, this element alone cannot explain the entire renovation. Solidarity among co-op members and other citizens can be expressed in other ways such as support

to a specific local project, albeit not representing a common element in all community co-ops. There must be a stronger component that provides a clear affirmation of community mission as the primary objective. I maintain here the idea that asset transfer can be considered the main defining element in the re-formulation of mutuality in Community Co-ops.

The devolution reform is moving responsibilities, services and assets from public institutions to the private sector. The transfer of strategic assets represents the core of the agreement between public institutions and private community sector. The public sphere does not limit its action to the recognition of community co-ops as it goes further in supporting these initiatives by the provision of public assets. This transfer is able to guarantee strategic resources to co-ops and bind them to the renewal of these assets and the provision of common benefits for the community. The co-op model can pursue this mission because its economic nature is oriented toward members' wellness, solidarity and the community as opposed to profits; for these reasons, co-ops provide people with services even if these can be out of their market possibilities (Borzaga & Tortia, 2004). The social agreement that is taking place in the community project is first of all between public institutions and community co-ops. The public authorities devolve assets to the co-ops, but only if they are able to convert their mission into a real commitment toward the community and the main way to generate this impact is through the enlargement of mutuality benefits to non-members. Community co-ops accept this agreement because they can acquire strategic assets for their objectives. Mayors and local authorities involvement during the structuration processes of community co-operative demonstrate this agreement (Euricse, 2016; Irecoop, 2016). Moreover, the social mission indicated by the public sphere can be affordable because the definition of a specific geographical area of competence restricts the pool of beneficiaries.

In conclusion, the analysis presented here points out a relevant change in the traditional structure of the cooperative. The historical and economic examination of the Italian context provides a remarkable case study for the assessment of community co-ops. The re-definition of the mutuality system in these new co-operatives can have future implications in the planning of social and economic policies. This analysis can contribute in the wider debate on the contemporary nature of the co-operative.

An interesting line for future research can investigate the impact of this new formulation of mutuality into the community co-ops in Italy. Is this perceived or not? As explained above this radical change in the mutual benefit might not be welcomed by co-op members. If the community co-operative wants to prosper and have a great influence, it must be able to clarify from inception the new nature of mutuality. For official members it

means the acceptance of benefit sharing also with people who will probably never spend any effort on the co-op but may be entitled to benefit based on community belonging. If co-operators do not have this idea in mind, there could be the risk of future community co-ops that acquire public assets only to serve restricted groups linked with the co-op's founders. This can be a danger for the community sector and keeping in mind this idea from the outset of the Community Co-ops sector can be very useful.

References

- Arena, G., & Iaione, C. (2015). *L'età della Condivisione*. Roma, Carocci.
- Bagnoli, L. (2011). *La funzione sociale della cooperazione*. Roma, Carocci.
- Bandini, F., Medei, R., & Travaglini, C. (2014). Community-based Enterprises in Italy: Definition and Governance Model. In *AMS ACTA, Bologna, ALMA MATER DIGITAL LIBRARY*.
- Bartocci, L., & Picciaia, F. (2013). Le «non profit utilities» tra Stato e mercato: l'esperienza della cooperativa di comunità di Melpignano. *Azienda Pubblica*, 3, 381–402.
- Bianchi, M. (2016). How communities can regenerate urban context. The case study of Hackney Co-operative Developments. Euricse Working paper n°87.
- Bonfante, G., & Sapelli, G. (A c. di). (1981). *Il Movimento cooperativo in Italia: storia e problemi*. Torino, Einaudi.
- Borzaga, C., & Tortia, E. (2004). *Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale* (AICCON Working Paper No. 6–2004). Associazione Italiana per la Cultura della Cooperazione e del Non Profit.
- Borzaga, C., & Zandonai, F. (2009). *Impresa Sociale in Italia*. Roma, Donzelli Editore.
- Casale, F. (2005). *Scambio e mutualità nella società cooperativa*. Milano, Giuffrè.
- DeFilippis, J. (2001). The Myth of Social Capital in Community Development. *Housing Policy Debate*, 12(4), 781–806.
- Degl'Innocenti, M. (1981). Geografia e struttura della cooperazione in Italia. In Sapelli G. " «Il movimento cooperativo in Italia. Storia e problemi.» Torino, Einaudi.
- Demozzi, M., & Zandonai, F. (2007). L'impresa sociale di comunità: processi di sviluppo e modelli organizzativi. In Scaratti G., Zandonai F. «I territori dell'invisibile. Culture e pratiche di impresa sociale.» (pagg. 251–273). Bari-Roma, Laterza.
- Depedri, S., & Turri, S. (2015). Dalla funzione sociale alla cooperativa di comunità: un caso studio per discutere sul flebile confine. *Impresa Sociale*, 5, 65–82.
- Diamantopoulos, M. (2013). The Blueprint Paradox: Can Co-operators Overcome Movement Degeneration to Drive Post-Crisis Recovery? In *Review of International Co-operation*. Manchester: International Co-operative Alliance.
- Diamantopoulos, M. (2012). Breaking out of Co-operation's 'Iron Cage': from Movement Degeneration to Building a Developmental Movement. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 83(2), 199–214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2012.00461.x>
- Earle, J. (1986). *The Italian co-operative movement: a portrait of the Lega nazionale delle cooperative e mutue*. London, Allen & Unwin.
- Euricse. (2015). *Economia cooperativa. Rilevanza, evoluzione e nuove frontiere della cooperazione italiana. Terzo rapporto Euricse*.
- Euricse. (2016). *La cooperazione di comunità. Azioni e politiche per consolidare le*

pratiche e sbloccare il potenziale di imprenditoria comunitaria (Euricse). Trento.

Fabbri, F. (1995). Le origini della cooperazione italiana: tra Mazzini e il socialismo della cattedra. *Ventesimo secolo - Rivista di storia contemporanea*, 14(15), 237–293.

Feng, L., Friis, A., & Nilsson, J. (2016). Social Capital among Members in Grain Marketing Cooperatives of Different Sizes. *Agribusiness*, 32(1), 113–126. <https://doi.org/10.1002/agr.21427>

Giaccarì, F., & Fasiello, R. (2013). La produzione economica in forma cooperativa: le cooperative di comunità. In Guido G., Massari S., «*Lo sviluppo sostenibile*». Milano, Franco Angeli.

Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 9(3), 481–510.

Hansmann, H. (1996). *The Ownership of Enterprise*. Harvard: Harvard University Press.

Ianes, A. (2013). *Introduzione alla storia della cooperazione in Italia (1854-2011): profilo storico-economico e interpretazione*. Soveria Mannelli, Rubbettino.

ICA. (1995). Co-operative Identity, Values and Principles. International Co-operative Alliance, Manchester.

Irecoop. (2016). *Studio di fattibilità per lo sviluppo delle cooperative di comunità*. Bologna: Istituto Regionale Cooperazione - Emilia Romagna.

Jossa, B. (2005). *La teoria economica delle imprese di produzione e la possibile fine del capitalismo*. Torino, Giappichelli.

Jossa, B. (2008). *L'impresa democratica. Un sistema di imprese cooperative come nuovo modo di produzione*. Roma, Carocci.

Lang, R., & Novy, A. (2014). Cooperative Housing and Social Cohesion: The Role of Linking Social Capital. *European Planning Studies*, 22(8), 1744–1764. <https://doi.org/10.1080/09654313.2013.800025>

Legacoop. (2011). Guida alle cooperative di comunità. Legacoop Bologna.

Loury, G. (1977). A Dynamic Theory of Racial Income Differences. In Wallace P. & LaMond A., «*Women, Minorities and Employment Discrimination*». (pagg. 153–188). Heath, MA, Lexington.

Luzzatti, L. (1957). *L'ordine sociale*. Bologna, Zanichelli.

Marx, K. (1864). *The Capital. Volume III*. (1959° ed.). USSR, Institute of Marxism-Leninism.

Michie, J., Borzaga, C., & Blasi, J. R. (2017). *The Oxford handbook of mutual co-operative and co-owned business* (First edition.). Oxford, Oxford University Press.

Mill, J. S. (1998). *Principles of Political Economy*. (2 ed.). Oxford, Oxford University Press.

Mori, P. A. (2014). Community and Cooperation: The Evolution of Cooperatives towards New Models of Citizens' Democratic Participation in Public Services Provision. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85(3), 327–352. <https://doi.org/10.1111/%28ISSN%291467-8292/issues>

Mori, P. A. (2015). Cooperazione di comunità e la partecipazione dei cittadini alla gestione dei servizi pubblici. *Impresa Sociale*, 5, 8–18.

Mori, P. A. (2017). Community Co-operative and Co-operatives providing Public Services. In Michie J., Blasi J., Borzaga C., «*The Oxford Handbook of Mutual. Co-operative, and Co-owned Business*». Oxford, Oxford University Press.

Nilsson, J., Kihlén, A., & Norell, L. (2009). Are Traditional Cooperatives an Endangered Species? About Shrinking Satisfaction, Involvement and Trust. *International Food and Agribusiness Management Review*, 12(4), 23.

Nilsson, J., Svendsen, G. L. H., & Svendsen, G. T. (2012). Are Large and Complex Agricultural Cooperatives Losing Their Social Capital? *Agribusiness*, 28(2), 187–204.

<https://doi.org/10.1002/agr.21285>

Ostrom, E. (2012). *The future of the commons: beyond market failure and government regulations*. London: Institute of Economic Affairs.

Pérotin, V. (2017). Worker Co-operatives. *The Oxford Handbook of Mutual, Co-Operative, and Co-Owned Business*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199684977.013.9>

Pestoff, V. (2012). Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1102–1118. <https://doi.org/10.1007/s11266-012-9308-7>

Reed, M. (1999). Organizational Theorizing: A Historically Contested Terrain. In Cleeg S., Hardy C., «*Studying Organisations: Theory & Method*.» London, SAGE Publications.

Sacchetti, S., & Borzaga, C. (2017). The Foundations of the “Public” Organisation: Strategic Control and the Problem of the Costs of Exclusion. *Euricse WP 98/17*.

Sacconi, L., & Ottone, S. (2015). *Beni Comuni e Cooperazione*. Bologna, Il Mulino.

Spear, R. (2000). The Co-operative Advantage. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 71(4), 507–523. <https://doi.org/10.1111/1467-8292.00151>

Svendsen, G. L. H., & Svendsen, G. T. (2000). Measuring Social Capital: The Danish Co-operative Dairy Movement. *Sociologia Ruralis*, 40(1), 72–86. <https://doi.org/10.1111/1467-9523.00132>

Tricarico, L., & Zandonai, F. (2018). Local Italy. I domini del «settore comunità» in Italia. Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Van Vugt, M., Snyder, M., Tyler, T., & Biel, A. (2000). *Cooperation in modern society: promoting the welfare of communities, states, and organizations*. London, Routledge.

Venturi, C. (2007). Il nuovo volto della società cooperativa. Principi ispiratori e novità introdotte dalla riforma. *Tutto Camere*, 1–57.

Vieta, M. (2014). Learning in Struggle: Argentina’s New Worker Cooperatives as Transformative Learning Organizations. *Industrial Relations*, 69(1), 186–218.

Vieta, M., & Lionais, D. (2015). *Editorial: The Cooperative Advantage for Community Development* (SSRN Scholarly Paper No. ID 2639138). Rochester, NY, Social Science Research Network.

Ward, B. N. (1958). The firm in Illyria; Market syndacalism. *American Economic Review*, 48(4).

Zamagni, S. (2005). Per una teoria economico-civile dell’impresa cooperativa. In Mazzoli E., Zamagni S., «*Verso una nuova teoria economica della cooperazione*.» Bologna, Il Mulino.

Zamagni, S., & Zamagni, V. (2008). *La cooperazione. Tra mercato e democrazia economica*. Bologna, Il Mulino.

Zangheri, R., Galasso, G., & Castronovo, V. (1987). *Storia del movimento cooperativo in Italia: la Lega nazionale delle cooperative e mutue, 1886-1986* (1a ed.--). Torino, G. Einaudi.

Opportunità sulle nuove vie della seta

di Mario Mauri

Sommario

L'articolo tratta il tema delle nuove vie della Seta che consistono in un grandioso progetto della Cina che prevede ingenti investimenti per il collegamento dell'Asia, dell'Africa e dell'Europa. Le ragioni che spingono la Repubblica popolare cinese a sostenere questo progetto sono molteplici; tra queste spiccano la necessità di assicurare uno sbocco alla sovrapproduzione dell'industria cinese, nonché all'assicurarsi un accesso a fonti energetiche relative a nuove fonti non inquinanti in luogo del carbone. Vi è inoltre l'interesse di accedere al Know-how delle imprese occidentali. Da ultimo vi sono ragioni geopolitiche consistenti nella probabile l'estensione del condizionamento economico della Cina con il conseguente accentramento asio-centrico della globalizzazione.

Parole chiave: via della seta, infrastrutture logistiche, globalizzazione.

Classificazione JEL: A10, F13, R49.

Opportunities on the new Silk Roads

Abstract

The article deals with the theme of the new Silk Roads an ambitious Chinese project in connecting of Asia, Africa and Europe that involves huge investments. The initiative, which goes under the name of BRI (Belt and Road Initiative), will involve 65 countries, 4.4 billion people, equal to 63% of the world population, 23,000 billion USD equal to 29% of world GDP. The reasons that push the People's Republic of China to undertake this project are numerous; these include the need to ensure an outlet for the overproduction of Chinese industry, as well as ensuring access to energy sources related to new non-polluting sources in place of coal. Moreover, there is the interest to access the know-how of Western companies. Finally, there are geopolitical reasons that are likely to extend China's economic conditioning with the consequent centralization of globalization Asia-centric.

Keywords: silk route, logistic infrastructures, globalization.

JEL classification: A10, F13, R49.

Introduzione

Affrontare un discorso sulla “via della seta” richiama alla mente, per chi ha avuto l'occasione di percorrerla anche solo per un tratto, immagini favolose di carovane e di antiche civiltà nonché due grandi italiani Marco Polo e Padre Matteo Ricci il cui ricordo non si è ancora spento in Cina. La Via era una vera e propria rotta densa di molteplici significati che, dall'Asia centrale, raggiungeva l'Europa, trasferendo merci, persone e idee destinate ad aprire mercati, ma generare anche importanti contaminazioni culturali. L'attuale versione si presenta assai differente in quanto la BRI Belt and Road Initiative, così viene chiamata la nuova via della seta, o meglio le nuove vie della seta, differiscono per tracciato, tipologia modale ma soprattutto per il fatto di rappresentare imponenti infrastrutture, iniziative non solo logistiche ma finalizzate al collegamento logistico e non solo.

La nuova epopea inizia nel settembre 2013 quando il Presidente cinese Xi Jinping, durante una visita all'Università Nazarbayev in Kazakhstan, ha annunciato l'avvio del progetto “Belt and Road Initiative” - BRI, iniziativa, destinata a diventare non solo l'asse portante della nuova politica commerciale della Repubblica cinese, ma una nuova ipotesi di globalizzazione. Questo piano comporterà la realizzazione di importanti infrastrutture per il collegamento dell'Asia dell'Europa e dell'Africa per mezzo di corridoi sia via terra che via mare. In sostanza si tratta di un colossale progetto economico destinato a coinvolgere 65 Paesi, 4,4 miliardi di persone, pari al 63% della popolazione mondiale, 23.000 miliardi di USD pari al 29% del PIL mondiale.

1. Le grandi direttrici internazionali

Le nuove vie della seta si articoleranno in tre rotte terrestri e due marittime:

A. Rotte terrestri:

1. da Xi'an capoluogo dello Shaanxi (una delle più antiche capitali, nota per il ritrovamento del famoso esercito di terracotta) passando per il Kazakhstan (importante per i giacimenti di idrocarburi) attraverserà la Russia sino a Mosca e quindi terminerà nel Mar Baltico;
2. da Xi'an, traversando il medio oriente, attraverso il Pakistan sino a Islamabad, L'Iran sino a Teheran, la Turchia sino a Istanbul;

3. da Kunming capoluogo dello Yunnan attraverserà il sud est asiatico per raggiungere Thailandia, Myanmar terminando in India a Delhi.

Fig. 1 - Rotte terrestri e marine



B. Rotte marittime:

1. da Fuzhou, capitale del Fujian, il cui porto è situato all'estuario del fiume Min nello stretto di Formosa percorre l'oceano Indiano scalando in Malesia, Sri Lanka e Mar Rosso per giungere in Europa sino a Rotterdam;
2. da Fuzhou attraverso il Mar della Cina arriva alle isole Pacifiche.

La BRI non è solamente una iniziativa economica, anche se di vastissima portata, ma anche una grande potenzialità di tipo sistemico che costituisce una vera e propria strategia politica della Cina che va oltre il libero scambio e sembra concretizzarsi nel "sogno cinese" di un rinascimento della nazione che affonda le sue radici nel pensiero filosofico Tian Xia (tutto ciò che sta sotto il cielo). Tale concetto, riportato in auge dal Prof. Zhao Tihghyang è in realtà antichissimo in quanto risale alle prime dinastie cinesi che derivavano loro potere da un vero e proprio mandato celeste.

Il progetto viene presentato come una piattaforma aperta e flessibile anche se è plausibile ritenere che la Cina si riserverà sicuramente una golden share. Infatti, appare sin d'ora che la BRI costituisce un episodio di politica estera sulla scorta del quale Pechino intende definire un nuovo ordine mondiale con un approccio geopolitico anche in termini di bilanciamento rispetto al programma "Rebalance to Asia" che coinvolge gli USA e il

Giappone. Tutto ciò lo lascia maggiormente pensare il fatto che il perseguimento del progetto è stato inserito nello statuto del partito con una potente valenza simbolica orientata verso una nuova era con un approccio tipico da Paese socialista.

Un programma del genere, più ambizioso del piano Marshall sia sul piano economico che territoriale, ma comunque diverso, necessita ovviamente di ingentissimi finanziamenti per i quali la Cina ha fatto riferimento alla AiiB (Asian Infrastructure Investment Bank) creando anche il Silk Road Fund scelta sotto ogni aspetto Asia-centrica in quanto non coinvolge la Banca Mondiale né l'FMI. Dal 2013 l'ammontare degli investimenti cinesi ha raggiunto la somma di 50 miliardi di US \$. Inoltre, a proposito di investimenti, mette conto tenere presente che essi si realizzeranno in gran parte nei Paesi dell'Asia centrale (Kazakhstan, Turkmenistan, Tagikistan, Uzbekistan) nei confronti dei quali la Cina nutre importanti interessi legati anche all'approvvigionamento energetico.

Oltre alle ragioni geopolitiche vi sono anche ragioni economiche inerenti la necessità di sbocco della sovrapproduzione dell'industria cinese, specie del settore siderurgico, inoltre gioca un ruolo importante la ricerca di nuove fonti di energia che vadano a rimpiazzare il carbone non più compatibile con le esigenze di diminuire le emissioni nell'atmosfera.

L'estensione del condizionamento economico della Cina è inevitabilmente destinata ad accrescerne l'influenza con una sorta di soft power secondo gli insegnamenti di Sun Tzu (generale cinese vissuto tra il VI e V sec. a.C.) che, nel libro "L'arte della Guerra", teorizzava la vittoria senza combattimento. È plausibile che, proprio per questo motivo l'impresa trovi anche dei detrattori quali l'India, e il Giappone che hanno con gli USA stretti rapporti nei settori dell'economia e della difesa.

Ma in questo progetto planetario quale possono essere gli interessi ed il ruolo dell'Italia?

Innanzitutto, la partita si gioca sul mare in quanto il 90% dei commerci transita via mare, anche in considerazione dell'incremento ascrivibile al raddoppio del canale di Suez avvenuto nell'agosto 2015. Come già detto la BRI avrà importanti collegamenti anche terrestri ma è certo che la via marittima è destinata a svolgere la parte del leone pertanto sarà nei porti che si giocherà la vera sfida.

2. La posizione dell'Italia

L'Italia costituisce un terminale strategico e dispone di importanti porti nel nord Adriatico e nord Tirreno, Trieste e Genova sui quali la Cina ha espresso uno specifico interesse. Detti porti sono ben collegati alla rete ferroviaria e dispongono delle profondità richieste dalle nuove porta-container (da 20.000 teus) in particolare Genova e Trieste che si trova in posizione baricentrica rispetto al corridoio Baltico -Adriatico ha a suo attivo il fatto di essere l'unico porto internazionale in Europa a disporre di extraterritorialità, caratteristiche che potrebbero farlo diventare un importante hub continentale.

Purtroppo, ad avviso di chi scrive, non sembra che né Genova tantomeno Trieste dispongano di spazi che, come i distripark olandesi, consentano di effettuare lavorazioni suscettibili di incrementare il valore della merce che arriva con i container, essendo il semplice transhipment notoriamente meno remunerativo. Si tratterà pertanto di studiare una soluzione che permetta di verificarne la realizzazione senza incrementare troppo il transit-time che resta comunque uno dei valori logistici più importanti.

I collegamenti terrestri della BRI sono affidati al trasporto ferroviario che notoriamente è assai più rapido rispetto al trasporto marittimo. Utilizzando la linea Chongquin-Duisburg, nota come Yu Xin Ou lunga 11.170 Km per Raggiungere i mercati europei occorrono 12 giorni contro i 5° del trasporto marittimo. Ovviamente le due modalità comportano costi assai differenti ma la preferenza accordabile al mezzo ferroviario è connaturata a tre elementi. Il primo riveste carattere strategico e riguarda la possibilità di una maggior penetrazione, specie nelle zone dell'Asia centrale, Il secondo riguarda la suscettibilità della modalità del trasporto su ferro di svolgere un servizio più capillare in grado di incentivare la creazione di centri di distribuzione dai paesi STAN dell'Asia centrale sino alla Turchia per svolgervi attività economiche.

Il terzo ed ultimo motivo di preferenza concerne la tipologia dei beni da trasportare appartengono a settori di nicchia quali:

- alimentare;
- automotive;
- arredo;
- design;
- moda.

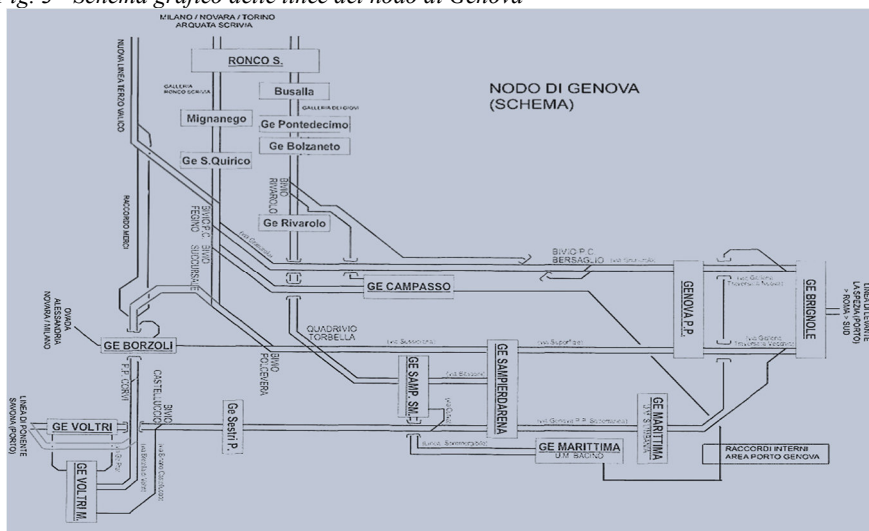
Con l'impiego di vagoni refrigerati si potrebbe implementare l'elenco con prodotti e ortofrutticoli e farmaceutici.

In ordine ai costi si calcola che un TEU da 20 feet via mare comporti un costo di trasporto compreso tra 1.000 e 2.000 USD mentre la ferrovia ne richiede 8.000/ 9.000.

Fig. 2 – Collegamenti ferroviari frequenti del port franco internazionale di Trieste



Fig. 3 - Schema grafico delle linee del nodo di Genova



Le linee ferroviarie che allacciano la Cina all'Europa sono tre:

- Transiberiana russa che si dirama dalla Cina nord-orientale;
- Transiberiana che attraversa la Mongolia;

- il sistema ferroviario Kazako e Turkmeno che richiede delle roture di carico nei porti del Mar Caspio e di qui all'Azerbaijan dove incontrano la ferrovia.

Al divario dei costi indicato sembra che la Cina voglia porre rimedio spingendosi a coprirne il 40%/ 50% avviando le spedizioni con la Transiberiana. Mette conto far rilevare che un rapporto di Global Risk Insights (GRI), emanazione della London School of Economics, segnala che le linee ferroviarie della BRI hanno aperto nuove ipotesi commerciali che, per rapidità e capillarità, entreranno sicuramente in competizione con le linee marittime, più lente e con minor potenzialità sul piano territoriale.

È recente (inforMARE del 26.4.2018) la notizia dell'inaugurazione del corridoio ferroviario Baku – Tbilisi – Kars (BTK) che ha determinato un ulteriore interesse per le spedizioni via ferro.

3. L'Italia e la via ferroviaria della BRI

Il 28 novembre 2017 dal TIMO terminale intermodale di Mortara (PV) è partito il primo treno diretto a Chengdu (Sichuan) dove è arrivato il 17 dicembre dopo 20 giorni di percorrenza e un percorso di Km.10.800 attraversando: Austria, Repubblica Ceca, Polonia, Bielorussia, Russia e Kazakhstan.

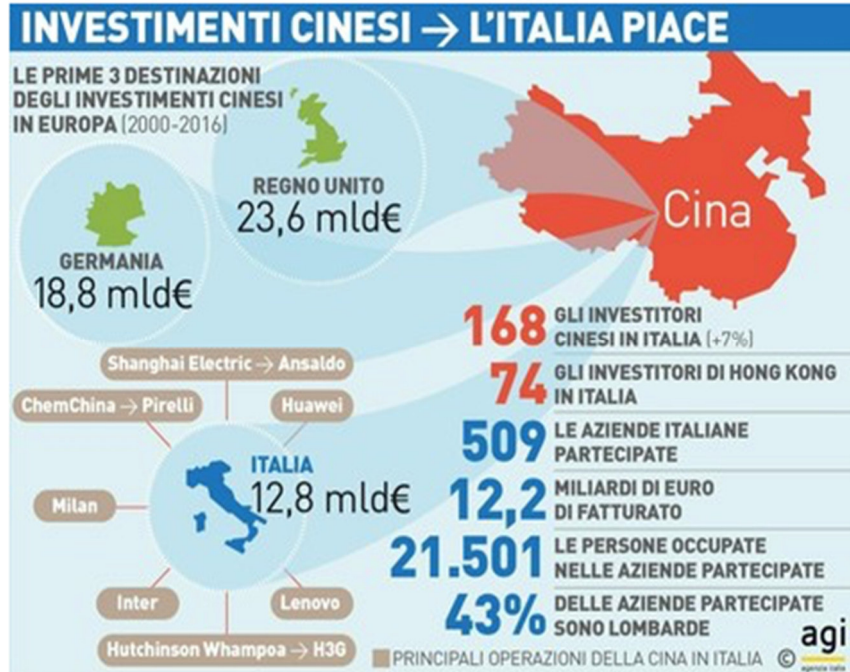
Il treno trasportava 17 vagoni carichi di 34 container contenenti prodotti del made in Italy. Secondo dati statistici raccolti dalla Cina nell'anno 2016 i treni hanno trasportato 42.000 TEUS per un valore di 18 miliardi di Yuan

con un incremento del 25%; tale dato se è confrontato con le capacità di carico di una portacontainer di grandi dimensioni (20.000 TEUS) può fare sorridere ma è pur sempre necessario fare riferimento al valore della merce, alla maggiore integrità durante il trasporto e soprattutto ai tempi di percorrenza.

Comunque con l'aumentare dei treni i costi dovrebbero diminuire, almeno secondo la teoria delle economie di scala.

Considerato che da parte cinese vi è un interesse a incrementare i collegamenti con Milano per crearvi un nuovo punto di smercio ma anche di acquisto dato che la città è ormai considerata forse il più importante Hub della moda.

Fig. 4 – Investimenti cinesi in Italia

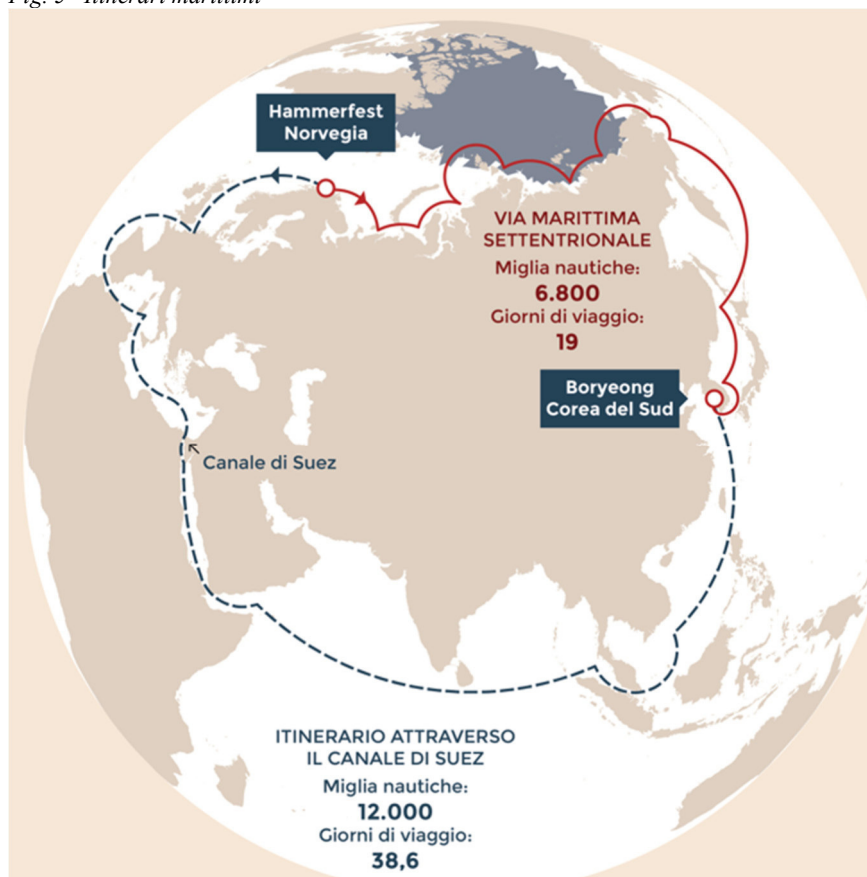


4. Non solo commerci

Gli interessi della Cina si sono altresì focalizzati su Milano anche in considerazione del Know-how che di cui dispone la società PoliHub, incubatore del Politecnico di Milano, che recentemente ha siglato un accordo con la cinese Tus Star, uno dei più grandi incubatori del mondo, per una collaborazione orientata all'innovazione tecnologica da realizzare in campus associati alle Università e con finalità relative al trasferimento delle tecnologie e la realizzazione di imprese.

La Cina è inoltre interessata ad investire in Italia dove può trovare non solo remunerazione del capitale investito ma anche un notevole livello di Know-how di cui dispongono le imprese. In ordine a tale problema, in parte assimilabile alle regole commerciali, è necessario prevedere opportune norme di salvaguardia e di reciprocità, ma questo tema esula dai limiti del presente paper.

Fig. 5 –Itinerari marittimi



5. La via tra i ghiacci

C'è una nuova possibile via della seta che può collegare la Cina con l'Europa ed è quella che va sotto il nome di via marittima del nord.

Tale itinerario potrebbe divenire praticabile in considerazione dei cambiamenti climatici ed il conseguente scioglimento dei ghiacci che potrebbe determinare l'appetibilità delle rotte polari che consentirebbero di compiere il collegamento con una riduzione dei tempi stimabile attorno al 30% del tempo di percorrenza su altri percorsi.

Con la pubblicazione del libro bianco sull'Artico (China Arctic Policy) la Cina ha ufficialmente sancito il suo interesse sulla zona artica e pertanto di entrare a far parte degli affari che si potranno realizzare al polo. Nel

documento viene affermato l'impegno della Cina a partecipare con un approccio di tipo cooperativo, sempre seguendo lo stile del soft-power, motivando il proprio impegno su tematiche scientifiche e ambientalistiche, anche se è plausibile che non tarderà a ricercare ipotesi di partecipazione a qualche forma di governance pur nel rispetto della sovranità dei Paesi magari invocando la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. In tale ipotesi la Cina incontrerebbe sicuramente rilevanti problemi burocratici e di geopolitica con riferimento alla posizione dell'Arctic Council di cui fanno parte: Canada, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia, Stati Uniti, Russia. Senza considerare che tale territorio è oggetto di dispute irrisolte e che lo scioglimento dei ghiacci si completerà fra 30/ 40 anni.

6. Considerazioni conclusive sulla posizione dell'Italia

L'Italia rappresenta un terminale decisivo per la Cina lungo la via della seta. Se si considera, come si diceva, che il 90% del commercio tra Cina ed Europa transita via mare si comprende che la posizione dell'Italia è imprescindibile. È stato calcolato che il passaggio per il porto di Trieste delle merci provenienti da Suez e dirette al Nord Europa comporta tra i sette e gli otto giorni di navigazione in meno rispetto alle normali rotte per il Northern Range. Inoltre, le merci, una volta caricate sui treni che transitano sull'asse ferroviario del corridoio Adriatico-Baltico realizzerebbero un collegamento assai capillare servendo le seguenti zone:

- Italia: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna;
- Austria: Carinzia, Stiria, Bassa Austria;
- Repubblica Ceca: Moravia;
- Slovacchia: Bratislava
- Polonia: Alta Slesia, Lodz, Varsavia, Gdansk.

È da registrare infine l'importanza del partenariato commerciale che verrebbe a stabilirsi tra imprese.

L'Italia non può che cogliere questa occasione ma deve affrettarsi a completare i collegamenti ferroviari nei porti così come previsto dal DEF 2017, al paragrafo "le strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica meglio note come il programma "Connettere l'Italia" e, aggiungiamo, a reperire gli opportuni spazi nei retroporti in carenza di piattaforme logistiche.

Come sempre, nel nostro Paese, non si riesce ad eccellere in rapidità e vi sono sempre sostenitori e detrattori di qualsiasi scelta di politica economica in questo caso però occorrerà tenere presente che la BRI si avvierà comunque con o senza l'Italia.

Bibliografia e sitografia

Cardini F., Vanoli A. (2017). *La via della seta: Una storia millenaria tra Oriente e Occidente*. Società Editrice Il Mulino.

Jiechi Y. (2013). Implementing the Chinese Dream. *The National Interest*, 10/09/2010, <http://nationalinterest.org/commentary/implementing-the-chinese-dream-9026>

Lippiello T., Scarpari M. (2013). *La Cina. Vol. 1/2: Dall'età del bronzo all'impero Han*. Einaudi Editore.

Marsden M. (2017). Actually existing silk roads. *Journal of Eurasian Studies*, 8(1), 22-30.

Samarani G., Scarpari. (2009). *La Cina. Vol. 3: Verso la modernità*. Einaudi Editore.

Scarpari M., Ciarla R. (2011). *La Cina. Vol. 1: Preistoria e origini della civiltà cinese*. Einaudi Editore.

Scarpari M., Sabattini M. (2010). *La Cina. Vol. 2: L'età imperiale dai Tre Regni ai Qing*. Einaudi Editore.

www.cese-m.eu/cesem/tag/via-della-seta/

https://www.agi.it/estero/via_della_seta_italia_porti-3434786/news/2018-02-02/

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/.../ID_3_2017_via_della_seta.pdf

<https://www.corriereasia.com/.../eurasia/la-nuova-via-della-seta-tra-politica-e-finanza-globale>

<https://it.pearson.com/aree-disciplinari/storia/temi.../le-nuove-vie-della-seta.html>

www.futuro-europa.it/23615/economia/la-nuova-via-della-seta.html

<https://www.fasi.biz/.../17479-italia-cina-come-sfruttare-al-meglio-la-nuova-via-della-seta>

<https://www.fasi.biz/.../16431-logistica-da-italia-a-cina-con-treno-merci-in-tre-settimane.html>

https://www.agi.it/estero/cina_treno_via_della_seta-3174356/news/2017-11-29/

www.limesonline.com/.../la-cina-punta-lartico-gennaio-lungo-le-nuove-vie-della-seta

https://www.agi.it/estero/artico_cina_via_della_seta-3416506/news/2018-01-26/

Nota: le immagini impiegate sono state tratte da internet e, in quanto tali, ritenute di pubblico dominio.

Per eventuali usi non propri si prega di scrivere a mario.mauri@uniurb.it

Finito di stampare nel mese di maggio 2019