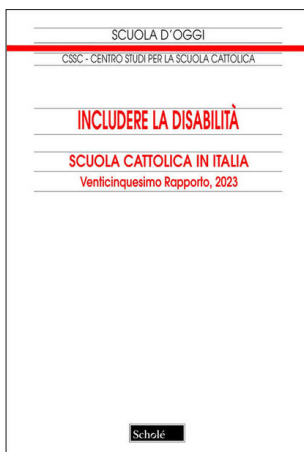


# Includere la Disabilità

## Il XXV Rapporto sulla Scuola Cattolica in Italia

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



La scuola è per sua natura inclusiva. Anzi, essa è un fondamentale strumento di inclusione perché una sua funzione essenziale consiste nel realizzare il processo di socializzazione attraverso il quale una società trasmette la propria cultura ai giovani, la fa loro interiorizzare e li aiuta a inserirsi nei gruppi e nelle istituzioni. A fortiori è inclusiva la scuola cattolica in quanto, oltre ad essere scuola, è espressione di una Chiesa che fin dal nome – cattolica – dichiara la sua dimensione universale. Pur non trattandosi di una conquista moderna, tuttavia è molto attuale l'esigenza di accelerare l'attuazione dell'inclusione per contrastare la "cultura dello scarto".

La *finalità* del Rapporto non è quella di redigere un testo programmatico ma piuttosto di offrire un contributo alla riflessione comune con una analisi chiara delle problematiche e con la presentazione di strategie efficaci per risolverle<sup>2</sup>. Come tradizione esso è distribuito in tre parti. La prima sezione esamina le dimensioni generali della tematica, delineando in particolare il quadro normativo vigente che indica le scelte principali nei confronti della disabilità, dei disturbi specifici dell'apprendimento e dei bisogni educativi speciali. La seconda parte del Rapporto fornisce strumenti per comprendere meglio il problema, sia sul piano quantitativo mediante la disamina dei dati statistici, sia sul piano qualitativo, con la presentazione di esperienze particolarmente significative di inclusione. La terza parte si sofferma su alcuni aspetti specifici, a cominciare dagli insegnanti, che sono i mediatori necessari di qualsiasi azione educativa. Oltre i confini della scuola, in questa sezione è considerato il ruolo dell'ambiente familiare e della comunità cristiana.

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. CSSC – CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Includere la disabilità. Scuola Cattolica in Italia. Venticinquesimo Rapporto, 2023*, Brescia, Scholé, 2022, pp. 368.

## 1. Il quadro della situazione; punti forti e criticità

Dato che dietro ogni parola, c'è una storia, un'intenzionalità, un orizzonte di senso, incomincio con alcune problematiche linguistiche che, però non sono solo formali, ma anche e principalmente di sostanza.

*Inclusione* è un termine che è comparso da poco nel dibattito pubblico, con una rilevanza politica e ideologica attribuibile alle varie aree cui il concetto si può applicare, dall'inclusione sociale a quella economica, da quella di genere a quella delle culture. Essa di fatto è un ambito del principio di uguaglianza, che vuole trattare gli ultimi esattamente come i primi, combattendo qualsiasi forma di discriminazione e attuando una piena equità. In riferimento all'argomento trattato nel Rapporto, l'inclusione è il principio in base al quale attualmente si realizza l'accoglienza delle persone con disabilità nella scuola. Da quando è entrato in vigore il D.lgs n. 66/17 dal titolo "Norme per la promozione dell'inclusione degli studenti con disabilità", è stato abbandonato il vocabolo 'handicap' (e l'aggettivo 'handicappato') per indicare le persone che presentano forme varie di difficoltà relazionali, motorie, sensoriali o cognitive; e anche l'espressione 'diversamente abili' ha avuto poca fortuna perché è stata ritenuta un inutile eufemismo. Dalle organizzazioni internazionali viene l'invito pressante a parlare di "persone con disabilità" piuttosto che di disabili, per evitare l'identificazione del soggetto con la sua situazione particolare ma valorizzandolo anzitutto come persona.

A sua volta, la *disabilità*, non è facilmente definibile. In riferimento al nostro Paese possiamo parlare di tre differenti ambiti: quello della disabilità certificata, quello del disturbo specifico di apprendimento (DSA) e quello del bisogno educativo speciale (BES). Ognuna di queste aree richiede un diverso approccio da parte della scuola. In relazione a questi studenti con disabilità il sistema di istruzione italiano ha da oltre mezzo secolo adottato una strategia di accoglienza, che all'inizio si chiamava *inserimento*, poi *integrazione* e infine *inclusione*. Anche in questo caso le parole hanno la loro rilevanza e attestano soluzioni inizialmente solo passive (inserimento), poi più attive (integrazione) e infine sistemiche (inclusione).

## 2. Una nuova idea di scuola

Il messaggio principale del Rapporto è un invito ad accogliere la sfida dell'inclusione e farne l'occasione per *innovare* il nostro paradigma di scuola. Infatti, condividiamo ancora la concezione della scuola-apparato, in cui l'impostazione burocratica e organizzativa prevale su quella educativa. Forse è proprio per que-

sto che in Italia sia così radicata nella cultura formativa che la nostra idea di scuola sia soprattutto un'idea di scuola statale.

Se il sistema di istruzione ha anzitutto una finalità educativa, la sua efficacia dipende principalmente dalla qualità delle persone e dei rapporti che si instaurano al suo interno, con tutte le incertezze e le fragilità che specificano inevitabilmente la persona umana. Pertanto, la realizzazione dell'inclusione non è solo un adempimento giuridico o un obiettivo di politica sociale. È un'opportunità insperata per ripensare la nostra concezione di scuola e ricostruirla su basi nuove. Un contributo rilevante, viene dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, più precisamente dal suo approccio innovativo alla concezione di salute personale (ICF), definita più sulla base dell'interazione con l'ambiente che in termini di assenza o presenza di patologie particolari. Ciò implica una variabilità continua delle situazioni di vita che ciascuno di noi si può trovare ad affrontare e dunque comporta il superamento dell'assolutizzazione della situazione di disabilità relazionata solamente a un criterio organico.

In Italia per anni abbiamo utilizzato le classi differenziali, cioè un'offerta formativa distinta per chi non rientrasse nei criteri della "normalità" fisica e psichica. Oggi abbiamo adottato la strada dell'inclusione dei disabili nelle classi ordinarie, ma il paradigma sembra essere ancora quello dell'inserimento o integrazione, in cui lo studente deve in qualche modo adattarsi alla scuola, mentre una vera inclusione dovrebbe spronare la scuola ad adeguarsi a ciascun alunno. In valori assoluti già da qualche anno gli alunni con disabilità sono aumentati fino a superare i 300.000 e non si può immaginare che il loro numero e il loro impatto percentuale possano continuare a crescere indefinitamente.

Se veramente si intende rinnovare la nostra concezione di scuola, dobbiamo sostituire l'attuale paradigma formale e organizzativo, fondato su numeri e regole di funzionamento, con un modello prevalentemente educativo, più connesso all'incertezza e complessità dell'intervento educativo. E allora la strategia pedagogica più coerente e articolata è quella della *personalizzazione*, sia per i meriti intrinseci della proposta che per la consonanza con i principi ispiratori di una scuola cattolica: personalizzazione che non può essere una strategia utilizzata solo con gli alunni con disabilità ma un principio generale che guida l'intera azione educativa, includendo flessibilmente in uno stesso schema disabili e normodotati.

Secondo il Rapporto la condivisione di un'impostazione personalizzata permette di superare le varie problematiche dell'attuale paradigma perché preferisce focalizzare l'attenzione su ogni studente - disabile, normodotato o eccellente che sia - e sulla totalità della sua esperienza di vita, all'opposto di un modello standardizzato che offre a tutti un medesimo percorso, con i necessari adattamenti per chi non rientrasse nello standard.

Tra le varie criticità dell'attuale paradigma occupa un posto centrale la *classificazione delle persone*, esclusivamente di carattere sanitario, da cui dipende tutta una serie di benefici in termini di risorse e servizi messi a disposizione. Inoltre, a ogni tipo di classificazione corrisponde una concezione dell'oggetto classificato e attualmente siamo nel passaggio dal modello ICD (che considera la disabilità come una patologia) e il modello ICF (che collega la disabilità alla situazione di vita e dunque non la assolutizza). La questione è anche pratica, perché, come si è detto sopra, dalla classificazione dipende una serie di conseguenze di notevole rilevanza economica.

La tecnicizzazione dell'azione educativa in favore della disabilità può trovare la sua espressione migliore nell'*insegnante di sostegno*, figura introdotta negli scorsi Anni '70. Le iniziali buone intenzioni hanno contribuito all'affermarsi di un approccio settoriale all'inclusione, nelle situazioni più positive scaricando sull'insegnante di sostegno l'organizzazione di tutta l'attività didattica personalizzata, e nei casi peggiori affidandogli in esclusiva la cura dell'alunno disabile, pur rimanendo tutti convinti di agire correttamente per il fatto di investire grandi quantità di risorse umane e materiali.

### 3. La disabilità e la scuola cattolica

Alle scuole cattoliche, la disabilità pone un problema molto serio perché le racchiude all'interno di un'alternativa molto difficile da superare tra, da una parte, la vocazione al servizio dei più deboli e, dall'altra, le condizioni materialmente penalizzanti in cui questo servizio deve svolgersi. La *sfida* è stata affrontata in maniera positiva dalle scuole cattoliche in quanto la presenza in esse degli studenti con disabilità si colloca intorno alla metà di quella riscontrata nell'intero sistema di istruzione (1,7% contro 3,8%, in valore assoluto meno di 10.000), ma il paragone è negativo solo per la disabilità certificata (che implica le spese per l'insegnante di sostegno), mentre i casi di DSA e di BES (che non esigono impegni di spesa ma solo attenzione educativa) sono proporzionalmente più numerosi nelle scuole cattoliche, a testimonianza di una qualità del servizio che viene senz'altro ricercata e apprezzata dalle famiglie.

Per quanto poi riguarda la *situazione delle scuole cattoliche nell'a.s. 2022-23*, l'andamento più significativo è la ripresa della tendenza negativa per quasi tutti i criteri. Infatti, tranne il caso degli studenti della secondaria di II grado che sono in aumento, tutti gli altri dati sono in diminuzione più o meno sensibile. Globalmente si perdono 116 scuole, più della metà delle quali sono scuole dell'infanzia, con una riduzione di 11.390 classi, oltre il 70% delle quali sono sezioni di scuola dell'infanzia, e di 11.390 alunni, in cui però l'aumento di più

di 1.000 studenti nella secondaria di II grado va a compensare la scomparsa di oltre 8.000 bambini nella scuola dell'infanzia. Va però evidenziato che l'anno scorso comparivano nella rilevazione anche le scuole primarie e secondarie della Provincia Autonoma di Trento, per un totale di 19 scuole, tenendo conto delle quali la perdita complessiva scende a -97.

È presto per dire che si stia ritornando uno scenario pre-pandemico, quando ogni anno si chiudevano oltre 200 scuole e si perdevano decine di migliaia di alunni. Il periodo della pandemia ha costituito una fase di leggera ripresa, ma va ricordato che tecnicamente anche l'a.s. 2022-23 appartiene agli anni segnati dallo shock pandemico, dato che almeno nella prima metà dell'anno il Covid-19 era ancora ufficialmente in atto. Si può quindi applicare alla situazione presente l'interpretazione utilizzata lo scorso anno, concentrando l'attenzione sull'aumento degli studenti più grandi, probabilmente rifugiatisi in scuole più affidabili, e sulla perdita dei bambini nella scuola dell'infanzia, che non essendo obbligatoria è stata probabilmente evitata in un periodo di incertezza. Il Rapporto conclude, ipotizzando che per l'a.s. 2022-23 si possa parlare di una specie di "onda lunga" della pandemia e che si debba aspettare ancora per poter affermare che il sistema si è assestato su livelli tendenzialmente stabili<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Per il sistema di IeFP cfr. l'Editoriale.



# A metà del percorso dell'Agenda 2030: un primo bilancio

I dati e le proposte per cambiare passo  
Rapporto ASviS 2023

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



L'Italia è lontana dal conseguimento degli Obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Unicamente un mutamento veloce e determinato delle politiche pubbliche permetterebbe di recuperare il tempo perduto, diminuire le povertà e le disuguaglianze, migliorare la qualità dell'ambiente e supportare le imprese nell'impegno di cogliere i benefici della transizione ecologica e digitale. Nel prossimo anno Onu e Unione europea prenderanno rilevanti decisioni, e il Governo e il Parlamento italiani devono scegliere urgentemente la linea da seguire. L'ASviS ha elaborato proposte "trasformative", a partire dalla legge per il clima, per sostenere l'accelerazione verso lo sviluppo sostenibile che il Governo si è impegnato a realizzare in sede Onu e UE.

Il Rapporto di quest'anno, che esamina quanto accaduto a livello globale, europeo e italiano da quando è stata sottoscritta l'Agenda 2030, mette in evidenza che l'Italia, diversamente dall'Unione Europea, non ha adottato in maniera decisa e concreta la politica dello sviluppo sostenibile e non ha elaborato una visione d'insieme delle diverse politiche pubbliche (ambientali, sociali, economiche e istituzionali) per la sostenibilità<sup>2</sup>. Questo non significa che non si siano fatti alcuni progressi o che non si siano adottate decisioni che vanno nella giusta direzione, ma la mancanza di un impegno esplicito, collettivo e coerente da parte della società, delle imprese e delle forze politiche ci ha portato nella direzione di uno sviluppo insostenibile.

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. ASviS- ALLEANZA ITALIANA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*. Rapporto ASviS 2023, Roma, Editron, Ottobre 2023, pp. 229.

## 1. L'evoluzione per l'Italia, l'Europa e il mondo

Gli *indicatori* predisposti dall'ASviS per l'Italia evidenziano: peggioramenti rispetto al 2010 riguardo a sconfiggere la povertà (Goal 1), l'acqua pulita e i servizi igienico-sanitari (Goal 6), la qualità degli ecosistemi terrestri e marini (Goal 14 e 15), la pace, la giustizia e la solidità delle istituzioni (Goal 16) e la partnership per gli obiettivi (Goal 17); una sostanziale stabilità per gli aspetti legati al cibo, al consumo e alla produzione responsabili (Goal 2), alla riduzione delle disuguaglianze (Goal 10) e alle città e comunità sostenibili (Goal 11), mentre per gli altri otto Goal i miglioramenti sono inferiori al 10% in 12 anni, eccetto che per la salute e il benessere (Goal 3) e l'economia circolare (Goal 12), per i quali l'aumento è leggermente superiore. In termini di disparità territoriali, sui quattordici Goal per cui sono disponibili dati regionali solo per due (Goal 10 e 16) si evidenzia una loro riduzione, per tre (2, 9 e 12) una stabilità e per i restanti nove un aumento, in totale contraddizione con il principio chiave dell'Agenda 2030 di "non lasciare nessuno indietro".

Comunque, l'Italia è in buona compagnia. Secondo l'Onu, l'esame degli obiettivi dell'Agenda 2030 per cui possediamo dati affidabili, mostra che unicamente nel 12% dei casi si è sulla buona strada per raggiungere i target previsti. Al contrario, più della metà dei Target, malgrado qualche miglioramento, sono moderatamente o gravemente fuori strada e circa il 30% non ha evidenziato alcun progresso o si trova oggi in una situazione peggiore di quella del 2015.

A livello di Unione Europea, gli indicatori dell'ASviS evidenziano come dal 2010 in avanti si siano registrati miglioramenti per gran parte degli Obiettivi, ma in vari di essi si tratta di progressi modesti e ancora insufficienti per conseguire i Target dell'Agenda 2030 entro questa decade. Inoltre, si riscontra una diminuzione delle disparità tra Paesi nel raggiungimento degli Obiettivi solo per otto di essi, mentre per tre le distanze sono rimaste stabili e per cinque sono addirittura cresciute.

Per quanto riguarda le *dimensioni* dello sviluppo sostenibile si segnala riguardo a quella *sociale* che, tra il 2015 e il 2021, la percentuale di famiglie in condizione di povertà assoluta è cresciuta dal 6,1% al 7,5% e riguarda quasi 2 milioni di famiglie, dove vivono 1,4 milioni di minori; continuano ad ampliarsi la disparità tra ricchi e poveri; la spesa pubblica per sanità e istruzione del nostro Paese è decisamente inferiore a quella media europea; il tasso dell'abbandono scolastico si colloca all'11,5% (36,5% tra gli stranieri) ossia al di sotto della media UE, e la disoccupazione giovanile è al 23,7%; inoltre, 1,7 milioni di giovani non studiano e non lavorano.

Passando alla dimensione *ambientale*, nel nostro Paese si riscontra il 42% di perdite dai sistemi idrici; solo il 21,7% delle aree terrestri e solo l'11,2% di quelle marine sono tutelate; la situazione ecologica delle acque superficiali è



buona o superiore solo per il 43% dei fiumi e dei laghi; il degrado del suolo riguarda il 17% del territorio nazionale; l'80,4% degli stock ittici è sovrasfruttato; le energie rinnovabili costituiscono unicamente il 19,2% del totale, quota che non consente di intraprendere il processo di netta riduzione delle emissioni su cui il Paese si è impegnato a livello UE.

Quanto alla dimensione *economica* dello sviluppo sostenibile, dopo la ripresa del biennio 2021-2022 seguita alla pandemia, l'Italia presenta ancora alcuni segnali di sviluppo debole che hanno contraddistinto la decade passata; l'occupazione aumenta, ma resta forte la componente di lavoro irregolare (3 milioni di unità); progressi sono stati compiuti nell'economia circolare (il consumo materiale pro-capite si è ridotto del 33% in dieci anni) ed è cresciuto il tasso di innovazione (+21% tra il 2010 e il 2018), ma molte aziende oppongono resistenza ad investire nella trasformazione digitale ed ecologica; il Paese necessita di forti investimenti, anche per rendere le infrastrutture più resilienti di fronte alla crisi climatica; la finanza sta muovendosi nella direzione della sostenibilità, accompagnando il mutamento delle preferenze dei risparmiatori.

Riguardo alla dimensione *istituzionale*, nell'ultimo decennio, si sono notevolmente ridotti gli omicidi volontari e la criminalità predatoria, ma sono aumentati alcuni reati contro la persona, come le violenze sessuali (+12,5%) e le estorsioni (+55,2%). Rilevante è anche l'aumento di tutti i reati informatici, quali truffe e frodi (+152,3% rispetto al 2012). Il sovraffollamento carcerario, ridottosi nel decennio 2010-2019, ha ripreso a crescere nell'ultimo biennio.

## 2. Le proposte dell'ASviS

Per recuperare il tempo perduto è stato assunto un *approccio politico e culturale* che faccia della sostenibilità il fulcro di tutte le scelte, pubbliche e private. È questa l'impostazione che si trova alla base della nuova Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvata recentemente dal Governo che si è anche impegnato di fronte all'Assemblea Generale dell'Onu a preparare un 'Piano di accelerazione' per il raggiungimento degli Obiettivi su cui siamo più indietro, ossia quasi tutti.

Al riguardo, l'ASviS ha presentato al Governo tre proposte concrete: attribuire alla Presidenza del Consiglio il compito di preparare il Piano; elaborarlo entro marzo 2024, affinché esso contribuisca alla predisposizione del prossimo Documento di Economia e Finanza; coinvolgere la società civile e gli enti territoriali attraverso il Forum per lo sviluppo sostenibile.

Al tempo stesso, bisogna procedere alla realizzazione della *nuova Strategia Nazionale*, costituendo anzitutto un efficace sistema di valutazione ex ante delle

politiche rispetto ai diversi Obiettivi dell'Agenda 2030, al cui interno sia previsto anche lo Youth Check, cioè la verifica del rispetto del criterio di giustizia intergenerazionale recentemente introdotto nella Costituzione. La valutazione d'impatto deve essere effettuata anche nel caso delle politiche degli enti territoriali, a partire dai progetti finanziati dai nuovi fondi europei e nazionali di coesione, al fine di valutare il contributo di questi ultimi al raggiungimento dei 17 Obiettivi.

Secondo il Rapporto ASviS le bozze del Piano Nazionale Integrato Energia-Clima (PNIEC) e del Piano Nazionale per l'Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) devono essere potenziate e finalizzate quanto prima in modo da orientare un complesso di politiche economiche, sociali e ambientali da sostenere con adeguati finanziamenti. L'Italia dovrebbe anche dotarsi di una Legge per il clima, come hanno già provveduto gli altri grandi Paesi europei, la quale stabilisca la finalità della neutralità climatica entro il 2050 e gli obiettivi intermedi in linea con essa, preveda un budget totale di carbonio e budget settoriali che disegnino per i diversi settori economici un percorso di azzeramento delle emissioni di gas serra, costituisca un Consiglio Scientifico per il Clima per supportare decisori pubblici nel preparare gli interventi e monitorare gli esiti via via ottenuti.

Il riconoscimento che l'Italia avanza lentamente sul cammino dello sviluppo sostenibile non deve alimentare un sentimento di disfattismo. È ancora possibile cambiare passo, consolidando la crescente consapevolezza dell'opinione pubblica, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche sul fatto che la scelta della sostenibilità conviene a tutti sia dal punto di vista sociale e ambientale, che da quello economico. Le numerose proposte dell'ASviS costituiscono l'apporto della società civile italiana per attuare le politiche del Governo. Allo scopo di convincere sempre più l'opinione pubblica dell'importanza di realizzare uno sviluppo sostenibile e di rispettare i diritti delle future generazioni, l'ASviS propone di istituire la 'Giornata nazionale dello sviluppo sostenibile'.

La realizzazione delle proposte avanzate dall'ASviS si distribuisce su 13 linee di intervento prioritarie determinanti per permettere all'Italia di fare un balzo in avanti verso l'attuazione dell'Agenda 2030.

In conclusione, il Rapporto offre una buona base per rilanciare l'Agenda 2030 che ultimamente è stata trascurata. La società civile e le imprese sono disponibili al balzo in avanti; le intenzioni del governo sembrano in linea con il mondo economico e la cittadinanza e ci si augura che la politica sappia cogliere le opportunità positive del momento.

# Nel post-Covid il Sud aggancia la ripresa ma senza industria

Nel prossimo biennio crescita vincolata al PNRR  
Il Rapporto Svimez 2023 sull'Economia del Mezzogiorno

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>



Il Rapporto Svimez prevede che nel 2024 Nord e Sud dovrebbero tornare ad essere allineati, anche se per poco perché nel 2025 si ricreerebbe il divario. Nel prossimo biennio lo sviluppo dipenderà dalla realizzazione del PNRR principalmente al Meridione. I Comuni, anche se in ritardo, saranno determinanti per la realizzazione degli investimenti.

Il Rapporto in esame fornisce un *quadro preciso* della situazione con l'indicazione dei miglioramenti registrati e delle molte criticità ancora presenti; al tempo stesso si impegna ad offrire previsioni e proposte valide per una ripresa efficace<sup>2</sup>.

## 1. La situazione del Sud tra prospettive positive e criticità

La dinamica del PIL italiano nel biennio 2021-2022 è caratterizzata da un *andamento uniforme* su base territoriale. L'economia del Mezzogiorno è aumentata del 10,7%, più che compensando la perdita del 2020 (-8,5%). Nel Centro-Nord, la crescita è stata di poco superiore (+11%), ma ha dovuto recuperare una maggiore flessione nel 2020 (-9,1%). La novità di una ripartenza allineata

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Cfr. *Rapporto Svimez 2023 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Roma, Svimez, 5 dicembre 2023.

tra Sud e Nord si spiega per l'eccezionalità della situazione post-Covid per il carattere particolarmente espansivo delle politiche di bilancio e la diversa composizione settoriale della ripresa.

I servizi hanno *contribuito* per il 71,1% nel Mezzogiorno e per il 63,6% nel Centro-Nord. L'apporto delle costruzioni ha totalizzato un 7% in più rispetto alla media del Centro-Nord (18,9 vs 11,9), grazie al contributo espansivo offerto dal Superbonus 110%. Al contrario, l'impatto dell'industria è stato ridotto nel Sud: 10% vs il 24,5% del Centro Nord.

L'accelerazione dell'*inflazione* del 2022 ha eroso principalmente il potere d'acquisto delle fasce più deboli della popolazione. Più precisamente si è trattato del 2,9% del reddito delle famiglie del Sud, ossia più del doppio del dato del Centro-Nord (1,2%).

In confronto alla situazione pre-pandemica la ripresa dell'*occupazione* è risultata maggiore al Sud: +188mila (+3,1%) vs +219mila nel Centro-Nord (+1,3%).

Malgrado l'aumento dell'occupazione, nel 2022 la *povertà* assoluta è cresciuta in tutto il Paese. Essa ha raggiunto livelli inediti. Nel 2022, sono 2,5 milioni le persone che vivono in famiglie in povertà assoluta al Sud, cioè 250.000 in più in paragone al 2020 (-170.000 al Centro-Nord). L'aumento della povertà tra gli occupati conferma che il lavoro, se precario e mal retribuito, non assicura la fuoriuscita dal disagio sociale.

La crescita del *PIL* italiano è prevista dalla SVIMEZ a +0,7% nel 2023: +0,4% nel Sud, +0,8% nel Centro-Nord. Il ritorno del divario nello sviluppo tra Nord e Sud è attribuibile alla riduzione dei consumi delle famiglie (-0,5%), che non dovrebbe riscontrarsi nel Centro-Nord (+0,4%): in concreto si registrerebbe una contrazione del reddito disponibile delle famiglie meridionali (-2%), doppia in paragone al Centro-Nord. Si verificherebbe anche un deciso rallentamento, soprattutto al Centro-Nord, degli investimenti in costruzioni: +5,1% dal +13,1 dell'anno precedente nel Sud, +1,7% dal +11 nel Centro-Nord. Tale andamento dipenderebbe dalla riduzione dell'effetto Superbonus e dal rinvio temporale degli interventi del PNRR.

Nel 2024 si prevede che il PIL cresca dello 0,7% a livello nazionale, per effetto del +0,7% del Centro-Nord e del +0,6% del Mezzogiorno. Al Sud l'aumento dei consumi delle famiglie dovrebbe tornare in positivo. Nel 2025, lo sviluppo nazionale dovrebbe attestarsi sul +1,2%. La crescita del PIL meridionale è stimata allo 0,4% al di sotto del dato del Centro-Nord: +0,9%.

La riduzione delle nascite e il crescere della speranza di vita hanno portato l'Italia tra i Paesi europei *più anziani*. Le migrazioni interne e internazionali hanno accresciuto gli squilibri demografici Sud-Nord. Se da un lato, le comunità immigrate si riscontrano principalmente nel Nord, contribuendo a ringiovanire una popolazione sempre più vecchia; dall'altro, il Sud continua a perdere popolazione, soprattutto giovani qualificati. Dal 2002 al 2021 hanno lasciato il Mezzogiorno oltre 2,5 milioni di persone, in prevalenza verso il Centro Nord (81%).

Al netto dei rientri, il Sud ha perso 1,1 milioni di residenti. Le migrazioni verso il Centro-Nord hanno riguardato principalmente i più giovani: tra il 2002 e il 2021 il Mezzogiorno ha perso 808 mila under 35, di cui 263 mila laureati.

Il graduale processo di *invecchiamento* del Paese non si fermerà nei prossimi decenni: tra il 2022 e il 2080, il Sud dovrebbe perdere il 51% della popolazione più giovane (0-14 anni), pari a 1 milione e 276 mila unità, contro il -19,5% del Centro-Nord (-955 mila). Per far cambiare di direzione all'andamento pluridecennale al calo delle nascite bisognerebbe realizzare politiche attive di conciliazione dei tempi di vita e lavoro e potenziare i servizi di welfare.

Il Sud affronta gravi ritardi nell'offerta di servizi per la *prima infanzia*, come risultano dai dati sui posti nido autorizzati per 100 bambini tra 0-2 anni nel 2020: Campania (6,5), Sicilia (8,2), Calabria (9) e Molise (9,3). Queste sono le Regioni del Sud più lontane dall'obiettivo del LEP (Livello Essenziale delle Prestazioni) dei posti autorizzati da raggiungere entro il 2027 (33%).

Le diseguaglianze nell'offerta di servizi educativi riguardano anche la *scuola primaria*. Infatti, solo il 21,2% degli alunni della primaria nel Sud frequenta una scuola che dispone di una mensa; il 53,5% al Centro-Nord. Unicamente un allievo su tre (33,8%) frequenta una scuola primaria dotata di palestra nel Sud; quasi un allievo su due (45,8%) nel Centro-Nord.

Malgrado gli indubbi miglioramenti realizzati in anni recenti, che si sono tradotti in una diminuzione del fenomeno (la percentuale media dei giovani della coorte 18-24 che in Italia *abbandona precocemente* l'istruzione e la formazione è calata dal 20% nel 2008 all'11,5% nel 2022), il Sud si caratterizza ancora per tassi più elevati, principalmente in Campania, Calabria e Sicilia (nel 2022 gli *early leavers* meridionali erano il 15,1% vs il 9,4% del Centro-Nord). Gli sforzi per diminuire questi divari devono considerare le specificità territoriali e affrontare le sfide nella fornitura di servizi educativi e nell'integrazione delle donne nel mercato del lavoro.

I *laureati* sono pochi, soprattutto nel Mezzogiorno, anche se laurearsi *migliora* occupabilità e redditi soprattutto al Sud. L'Italia si distingue nell'UE per uno dei tassi più bassi di popolazione laureata, con il 29% della coorte 25-34 anni che ha ottenuto un titolo di istruzione terziario nel 2022, collocandosi il 16% al di sotto della media europea. Nel sud, il tasso cala al 22%.

L'aumento totale dell'*occupazione* nel nostro Paese durante il periodo post-Covid è stato dell'1,8% tra il 2019 e il 2023, con una crescita degli occupati diplomati del 3,6% e dei laureati dell'8,3%. Nel Sud, la crescita è stata del 15,4% per gli occupati laureati (+203 mila occupati). Sul piano nazionale, il tasso di occupazione dei giovani laureati (74,6%) è notevolmente più elevato rispetto ai diplomati (56,5%). Nel Sud, la differenza è del 26% (61,6% contro 35,6%), mentre nel Centro-Nord è del 13% (80,6% contro 66,8%). Il vantaggio della laurea si riscontra anche negli stipendi, con un laureato al Sud che guadagna mediamente il 41% in più di un diplomato, mentre nel resto del Paese il differenziale è del 37%.

La promozione di politiche che portino la percentuale di laureati verso la media dell'UE appare opportuna, specialmente considerando le maggiori opportunità occupazionali, soprattutto nel Mezzogiorno, per i giovani laureati.

Il Rapporto enumera le gravi *criticità infrastrutturali* italiane, con una situazione di sottodotazione al Sud e, invece, con una saturazione al Nord. La rete ferroviaria del Mezzogiorno si caratterizza per un notevole ritardo, con solo 181 km di alta velocità (12,3% del totale) limitati alla sola Campania. La disparità nell'elettrificazione ferroviaria è rilevante, con il 58,2% al Sud e l'80% al Centro-Nord. La rete stradale è inferiore, con 1,87 km di autostrada per 100 km rispetto ai 3,29 al Nord e 2,23 al Centro.

## 2. Proposte di strategie di intervento

Incomincio con il *potenziamento dell'occupazione femminile* nel Sud che è decisiva per contrastare il declino demografico. Le Regioni meridionali si caratterizzano per il tasso più basso di occupazione femminile in paragone all'Europa (media UE 72,5%): Campania (31%), Puglia (32%) e Sicilia (31%). La carenza di servizi di conciliazione tra lavoro e famiglia, specialmente nella prima infanzia, penalizza le donne nel lavoro. Una donna single nel Sud ha un tasso di occupazione del 52,3%, mentre per una donna con figli di età compresa tra i 6 e i 17 anni la percentuale scende al 41,5% per poi crollare al 37,8% per le madri con figli fino a 5 anni (65,1% al Centro-Nord), la metà rispetto ai padri (82,1%). Come si è visto sopra, il Sud affronta gravi ritardi nell'offerta di servizi per la prima infanzia.

Gli investimenti del *PNRR* puntano a colmare queste disparità, ma non sono stati programmati sulla base di una mappatura territoriale dei fabbisogni di investimento, bensì attraverso procedure a bando, con una capacità di risposta notevolmente condizionata dalle capacità amministrative degli enti locali, che si traducono in gravi criticità. La recente diminuzione degli obiettivi del *PNRR* per i nuovi posti asili nido (da 248mila a 150mila) solleva preoccupazioni sulla possibilità di raggiungere il target europeo. Dalla simulazione effettuata dalla *SVIMEZ* risulta che, anche se si superassero tutte le problematiche attuative, le presenti distribuzioni delle risorse non permetterebbero di raggiungere il target europeo del 33% in tutte le Regioni.

L'apporto del *PNRR* alla crescita del prossimo biennio dipenderà comunque dalla sua pronta ed efficace realizzazione. La *SVIMEZ* ha *monitorato* lo stato di attuazione degli interventi che vedono i Comuni come soggetti attuatori. I risultati di tale operazione confermano le criticità già evidenziata dalla *Svimez* in ordine ai limiti di capacità di spesa delle amministrazioni locali meridionali e all'urgenza di rafforzarne organici e competenze.

“L'autonomia differenziata espone l'intero Paese ai rischi di una frammentazione insostenibile delle politiche pubbliche chiamate a definire una strategia nazionale per la crescita, l'inclusione sociale e il rafforzamento del sistema delle imprese. A questo quadro di frammentazione si aggiungono i rischi di un congelamento dei divari territoriali di spesa pro capite già presenti e di un indebolimento delle politiche nazionali redistributive tra individui e di riequilibrio territoriale.

La SVIMEZ stima che le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'IRPEF regionale: il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna. Rilevanti sarebbero gli effetti in termini di contrazione del bilancio nazionale, con la conseguente riduzione degli spazi di azione della finanza pubblica centrale. Il gettito IRPEF trattenuto dalle tre regioni risulterebbe pari a circa il 30% del gettito nazionale”<sup>3</sup>.

Al tempo stesso va riconosciuto che il quadro normativo della politica di coesione ha subito profonde innovazioni che hanno consolidato il ruolo politico del Ministro delegato e posizionato la complementarità finanziaria e strategica tra le diverse programmazioni come centro del PNRR. Il governo è impegnato a coordinare maggiormente i vari livelli di intervento, centralizzando i luoghi decisionali e attuativi mediante accordi specifici. Il Rapporto della SVIMEZ sottolinea l'importanza di coordinare le diverse programmazioni per la perequazione infrastrutturale, garantendo operatività a previsioni di riparto territoriale spesso non attuate. Ciò anche per garantire interventi commisurati ai fabbisogni delle Regioni caratterizzate da più ampi gap infrastrutturali economici e sociali da colmare.

Decisiva è anche la valorizzazione del coordinamento degli interventi del PNRR con le *programmazioni europee*, come previsto dalla riforma recentemente inserita nel Piano. Le risorse della programmazione 2021-2027 dei Fondi europei per la coesione, potendo essere utilizzate in un orizzonte temporale più ampio, possono rappresentare un valido strumento per “mettere in sicurezza” gli interventi del PNRR che potrebbero non raggiungere entro il 2026 gli obiettivi previsti.

Concludo con una *valutazione* sintetica del Rapporto in cui riprendo varie osservazioni del passato. In positivo si può anzitutto sottolineare che nel Rapporto le disamine della situazione del Mezzogiorno sono state effettuate in modo scientificamente corretto, come nelle edizioni precedenti. Vanno poi apprezzate particolarmente sia le previsioni prospettiche che le proposte di intervento in quanto saranno di grande utilità per i decisori. È anche condivisibile il giudizio sull'autonomia differenziata. Infine, mi permetto di raccomandare ancora una volta che l'investimento in capitale umano includa anche e in particolare la *IeFP* perché continua ad essere uno dei percorsi formativi più efficaci per il reperimento di una occupazione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Presentazione del Rapporto Svimez 2023. Comunicato Stampa*, 5 dicembre 2023, p. 7,

<sup>4</sup> Cfr. l'editoriale di questo numero di *Rassegna CNOS*.