

Guido Melis

**Rita Perez, Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 139**

(doi: 10.1444/107406)

Rivista giuridica del Mezzogiorno (ISSN 1120-9542)

Fascicolo 1, marzo 2023

**Ente di afferenza:**

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

## Rassegna bibliografica



## 1. Recensioni

Rita Perez, *Il controllo dei conti pubblici. Storia della Ragioneria generale dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 139.

La storia della Ragioneria generale dello Stato si snoda – si potrebbe dire – nel cuore della storia stessa dell'amministrazione italiana, costituendone un capitolo decisivo. La contrassegna la lunga fedeltà alle radici, il senso costante da *grand-corps*, se così possiamo chiamarlo. Indubbiamente una virtù (essendo la nostra tradizione amministrativa povera di simili esempi). Ma che al tempo stesso ne costituisce il limite storico, perché pone costantemente la Ragioneria sulla difensiva, nella gelosa rivendicazione del suo crescente potere, e dunque in contrasto con le varie politiche riformiste succedutesi (quasi sempre senza successo) negli oltre 150 anni della sua vita istituzionale. Un paradosso, questo, che nel libro di Rita Perez emerge in modo evidente, e che anzi a mio avviso ne costituisce un filo rosso che tutto lo percorre: culto del controllo e quindi potere di veto sulle amministrazioni «del fare»; scrupolosa tutela della spesa e quindi suo inevitabile rallentamento procedurale; gelosa rivendicazione delle regole le più minute e dunque ostilità al loro evolversi e a volte alla loro stessa semplificazione. Citando una intervista di Manin Carabba di qualche anno fa, definirei così la Ragioneria: «un grande corpo che ha la migliore cultura giuscontabilistica in Italia (insieme alla Corte dei Conti), ma totalmente privo di cultura nel campo della politica economica».

La storia della Ragioneria generale è relativamente semplice da percorrere. Si può riassumere in pratica nelle grandi leggi che l'hanno prima istituita e poi progressivamente normata: 1869, 1923, 1939, 1978, e parzialmente ma con effetti decisivi 1997.

La prima, la legge Cambray-Digny, quella istitutiva, mette fine al disordinato decennio postunitario. Sostituisce, pur mantenendone i connotati essenziali, la legge di contabilità fatta approvare da Cavour per il Regno di Sardegna nel 1853. Ha lo scopo – dice bene Rita Perez – di unificare le varie disposizioni ereditate dagli stati preunitari; e dispone di costituire – questo anzi ne costituiva il fulcro – collocata nel Ministero delle finanze (non esisteva allora il Tesoro), una Ragioneria generale dello Stato. Al tempo stesso i vecchi uffici di contabilità assumono la denomi-

nazione di Ragionerie centrali, posti in connessione – seppure non ancora gerarchica – con il nuovo istituto.

Cambray-Digny, toscano, era un esponente di spicco dell'*élite* della Destra. Ebbe in quegli anni incarichi di rilievo: durante il biennio in cui fu Ministro «condusse – scrive il suo biografo Raffaele Romanelli – una politica di drastica riduzione del disavanzo statale: promosse leggi sulla riscossione delle imposte dirette, sulla contabilità e l'amministrazione dello Stato; rese esecutiva la tassa di macinazione dei cereali; creò la Regia cointeressata del monopolio dei tabacchi e istituì le Intendenze provinciali di finanza». Lo si può a buon diritto ritenere un continuatore della riforma finanziaria di Cavour nel clima difficile della «politica della lesina». Se si esamina attentamente il complesso degli atti normativi da lui emanati una parola, starei per dire con Rita Perez una parola chiave, si staglia nettamente sulle altre: il sostantivo «vigilanza». Se si guarda il dizionario Treccani alla voce relativa si trovano come prima definizione le seguenti parole: «comportarsi e agire con grande circospezione e attenzione»; dove più dei verbi contano le due parole «circospezione» e «attenzione». Contano e costituiscono sin dall'origine una sorta di stimate posta in capo all'istituto della Ragioneria generale e a chi ne era responsabile. L'amministrazione italiana sin dalle origini procedette al passo lento e controllato delle fanterie, piuttosto che al galoppo sfrenato dei cavalleggeri. Ma in quella amministrazione la Ragioneria avrebbe aggiunto qualcosa di suo nell'esercizio delle funzioni e nello stile stesso: e cioè il passo felpato, il silenzio della discrezione, la cautela nell'agire, nonché – ma questo fu vizio comune – il culto mai tradito del precedente.

Tuttavia nella riforma Cambray-Digny restavano delle falle: 1°) il personale non necessariamente doveva essere costituito allora da diplomati in ragioneria (anzi, la storia degli studi di ragioneria in Italia evidenzia una certa asimmetria, affermandosi quegli studi solo nel primo decennio del Novecento e richiedendosi solo tardivamente il diploma di ragioniere per i concorsi dell'amministrazione); 2°) le Ragionerie centrali restavano ancora autonome, seppure legate al meccanismo del coordinamento dei conti, e quindi erano di fatto partizioni dei Ministeri presso cui erano state istituite, dipendevano da quei capi ufficio e da quei direttori generali; 3°) coesistevano nello stesso Ministero più uffici preposti ai controlli dei conti (il che generava molte confusioni).

Ciò indusse un processo (ma anche questo graduale e lento) di perfezionamento della riforma. Lo cito un po' di fretta: il passaggio del 1883 dal bilancio di sola cassa a quello di competenza, che dilatò – spiega Perez – i poteri della Ragioneria generale; il testo unico sulla contabilità pubblica del 1884; e soprattutto il regolamento dell'anno successivo (che – come segnala Perez – «ampliava i poteri della Ragioneria e del Ragioniere generale dello Stato, elencandoli specificamente», «introduceva un visto del Ministro del Tesoro», disponeva che, ove il Ragioniere centrale fosse ostile all'apposizione del visto egli poteva esservi obbligato da un ordine scritto dello stesso Ministro).

A confermare che la storia dei controlli contabili non necessariamente coincideva con quella delle alternanze politiche e parlamentari, la via inaugurata nel 1869 non fu affatto interrotta con il 1876, quando il lungo dominio della Destra storica cedette alla Sinistra di Depretis (che anzi fu un sostenitore della centralizzazione contabile). L'irresistibile ascesa della Ragioneria continuò, e anzi vi ebbe un ruolo importante un uomo che tuttavia alla Sinistra non apparteneva e che al contrario poteva considerarsi, nei tempi nuovi, uno degli eredi più autorevoli della vecchia generazione della Destra: Luigi Luzzatti. La sua attività, forse al di là di quella espletata nelle vesti di Ministro (fece qualche esperienza di governo, ma non fu come il suo avversario Giolitti il protagonista del primo quindicennio del Novecento), ebbe una valenza culturale, una influenza morale relevantissima, influenzando profondamente le nuove leve dei giovani ragionieri diplomatisi ed entrati in amministrazione dopo la legge Cambray-Digny.

Tra questi (le loro biografie sono state fatte oggetto di medaglioni celebrativi nelle sintesi storiche pubblicate in varie epoche dalla stessa Ragioneria, ma manca ancora – ed è una lacuna grave – un loro dizionario biografico: sono stati in tutto, dal 1870 ad oggi, 21; 21, contro 97 governi) spicca una figura *sui generis*: quella di Giuseppe Cerboni (in carica dal 1876 al 1891). Cerboni anche lui toscano, già dirigente dell'amministrazione granducale prima dell'Unità, aveva ideato l'ossatura della legge Cambray-Digny.

Legato a un altro grande funzionario dell'età costituente, Gaspare Finali, Cerboni introdusse nell'amministrazione il metodo detto della logismografia, che sviluppò e impose universalmente nel lungo periodo nel quale fu Ragioniere generale. Dico impose perché il metodo (adottato nel 1877 per tutte le scritture dello Stato, poi anche nelle intendenze di finanza, poi negli enti locali) era particolarmente laborioso per non dire cervelotico, implicava numerose segnature delle medesime cifre in vari registri, aggravava enormemente la fatica degli uffici. Contestato anche dai primi accademici che all'università insegnavano la ragioneria (uno per tutti, suo acerrimo avversario, fu il cattedratico Fabio Besta) si dimise solo nel 1891 dalla carica di Ragioniere generale. Il suo metodo logismografico non gli sopravvisse, abolito nel 1903-1904 in tutte le amministrazioni dello Stato.

Il caso Cerboni è un episodio, ma tuttavia indicativo: era nata nella Ragioneria e intorno ad essa una leva di tecnici contabili, più tardi anche di valenti economisti, che, al di là degli eccessi appena menzionati, avrebbe a lungo dato a quella amministrazione del controllo una speciale fisionomia diciamo così «professionale». Tutti uomini (non ci sono donne tra i ragionieri generali, neppure in anni recenti), tutti o quasi rimasti in sella a lungo: i primi 4 dal 1870 al 1899; altrettanto i titolari succedutisi dal 1899 al 1919; poi – la stessa persona, il mitico Vito De Bellis, ininterrottamente alla guida della Ragioneria generale dal 1919 sino alla morte nel 1932, 23 anni; quindi a cavallo tra anteguerra mondiale e fascismo; il

suo successore, Ettore Cambi sino al 1944; due dei successivi dal '44 al '56; Marzano, Stammati, Firmi e Milazzo dal 1956 sino al 1974; Ruggeri e Monorchio dal 1983 al 2002; Grilli dal 2002 al 2005, poi Canzio dal 2005 al 2013, Franco dal 2013 al maggio 2019, e da ultimo Biagio Mazzotta dal 2019 (oggi in carica).

La guerra interruppe per tre anni l'avanzata inarrestabile dei Ragionieri di Stato. La contabilità di guerra, quasi azzerata per legge la funzione della Corte dei Conti, fu improntata più che al culto dei controlli all'obiettivo superiore della velocità della spesa (e, anche se non sempre, della sua efficacia). I «metodi industriali», mutuati dalla prima esperienza dell'industrializzazione, prevalsero sulla vigilanza dei Ragionieri. La spesa pubblica si dilatò. I soggetti capaci di spesa si moltiplicarono.

Il ritorno alla normalità (uso le parole di Rita Perez) si ebbe nel dopoguerra, anche per la predicazione di tenaci cultori delle regole come Luigi Einaudi e Luigi Luzzatti. E culminò nella riforma del primo fascismo, intitolata al Ministro delle finanze Alberto De' Stefani.

Ha ragione Rita Perez nell'osservare che si trattava in definitiva del recupero del vecchio disegno luzzattiano (Luzzatti stesso se ne vantò sui giornali). Niente o poco di fascista si trova in quella riforma, salvo l'ulteriore irrigidirsi del peraltro già esistente modello gerarchico: né camicie nere, né tessere imposte dall'alto, né invasione della politica. Viceversa tutto lo staff del Ministero delle finanze e in particolare della Ragioneria veniva dall'amministrazione liberale (a cominciare dal già citato primo Ragioniere generale dell'«era fascista», Vito De Bellis) ed aveva dalla sua una forte connotazione tecnico-specialistica. Era la burocrazia della cifra.

La riforma De Stefani intanto – lo notò Sabino Cassese – segnava la staffetta tra la *leadership* sull'amministrazione del Ministero dell'interno e quella del Ministero delle finanze. Il controllo della spesa si perfezionava; i grandi tecnici assumevano un ruolo di comando; attraverso la «bollinatura» (esiste sul punto un piccolo ma assai interessante studio di Elisa D'Alterio) il Ragioniere generale assumeva il ruolo decisivo – per il sì o per il no – su qualunque decisione implicasse spesa: il che significava orientare l'amministrazione, giacché da parte dei Ministeri spesso si preferiva anticipare il verdetto «contrattando» prima del provvedimento con il Ragioniere e coi suoi collaboratori.

Fuori però (ed era qui la contraddizione) regnava una giungla inestricabile e inesplorata. Era la giungla destinata a infittirsi sempre di più della finanza degli enti pubblici, delle società per azioni del solo Stato e di quelle a partecipazione mista coi privati. Era questa un'area ancora sconosciuta anche agli studiosi, normata in modo generico e spesso solo per alcuni aspetti, lasciata al quasi sterile controllo di collegi sindacali nei quali poteva capitare che sedessero anche componenti delle Finanze ma che raramente essi potessero esercitare alla stessa stregua che verso i Ministeri il loro potere di condizionamento.

Un tentativo di riportare ordine in quella giungla (molto tardivo però, si ammetterà) fu quello del 1939, che Rita Perez illustra in un capitolo

intitolato appunto *Il controllo del parastato*. Vi campeggia la legge Thaon di Revel. Questa legge, pure riorganizzando razionalmente l'intera Ragioneria con la creazione degli Ispettorati, e pure promuovendo il titolare della Ragioneria dal grado IV al III, cioè uno dei vertici dello Stato, non riuscì a penetrare la spessa e sfuggente famiglia (per la verità erano più famiglie) degli enti pubblici.

Insomma, agli esordi della Repubblica la Ragioneria aveva attraversato in pratica solo tre momenti di assetto o riassetto generale: il 1869, il 1923, il 1939. In questi tre passaggi si erano enormemente rafforzati i suoi poteri sul sistema dei Ministeri, ma al tempo stessi si era verificata una imponente «fuga dall'amministrazione» delle professionalità non giuridiche e non contabilistiche.

Gli anni della Repubblica non mutarono se non parzialmente il quadro così delineato: fu istituito (1944) il Ministero del tesoro e in esso fu trasferita la Ragioneria; entrò in vigore l'articolo 81 della Costituzione (alla cui scarsa efficacia l'autrice dedica pagine assai penetranti); intervenne nel 1955 la creazione delle Ragionerie provinciali dello Stato; furono creati nel 1962-1963 due nuovi Ispettorati e con essi promossa una riorganizzazione del personale, oltretutto l'accrescimento delle funzioni; ma – come scrive Perez – «ancora nel 1980 si diceva che la Ragioneria generale era ferma al 1923».

Erano intanto falliti ben tre tentativi di portare la Ragioneria generale nel nuovo Ministero del bilancio sottraendola al Tesoro: uno di Ezio Vanoni nel 1954-1955; uno, fugace, di Tambroni nel 1960; uno successivo che coincise con il passaggio da un Ministero all'altro di Giuseppe Pella (1960-1961). Un quarto tentativo, il più dirompente ma respinto, si sarebbe poi avuto nel primo Governo di centro-sinistra organico ad opera del Ministro del bilancio dell'epoca Antonio Giolitti (a questo tentativo, nascendo dalla medesima cultura, si dovrebbe poi accostare quello di Giorgio Ruffolo di immettere nei bilanci pubblici una forma di programmazione capace di andare oltre la semplice vigilanza).

Gli anni '80 inaugurarono una serie di possibili novità.

Sono queste le pagine del libro più dense di elementi conoscitivi nuovi, di analisi inedite e di spesso illuminanti osservazioni critiche.

Il tema adesso diventava quello del ruolo della Ragioneria rispetto alle politiche di programmazione. Il tentativo – scrive l'autrice – di «consentire il passaggio dal bilancio come atto di *public administration* al bilancio come documento di *public policy* in grado di riflettere la politica del governo e di darle attuazione». Si trattava di modificare la struttura interna del bilancio, articolandolo per programmi, e affidando alla Ragioneria specialmente il controllo dei risultati. Ma – osserva qui Perez – «l'organizzazione interna della Ragioneria non fu toccata e la sua attività di controllo, non essendo fondata su programmi da realizzare e su risultati da conseguire, continuò a limitarsi alla verifica del volume della spesa pubblica, a occhiuti controlli giuridico-contabili sulla sua gestione». Insomma «l'esperimento programmatico si chiuse con un fallimento».



Ugualmente deludenti furono gli esiti della riforma della contabilità pubblica che si intendeva promuovere con la legge n. 468/1978, che un'altra volta ancora non intervenne però sui compiti della Ragioneria generale.

Il quadro cominciò a mutare positivamente quando, nel 1981, fu istituita la Commissione tecnica per la spesa pubblica (detta anche Commissione Andreatta). La Commissione, che dal 1987 operò dentro il Ministero del tesoro, durò vent'anni, producendo ben 630 documenti sui vari problemi del bilancio. Una delle sue conclusioni, grazie anche al benefico incrocio con i risultati dell'indagine conoscitiva sulla applicazione della legge 468 del 1978, fu l'attuazione di un principio costituzionale rimasto negletto: quello della necessaria copertura finanziaria delle leggi. La Ragioneria ne ricevette due fondamentali funzioni: la verifica delle relazioni tecniche allegate alle proposte di spesa; e quella sul Documento di programmazione economica e finanziaria.

Il libro si chiude con un capitolo sugli anni '90 del secolo scorso e «i nuovi compiti» attribuiti alla Ragioneria e con alcune pagine conclusive relative ai mutamenti profondi che ne derivarono anche sul piano della organizzazione: il primo mutamento importante, nel 1997, lo introduce Ciampi, ed è la riarticolazione che ne fa uno dei quattro dipartimenti del nuovo Ministero dell'economia e delle finanze; il secondo cambiamento è l'attribuzione di nuovi compiti, specialmente in proiezione europea: con il semestre europeo tutta la funzione di bilancio per così dire «si europeizza». C'è poi l'esperienza della *spending review*, in dipendenza della crisi del 2010 (ma anche almeno in parte prosecuzione della Commissione per la spesa pubblica, e collegata all'Ufficio parlamentare del bilancio costituito nel 2014).

«Che cosa resta – si chiede infine Rita Perez – dei compiti svolti dalla Ragioneria generale nel secolo scorso?». Poco, pochissimo. Certo, c'è ancora il controllo sulla legittimità degli atti, ma con assai meno discrezionalità di quanto non accadesse nel passato. In compenso «le relazioni tecniche sono pubbliche, le decisioni sono oggetto di controllo, di dialogo e di eventuali contestazioni da parte delle altre amministrazioni».

Il potere del Moloch creato nel 1869 si è di molto attenuato. In compenso la Ragioneria è diventata – cito le parole di Rita Perez – parte decisiva «nel processo legislativo che determina la nuova spesa e protagonista [...] della procedura di bilancio». L'epoca del dominio in-contrastato dei conti e della gelosa tutela della spesa si sta trasformando in una attività moderna dalle molte diverse finalità e dalle molteplici funzioni.

(Guido Melis)

Chiara Saraceno, David Benassi e Enrica Morlicchio, *Le radici strutturali della povertà. A proposito de La povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 256.

«La povertà è l'esito delle forme di regolazione dei processi sociali che definiscono i pacchetti di risorse a disposizione delle persone e le relative condizioni di uso, esponendo individui e famiglie a diversi rischi di povertà. Più della sfortuna individuale, sono i modelli di famiglia e di solidarietà collettiva, i sistemi di protezione sociale, le norme e le rappresentazioni sociali che in parte sono il prodotto di quei modelli e sistemi e in parte ne costituiscono la base di legittimazione, le tendenze demografiche e del mercato del lavoro, e il modo in cui tali fattori interagiscono tra loro a definire i gruppi sociali che corrono i maggiori rischi di ritrovarsi in povertà». Questo è l'*incipit* del libro di Saraceno, Benassi e Morlicchio appena uscito presso Il Mulino, con alcuni aggiornamenti rispetto alla precedente versione inglese, *Poverty in Italy. Features and Drivers in a European Perspective*, Bristol, Bristol University Press, 2020.

È un *incipit* potente. Si consideri la discussione pubblica sulla povertà oggi prevalente nel nostro Paese. L'attenzione è concentrata sulla conta dei poveri, non sull'origine della povertà. Quando l'origine è presa in considerazione, il *focus* è sulle carenze individuali dei poveri, riguardino esse la bassa moralità (la propensione al *free rider*, imbrogliando, crogiolandosi nella pigrizia e avanzando pretese, anziché dandosi da fare), oppure, anche a prescindere dalla responsabilità dei poveri, carenze di capitale umano e nella capacità di accedere al mercato del lavoro. A ciò si accompagna la più ampia retorica dell'individualizzazione dei rischi sociali.

Il libro ribalta questa prospettiva, obbligandoci a vedere la povertà come un problema di origine strutturale, derivante dalle diverse combinazioni di opportunità e vincoli prodotti dalle strutture familiari, dai sistemi di *welfare* e del mercato del lavoro, formale e informale, e dalle soggiacenti condizioni dell'economia. A seconda delle specificazioni di queste combinazioni, avremo diversi regimi di povertà. Certo, istruzione e politiche attive del lavoro contano. Il libro è netto su questo. Certo, Saraceno, Benassi e Morlicchio non sono gli unici a difendere l'approccio strutturale, come peraltro ben riconoscono, richiamando diversi autori che questo approccio hanno indagato e seguito. Ciò nondimeno, l'origine strutturale della povertà è oggi trascurata e grande merito di *La Povertà in Italia* è quello di riportarla alla ribalta.

Fra le condizioni strutturali, il libro attribuisce un ruolo centrale alla domanda di lavoro e in particolare alla natura di questa domanda. Essere disoccupati incide, è ovvio, sui rischi di povertà. Ma neppure avere un lavoro è sufficiente. Conta il tipo di contratto di lavoro, se è part-time oppure a tempo pieno; se è a tempo determinato o a tempo indefinito; se è regolare o irregolare. Se è a tempo determinato, conta poi il numero di giorni lavorati. E conta il settore economico in cui si è occupati, se a bassa o a alta produttività. A quest'ultimo riguardo, restano assai utili le

riflessioni di Cipollone (2001, p. 1) quando afferma «se i bassi salari di alcuni lavoratori dipendessero dalla loro carenza di capitale umano, politiche finalizzate a innalzarne il livello potrebbero essere un valido rimedio. Questa strategia risulta poco efficace se la produttività è una caratteristica dei posti di lavoro, piuttosto che dei lavoratori; in questo caso, il problema è costituito dall'esistenza di «cattivi lavori» con basse retribuzioni, scarsa sicurezza del posto di lavoro e poche possibilità di carriera».

Un'altra causa fondamentale è costituita dalla divisione delle responsabilità di cura fra famiglia e collettività e all'interno della famiglia. Maggiore la defamizzazione della cura e più equa è la ripartizione dei compiti di cura dentro la famiglia minori sono i rischi di povertà e viceversa. A quest'ultimo riguardo, è interessante ricordare un dato riportato nel libro, ossia che la presenza di un secondo percettore di reddito riduce di 2/3 la povertà dei minori, sia essa definita in termini assoluti o relativi.

Aggiungerei la qualità del contesto/dei luoghi in cui si vive. Il libro la riconosce, ma darei ancora più rilievo a tale variabile. Ricordo, al riguardo, due lavori recenti di Chetty. Il primo, con Hendren (Chetty e Hendren, 2018a; 2018b) analizza un ampio programma di sussidi realizzato negli Stati Uniti a favore delle famiglie povere che volessero cambiare luogo di residenza. A parità di famiglia, i figli di chi si è spostato in aree con meno disuguaglianza, meno povertà e migliori servizi registrano un miglioramento nelle opportunità intergenerazionali, che è inversamente proporzionale all'età in cui è avvenuto il trasferimento (i miglioramenti sono tanto maggiori quanto minore è l'età). L'opposto vale per chi si è spostato in luoghi più svantaggiati. Il secondo, realizzato con l'aiuto di un gran numero di ricercatori (Chetty *et al.*, 2022), sottolinea il ruolo del capitale sociale, inteso come rete di rapporti sociali e comunitari.

Il modo in cui le diverse condizioni strutturali si sono configurate e si configurano nel nostro Paese permette sia di dare conto delle differenze territoriali sia di individuare i soggetti a maggiore rischio di povertà. Come ci invita a fare *La povertà in Italia*, si consideri, innanzitutto, il dualismo territoriale che ha caratterizzato l'incidenza della povertà in Italia. Ebbene, alla sua origine ritroviamo le debolezze, nel Mezzogiorno, sia della domanda di lavoro, con effetti negativi in termini di disoccupazione, inattività e lavoro irregolare, sia della fornitura dei servizi sociali, con la conseguenza dell'affidamento delle responsabilità di cura in prevalenza alla solidarietà familiare nonché della produzione di «una specie di familismo forzato, il quale esaspera la divisione di genere nella famiglia, soprattutto nelle famiglie più povere, spesso monoreddito». La categorialità che fino a prima dell'assegno unico ha caratterizzato il sostegno monetario al costo dei figli ha aggiunto altre carenze. Data questa situazione, non dovrebbero stupire né la più elevata incidenza di povertà nel Mezzogiorno né il minore accesso alle politiche di sostegno al reddito di natura occupazionale (indennità di disoccupazione, pensioni di anzianità e, in passato, assegni familiari) e, contempo, il maggior uso dei trasferimenti assistenziali (pensioni sociali, *in primis*). Peraltro, la situazione è tanto più grave tanto

più, allontanandosi dal dato medio, si entra nelle aree interne, quelle che, come il libro ricorda, Manlio Rossi-Doria definiva l'«osso» del territorio.

Si considerino, altresì, i cambiamenti recenti che hanno generato una crescita più pronunciata della povertà nel Nord a danno soprattutto di chi ha in famiglia persone non nate in Italia seppure regolarmente residenti. Ebbene, anche in questo caso, sono dirimenti i cambiamenti strutturali, dall'estensione della precarietà dei rapporti di lavoro (con relative implicazioni negativi in termini di risorse proprie delle famiglie), all'indebolimento delle prestazioni di *welfare* (dati i vincoli di bilancio) e ai limiti ancor più forti di tali prestazioni per chi non è nato in Italia. E, ancora, con un occhio al recente presente, non si trascuri l'influenza di un altro fattore che non dipende dai singoli, ossia, l'andamento dei prezzi, in particolare dei beni alimentari e dei prodotti energetici.

Le osservazioni appena esposte permettono anche di individuare i soggetti più a rischio di povertà. Sono i lavoratori poveri, i giovani (sia che siano lavoratori poveri sia che siano senza lavoro), i migranti e i minori, figli di lavoratori poveri e migranti e spesso con madri nell'impossibilità di trovare lavoro (per carenze del mercato del lavoro, dei servizi e delle più complessive modalità di ripartizione della responsabilità di cura).

Riconoscere l'origine strutturale della povertà ha implicazioni non di poco conto per l'individuazione delle politiche. Se dipende dalla struttura sociale, la povertà ha per i singoli la medesima natura di rischio sociale che ha la disoccupazione per chi lavora<sup>1</sup>. Parafrasando Beveridge, come la «disoccupazione è un problema dell'industria», così la povertà dipende dall'industria oltre che da altre cause strutturali. I trasferimenti contro la povertà, *in primis*, i redditi minimi e da noi il Reddito di Cittadinanza, devono pertanto abbandonare lo status di inferiorità a loro spesso assegnato, compresa l'appendice denigratoria di politiche assistenzialistiche. Possono essere migliorati nel disegno, ma non delegittimati, avendo lo stesso rango degli altri ammortizzatori sociali.

Il che non implica affermare che non esistano poveri imbroglioni o pigri. Esistono, è ovvio. Ma esistono esattamente come esistono ricchi imbroglioni e pigri. Truffa e pigrizia non sono privilegio di un dato gruppo sociale e la presenza di questi comportamenti non deve offuscare il peso delle cause strutturali della povertà (come della ricchezza). I poveri sono come tutti, sembra banale dirlo, ma troppa opinione pubblica non lo vede. Proprio per questo, non possiamo rivolgerci a loro come un gruppo di seconda classe, come i brutti e i cattivi affermano Saraceno Benassi e Morlicchio, parafrasando il titolo del film di Sergio Leone. Peraltro, tornando alla questione del disegno, quella che potrebbe apparire come pigrizia potrebbe addirittura essere una razionale risposta agli incentivi posti da politiche mal disegnate. Se fossimo poveri, saremmo disposti a la-

<sup>1</sup> Sulla natura di rischio sociale della povertà, cfr. Granaglia (2021).

vorare perdendo per ogni euro guadagnato 80 centesimi di trasferimento, come avviene oggi con il Reddito di Cittadinanza?

Non solo. Se la povertà dipende dalla regolazione societaria, contrastare la povertà richiede anche di intervenire *ex ante*, modificando le forme di regolazione che ne sono all'origine. Ciò implica realizzare interventi che coinvolgono tutti noi, dalle politiche relative al modo in cui l'economia distribuisce il valore aggiunto a quelle grazie alle quali la società affronta la più complessiva ripartizione delle responsabilità di cura. Non bastano interventi residuali per i poveri.

*La povertà in Italia* offre anche molti altri apporti. Offre un'importante ricostruzione dei dati sulla povertà nel nostro Paese; delle caratteristiche dei poveri e della «lunga e accidentata marcia delle misure di sostegno al reddito» nel nostro Paese, nonché delle tante debolezze e frammentazioni nei meccanismi di *governance* dell'assistenza. Colloca, poi, il caso italiano nel più vasto quadro comparato europeo. Offre, altresì, un'utile riflessione sugli indicatori di povertà tipicamente utilizzati, i quali rischiano di trascurare aspetti importanti della povertà stessa.

Anche quest'ultimo punto è importante, data la convinzione diffusa secondo cui la povertà sia un fenomeno univocamente definibile (e, dunque, almeno in linea ipotetica, si possa dire di avere abolito la povertà). Al contrario, la povertà, come la disuguaglianza, si presta a una pluralità di definizioni e nessuna definizione sarà mai in grado di coglierne la totalità degli aspetti (Atkinson, 1970). Ciò riconosciuto, è possibile individuare indicatori più o meno attraenti. Come ben rilevano Saraceno, Benassi e Morlicchio l'indicatore europeo, ampiamente utilizzato, secondo cui è povero chi ha un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito disponibile mediano equivalente, ha problemi particolarmente seri. Calcola l'equivalenza sulla base della scala OCSE modificata che pesa 1, il primo soggetto in famiglia, 0,5 tutti gli altri soggetti con età superiore a 14 anni e 0,3 chi è di età inferiore. Questi pesi ignorano il ruolo di avere o non avere un'abitazione di proprietà e neppure tengono conto dei bisogni specifici dei minori.

Nonostante questi apporti, ho preferito focalizzarmi sul contributo offerto da Saraceno Benassi e Morlicchio per riportare al centro dell'attenzione i determinanti strutturali della povertà. Questa mossa è cruciale, anche nei mesi a venire, per contrastare i tanti limiti che oggi caratterizzano il discorso pubblico sui poveri e i rischi che ne derivano per le politiche contro la povertà.

(Elena Granaglia)

#### *Riferimenti bibliografici*

Atkinson A.B. (1970), *On the Measurement of Inequality*, «Journal of Economic Theory», vol. 2, n. 3, pp. 244-263.

- Chetty R. e Hendren N. (2018a), *The Impacts of Neighborhoods on Inter-generational Mobility I: County-Level Estimates*, in «Quarterly Journal of Economic», vol. 133, n. 3, pp. 1107-1162.
- Chetty R. e Hendren N. (2018b), *The Impacts of Neighborhoods on Inter-generational Mobility II: County-Level Estimates*, in «Quarterly Journal of Economic», vol. 133, n. 3, pp. 1163-1228.
- Chetty R. et al. (2022), *Social Capital I: Measurement and Associations with Economic Mobility, Nature*, <https://www.nature.com/articles/s41586-022-04996-4>.
- Cipollone P. (2001), *Is the Italian Labour Market Segmented?*, Temi di discussione, 400, Banca d'Italia.
- Granaglia E. (2021), Previdenza e Assistenza: due mondi così diversi?, in «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 4, pp. 723-745.

Diletta Capissi, *Che fine ha fatto Città della Scienza: un giallo napoletano o una metafora del Mezzogiorno?*, Napoli, Guida, 2022, pp. 257.

Già il titolo di questo libro e il suo sottotitolo sono rivelatori. Ci sono, nella sostanza, tre interrogativi che si susseguono. Il primo è un interrogativo di senso comune, riflette quello che potrebbe essere il commento del cittadino medio. Gli altri due, invece, sono interrogativi più complessi, che chiedono un'analisi più approfondita. Ci domandano, infatti, se quello di «Città della Scienza» sia un giallo napoletano, come un noir fitto di misteri e di vicoli, oppure sia una metafora del Mezzogiorno, una rappresentazione in qualche modo emblematica di una serie di problemi che aggrediscono il concetto stesso di realizzazione, lasciandola senza scampo dopo averla, in una prima fase, innalzata a simbolo di rinascita. Come se a Napoli (e più in generale nel Mezzogiorno) ci fosse una vera e propria «maledizione del fare».

Sono tre interrogativi pertinenti e, come molti interrogativi pertinenti, sono per molti versi aperti. Perché nella storia raccontata da Diletta Capissi – con una puntualità a tratti sorprendente, una vera e propria indagine, appunto, da *noir* –, ci sono veramente tanti elementi di questa «maledizione meridionale»: c'è la disattenzione della politica; c'è la solitudine dei promotori dopo il momento convulso delle presentazioni, della comunicazione, della folla; c'è il groviglio amministrativo; ci sono scontri personali ed istituzionali violentissimi; ci sono cose inspiegabili e inspiegate; ci sono addirittura vere e proprie tragedie, come l'incendio del 2013. Ma, soprattutto, c'è il senso, intriso di malinconia, di un'occasione mancata, di un tentativo per molti versi pionieristico che si infrange contro gli scogli della realtà.

Sì perché la «Città della Scienza», specialmente all'epoca in cui essa si avvia – e, prima ancora, si immagina – era veramente all'avanguardia. Oggi, per molti versi, l'importanza della scienza, la sua centralità nella società, la necessità di un dialogo tra discipline scientifiche e discipline

umanistiche sono pienamente affermati. C'è una vera e propria competizione tra le città per attrarre investitori legati alla scienza; si consolida una urbanistica dell'innovazione; c'è la consolidata affermazione delle Università e dei centri di ricerca come motori dello sviluppo locale; c'è il riconoscimento di multidisciplinarietà e, quindi, multifunzionalità degli spazi come leve dei processi di crescita. E, di conseguenza, le città più dinamiche hanno al loro interno luoghi simili a quello pensato alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, da Silvestrini: e non fa eccezione, tra l'altro la stessa Napoli, con il Centro di San Giovanni a Teduccio.

Non era così, però, ai tempi in cui la Città della Scienza era stata pensata da una piccola *élite* di intellettuali e operatori della ricerca. Si trattava, in quei tempi, di un progetto per molti versi avveniristico, che ebbe la fortuna di trovare un ambiente culturale favorevole al cambiamento – quello lasciato in eredità dall'esperienza di governo della Giunta guidata da Maurizio Valenzi – e spalle politiche forti su cui poggiare – quelle del «Rinascimento Napoletano» di Antonio Bassolino Sindaco sul piano locale, quelle di Antonio Ruberti, uno scienziato diventato Ministro, a livello nazionale.

Ma, come spesso accade, al periodo eroico degli inizi non doveva corrispondere una analoga attenzione negli anni successivi. Ed è così che «la Città» entra suo malgrado, in un processo di «Dismissione». E proprio come – secondo Ermanno Rea – la mentalità dei vicoli era entrata all'interno dell'Italsider così, anche in questo caso può dirsi che «i vicoli sono entrati nella Città della Scienza», chiamata, per le ironie della storia, proprio a dare una nuova prospettiva a Bagnoli successivamente alla dismissione dell'impianto siderurgico. Certo si tratta di una mentalità di vicoli diversi, se si vuole, ma sempre di vicoli. Sono i «vicoli» dei labirinti burocratici rispetto agli spazi di libertà della ricerca; delle imperfezioni e delle facilonerie del mondo politico-amministrativo confrontate alla precisione richiesta nel lavoro scientifico; le incapacità di vedere oltre l'immediato, rispetto agli anni che si richiama dai progetti di ricerca; l'individualismo rispetto al lavoro di squadra che caratterizza il lavoro dietro le scoperte scientifiche.

Ecco, è questa la sensazione che lascia questo libro. Una sensazione negativa, quindi, dietro la quale ci sono, però, chiare indicazioni, su cui lavorare: quella rappresentata dalla presenza nella città di un'*élite* scientifica e tecnologica, spesso nascosta e che può rappresentare la base per uno sviluppo futuro in questa direzione; quella costituita dal fatto che questa realizzazione abbia comunque prodotto una classe di amministratori con valori condivisi, legati alla città e ad una dimensione più ampia, di respiro internazionale. Insomma, se oggi Napoli è in testa alle classifiche nazionali per le *startup*, se ha costruito un ecosistema digitale considerato di grande interesse dagli investitori, se alla sua guida c'è l'*ex* rettore di una facoltà scientifica, se ha avuto delle realizzazioni guardate con grande attenzione anche fuori dai confini italiani, come è appunto il caso del centro di San Giovanni a Teduccio: ecco questi frutti sono anche quelli della storia tormentata raccontata dal libro di Diletta Capissi.



Una storia che parla – ed è un altro punto rilevante – anche del legame della città e della sua popolazione con la scienza, dell'orgoglio e del senso di comunità creato dalla «Città», nel volgere tutto sommato di pochi anni, tra la popolazione. Solo così è possibile spiegare il successo del *crowdfunding* avviato per la sua ricostruzione dopo l'incendio. Utilizzando categorie forse ormai datate, la società civile ha dimostrato in quella occasione di essere più avanti della società politico-amministrativa: avanti nel pensare il futuro della città, avanti nel capire l'importanza della istituzione e del suo potenziale, avanti nel partecipare al processo di ricostruzione.

Legittima, quindi, la domanda «Che fine ha fatto la Città della scienza», perché si chiede che fine ha fatto un progetto che in qualche modo, e per un lungo tratto, si è sentito parte integrante della città. Ed è un messaggio importante, specialmente in un momento in cui il PNRR può dare una vera e propria svolta su questo punto a questa vocazione territoriale di Napoli, quando la città campana è al centro di progetti che vanno sotto il nome di Digital Innovation Hub, di Ecosistemi dell'innovazione, di poli nazionali per il settore *agritech*. Tutti nomi ed attività che, in fondo, hanno un loro preciso punto di genesi o, comunque, di influenza: quello, appunto, della Città della Scienza.

(Gian Paolo Manzella)

Giuseppe Barone, *Città in guerra. Sicilia 1820-1821*, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 360.

Tra il luglio 1820 e il marzo 1821 si ebbe la prima messa in discussione in Italia, nel Regno delle Due Sicilie, dei principi fissati dal Congresso di Vienna. Ciò che accadde nel Regno borbonico rispose sia alle modalità dei Risorgimenti mediterranei, sia a interne dinamiche, che riguardarono le «nazioni doppie». In Sicilia la rivoluzione presentò un iter diverso da quelli della parte continentale del Regno, essendo condizionata dalla soppressione negli anni precedenti dell'indipendenza, goduta durante il «decennio inglese», e del regime costituzionale bicamerale del 1812. La legge 8 dicembre 1816 aveva inoltre esteso all'isola la legislazione napoleonica.

Confrontandosi con la ricca storiografia sull'evento, ora tesa a sottolineare il suo carattere conservatore (Benedetto Croce e Rosario Romeo), ora a collegarlo con le istanze indipendentiste del clima post seconda guerra mondiale e all'emergere di lotte di classe nelle campagne (Nino Cortese, Andrea Fiocchiaro Aprile, Francesco Renda), Barone evidenzia invece l'effetto stimolante del riformismo per la creazione e la diffusione di una nuova cultura politica, favorita dalla dinastia e da un uso mirato della libertà di stampa (Antonino De Francesco).

Ripercorrendo le vicende dello scontro fra le truppe del Governo napoletano, che aveva scelto la costituzione spagnola monocamerale, e le milizie della Giunta palermitana, costituita dopo la rivolta del '15-'18



luglio, l'A. ci restituisce una lettura che filtra la guerra «civile», spesso sotto forma di guerriglia, attraverso le contraddittorie e molteplici dinamiche legate alla creazione di 10 città capovali, di capoluoghi provinciali e distrettuali (7 Province e 23 distretti), proiettati su una differente consapevolezza di sé, grazie alle migliori opportunità di sviluppo, anche sfruttando le risorse del territorio (ad esempio l'industria zolfifera). Pur nella persistenza di fenomeni di *patronage*, clientele, le mutate gerarchie urbane diedero spazio alle borghesie locali emergenti e alle aristocrazie virtuose, *middle class* e ceti di frontiera. Sia nell'area palermitana che in quella messinese-catanese diffusa appare la sensibilità al «nascente nazionalismo» di derivazione napoleonica, espressione di una modernità capace di saldare aristocrazia e popolo. La frattura del 1820 tra favorevoli o contrari alla riforma amministrativa quindi «non ebbe carattere territoriale ma politico». La rivoluzione, sottolinea Barone, non fu guerra contadina, ma urbana, con effetti fino al 1860, in quanto furono le città mediterranee e le borghesie a propendere per il costituzionalismo, mentre il mondo rurale fu arroccato sul legittimismo. Questo approccio porta ad evidenziare la prevalenza alla fine dell'istanza federativa su quella indipendentista, in quanto non furono chiesti cambiamenti radicali ma una maggiore rappresentatività e il riconoscimento di autonomia amministrativa. Le contrapposizione tra le province occidentali di Palermo e di Girgenti e quelle orientali di Catania e Messina furono meno manichee di quanto si sia ritenuto.

In un racconto coinvolgente si moltiplicano i protagonisti: accanto a quelli di vertice, i presidenti della Giunta, innanzitutto il principe di Villafranca, il generale Requesenz; gli esponenti del Governo napoletano, il principe della Scaletta, i generali Florestano Pepe, e poi Pietro Colletta, la cui azione repressiva fu interrotta dalla sconfitta dell'esercito costituzionale da parte degli Austriaci. Sono tuttavia i moltissimi personaggi che determinano le scelte locali a occupare la scena, con la percezione dominante della paura, della incertezza istituzionale, della disgregazione dell'autorità politica e della debole consistenza delle *élites*. Su uno sfondo dominato dalla violenza, l'invasione del territorio, amministrativamente e politicamente modificato, è seguita nei percorsi delle guerriglie (la Sicilia occidentale, la val di Noto e zona sud orientale, la val Demone e spazio nord orientale). La nuova dignità delle città capovali è motivo di gelosie che portano alla distruzione di alcuni comuni, come Nissa, o alla ridefinizione delle gerarchie interne. La funzione amministrativa acuisce le tensioni sociali e religiose. Ogni luogo sembra avere una sua storia particolare con protagonismi ora delle famiglie locali, spesso malavitosi, o di individui da ammirare, come Raffele Palmieri di Micciché, «guerrigliero gentiluomo», o di esponenti del mondo ecclesiastico. La ricca casistica di conflitti fazionali, ricostruita su fonti archivistiche e memoriali, evidenzia la diversità rispetto alle faide di antico regime, riflesso dell'ampliamento della sfera politica, confermata dalla notevole diffusione delle sette, in particolare della Carboneria, nell'isola sia prima che dopo la rivoluzione.

Benché i siciliani, anche esponenti della cultura liberale e democratica e delle vendite carbonare palermitane e messinesi non avessero risposto alle richieste di aiuto del parlamento napoletano contro l'Austria, l'invito che i carbonari messinesi rivolsero, nel marzo 1821, a Giuseppe Rosaroll di creare un'armata costituzionale che dalla Sicilia e dalla Calabria risalisse la penisola, era significativo di una possibile ricomposizione dell'asse Messina-Palermo tramite la setta. Il fallimento della congiura, gli arresti, le epurazioni attraverso le Giunte di scrutinio, non frenarono il diffondersi di associazioni segrete fra giovani che ritroveremo nelle successive lotte risorgimentali e nell'impegno degli esuli a livello internazionale.

La guerra delle città, le violenze del biennio 1820-1821 restituirono quindi ai sovrani restaurati un Sicilia conflittuale, pronta ad agire con nuove modalità per precisare i propri connotati di «nazione».

(Renata De Lorenzo)

Paolo Pombeni, *L'apertura. L'Italia e il centrosinistra 1953-1963*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 296.

Perché riandiamo di frequente al 1962-1963 come a un punto di svolta economico-politico nella storia dell'Italia repubblicana? Perché sembrò allora che, raggiunto un certo grado di benessere, il Paese potesse trovare un approdo alla modernità in un accezione più ampia e completa; che alla crescita impetuosa degli anni '50 potesse seguire, nel decennio successivo, un più ordinato sviluppo, anche eventualmente avvalendosi, come si auspicava nel 1960 nel gruppo del Mulino, di quelle forze di mobilitazione con le quali «Roosevelt ha avviato il New Deal [...] i laburisti hanno gettato le basi di un nuovo equilibrio nella società inglese [...] le socialdemocrazie scandinave hanno creato il *welfare state*» (p. 144). L'economia aveva fatto la sua parte. Ci si attendeva che la politica (se pure la separazione dei due termini ha senso, non potendo l'una sussistere senza l'altra) facesse la sua. In questo scollamento tra dinamica economica e dinamica politica stava appunto il problema, anche perché l'avvio del centrosinistra coincideva con la fine del miracolo del 1958-1962.

Alla preparazione – le aperture, gli indizi, i segnali – e all'avvio del centrosinistra nelle sue varie formulazioni – a lungo solo vagheggiato, poi «pulito» senza PSI, poi «programmatico» con appoggio esterno, infine «organico» – Paolo Pombeni, professore emerito nell'Università di Bologna, dedica questo libro dai contenuti densi e di piana scrittura, sorretto da un impianto bibliografico solido e dall'indispensabile Indice dei nomi, in cui spiccano i nomi di Amintore Fanfani, Aldo Moro e Pietro Nenni, in particolare nelle relazioni binarie Fanfani-Nenni, i «dioscuri del centrosinistra», e Fanfani-Moro, i quali, nelle parole di Ettore Bernabei, «uniti sono una forza considerevole, mentre divisi rischiano di cadere uno dopo l'altro sotto l'azione dei dorotei» (p. 217). Il libro – in un andirivieni di

dichiarazioni pubbliche e ricezioni private – fa abbondante uso dei diari di Nenni e Fanfani, apparsi a distanza di trent'anni gli uni dagli altri (nel 1981 i primi, nel 2011 i secondi), oltre che quelli, di più recente rinvenimento (2021), di Bernabei, che riservano improvvise e talora sommarie illuminazioni. Sorprende, ma solo fino a un certo punto, che i rapporti tra *leader* di partiti diversi fossero improntati a maggiore comprensione e fiducia rispetto a quelli tra personalità dello stesso partito (si veda la lettera di Nenni a Fanfani sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica, p. 211), sintomo, come scrive sempre Bernabei a proposito della DC (l'osservazione può essere generalizzata), di «gruppi dirigenti frazionati al loro interno in una serie innumerevole di frazioni e casi personali» (p. 126). La Malfa, Malagodi, Saragat, Togliatti sono presenti, ma restano perlopiù sullo sfondo della ricostruzione.

Il libro offre una lettura del «difficile contesto in cui operò una classe politica che volle farsi carico della profonda trasformazione che stava interessando l'Italia» e che «si scontrò con una componente conservatrice che operò nell'ottica di tenere tutto fermo» (p. 10). Quanto al cambiamento, basti qui ricordare le migrazioni interne ed esterne e la transizione da economia prevalentemente agricola a industriale: mutavano le attese, i comportamenti, i consumi. Quanto alla conservazione, occorre ricordare che essa riceveva spinte soprattutto dall'interno (dalla destra DC, ma anche da liberali, monarchici, missini) e dall'esterno: spinte delle gerarchie ecclesiastiche (cardinali Siri e Tardini su tutti), continue – pure nell'articolata e disomogenea composizione della sua geografia – proteiformi e ricorrenti nei contatti, nelle lettere, negli articoli su quotidiani e riviste, che l'Autore segue con l'acribia dello storico, con differenze e passaggi tra i pontificati – come nel caso della distinzione tra «errore» ed «errante» nell'enciclica *Mater et Magistra* del 1961 – giacché nel tempo stretto di un decennio si susseguono ben tre pontefici, Pio XII, Giovanni XXIII, Paolo VI; spinte dagli Stati Uniti volte ad arginare il pericolo comunista, ma anche qui con distinzioni tra le amministrazioni Eisenhower, Kennedy, Johnson, senza tacere che le sollecitazioni a spingere provenivano talora dal seno della DC, come scrive papa Roncalli a proposito delle prime e come emerge a più riprese dalla sollecitudine del presidente Segni per le seconde (p. 237). Altri freni provenivano da sinistra: da dentro (dalla sinistra del PSI, oltre che dal PCI) e da fuori (da Mosca).

Ai primi piani – in cui non mancano quelli dei presidenti della Repubblica Gronchi, visto da Nenni come una prima vittoria dell'apertura a sinistra, e Segni, visto da Moro come un contrappeso a quella stessa apertura – il libro affianca le foto di gruppo e i campi lunghi: dall'aspro e vivace dibattito delle idee – colto nei convegni (da quelli di San Pellegrino a quelli dell'Istituto Gramsci), nei quotidiani (dall'Avanti, al Popolo, all'Osservatore Romano), nelle riviste più influenti (dalla Civiltà Cattolica, al Mondo, al Mulino, con particolare attenzione alla prima e soprattutto alla terza in funzione di controcanto e preveggenza coro) – fino alla politica internazionale, dai fatti d'Ungheria del 1956 al

congresso di Bad Godesberg della SPD del 1959 («da partito di classe a partito di popolo», giacché la modernizzazione imponeva di andare oltre gli schematismi degli anni '30 e '40, p. 137), dalla crisi di Berlino del 1961 (costruzione del muro) alla crisi di Cuba del 1962. Tutto concorre alla costruzione di un mosaico in cui si affacciano anche fenomeni generazionali (i giovani) e sociali, di consumo e costume, incluse le prime trasmissioni televisive (il 23 maggio del 1956 Nenni registrava compiaciuto nei suoi diari il successo di un suo comizio a Venezia, nonostante si svolgesse in contemporanea con «Lascia o Raddoppia»? in onda dal novembre del 1955, nota 20 p. 262).

Il libro si articola in cinque capitoli, più una Introduzione e una Conclusione che guardano al periodo successivo. Il *primo capitolo* (pp. 13-40) sugli anni 1953-1954, ha i suoi due poli da una parte nel lungo intervento di De Gasperi al Congresso di Napoli del 1954, secondo cui la «partecipazione dei socialisti al governo è certo questione senza dubbio importante, questione che dovrà un giorno essere risolta [...] Ma deve affrontarsi in pieno come problema integrale di politica interna e internazionale esaminando principi, riserve e rischi» (p. 33-34), e, dall'altra, nell'«imbarazzo storico di rompere l'unità della classe operaia» da parte di Nenni (p. 39). Il *secondo capitolo* (pp. 41-78), sugli anni 1955-1957, guarda alle elaborazioni dei partiti e ai loro tormenti (alla distinzione, per esempio, di Riccardo Lombardi sulle pagine del Mondo su via socialdemocratica e via propriamente socialista, p. 63), ma anche ai riflessi interni di eventi e fatti internazionali, dal XX Congresso del PCUS alla firma dei Trattati di Roma (i socialisti votarono a favore del trattato sull'EURATOM).

Il *terzo capitolo* (pp. 79-138), con gli anni 1958-1960, è per certi aspetti il centro del libro. Si forma il Governo Fanfani II, in cui si propongono cose da fare, come una serie di leggi legate al piano scuola, per lo statista aretino «il piano più importante che tengo a battesimo in questo decennio» dopo il «suo» piano-casa di fine anni '40 (p. 94), o da impostare, come «un apposito ente di tutte le partecipazioni statali di ricerca, produzione e distribuzione di energia di qualsiasi specie» (p. 93), una sorta di CNEN, più ENI, più futura ENEL. Emerge la figura di Moro, il giovane segretario DC che pensava che la trasformazione economico-sociale dovesse trovare una nuova forma di equilibrio politico (p. 112) e la cui pedagogia postulava (sono parole di Moro) che «questo mondo è in cammino con ritmo veloce ed inarrestabile, che questo è segno di civiltà, che questo moto non dev'essere contrastato, ma accompagnato, condizionato dal di dentro, arricchito da ragioni morali (p. 115) e che lo Stato (sempre parole sue) dovesse assumere «la piena responsabilità del processo di sviluppo» (p. 118) («ed è per l'accettazione di questa responsabilità – concludeva – che una posizione democratica si distingue nettamente sul terreno economico da una posizione conservatrice per quanto illuminata voglia essere»). Nenni, a sua volta, a Milano incontrava compagni «con gusti e abitudini da ceti medi» e in un pranzo con gli operai a Sesto San Giovanni registrava una «psicologia del tutto nuova

con esigenze nuove» (pp. 124-125). Il fallimento del Governo Tambroni (1960) apriva, come è noto, il passaggio verso l'apertura a sinistra. «Diveniva evidente – scrive sul punto Pombeni – che contrastarla a fondo significava mettere a rischio la stabilità della democrazia italiana e privarsi di un contesto politico capace di confrontarsi con lo sviluppo sociale ed economico del paese» (pp. 136-137). Non venivano comunque meno i freni e le resistenze, per non dire le condanne più o meno ufficiali.

Il *quarto capitolo* (pp. 139-180), sugli anni 1960-1962, si concentra sulle «convergenze parallele» (e sull'origine di questa formula) e ampiamente sul terzo Governo Fanfani, di cui Bernabei in una bella pagina puntualmente registra la «maturazione» personale e politica (p. 141). E anche la stagione dei convegni: di San Pellegrino (settembre 1961, p. 163), dell'Istituto Gramsci (marzo 1962, p. 183, già nel territorio del quinto capitolo), che, registrano fatti e idee nuove. Su tutte si stagliano quelle di Moro al Congresso di Napoli del 1962, la cui novità fu colta da Nenni: «ha motivato la svolta non come uno stato di necessità dato da contingenze parlamentari, ma come stato di condizionamento della evoluzione della società» (p. 177). Il *quinto capitolo* (pp. 181-246), sugli anni 1962-1963, si apre con la politica ecclesiastica di Moro, che prende corpo anche in un lungo documento-lettera ai vescovi chiedendo almeno per il momento di «sospendere il giudizio» e prosegue con il passaggio al centrosinistra programmatico con la nazionalizzazione dell'energia elettrica e la riforma della scuola media, il tutto nel contesto rinnovato dato dai «segni dei tempi» del Concilio Vaticano II (p. 204).

Il libro contiene insegnamenti e moniti sulla politica italiana: una distinzione tra demagogia e populismo (nota 3, p. 260), quest'ultimo visto come fattore non contingente; il continuo tutto rifluire «nel calderone della ormai avviata campagna elettorale» (p. 213); l'emergere dei «leader» di partito giacché, come nelle parole di Leopoldo Elia al terzo convegno di San Pellegrino, «la vita politica moderna, con i mezzi di comunicazione di massa, tende alla personalizzazione» (p. 232); la difficoltà a conciliare breve e lungo termine, tattica e strategia, destini personali e destino del Paese; l'uso partitico e parlamentare della politica estera (p. 94, crisi in Libano nel 1958); l'eterogenesi dei fini; l'utilizzo del «pericolo rosso» per dare corda e fiato al colpo di mano conservatore e reazionario.

Pombeni riconosce all'onda lunga della generale espansione postbellica la spinta profonda alla trasformazione. Ma nell'agitarsi delle alchimie personali e di partito l'economia resta perlopiù sullo sfondo (la Cassa per il Mezzogiorno è citata *en passant*, p. 51, come l'ENI, che finanzia il PSI per sganciarlo dal PCI, p. 89, e l'IRI, con riferimento al distacco delle sue aziende dalla Confindustria, a p. 82), con qualche eccezione come nel caso della costituzione dell'ENEL (al cui vertice Ugo La Malfa avrebbe voluto una personalità qualificata e sopra le parti come Donato Menichella, che aveva lasciato l'istituto di emissione nel 1960), il cui vertice fu invece oggetto di una spartizione tra DC e PSI, ratificando la fine, già annunciata, di un modello di intervento pubblico *à la* Beneduce.

Resta il fatto che, pur tra accennate aperture, «cauti connubii», timide sortite e ben 14 governi solo nelle prime tre legislature (11 nel periodo qui considerato), importanti decisioni di fondo vennero nel corso degli anni '50 prese per l'economia del Paese, per la sua collocazione europea e internazionale (dal cui contatto derivavano anche percezioni di ritardo e aspirazioni allo sviluppo), per il suo definitivo cambiamento strutturale: la liberalizzazione degli scambi voluta da La Malfa (1951), la legge per il credito all'esportazione ispirata da Carli e firmata da Bresciani Turrone (1953), la legge sugli investimenti diretti esteri impostata da Vanoni (1956), la convertibilità esterna della lira perseguita da Menichella (1958). Ne furono attori e registi singoli Ministri e personalità con elevata competenza e con colleganze internazionali, capaci di porsi in ascolto, in dialogo (e talora al anche vertice) di strutture complesse – Banca d'Italia, la Banca mondiale, il FMI, l'OEEC, l'Unione europea dei pagamenti, la SVIMEZ – e assumere al momento opportuno conseguenti decisioni politiche.

Dinamica economica e dinamica politica sembravano ed in certa misura erano piani paralleli con convergenze che trovavano uno sbocco perlopiù occasionale, per coincidenza di tempo e di luogo nonché di coabitazione e di consonanza nelle posizioni di comando e di governo di certe persone più che di altre, oltre che per effetto delle grandi scelte atlantiste ed europeiste degasperiane che continuavano a sprigionare impulsi vitali in cui le imprese italiane si inserivano efficacemente.

È una storia parallela, in parte diversa e separata da quella narrata da Pombeni, ma che a più riprese vi fa capolino insieme ai nomi di alcuni protagonisti (da Carli a Saraceno, da Mattioli a Menichella). Per esempio nella consapevolezza, espressa ancora una volta da parte del gruppo del Mulino, che «il benessere dipende oggi dalla nostra economia neo-capitalista» (p. 220), dai suoi concreti meccanismi e funzionamenti, individuando una possibile soluzione nella possibilità di poter agire e programmare a più lunga scadenza; così come nella spia che trapela dalla attenta e riverente lettura (paragonabile forse solo a quella riservata alle Considerazioni finale del Governatore della Banca d'Italia Carli) che i *leader* di partito facevano delle relazioni di Mattioli all'Assemblea della Banca commerciale italiana (p. 206); oppure ancora nelle parole vergate da Nenni nel suo diario il 27 dicembre del 1962 proposito dello sviluppo italiano: «È un progresso minato alle fondamenta dalla insufficienza dei servizi civili e sociali e dagli squilibri Nord-Sud e città-campagna [...] La riorganizzazione dello Stato e la pianificazione della produzione e dei consumi, più dei miracoli economici, condizionano l'avvenire della nazione in un'opera che chiede molti anni» (p. 245).

Sì trattava di questioni che i due maggiori documenti di indirizzo sulla politica economica dell'epoca, legati da un robusto filo rosso non invisibile nel libro di Pombeni – lo Schema Vanoni del 1954 da una parte e la Nota aggiuntiva di La Malfa del 1962 dall'altra – avevano correttamente impostato in termini di sviluppo dell'occupazione e del reddito, e in particolare quest'ultimo in ordine alla necessità di discernere e scegliere (che



significava in alcuni casi rinunciare) tra consumi privati e investimenti pubblici. La crisi del 1963-1964 – come avrebbe scritto Mattioli nella Relazione del 1966 – avrebbe infine fatto balenare l'idea che, più che a causa della «medusea congiuntura» (secondo una delle icastiche formule del banchiere), le difficoltà derivassero dal venir in superficie delle increspature della crescita e via via dall'arenarsi di problemi strutturali: l'inurbamento, l'istruzione, la pubblica amministrazione, i servizi pubblici. Erano problemi che, allora come oggi, avrebbero richiesto, oltre che un inquadramento di respiro almeno europeo, un Governo non gravato da costante intermittenza e da diffusa capacità di neutralizzazione amministrativa; un Governo, cioè, in grado di «decidere e mettere in atto con continuità strumenti mezzi per dare un indirizzo al paese» (p. 250). Siamo alle questioni di oggi, sulle quali pure il libro offre più di uno spunto di meditazione.

(Giovanni Farese)

Gianclaudio Torlizzi, *Materia rara: come la pandemia e il green deal hanno stravolto il mercato delle materie prime*, Milano, Guerini e Associati, 2021, pp. 176.

Quello di Torlizzi è un volume, del 2021, che tra i primi ha messo l'attenzione tra su un tema che da allora è solo divenuto più urgente: quello delle materie prime «critiche». Una problematica di livello europeo, ma che ha una sua declinazione speciale per il nostro Mezzogiorno, alla luce della prospettiva strategica di divenire *hub* energetico del Mediterraneo.

L'urgenza della questione è destinata a rimanere negli anni di fronte a noi ed anzi ad acuirsi per l'accelerazione della transizione ecologica. Un passaggio che tocca le materie prime critiche in maniera diretta, alla luce della loro rilevanza nelle componenti utilizzate in pale eoliche, batterie per l'elettromobilità, pannelli solari.

Sul punto la politica europea – dopo qualche accenno risalente alla fine degli anni '60 – è stata attenta sin dal 2008, con l'Iniziativa delle materie prime strategiche. Negli ultimi due anni l'accelerazione di questa attenzione è, tuttavia, chiara: nei documenti di strategia è presente, si è condotta un'analisi sempre più precisa delle «dipendenze», sino ad arrivare al *Critical Raw Materials Act* del marzo di quest'anno che fornisce un nuovo quadro regolamentare oltre a sancire la centralità della questione. Quello che emerge dal volume con molta chiarezza è che questo impegno va aumentato. La strada dev'essere quella di riaprire l'offerta grazie ad una disciplina più semplice e più *predictable* sul piano dell'estrazione e della raffinazione in maniera da attrarre i privati; con una «diplomazia delle materie prime», che rafforzi la capacità europea di assicurare l'approvvigionamento della sua industria con accordi con i Paesi produttori; con la promozione dell'economia circolare sino a farne

un elemento sempre più capillare e «normale» della cultura industriale europea.

Analogo sforzo, e il libro in questo senso è estremamente utile, va dato a questo tema sul piano interno. Anche alla luce dell'attenzione da ultimo prestata al tema in attuazione del Trattato del Quirinale, appare sempre più essenziale la piena metabolizzazione di questa questione sul piano politico-amministrativo: con l'istituzione di un'organizzazione amministrativa dedicata e di dipartimenti tecnici allineati ai migliori esempi europei; con specifica attenzione all'analisi delle dipendenze dell'industria italiana; con una focalizzazione al tema della semplificazione amministrativa.

Una partita fondamentale, dunque, che il libro di Torlizzi colloca nella giusta dimensione, quella che vede un cambiamento mondiale sul tema, che incrocia la geopolitica, che incide sulle grandi scelte strategiche di politica industriale: uno sguardo globale, dunque, che è, in fondo, l'unico possibile.

(Gian Paolo Manzella)

Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 520.

Il libro di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia* (Il Mulino 2021) ha diversi meriti. Il primo è quello di mettere a fuoco le traiettorie evolutive di lungo periodo del *welfare* italiano in una fase, come quella che abbiamo attraversato durante la pandemia, che ha rimesso al centro l'importanza del *welfare* e dei servizi pubblici dopo gli anni non solo dei tagli alla spesa pubblica ma anche del loro misconoscimento teorico. La crisi economica che i governi hanno dovuto fronteggiare con la pandemia ha già avuto pesanti ripercussioni sul ciclo economico. Essa ha tuttavia anche determinato una risposta senza precedenti delle istituzioni e degli Stati. Per la prima volta dopo anni di tagli e attacchi ideologici alla sfera pubblica, sono tornati al centro del discorso politico l'importanza dello Stato sociale, della sanità pubblica e degli interventi redistributivi in favore delle fasce più colpite dalla recessione. Da questo punto di vista, se l'esplosione della crisi ha reso evidente l'incapacità del mercato di soddisfare la domanda di protezione sociale, le istituzioni sono state caricate di responsabilità impensabili fino a poco tempo prima. Se c'è una cosa che dovrebbe averci insegnato la pandemia è che di ammortizzatori sociali e sussidi contro la povertà non si può fare a meno, perché svolgono una funzione di stabilizzazione sociale e anche economica fondamentale, tanto più in periodi di crisi. Questi come altri interventi in tutti i Paesi occidentali hanno contribuito a rilegittimare le funzioni della redistribuzione pubblica. Per affrontare la pandemia la presenza di sistemi sanitari pubblici è stata fondamentale mentre la debolezza delle reti pubbliche di prevenzione e assistenza



territoriale, laddove più si era privatizzato negli anni precedenti, ha acuito l'emergenza sanitaria. Un altro insegnamento che dovremmo trarre da questa come da altre crisi è che l'assistenza se nel breve periodo consente di dare respiro alle emergenze sociali, da sola non risolve il problema della mancanza del lavoro. Ed è anche su questo fronte che gli Stati sono chiamati a dare nuove risposte. In questo quadro il lavoro di Chiara Giorgi e Ilaria Pavan è prezioso perché offre una panoramica storica delle riforme e dei lenti ma progressivi sviluppi del *welfare* italiano. Molte delle riforme che ne hanno cambiato il volto, a cominciare dalla legge n. 383 del 1978 che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale, sono state al centro di attacchi e un processo di privatizzazione strisciante che dall'interno ne hanno depotenziato gli obiettivi, non solo quelli relativi alle dotazioni infrastrutturali e all'accesso universale e gratuito alla sanità, ma anche quelli di partecipazione civica e democratica al governo delle politiche pubbliche. Quel *fil rouge*, che si ritrova anche nella legge quadro n. 328/2000 sull'assistenza e che a distanza venti anni dalla 383 puntava a rendere partecipata e universalista l'assistenza sociale, è stato interrotto e pesantemente intaccato da riforme che hanno depotenziato la carica innovativa di una lunga stagione di riforme che, riviste oggi, hanno ancora molto da dirci sul piano degli strumenti e degli obiettivi da perseguire, tanto più dopo una emergenza che ha svelato le contraddizioni dei processi di privatizzazione. Le autrici costruiscono un percorso di analisi a ritroso che va alle radici storiche del *welfare* italiano, a cominciare dall'eredità lasciata dal fascismo sul sistema di protezione sociale italiano con il persistere nel tempo non solo della forte (e spesso iniqua) differenziazione su base categoriale, ma anche di quel carattere particolaristico clientelare che già era stato messo in luce da diversi autori, da Massimo Paci a Ugo Ascoli, e che in questo testo trova una rinnovata centralità. Questo percorso a ritroso nel tempo inquadra le specificità del modello sociale italiano: la natura storicamente residuale dell'assistenza e i tentativi di riforma dall'alto dello Stato che non riescono a scalfire una autonomia delle reti sociali, di matrice religiosa soprattutto, che resistono molto più a lungo nel tempo di quanto non è avvenuto in altri contesti nazionali: la radice corporativa-occupazionale che già si era consolidata prima del Fascismo a cavallo del secolo con l'istituzione delle prime grandi assicurazioni sociali obbligatorie e che nel regime viene ulteriormente rafforzata, sebbene al prezzo di iniquità tra beneficiari forti e beneficiari deboli e l'uso particolaristico delle provvidenze sociali per gestire il consenso, infine il carattere misto che si afferma grazie alla stagione di riforme degli anni '60 e '70, dopo i tentativi mancati della Costituente. La vicenda della Commissione D'Aragona è emblematica da questo punto di vista, con la chiusura dei lavori e la scelta dell'universalismo di matrice Beveridiana che avviene ormai a Costituzione approvata. Per l'universalismo si dovranno attendere ancora molti anni ma quella stagione di riforme ha segnato in profondità il Paese, anche sul piano dell'avanzamento democratico, una questione quanto mai attuale oggi che le ricette dominanti del neoliberismo sono in crisi. È in crisi l'idea che il mercato sia il meccanismo più efficiente

e addirittura equo rispetto all'allocazione delle risorse. Ma soprattutto è in crisi l'idea della depoliticizzazione della società civile che è uno dei lasciti del trentennio (inglorioso) neoliberista. Come sostengono le autrici lo sviluppo che conosce negli anni '70 il *welfare* italiano è anche il frutto di una convergenza dal basso e dall'alto tra i movimenti sociali, alcune figure radicali e divenute nel tempo iconiche (si pensi a personaggi come Franco Basaglia) e la spinta che veniva dall'incontro/scontro tra i due grandi partiti di massa, il Partito Comunista e la Democrazia Cristiana. Sono anni difficili gli anni '70, drammatici per l'Italia, per le spinte eversive, il terrorismo e l'attacco alle istituzioni repubblicane. Sono tuttavia gli anni della riforma sanitaria ed è emblematico che la sua approvazione avvenga con il Governo di solidarietà nazionale che ha per la prima volta l'appoggio esterno del Partito Comunista. La legge fu approvata al finire di un anno, il 1978, che aveva visto il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro e le dimissioni del Presidente della Repubblica Leone. Di questa stagione Pavan e Giorgi ricostruiscono le vicende con una attenzione particolare al percorso politico e sociale e alle contraddizioni (che non mancarono) tra le istanze democratiche, sancite nella centralità delle USL come livelli istituzionali deputati alla partecipazione e al controllo democratico dei cittadini, e le spinte clientelari che sempre sulle USL, poi trasformate in ASL, già iniziavano a scaricarsi. Accolta con freddezza dai corpi professionali, a cominciare dai medici, attuata da un Ministro liberale (l'unico partito che aveva espresso voto contrario alla riforma), e giunta all'approvazione anche sull'onda della crisi irreversibile che aveva colpito le mutue sanitarie, la 383 viene ben presto fatta oggetto di attacchi e depotenziata. Ma anche questo è parte di una storia di lungo periodo che le autrici ricostruiscono con un apparato metodologico interessante, fatto di analisi testuale e ampio ricorso alle fonti della pubblicistica: pamphlet, riviste e lavori giornalistici. I meriti di questo libro sono molti. E un altro è quello di prendere le mosse da un paradigma storiografico, quello del cosiddetto «warfare» che in Italia è stato poco trattato. Il riferimento va qui al contributo dato allo sviluppo del *welfare* (non solo in Italia) dalle mobilitazioni belliche che hanno caratterizzato l'attivismo degli Stati tra le due guerre mondiali e anche precedentemente. Questo elemento è certamente di grande interesse non solo per gli storici ma anche per i sociologi e gli studiosi del *welfare*. Vale la pena qui ricordare il contributo offerto da Theda Skocpol agli studi sul *welfare* negli Stati Uniti con il volume *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United State*. Insomma, anche in questo caso una lunga storia che merita attenzione. Per concludere, detto dei punti di forza del libro di Giorgi e Pavan, mi si permetta un rilievo critico. Le autrici circoscrivono l'analisi a un periodo che va dalla prima guerra mondiale agli anni '80. È certamente legittimo scegliere un frame temporale. Ma per l'analisi dell'evoluzione del *welfare* italiano, i due decenni successivi, almeno quelli che portano all'introduzione della legge quadro sull'assistenza e che vedono anche una riforma Costituzionale (la modifica del Titolo V), sono di assoluto rilievo. Senza una pari considerazione di questo arco di tempo,

le costanti storiche del *welfare* italiano non possono interpretate essere in tutta la loro portata, sia sul piano degli assetti istituzionali, sia su quello dei rapporti tra gli attori pubblici e privati, così come tra assistenza e previdenza. Ma questa più che una critica è probabilmente una richiesta di prosecuzione del lavoro alle due autrici.

(Andrea Ciarini)

Sara Bentivegna e Rossella Rega, *La Politica dell'Inciviltà*, Roma-Bari, Laterza, 2022, pp. 115.

*La Politica dell'Inciviltà* affronta il tema, di grande attualità e urgenza, del progressivo imbarbarimento della politica e dei suoi linguaggi. Attraverso una scrittura fluida e un solido impianto teorico-analitico, le autrici narrano la crisi delle democrazie contemporanee attraverso l'evoluzione dell'uso delle cattive maniere in politica.

Il primo punto di ancoraggio riguarda la definizione del concetto di inciviltà come: «mancanza di rispetto delle norme sociali e culturali che governano le interazioni personali, nonché quelle che governano il funzionamento dei sistemi democratici» (p. 6). L'inciviltà dunque, non è intesa come un «tratto», dato una volta per tutte, ma come uno «stato», prodotto di relazioni – tra individui e in relazione alla collettività –, e in quanto tale mutevole a seconda delle situazioni e dei contesti. A questo si associano altri quattro elementi. Il primo riguarda l'intenzionalità dell'azione: la crescente adozione delle *bad manners*, infatti, non è vista come un generico segno dei tempi, ma come un prodotto della volontà degli attori che vi ricorrono. In questo modo, le autrici sgombrano il terreno da qualunque forma di indulgenza, celata dietro l'idea che possa trattarsi di una tendenza effimera o di una deriva involontaria, ma indicano l'inciviltà come fattore chiave di un agire strategico consapevole. Il secondo elemento è il legame con l'ecosistema mediatico: l'inciviltà viaggia con efficienza sui media digitali, ma li precede nel tempo, come dimostra, tra gli episodi citati, l'iconografico colpo di scarpa sul tavolo di Nikita Chruscev nel corso della conferenza ONU del 1960, per manifestare il proprio dissenso per l'intervento che lo aveva preceduto. Il terzo elemento, che salda i precedenti, riguarda il modo in cui i contenuti dell'inciviltà vengono declinati, sulla base della polarizzazione, che alimenta la dimensione affettiva della partecipazione e nutre la logica algoritmica dei social media, e del populismo, con la costante ricerca della prossimità agli umori (o al *sentiment*) del pubblico. Infine, l'inciviltà non è una risorsa cui ricorrono solo gli attori politici, ma tutti quelli coinvolti a vario titolo alla costruzione dello spettacolo politico, quindi anche i giornalisti, i cittadini e i gruppi organizzati. Ad ognuno di questi è dedicato un capitolo del volume.

Per gli attori politici l'inciviltà è diventato un potente strumento per marcare i tratti della propria identità (*personal brand*) e, su questa, costru-

ire quella di gruppo (*identity ownership*), con l'obiettivo di rafforzare la percezione di un'appartenenza attraverso la radicalizzazione della dinamica di inclusione ed esclusione (*ingroup/outgroup*). In un contesto segnato dalla disaffezione e dalla stanchezza nei confronti della politica, le cattive maniere favoriscono l'avvicinamento emotivo con la leadership percepita come più prossima all'insofferenza popolare. E rafforzano la sua caratterizzazione come *outsider*: «le *bad manners*, la demonizzazione degli avversari, la negazione di verità scomode e la mancanza di rispetto per le istituzioni [...] concorrono a far guadagnare a coloro che vengono identificati con essi una collocazione al di fuori del tradizionale contesto politico» (p. 26). L'esempio più eclatante è quello dell'«insulter in chief», Donald Trump, che ha costruito la sua immagine sull'estraneità all'*establishment* e sull'uso di un linguaggio quotidiano fondato sul politicamente scorretto e gli attacchi *under the belt*, ma non meno significativo era stato quello della governatrice dell'Alaska e candidata alla vice presidenza, Sarah Palin, la cui comunicazione aggressiva e diretta le era valsa il soprannome di Sarah Barracuda. In Italia, Umberto Bossi è stato il primo ad adottare le *bad manners* come cifra comunicativa, ripresa – al netto del folklore – da Matteo Salvini, e rielaborata con un palinsesto professionale da Beppe Grillo, che sulla cifra dell'inciviltà ha costruito dal nulla un partito.

Sul terreno dei media – che comprende sia le piattaforme social sia i media tradizionali – l'adozione e l'accoglienza di manifestazioni di inciviltà politica risponde all'esigenza di occupare uno spazio nel mercato dell'attenzione. L'inciviltà si configura come una risorsa utile sia per i cosiddetti media partigiani (*partisan media*), che hanno come obiettivo quello di «intercettare nicchie di pubblico [...] in cerca di un'offerta sintonica con il proprio punto di vista (*confirmation bias*)» (p. 12), sia per tutti gli altri che intendano guadagnare nuove fasce di pubblico attraverso la messa in campo della «industria dell'indignazione (*outrage industry*)», che non si caratterizza per la difesa preconcepita di una della parti in campo ma che costruisce una narrazione all'interno della quale l'insulto, la lite e la delegittimazione reciproca sono utilizzati per ottenere attenzione» (p. 44).

Quello dei cittadini è forse il fronte più complesso da analizzare, perché non sempre agiscono mossi da una vera consapevolezza, ma anche in questo caso è possibile individuare le finalità che attivano un uso strategico dell'inciviltà. La prima riguarda la ricerca di affermazione personale e visibilità pubblica, secondo un meccanismo che rimanda a quanto prefigurato da Christopher Lasch (1981) con la trasformazione del narcisismo da disturbo psichiatrico a forma mentis di un'intera società. La convergenza tra piattaforme digitali e mass media, infatti, ha reso sempre più rilevante il tema della notorietà, per cui diventa possibile rintracciare una logica della celebrità non più confinata alla sfera delle arti e dello spettacolo ma estesa a tutti gli ambiti dell'esistenza. In secondo luogo, c'è l'uso dell'aggressività come collante sociale, che si attiva sulla base di un senso di prossimità, che «non solo stimola l'interazione attiva tra i membri della comunità e, talvolta, persino la costruzione di legami più stabili (attraverso

blog, *meet-up* ecc.), ma dà anche luogo a forme di complicità, in cui si sottolinea orgogliosamente la propria posizione, ben distinta da quella dell'antagonista – le *élite* e la cultura progressista ispirata al pluralismo» (p. 74). Un fenomeno non solo occidentale, come hanno mostrato analisi condotte sulle dinamiche del sostegno per il primo Ministro indiano Narendra Modi o nel conflitto tra Cina e Hong Kong. Il terzo livello riguarda i casi in cui l'inciviltà diventa motore e metodo della mobilitazione, come nel caso dell'assalto a Capitol Hill del 6 gennaio 2021.

Infine, l'inciviltà può diventare un'arma di disobbedienza civile. Il caso di Aaron Swartz, dottorando di Harvard e autore di Guerrilla Open Access Manifesto, arrestato nel 2011 per aver usato il suo accesso accademico per scaricare e diffondere quasi 5 milioni di articoli scientifici e morto suicida a seguito della condanna a 35 anni, è usato come esempio del fatto che azioni incivili possono essere prova di una *agency* politica vera e propria. In qualche caso, l'inciviltà può diventare oggetto della protesta e il richiamo alla civiltà la risorsa utilizzata. In Italia, il movimento delle Sardine ha provato a usare questa leva, mentre a livello internazionale l'esempio più significativo è quello del movimento Friday for Future, o – prima dei social – la mobilitazione del movimento MoveOn contro la paralisi politica determinata dallo scandalo Lewinsky. Nella maggior parte dei casi, però, la «call for civility» è stata usata come strumento strategico per la conservazione, come nel corso delle manifestazioni del Black Lives Matter, quando l'accusa ai manifestanti di inciviltà e eccesso di rabbia ha tentato di invalidare la rivendicazione del rispetto dei diritti.

Anche grazie a un ricchissimo apparato di riferimenti bibliografici, il libro ha, dunque, il merito di sgomberare il campo da letture riduttive, che considerano l'inciviltà come un incidente di percorso, per restituire a questa dimensione la funzione di categoria chiave della realtà contemporanea. Una mappa per la navigazione – e la riflessione – nell'universo complesso delle nostre democrazie.

(Valentina Reda)

## 2. Libri e riviste ricevuti

AMIRANTE DOMENICO, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 274.

ARGENTIN GIANLUCA, *Nostra scuola quotidiana. Il cambiamento necessario*, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 184.

BARBERA FILIPPO, CERSOSIMO DOMENICO, DE ROSSI ANTONIO (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, Donzelli, 2022, pp. 182.

BARDAZZI MARCO, *Silicon Europe. La grande avventura della microelettronica e di un'azienda italofrancese che fa girare il mondo*, Milano, Rizzoli, 2022, pp. 240.

BARTOLE SERGIO, GIANCASPERO PAOLO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 192.

BIONDILLO GIANNI, *Sentieri metropolitani. Narrare il territorio con la psicogeografia*, Torino, Bollati Boringhieri, 2022, pp. 192.

CAPANO GILBERTO, SANDRI GIULIA (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 2022, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 296.

CARRARO CARLO (a cura di), *Cambiamenti climatici, infrastrutture e mobilità. Soluzioni e strategie per investimenti sostenibili*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 526.

CASSESE SABINO (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 384.

COCO VITTORIO, *Il generale dalla Chiesa, il terrorismo, la mafia*, Roma, Laterza, 2022, pp. 264.

COMPAGNUCCI FABIANO, GENTILI ANDREA, VALENTINI ENZO, *La quarta rivoluzione industriale e l'economia italiana*, Roma, Carocci, 2022, pp. 164.

DE ROSSI ANTONIO (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 600.

FALCONE VINCENZO, *Calabria la velocità immobile*, Reggio di Calabria (RC), Città del Sole, 2014, pp. 440.

FALCONE VINCENZO, *Calabria*, Reggio di Calabria (RC), Città del Sole, 2021, pp. 320.

FERRARESE MARIA ROSARIA, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 176.

GAROFALO GIUSEPPE e GRAZIANI AUGUSTO (a cura di), *La formazione degli economisti in Italia (1950-1975)*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 578.

GERBAUDO PAOLO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, Nottetempo, 2022, pp. 272.

GOLDSTEIN ANDREA, *Il potere del pallone. Economia e politica del calcio globale*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 168.

GRANAGLIA ELENA, *Uguaglianza di opportunità. Sì, ma quale?*, Roma, Laterza, 2022, pp. 176.

IGNAZI PIERO, RISSO ENZO, WELLHOFFER SPENCER, *Elezioni e partiti nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 392.

LUPATELLI GIAMPIERO, DE ROSSI ANTONIO (a cura di), *Rigenerazione Urbana. Un glossario*, Roma, Donzelli, 2022, pp. 320

MARRA MITA, *Connessioni virtuose. Come nasce (e cresce) un ecosistema dell'innovazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 200.

MINGARDI ALBERTO, SACCONI MAURIZIO, *Stato essenziale società vitale. Appunti sussidiari per l'Italia che verrà*, Roma, Studium Edizioni, 2022, pp. 112.

NIOLA MARINO, MORO ELISABETTA, *Il presepe*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 244.

PASSARELLI DOMENICO (a cura di), *Le sfide dell'urbanistica oggi*, Roma, INU Edizioni, 2022, pp. 160.

PINTO CARMINE, *Il brigante e il generale. La guerra di Carmine Crocco e Emilio Pallavicini di Priola*, Roma, Laterza, 2022, pp. 272.

ROSINA ALESSANDRO, IMPICCIATORE ROBERTO, *Storia demografica d'Italia. Crescita, crisi e sfide*, Roma, Carocci, 2022, pp. 188.

RUSSO BRUNELLA, *L'educazione finanziaria nell'era delle tecnologie digitali. Una lettura coordinata per un approccio nuovo alla disciplina*, Torino, Giapichelli, 2022, pp. 368.

STAZIANI ALESSANDRO, *Le metamorfosi del lavoro coatto. Una storia globale, XVIII-XIX secolo*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 352.

TONIOLO ISTITUTO GIUSEPPE (a cura di), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2022*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 272.

TRIGILIA CARLO, *La sfida delle disuguaglianze. Contro il declino della sinistra*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 216.

VARGAS DAVIDE, *Napoli scontrosa*, Milano, La nave di Teseo, 2022, pp. 512.

*L'Italia dei divari*, in «Rivista trimestrale di cultura e di politica», 2022, n. 4, fascicolo monografico, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 190.



