

Presentazione

EUGENIO SONNINO

I contributi che compaiono nelle pagine seguenti sono stati presentati alla giornata di studio sulle *Politiche di popolazione in Italia dalla nascita della Repubblica ai giorni nostri*, indetta dalla Società italiana di demografia storica, dal Gruppo di coordinamento per la demografia (GCD-SIS) e dal Dipartimento di Scienze Demografiche dell'Università di Roma La Sapienza che ne ha curato l'organizzazione (Roma, 21 giugno 2004).

Questa giornata ha costituito il secondo appuntamento dedicato dalla SIDES al tema delle politiche di popolazione italiane, essendo stata preceduta da quella che ha riguardato il periodo compreso tra l'unificazione nazionale e la seconda guerra mondiale i cui atti sono stati pubblicati nel fascicolo 1, 2003 di «Popolazione e storia». Si è concluso così, almeno per ora, un programma di iniziative e di riflessioni dedicato all'arco di tempo successivo alla formazione dello stato nazionale, che ha portato alla produzione di un discreto numero di nuovi apporti di ricerca e che può costituire un buon punto di riferimento per ulteriori approfondimenti su una materia tanto complessa come quella costituita dall'analisi delle vicende politiche e delle azioni di governo che, negli anni dell'Italia liberale, durante il fascismo e nel corso della breve vita della repubblica italiana, hanno in vario modo interagito con gli andamenti demografici nazionali.

All'indomani della seconda guerra mondiale, con la nascita della repubblica e l'elezione dell'assemblea costituente, si determinò una cesura netta rispetto al sistema di relazioni tra le politiche nazionali e i fenomeni di popolazione operante nel periodo fascista. Il punto focale della svolta fu rappresentato dall'avvio della costruzione, in un regime democratico, di un nuovo sistema di rapporti tra lo stato e i cittadini. I comportamenti demografici degli italiani in materia di nuzialità, di fecondità e di mobilità sul territorio persero la connotazione marcatamente politica e l'esplicita funzione strumentale che erano state ad essi assegnate dal fascismo per l'affermazione degli indirizzi ideologici del regime nel governo del paese. Il passaggio al nuovo regime tuttavia non determinò un rapido superamento di tutta la vecchia impalcatura giuridica che regolava alcuni aspetti rilevanti dei fenomeni di popolazione. Per lunghi anni lo stato repubblicano, per incuria o per scelta determinata, è sembrato orientato a mantenere visioni e norme che erano ormai in aperta contraddizione con i principi democratici e con l'evoluzione dei costumi. Solo nel 1961 venne promulgata la legge che aboliva le norme emanate dal fascismo per la limitazione dell'urbanesimo e delle migrazioni interne; mentre, in materia di fecondità, solo nel 1971 una sentenza della Corte costituzionale dichiarò incostituzionali le

norme del codice penale che perseguivano come reati la propaganda, la diffusione e la vendita dei mezzi anticoncezionali, e bisognerà attendere il 1978 per arrivare all'emanazione delle norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza che finalmente aprirono la strada al superamento della vecchia piaga dell'aborto clandestino.

Il percorso delle politiche di popolazione nell'Italia repubblicana non è stato, quindi, né semplice né lineare; ma oggi i principi che, pur con contrasti e contraddizioni, si sono andati consolidando nel corso del tempo nella società italiana pongono al centro dell'attenzione la capacità dello stato di adeguare i sistemi normativi e le concrete scelte di governo tenendo conto sia dell'evoluzione sociale e demografica determinata dalla libera manifestazione dei comportamenti demografici individuali, sia delle trasformazioni in atto nelle strutture della popolazione. Si tratta, come è evidente, di una modificazione rilevante rispetto ai precedenti orientamenti, tanto più impegnativa perché frequentemente destinata a confrontarsi con gli importanti cambiamenti intervenuti nelle vicende demografiche nazionali. Proprio durante la seconda metà del secolo ventesimo, e fino ai nostri giorni, il prolungato declino della fecondità, l'incessante invecchiamento della popolazione, gli intensi flussi d'immigrazione straniera dell'ultimo trentennio e inoltre l'evoluzione delle problematiche sanitarie e previdenziali e i mutamenti dei caratteri distributivi della popolazione, hanno costituito infatti altrettanti banchi di prova delle capacità pubbliche di far fronte ai fenomeni di popolazione. In queste problematiche di tipo culturale, sociale e scientifico risiede l'interesse primario che assumono le politiche di popolazione, tanto per la società italiana quanto, nel loro ambito, per gli studiosi.

I contributi che figurano in questo fascicolo illustrano le problematiche riguardanti le politiche migratorie, sanitarie e pensionistiche – trattate rispettivamente da Corrado Bonifazi, da Viviana Egidi e Cecilia Reynaud, e da Felice Roberto Pizzuti – e descrivono la complessa evoluzione degli orientamenti che hanno guidato le scelte compiute, al riguardo, dai diversi governi che si sono succeduti alla guida del paese. Nel suo contributo, poi, Raimondo Cagiano de Azevedo propone una nuova lettura del tema dell'evoluzione della ripartizione della popolazione secondo l'età degli individui, delineando le diverse valutazioni che possono essere date di un fenomeno che ammette definizioni anche contrastanti tra di loro, con varie ricadute anche in ambito previdenziale.

A conclusione di una puntuale disamina delle politiche migratorie italiane ed europee, Corrado Bonifazi sottolinea il manifestarsi nello scenario europeo di una visione complessivamente limitata del fenomeno migratorio: «[...] le politiche migratorie, sia nella veste di interventi atti a favorire l'emigrazione che in quella di provvedimenti tesi a gestire l'immigrazione, si sono configurate soprattutto come una risposta alle mutevoli esigenze dei sistemi produttivi e alle preoccupazioni di diversa natura presenti nelle società d'arrivo. In definitiva, ha largamente prevalso nel nostro continente una visione funzionale ed economica delle migrazioni internazionali, che ha portato a privilegiare interventi legati ad esigenze di breve o al più

di medio periodo. Mentre è quasi completamente mancata una lettura più complessiva del fenomeno, capace di inserirlo nell'evoluzione generale delle società d'arrivo non riservando all'immigrazione un mero ruolo economico». Nell'ambito di questi limiti si colloca anche il quadro attuale delle politiche migratorie adottate dal nostro paese, la cui attenzione dovrebbe indirizzarsi prioritariamente a «partecipare all'elaborazione della politica comune dell'Unione, valorizzare la nostra emigrazione senza dimenticare la realtà dell'immigrazione e sviluppare un modello italiano di inserimento e di integrazione».

Il contributo di Viviana Egidi e Cecilia Reynaud illustra analiticamente il tema delle politiche sanitarie delineando i diversi nodi e problemi che lo hanno caratterizzato, riguardanti le questioni delle strutture, degli indirizzi e della spesa. Lunghissima è stata la fase intercorsa tra l'inserimento nella carta costituzionale della tutela della salute come diritto da assicurare a tutti i cittadini e l'emanazione della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (1978). Trenta anni durante i quali la sanità è stata amministrata in Italia da una pluralità di strutture, enti mutualistici ed istituti di settore, in assenza di un accesso equo e generalizzato alle cure sanitarie per l'intera popolazione. La legge del 1978, basata sui principi dell'universalità del servizio sanitario, dell'equità, dell'integrazione dei servizi all'interno delle unità sanitarie locali e della programmazione delle attività, è stata poi seguita da altre due leggi di riordino e razionalizzazione varate nel 1992 e nel 1998. Come osservano le autrici, se il principio di universalità è stato sicuramente attuato già con la prima legge, l'obiettivo della equità «valutato alla soglia del nuovo millennio rimane ancora un'aspirazione, con riguardo sia all'equità tra individui, sia a quella tra gruppi di popolazione o aree diverse del paese». Peraltro, nel corso degli anni Novanta e fino ai nostri giorni, una serie di disposizioni e nuove leggi e le modifiche costituzionali recentemente introdotte in materia di federalismo hanno accentuato le prerogative e i poteri regionali relativi alla fiscalità e alla sanità: si è aperta una nuova fase la quale genera «la preoccupazione [...] che la crescente autonomia delle regioni in materia sanitaria e la necessità di far fronte alla spesa prevalentemente (e in prospettiva, esclusivamente) con risorse proprie possa mettere in discussione il principio di equità del sistema, accentuando ancora di più le distanze tra regioni».

Il quadro dell'evoluzione delle politiche pensionistiche, illustrato da Felice Roberto Pizzuti, evidenzia una maggiore velocità di interventi, rispetto ai tempi seguiti per il riordino della materia sanitaria. La caduta del valore reale delle pensioni e delle riserve dei fondi di gestione, causata dall'inflazione connessa agli eventi bellici, ha in effetti imposto rapidi interventi che già nell'immediato dopoguerra hanno innovato i criteri di erogazione privilegiando il sistema basato sulla ripartizione e sono poi approdati nel 1952 ad una legge di riordino complessivo della materia: «dalla previdenza intesa come istituto assicurativo di natura privata che copre a livello individuale i più svariati rischi, in particolare quello della vecchiaia, ci si avvia verso la concezione della sicurezza sociale o del *welfare state*». Dopo una serie di interventi migliorativi introdotti negli anni Sessanta e Settanta, «le preoccupazioni finanziarie» e «il forte recupero della visione liberista e delle sue indicazioni restrittive in materia di intervento pubblico» hanno provocato, negli anni

Ottanta, l'avvio di un dibattito sulla necessità di una svolta della politica previdenziale. Poi negli anni Novanta «vengono al pettine i nodi strutturali dell'economia italiana» ed emerge una specifica problematica demografica che «si può riassumere nel dire che una minore quota di occupati riferita a generazioni in età attiva già meno numerose per il declino demografico deve sostenere un maggior numero di anziani cui si aggiungono i lavoratori prepensionati per la difficoltà del sistema produttivo di mantenerli in attività». Si avvia un percorso che approda, nel 1995, ad una nuova riforma strutturale con la quale, tra l'altro, si reintroduce il metodo di calcolo contributivo, e a successivi provvedimenti; cominciano a diffondersi i fondi pensione. «Finora – osserva Pizzuti – anche grazie al sistema pensionistico, gli anziani non hanno costituito una categoria particolarmente esposta al rischio di povertà. Nel futuro che si prospetta a legislazione attuale non sarà più così [...]». Il tema delle pensioni si profila come un crocevia nel quale si incontrano una pluralità di questioni connesse con lo sviluppo economico del paese, con le dinamiche occupazionali e con gli strumenti economici e finanziari da adottare per far fronte a questo importante capitolo delle politiche di *welfare*.

L'evoluzione delle dinamiche di popolazione e dell'invecchiamento demografico giuoca, a sua volta, un ruolo importante in questo contesto, come fa notare anche Cagiano de Azevedo delineando, nel suo contributo, diversi scenari alternativi di valutazione di tali processi. Dal canto suo Pizzuti rileva che «a parità di ogni altra circostanza, l'aumento del rapporto tra il numero di anziani e quello di coloro che sono in età attiva e l'allungamento della vita media attesa al momento del pensionamento potrebbero squilibrare l'intero sistema socio-economico e, in particolare, potrebbero aumentare le difficoltà di finanziamento del sistema pensionistico». Per far fronte a tale prospettiva, «nel lungo periodo, gli effetti finanziari che possono derivare dall'invecchiamento demografico dovrebbero essere compensati non solo, quando utile o necessario, con un adeguamento dell'età al pensionamento [...]; rimedi più efficaci e auspicabili dovrebbero scaturire da politiche in grado di stimolare maggiori tassi di attività e di occupazione, un più esteso e continuato processo d'istruzione e formazione professionale, una più accentuata dinamica della produttività e un più ampio e ordinato inserimento di lavoratori stranieri nel nostro sistema produttivo e sociale».

L'insieme dei temi che hanno formato oggetto della giornata di studi offre un'evidente e ricca materia di riflessione. L'interesse dei contributi, fin qui succintamente delineati, è rilevante non soltanto in considerazione del vasto quadro storico che ne risulta ma anche in ragione della stretta attualità dei temi trattati. Si tratta, in effetti, di questioni che sono oggi sotto attenta osservazione da parte degli studiosi e dei politici e che concernono aspetti centrali nella vita dei cittadini. Gli esiti delle diverse soluzioni che potranno essere date di tali questioni nel prossimo avvenire, assumeranno un rilievo importante sul futuro del paese e sul benessere degli italiani. Sono queste, ci sembra, altrettante buone ragioni che potranno indurci a tornare su questi argomenti, in tempi non troppo lontani, per gli opportuni aggiornamenti e le necessarie verifiche.