



SOCIAL COHESION PAPERS

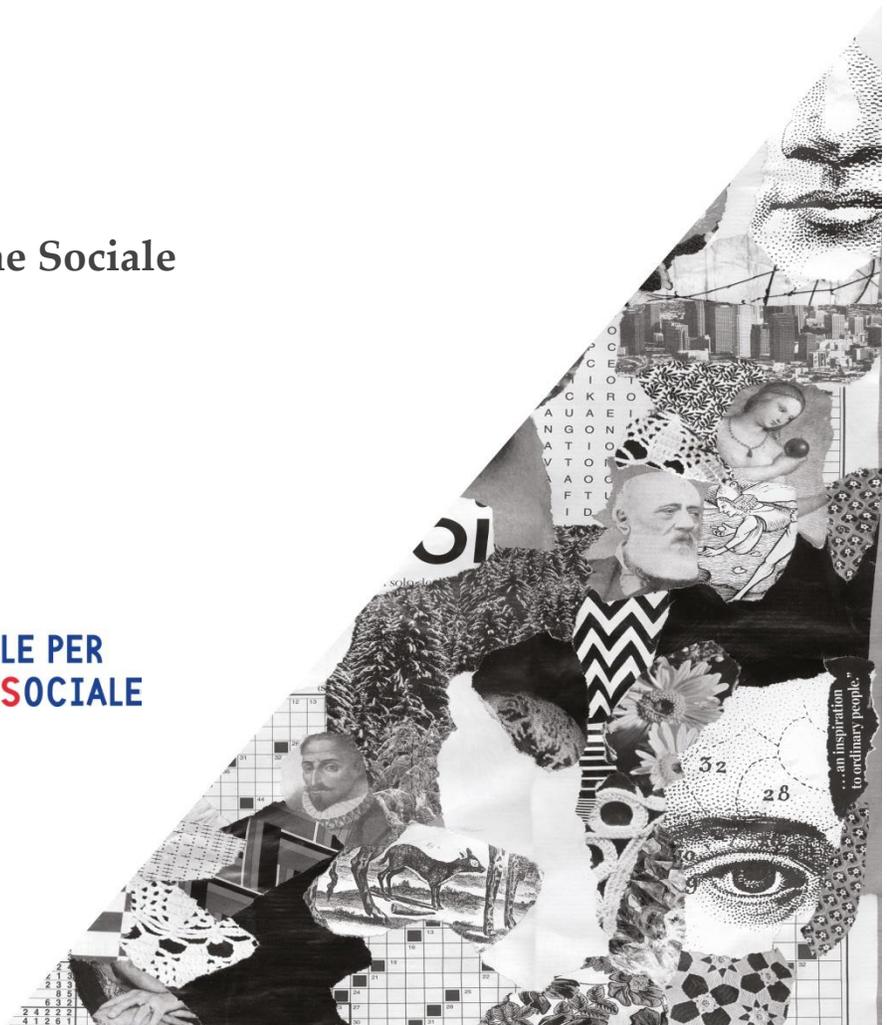
Quaderni della coesione sociale

Numero 3,2020

COVID-19 e la sfida della coesione in Italia: imparare dall'emergenza per politiche più eque e inclusive

Collettivo dell'Osservatorio
per la Coesione e l'Inclusione Sociale

O.C.I.S.
OSSERVATORIO INTERNAZIONALE PER
LA COESIONE E L'INCLUSIONE SOCIALE





L'Osservatorio Internazionale per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) nasce con l'intento di fornire strumenti di conoscenza circa la genesi, lo sviluppo e il consolidamento della coesione sociale nelle comunità politiche contemporanee. Partendo dal presupposto che la coesione sociale è anche il prodotto di politiche pubbliche inclusive, l'Osservatorio vuole essere un laboratorio di idee e proposte per il rafforzamento della coesione e dell'inclusione sociale in Italia e all'estero. L'Osservatorio si avvale della collaborazione di esperti di varie discipline per la realizzazione di iniziative scientifiche e divulgative, volte a diffondere la consapevolezza che inclusione e coesione sociale costituiscono elementi imprescindibili per la promozione del 'benessere'.



Indice

1.	COVID-19: una crisi sistemica Matteo Jessoula e Paolo Graziano	7
2.	Criticità latenti e nuove sfide: la sanità italiana alla prova del COVID-19 Emmanuele Pavolini	11
3.	Le politiche per la non autosufficienza: prima, durante e dopo la tempesta Emmanuele Pavolini	18
4.	Il Welfare del Sud e il COVID-19 Ugo Ascoli	24
5.	Dall'emergenza sanitaria alla sanatoria: la condizione degli immigrati nella pandemia Raffaele Bazurli, Francesca Campomori, Chiara Marchetti	32
6.	COVID-19 e politiche di contrasto alla povertà in Italia Marcello Natili	41
7.	Il lavoro agile durante la pandemia: opportunità... e rischi Rossella Ciccia e Gabriella Alberti	49
8.	Le relazioni industriali in Italia ai tempi della pandemia: concertazione o conflitto? Arianna Tassinari	59
9.	Un'Europa fragile e divisa alla prova del COVID-19 Dario Guarascio	66
10.	L'Europa sociale alla prova del COVID-19: verso nuove politiche sociali e del lavoro? Francesco Corti e Ilaria Madama	73
11.	Alle radici di un nuovo patto sociale: fisco e finanziamento delle politiche sociali italiane Paolo Graziano e Matteo Jessoula	80



Autrici e autori

Gabriella Alberti, Università di Leeds

Ugo Ascoli, Università Politecnica delle Marche

Raffaele Bazurli, Università di Venezia

Francesca Campomori, Università di Venezia

Rossella Ciccia, Università di Oxford

Francesco Corti, Università di Milano

Paolo Graziano, Università di Padova

Dario Guarascio, Sapienza Università di Roma

Matteo Jessoula, Università di Milano

Ilaria Madama, Università di Milano

Chiara Marchetti, Centro Immigrazione Asilo Cooperazione (CIAC), Parma

Marcello Natili, Università di Milano

Emmanuele Pavolini, Università di Macerata

Arianna Tassinari, Istituto Universitario Europeo

Ringraziamenti

Le opere collettive, come questo Quaderno, non esisterebbero senza lo sforzo congiunto delle tante persone che ci lavorano contribuendo a raggiungere l'obiettivo che va oltre, obiettivamente, la capacità dei singoli. Vogliamo quindi ringraziare gli autori, molti dei quali membri di OCIS, altri benvenuti compagni di viaggio, che con entusiasmo hanno accettato di offrirci le loro riflessioni sui temi selezionati. Un sentito ringraziamento va però anche a Sara, che ha curato la parte editoriale di questo Quaderno, e alla Fondazione Easy Care per il sostegno continuo e coeso.

La pubblicazione di questo Quaderno collettivo giunge alla fine di un periodo drammatico per tutti noi, sia per la pandemia che per le misure di *lockdown*. In questo periodo, noi autori di questo contributo abbiamo potuto continuare a svolgere il nostro lavoro contando sulla volontà, la professionalità, l'abnegazione e, perché no, il coraggio di tutte le lavoratrici e i lavoratori che hanno garantito la presenza fisica sui luoghi di lavoro, nonostante tutto. Né angeli, né eroi, come vorrebbe la retorica dominante collocandoli in una dimensione che poco ha di reale e concreto, sono invece persone comuni, donne e uomini, che dalla sanità alle RSA ai supermercati ai trasporti pubblici hanno consentito il mantenimento delle condizioni materiali dell'esistenza, nonché della coesione e dell'inclusione sociale in uno dei più duri momenti della storia recente.

Ve ne siamo grati, consapevoli del nostro privilegio.

Paolo Graziano e Matteo Jessoula



COVID-19: una crisi sistemica

di Matteo Jessoula e Paolo Graziano

Se è vero, da un lato, che ci troviamo a vivere in un quadro caratterizzato da uno stato di 'crisi (quasi) permanente' (torneremo su questo punto in seguito), dall'altro lato, la crisi innescata dalla pandemia da SARS-CoV-2 ha caratteristiche proprie, molto peculiari, che la differenziano dagli *shock* esogeni degli ultimi due decenni. Tali caratteristiche dipendono sia dalla specificità della crisi – di natura sanitaria – sia dalle strategie messe in atto per contrastarla – specialmente il cosiddetto *lockdown* - che hanno determinato il particolare carattere pervasivo, o se vogliamo *sistemico*, della crisi da COVID-19.

In effetti, il carattere sistemico della crisi in corso può essere catturato sia rispetto ai fattori che l'hanno generata e propagata a livello mondiale, sia con riferimento alle diverse sfere coinvolte dall'impatto della stessa. Sul primo versante, alcuni studi negli ultimi decenni hanno iniziato a stabilire nessi tra i processi di produzione e distribuzione dei beni nell'economia di mercato globalizzata e la diffusione sempre più rapida di virus, che più frequentemente 'saltano' di specie dagli animali all'uomo. Benché estremamente interessante e feconda come linea di riflessione attorno all'assetto dei rapporti di produzione, e specialmente delle relazioni tra uomo e ambiente, non è lungo questa direzione che vuole muoversi il Quaderno collettivo – in attesa di disporre di robuste evidenze empiriche circa la catena causale (se mai potrà essere identificata) che ha portato alla crisi pandemica attuale.

Obiettivo di questo lavoro curato dall'Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale (OCIS) è, invece, la messa a fuoco dell'impatto e delle conseguenze della crisi su una serie di sfere, molto più numerose di quelle implicate dagli altri shock recenti: la crisi economica del 2002-03, la Grande Crisi finanziaria, economica, sociale e poi dell'Euro 2008-12, la crisi terroristica nella fase 2014-17. Per quanto incisive e drammatiche, queste ultime hanno infatti coinvolto un numero più limitato di ambiti, o sottosistemi.

Prendendo come riferimento la Grande Crisi globale 2008-12, si possono facilmente individuare le ricadute dell'iniziale shock *finanziario* – connesso al crollo della *Lehman Brothers* e alla crisi dei mutui *subprime* – sull'*economia reale* e, poi, il mercato del *lavoro*, con importanti conseguenze anche sul piano *sociale* (incremento di povertà e disuguaglianza in primis) specie dopo l'avvio della crisi dell'Euro¹, che ha a sua volta determinato una grave crisi *politico-istituzionale* nell'Unione Europea. Diverse sono state, dunque, le sfere intercettate dalla Grande Crisi; e tuttavia numerosi sono stati gli ambiti – e i territori, si pensi alla Germania - in cui la Grande Crisi si è manifestata in modo limitato, o marginale, su porzioni di popolazione, di processi produttivi, attività sociali, ecc.. Analogo ragionamento si può sviluppare circa la crisi del 2002-

¹ La crisi apertasi nella primavera del 2010 attorno alla "crisi greca" è spesso anche nota come "crisi del debito sovrano". In realtà, vi è un diffuso consenso circa il fatto che la crisi abbia trovato origine negli squilibri, principalmente commerciali e della bilancia dei pagamenti, tra i paesi appartenenti all'Unione Monetaria Europea, che favoriscono gli attacchi speculativi sui mercati finanziari contro i titoli di debito dei paesi più deboli o periferici dell'area Euro (si veda sul punto anche Guarascio in questo Quaderno).

03 e la più recente crisi legata al terrorismo internazionale. Per quanto rilevanti e a carattere (tendenzialmente) globale, tutte queste crisi hanno avuto una minore pervasività rispetto a quella attuale.

Carattere sistemico e pervasività sono invece i tratti peculiari dello shock generato dalla pandemia, con riferimento sia alla numerosità di sfere investite – non soltanto quella sanitaria e di cura, la sfera economica, finanziaria, occupazionale e sociale, ma anche le sfere politico-istituzionale (si pensi all’impatto sul funzionamento dei sistemi democratici), organizzativa (in ambito lavorativo, nei trasporti, nelle famiglie), relazionale (sia a livello personale che di gruppo per le restrizioni relative agli 'assembramenti'), affettiva (per effetto delle misure di distanziamento sociale) e, *last but not least*, la sfera delle libertà personali. Inoltre, la crisi pandemica non ha soltanto attivato significativi processi di *spillover* tra gli ambiti qui (non esaustivamente) identificati, ma anche rimarcato chiaramente la portata e invasività delle interconnessioni globali andando a incidere - in misura maggiore rispetto alle crisi precedenti - su una più ampia quota di popolazione e di paesi.

Se ha un qualche senso il 'nulla sarà più come prima' rilanciato quotidianamente dai mezzi di comunicazione, è forse proprio in connessione con questo tratto sistemico, onnipervasivo e generalizzato della crisi innescata dal coronavirus che la frase trova una qualche coerenza. In realtà, sappiamo ancora troppo poco dei possibili vincoli strutturali e permanenti che il virus potrebbe determinare sulle nostre vite nei mesi e negli anni a venire: sappiamo però che nulla – o, forse meglio, poco - dei nostri assetti di vita è rimasto immutato, soprattutto nella fase più acuta della crisi. Ciò è un fatto obiettivamente inedito e ha stimolato le riflessioni contenute in questo Quaderno, che si pone sostanzialmente due obiettivi di fondo:

- a) analizzare l’impatto della *crisi* e identificare le *sfide* attivate dalla stessa, in diverse *sfere* sociali, di politica pubblica e istituzionali;
- b) delineare possibili *soluzioni* a tali sfide, interpretando la pandemia come una 'giuntura critica'² nella quale, assieme a rinnovati vincoli, si possono determinare anche inedite opportunità di cambiamento verso assetti politici e sociali più robustamente orientati alla coesione e all’inclusione sociale.

Per quanto detto sopra, in un’unica pubblicazione messa a punto in tempi relativamente brevi, sarebbe stato impossibile puntare la lente di ingrandimento su tutte le sfere investite dalla pandemia. La scelta dei temi da affrontare, e dunque dei contributi, non è però stata casuale e va ricondotta ad alcune considerazioni che servono a meglio comprenderla e a giustificarla, nel quadro del ragionamento fin qui sviluppato, e cioè all’interno della cornice crisi-sfere-sfide-soluzioni. Vediamo meglio.

Rispetto ai primi due termini (crisi-sfere), è opportuno distinguere tra diversi tipi di impatto della crisi pandemica: *diretto* e *indiretto*. Tra le sfere che sono state investite *direttamente* dal diffondersi del coronavirus vi sono, *va da sé*, la sanità e, per la particolare contagiosità e letalità del virus tra le fasce anziane della popolazione, le politiche per gli anziani fragili e non autosufficienti.

² Come messo in luce dall’ampia letteratura neo-istituzionalista, le giunture critiche si caratterizzano, infatti, per una maggiore fluidità degli assetti politici, istituzionali, di politica pubblica.

Altre sfere, sono state invece investite *indirettamente*, specie per effetto delle inedite misure e strategie attuate per fronteggiare la pandemia e la crisi sanitaria. Il *lockdown* ha infatti inciso significativamente sui processi economici, le dinamiche del lavoro e dell'occupazione, l'organizzazione della vita domestica e familiare, la conciliazione di questa con le nuove forme organizzative del lavoro a distanza, l'istruzione, nonché, naturalmente, le condizioni materiali (economiche) dell'esistenza con particolare riferimento alle fasce di popolazione in condizione, o a rischio, di povertà.

I contributi selezionati per questo lavoro collettivo puntano dunque in entrambe le direzioni, concentrandosi tanto sulle sfere su cui la crisi ha avuto un impatto *diretto* – si vedano, ad esempio, i contributi di Emmanuele Pavolini su sanità e politiche per la non autosufficienza quanto *indiretto*, su cui si soffermano i contributi di Ugo Ascoli sul Welfare del Sud, di Raffaele Bazarli, Francesca Campomori e Chiara Marchetti sull'immigrazione e di Marcello Natili sulle politiche di contrasto alla povertà, così come sulle modalità di erogazione delle prestazioni di lavoro trattate da Rossella Ciccia e Gabriella Alberti.

Indipendentemente dal tipo di impatto, in tutti i casi la crisi ha generato *sfide*, talvolta inedite, talvolta contraddistinte dall'accentuarsi di domande, tendenze e 'pressioni' che pre-esistevano la pandemia, e che quest'ultima ha reso più acute ovvero ne ha mutato in parte le caratteristiche. Specialmente nel caso delle prime – le crisi inedite – è stato necessario (e presumibilmente sarà ancora necessario nel breve-medio periodo) sviluppare *soluzioni* istituzionali, organizzative e tecnico-scientifiche innovative, al fine di contrastare gli effetti negativi della crisi. Diversi contributi inclusi in questo Quaderno mirano perciò a confrontarsi con il tema delle soluzioni, e sono stati selezionati per affrontare quest'ultimo da una triplice prospettiva:

- 1) le **politiche e gli strumenti** che devono essere azionati;
- 2) gli **attori e i livelli istituzionali** che si devono fare carico degli interventi, in stretta connessione con,
- 3) le **risorse** disponibili o reperibili per finanziare gli interventi necessari nelle diverse sfere e nei vari settori di politica pubblica.

Se rispetto ai settori di politica pubblica inclusi nel Quaderno si è già detto prima, vogliamo chiudere questa breve introduzione al lavoro collettivo con alcune ultime riflessioni circa gli attori e i livelli di governo coinvolti dalla crisi, anche in relazione alla cruciale questione delle risorse. Circa i primi, le sfide attivate dallo *shock* hanno già chiamato in causa tanto i governi nazionali, quanto le parti sociali – su cui si concentra il contributo di Arianna Tassinari nella prospettiva delle relazioni industriali – e, non ultima, l'Unione Europea, cui questo Quaderno dedica particolare attenzione, sia rispetto alla cornice strutturale da essa determinata (regole di bilancio, ruolo della banca centrale, modello di sviluppo, meccanismi di gestione delle crisi) qui affrontata nel pezzo di Guarascio, sia con riferimento ai programmi d'intervento nel settore delle politiche occupazionali e sociali, su cui riflettono Francesco Corti e Ilaria Madama.

Il tema delle risorse, invece, è in parte analizzato nella cornice comunitaria europea, in parte è affrontato in chiave domestica, muovendo da una considerazione fondamentale: la crisi determina, da un lato, una riduzione delle risorse disponibili per l'impatto su crescita economica e, di conseguenza, finanza pubblica; dall'altro, essa richiede un aumento della spesa

per tre ragioni che segnano un importante punto di rottura con le strategie di gestione delle precedenti crisi (soprattutto quelle economiche).

Prima ragione: sono necessari interventi incisivi e risoluti per contrastare le ricadute sociali della crisi pandemica, specie in un paese come l'Italia in cui non si sono ancora completamente rimarginati i drammatici effetti della Grande Recessione 2008-14 – con tassi di disoccupazione, povertà e deprivazione materiale ben sopra le medie europee.

Seconda ragione: tali interventi sono opportuni anche al fine di evitare l'avvitamento, o se si vuole, il circolo vizioso, innescato dalle robuste misure di austerità adottate nella crisi del 2009-12, che hanno aggravato la dinamica recessiva in atto e le conseguenze sociali della stessa.

Terza ragione: dopo oltre un trentennio di dibattito pubblico e politico dominato da ricette neolibériste di tagli alla spesa volti al recupero – nelle tesi dei promotori – di efficienza ed efficacia in diversi settori di politica pubblica, e specialmente sociale, la pandemia ha rivelato una serie di nervi scoperti del sistema di welfare italiano, alcuni noti da tempo (si pensi alle politiche di conciliazione), altri meno evidenti (ad esempio rispetto al funzionamento del sistema sanitario), che richiedono la messa in atto di strategie e provvedimenti tempestivi, con conseguente necessità di un significativo aumento delle risorse disponibili. Solo per rimanere al settore maggiormente investito dalla pandemia, le stime indicano in due punti di PIL – circa 35 miliardi – quanto necessario per dotare il sistema sanitario italiano delle risorse per affrontare efficacemente, e con equità, le sfide delineate dalla diffusione del COVID e aggredire finalmente le debolezze strutturali del sistema.

Queste tre ragioni ci paiono sufficienti per mettere in discussione l'idea del contenimento della spesa 'a qualunque costo', dominante fin dai primi anni Novanta, e superarla, riconoscendo la necessità di un maggiore investimento pubblico in diversi importanti settori, e avviando una ormai decisiva riflessione su come affrontare il nodo delle risorse in modo parzialmente differente rispetto al passato.

Come si dirà meglio nel contributo di Graziano e Jessoula, le coordinate fondamentali entro cui deve essere avviata tale riflessione sul caso italiano sono: i) la perdurante stagnazione economica, con tassi di crescita poco sopra lo zero (0,4% medio) dal 2000; ii) le difficili condizioni della finanza pubblica, perlomeno con riferimento al livello del debito; iii) l'elevato prelievo su lavoro e capitale, che da un lato comprime la competitività, dall'altro rende difficile immaginare un aumento della pressione fiscale sui fattori della produzione; iv) l'elevato livello di ricchezza complessiva privata – pari a circa 9.700 miliardi nel 2017, corrispondente a uno dei più elevati rapporti ricchezza/reddito a livello globale (il PIL italiano era di circa 1.780 miliardi nel 2019) – peraltro fortemente concentrata nelle mani dell'1% e del 10% più ricco, che detengono rispettivamente il 24% e il 55% della ricchezza complessiva. Considerando congiuntamente questi fattori, il Quaderno si conclude suggerendo un nuovo patto sociale, che parta proprio dai meccanismi di reperimento delle risorse al fine di mettere in atto soluzioni capaci di affrontare le sfide determinate in modo equo ed inclusivo.



Criticità latenti e nuove sfide: la sanità italiana alla prova del Covid

di Emmanuele Pavolini

1. Introduzione

OCIS si è recentemente occupata del tema dello stato della sanità italiana tramite due interventi redatti dal sottoscritto ([Fact Sheet, 10/2019](#) e [Policy Memo, 10/2019](#)). I due interventi mettevano in chiaro quali siano le principali luci ed ombre del nostro sistema sanitario nazionale (SSN) e lo facevano in tempi non sospetti rispetto alla crisi pandemica (era l'ottobre 2019).

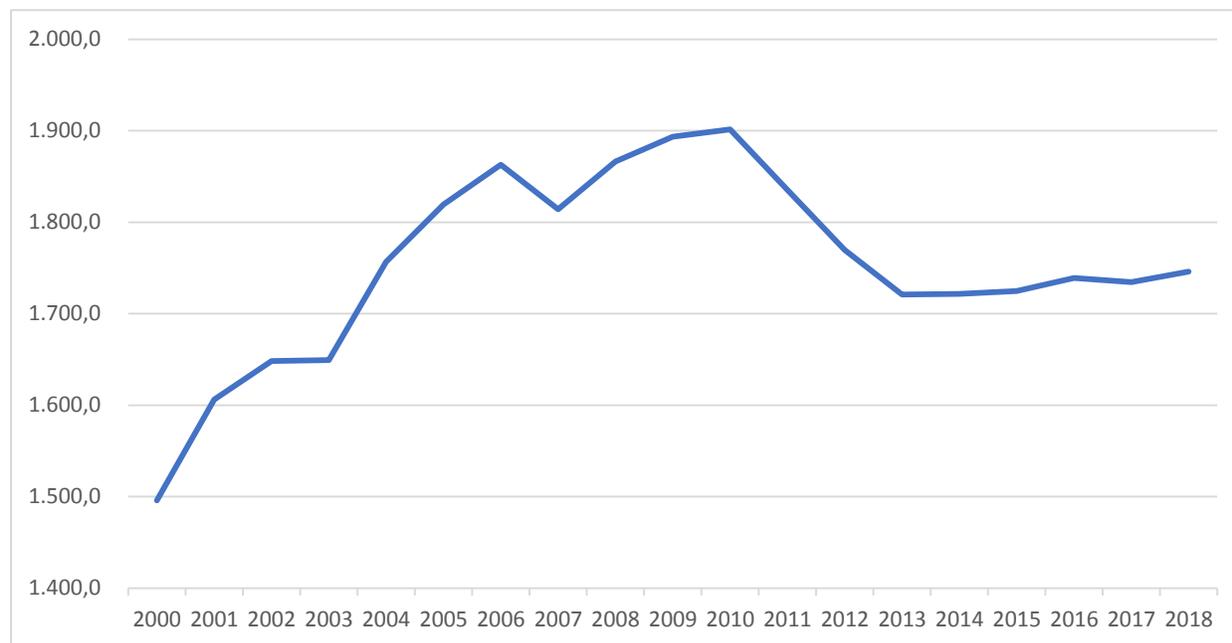
Rimandando ai due testi sopra menzionati per gli approfondimenti necessari, è utile rileggere oggi i punti essenziali messi a suo tempo in luce per poi riflettere su quanto è accaduto negli scorsi mesi e su quanto sarà necessario fare in futuro. Innanzitutto, il documento metteva in chiaro un aspetto fondamentale, risaltato poi in tutta la sua drammaticità nella crisi sanitaria. Il nostro SSN ha assicurato e continua ad assicurare una buona qualità della cura; tuttavia, esso presenta tre elementi critici, che adesso rischiano di diventare esplosivi: la limitatezza delle risorse economiche messe a disposizione del SSN; l'eccessivo carico posto sulle spalle degli operatori della sanità (dai medici agli infermieri e alle altre figure professionali) in termini di condizioni di lavoro; le diseguaglianze nell'accesso ai servizi.

2. Un Sistema Sanitario Nazionale sottofinanziato

Circa il primo punto, la figura 1 mette in luce quanto è successo alla spesa pubblica sanitaria in Italia nel medio periodo. È utile impiegare come indicatore la spesa pro-capite a prezzi costanti per capire se un aumento della spesa nel corso del tempo sia dovuto a un effettivo incremento delle risorse immesse nel SSN o dipenda invece dall'inflazione (la spesa aumenta solo nominalmente, ma non realmente) o da un aumento della popolazione nel suo complesso (la spesa aumenta perché vi sono più persone).

Se prendiamo come riferimento l'ultimo ventennio (dal 2000 al 2018), notiamo che la spesa è aumentata e non diminuita. Tuttavia, questo aumento si è verificato sostanzialmente nel primo decennio del XXI secolo, mentre nell'ultimo decennio vi sono stati prima tagli e poi stabilità nella spesa, che però non è tornata ai livelli pre-crisi.

Figura 1: *Andamento nel tempo della spesa pro-capite pubblica in sanità in Italia (spesa espressa in euro e a prezzi costanti 2010) (anni 2000-2018)*



Fonte: *elaborazione da OECD Health Statistics online database (2020) (<https://stats.oecd.org>)*

Inoltre, dato ancora più preoccupante, l'Italia nell'ultimo ventennio ha complessivamente perso terreno rispetto a buona parte del resto dell'Europa occidentale: pur avendo aumentato la spesa, lo ha fatto meno di tanti altri paesi. L'Italia è un paese che ormai da due decenni spende molto meno per la salute di ciascuno di noi rispetto all'Europa occidentale (tabella 1). Già nel 2000, la spesa pro-capite pubblica in sanità, in Italia, era circa il 9% in meno della media dei paesi dell'UE-15. In altri termini, nel 2000, per ogni 100 euro spesi in sanità pubblica per un cittadino dell'Europa occidentale, l'Italia ne spendeva 91. La situazione è precipitata negli anni della crisi. Nel 2018, il nostro paese spendeva oltre un quarto di meno per ciascuno di noi rispetto alla media dell'UE-15.

Tabella 1: *Le risorse economiche per la sanità pubblica in Italia in ottica comparata nel tempo (spesa pubblica italiana pro-capite espressa in percentuale rispetto alla media dell'UE-15, a parità di potere di acquisto)*

2000	2005	2010	2018
91%	90%	83%	73%

Fonte: elaborazione da OECD Health Statistics online database (2019) (<https://stats.oecd.org>) – tabella tratta da FACT SHEET OCIS n.10 – Ottobre 2019

Quindi l'Italia, nel medio periodo (venti anni), non ha tagliato la spesa: oggi si spende di più pro-capite di quanto si facesse nel 2000. Tuttavia, ha fatto tagli nell'ultimo decennio e soprattutto spende per ognuno di noi molto meno di quanto fanno mediamente gli altri paesi dell'Europa occidentale. La domanda da porsi è, quindi, perché gli altri paesi europei spendono più di noi? Siamo efficienti noi e gli altri spreconi?

Di certo, l'Italia ha fatto passi avanti nell'efficienza del sistema sanitario, al di là dei lamenti che regolarmente fino a pochi mesi fa si alzavano sul tema e chiedevano (chiederanno?) ulteriori tagli, efficienza e *spending review*. Tuttavia, non va dimenticato che la spesa pro-capite altrove è cresciuta più che da noi per tenere dietro a due tendenze non controllabili semplicemente con una migliore efficienza nell'uso delle risorse: l'invecchiamento della popolazione (buona parte della spesa sanitaria si concentra sulle fasce più adulte ed anziane della popolazione, anche in tempi di non coronavirus, e quindi se aumentano gli anziani aumenta il bisogno e... dovrebbe aumentare la spesa); la tecnologia (parte della spesa è guidata da innovazioni nei macchinari per diagnosi e cura, così come da nuovi farmaci, che migliorano la qualità della cura e, spesso, della vita). Pertanto, la nostra efficienza di questi anni (ripeto, con buona pace di alcuni che ancora continuano a pretendere *spending review* in sanità...) è già encomiabile ma non è in grado di coprire i buchi che un limitato aumento della spesa nel medio periodo – e addirittura tagli nell'ultimo decennio – ha creato.

3. Le criticità latenti: sovraccarico degli operatori e iniquità nell'accesso

A pagare le spese in questi ultimi decenni (soprattutto l'ultimo) di un sistema che regge sotto il profilo della performance, ma con risorse finanziarie calanti (e ormai scarse), sono stati i lavoratori e alcuni gruppi sociali. Riprendendo quanto scritto ad ottobre 2019, per quanto riguarda i lavoratori, nell'ultimo decennio il blocco delle assunzioni, che ha riguardato anche la sanità, ha accentuato due caratteri già tipici del SSN: la scarsa presenza relativa di infermieri e una forza lavoro di medici che va invecchiando e calando numericamente. La tabella 2 ci mostra in maniera impietosa lo stato delle risorse umane nella sanità italiana in ottica comparata. Rispetto agli altri paesi considerati nella tabella, l'Italia ha molto meno personale in campo sanitario e sociale. Inoltre, specificatamente in campo sanitario, ha relativamente pochi

infermieri e una forza lavoro di medici, abbastanza in linea con quella di altri paesi ma molto più “invecchiata”: oltre la metà dei medici italiani ha più di 55 anni.

Tabella 2: *La dotazione di risorse umane nella sanità italiana in ottica comparata (anno 2016)*

	N° di professionisti in sanità e servizi sociali ogni 1000 abitanti	N° di infermieri ogni 1000 abitanti	N° di medici ogni 1000 abitanti	% di medici con almeno 55 anni su totale dei medici
Francia	58,5	10,2	3,1	45,6
Germania	69,7	12,8	4,2	45,7
Italia	31,3	5,6	3,9	53,1
Svezia	85,3	10,9	4,1	43,7
Regno Unito	59,2	7,9	2,8	25,7

Fonte: elaborazione da OECD Health Statistics online database (2020) (<https://stats.oecd.org>)

Inoltre, la spesa sanitaria pubblica pro-capite più bassa che in molti altri paesi ha comportato un maggiore esborso di risorse da parte dei cittadini. Chiaramente, non tutti possono permettersi di pagare di tasca propria prestazioni sanitarie e, quindi, accanto a una incidenza della spesa privata in sanità più alta che altrove in Europa occidentale, vi è una fetta di popolazione comparativamente più consistente, concentrata fra quella a redditi bassi e medio-bassi, che afferma di dover rinunciare ad alcune cure sanitarie per motivi di costo, distanza o liste di attesa. Infine, specificità tutta Italia, oltre che per classe sociale, i problemi di accesso e di qualità delle cure assumono un grado e una intensità differenti a seconda del territorio, con le regioni del Sud Italia in genere nettamente più svantaggiate rispetto a quelle del Centro-Nord.

4. Trasformazioni dei sistemi sanitari: patologie croniche vs infettive

Due punti importanti vanno, infine, sottolineati rispetto alle critiche che vengono indirizzate a come è stato gestito il SSN in questi ultimi decenni. Primo, realisticamente fino a pochi mesi fa pochissimi (per non dire quasi nessuno) di coloro che si occupavano di sanità pensavano che la sfida al SSN sarebbe arrivata da una epidemia (tantomeno da una pandemia). Il pensiero che si è affermato (condiviso anche dal sottoscritto) era invece quello di dover rafforzare il sistema di intervento non tanto rispetto alle acuzie (su cui molti passi avanti si sono fatti in questi decenni)

quanto verso la cura delle cronicità. Negli ultimi decenni era questa l'area di bisogno socio-sanitario largamente in espansione. Quindi, la logica che ha guidato la trasformazione di molti sistemi sanitari occidentali è stata: meno posti letto per acuti in ospedale e più attività ambulatoriale/specialistica sul territorio, più strutture socio-sanitarie residenziali (ad esempio, RSA) e più interventi domiciliari. L'Italia da questo punto di vista non è stata totalmente in grado di effettuare la transizione ed è rimasta in mezzo al guado. Si sono chiusi reparti ospedalieri e in una parte del paese (soprattutto il Centro-Sud) non si sono rafforzate adeguatamente le reti di intervento territoriali. Nel momento in cui è arrivato un fenomeno drammatico e inaspettato per quasi tutti gli esperti in sanità come il coronavirus, il nostro paese si è ritrovato non solo con meno posti letto in ospedale, ma senza neanche una adeguata dotazione di servizi socio-sanitari residenziali e territoriali, e con un numero decrescente di medici ed infermieri, che già da un decennio stavano (sup-) portando sulle proprie spalle i tagli alla sanità.

Tabella 3: *Dotazione e caratteristiche dei posti letto nel sistema sanitario e socio-sanitario italiano (anno 2016)*

	N° di posti letto per acuti negli ospedali ogni 100 mila abitanti	N° di posti letto per riabilitazione e lungodegenze negli ospedali ogni 100 mila abitanti	% anziani (non autosufficienti) ospitati in strutture residenziali extra-ospedaliere
Francia	309	205	4,0
Germania	602	199	3,8
Italia	262	56	2,0
Svezia	204	n.d.	6,0
Regno Unito	211	n.d.	4,2

Fonte: elaborazioni da OECD Health Statistics online database (2020) (<https://stats.oecd.org>) e da Eurostat online database

La tabella 3 serve di nuovo per contestualizzare il caso italiano in ottica comparata. Il numero di posti letto ospedalieri per acuti in Italia è relativamente contenuto ma non è molto differente da quello che avviene in molti altri paesi. Semmai, da questo punto di vista, la Germania (un paese di cui si discute molto in questi giorni sui mass media) è un caso "anomalo" rispetto a tutti gli altri. Il problema è che gli altri paesi hanno investito molto più che in Italia in tutto ciò che non è acuto ospedaliero. Quest'ultima riflessione ci porta alle conclusioni del nostro ragionamento.

5. Conclusioni

Nell'ultimo ventennio, e in particolare nell'ultima decade, indipendentemente da chi abbia governato a livello nazionale, non si è avuto un serio investimento in sanità. Anzi. Alcuni segnali in positivo sono giunti con la legge di Stabilità dello scorso dicembre. Tuttavia, vi è un problema generalizzato di scarsa attenzione alla cura e alla manutenzione della sanità pubblica. Come scrivevo alcuni mesi fa, nel *Policy Memo* sopra citato, se si osservano in prospettiva comparata il livello (scarso) di risorse economiche investite nella sanità pubblica nell'ultimo ventennio e i buoni risultati in termini di cura e di salute ottenuti, rispetto a quanto avvenuto in molti altri paesi occidentali, possiamo parlare di un 'quasi miracolo': riuscire ad avere una buona sanità pubblica con limitate risorse.

Aggiungevo però, in quel testo, che le possibilità che il 'quasi miracolo' continui si stanno, però, rarefacendo, dato che si basavano sul super-sfruttamento della professionalità, etica e disponibilità di chi opera in sanità e sulla capacità di spesa privata di molte famiglie. Il crescente disinvestimento nelle risorse umane stava minando la resilienza del personale in sanità, crescentemente oberato di incarichi. Tutto ciò avveniva prima dell'emergenza Coronavirus...

La ricetta quasi banale che si proponeva in quella sede era: *la sanità pubblica italiana ha semplicemente bisogno di più risorse finanziarie*. Il SSN è migliorabile, ma ha già raggiunto un buon, se non ottimo, livello di *performance* gestionale e professionale. Non sono necessari chissà quali interventi di ingegneria istituzionale o manageriale per mantenere il SSN a livelli adeguati: bastano più soldi per investimenti in assunzioni e per il personale (a partire da più borse di studio per gli specializzandi nelle discipline mediche), oltre che in manutenzione/ampliamento di servizi e strutture.

Indubbiamente la capacità di azione del SSN è migliore al Centro-Nord Italia rispetto al Sud, dove ancora c'è molto da fare in termini di efficientamento e appropriatezza degli interventi pubblici. Tuttavia, il tema della spesa resta centrale e ritengo opportuno concludere queste riflessioni con una domanda: *come mai la politica in questi anni ha prestato attenzione a tanti temi importanti, relativi alla protezione sociale delle persone, aumentando considerevolmente la spesa pubblica in un periodo di austerità (dalle pensioni con "Quota 100" al Reddito di Cittadinanza nel campo del contrasto alla povertà per fare i due esempi più recenti) ma ha trascurato la sanità (e si dovrebbe aggiungere, il sistema educativo e le politiche per la cura di bambini e anziani)?* Sicuramente una parte della risposta va cercata nella drammaticità della situazione italiana dell'ultimo decennio, che ha spinto l'attenzione della politica verso alcune direzioni piuttosto che altre (ad esempio, dal 2007 al 2018 i poveri relativi sono passati da circa 6 milioni a 9 milioni). Purtroppo, la sanità è rimasta indietro.

In una democrazia occorre però evitare di dare la colpa solo alla classe politica. In democrazia funziona un principio di competizione/collaborazione che si basa sulla domanda di interventi (politiche) da parte di cittadini, imprese e società civile e sull'offerta di interventi da parte di partiti e governi. Se la sanità non ha acquisito un ruolo importante nell'agenda dei governi dell'ultimo decennio (in realtà sarebbe più appropriato riferirsi all'ultimo ventennio) è stato sicuramente per miopia della politica che, anche per tante ragioni comprensibili, si è data altre priorità, ma anche per scarsa attenzione di cittadini, imprese e società civile, anche essi (noi) abbastanza miopi da non mettere la sanità ai primi posti delle loro richieste ai partiti.

La pandemia in atto ci ricorda drammaticamente come il nostro paese non si possa permettere di continuare la tendenza dell'ultimo ventennio. Tutto ciò richiede sicuramente una classe politica adeguata ed efficace (decenni fa, prima dell'ondata del neo-populismo approssimativo e da tastiera degli ultimi anni, avremmo scritto che abbiamo bisogno di una 'élite modernizzante', utilizzando con accezione positiva i termini di élite e modernizzazione), ma anche una società civile che si mobilita concretamente e mette il rilancio ed il sostegno alla sanità pubblica (unitamente all'istruzione e al sostegno alle attività di cura delle famiglie) al centro delle domande di tutela fatte alla politica. Se nei prossimi mesi, dopo la fine della crisi pandemica, la società civile e i cittadini non si organizzeranno per chiedere maggiore attenzione al sistema sanitario pubblico, limitandosi a ringraziare gli eroi della sanità, che stanno pagando un prezzo altissimo anche in termini di salute, il dramma che stiamo attraversando non ci avrà insegnato quali sono le priorità a cui dobbiamo guardare come paese e sulle quali dobbiamo pretendere risposte adeguate dalla classe politica e dalle istituzioni.

Bibliografia

Corte dei Conti, *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Jessoula, M., Pavolini, E., Raitano, M., Natili, M. (2018), *ESPN Thematic Report on Inequalities in access to healthcare - Italy*, European Social Policy Network (ESPN), Bruxelles: European Commission.

Senato Italiano (2018), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del servizio sanitario nazionale*.

Osservasalute (2019), *Rapporto Osservasalute 2018: Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle regioni italiane*. <https://www.osservatoriosullasalute.it/osservasalute/rapporto-osservatorio-2018>



Le politiche per la non autosufficienza: prima, durante e dopo la tempesta

di Emmanuele Pavolini

1. Introduzione

La società italiana è quella che sta invecchiando più velocemente nell'Unione Europea (UE): sono quasi 14 milioni le persone che vivono in Italia e hanno più di 65 anni. Si tratta del 22,8% della popolazione – la percentuale è pari al 20,3% nell'UE. Addirittura, l'11,7% è ultra-settantacinquenne. Tale maggiore incidenza della popolazione anziana, sul totale dei residenti in Italia, è conseguenza anche di un'aspettativa di vita relativamente elevata all'età di 65 anni. Tuttavia, vivere più a lungo in Italia non significa necessariamente vivere più sani: se gli italiani hanno un'aspettativa di vita a 65 anni superiore rispetto alla maggior parte dei paesi dell'UE, ne presentano una inferiore in termini di anni di vita in buona salute. In Italia vi è dunque una presenza molto maggiore di anziani fragili. La differenza tra l'aspettativa di vita a 65 anni e gli anni di vita in buona salute è pari a 11,8, il che significa che una persona che compie 65 anni in Italia oggi trascorrerà, in media, quasi 12 anni della sua vita con problemi di salute – un dato peggiore rispetto alla media UE, dove questo valore è pari a 10,1. La percentuale di persone con più di 65 anni che necessitano di assistenza (*Long Term Care* – LTC) per motivi legati alla non autosufficienza, o ad altre forme di cronicità, è molto elevata: circa il 31% in Italia rispetto a circa il 27% nell'UE.

Questi ultimi due dati sono particolarmente importanti alla luce dell'attuale pandemia di COVID-19. I dati epidemiologici mostrano come, fino ad ora, il virus abbia avuto esiti particolarmente letali sulla popolazione anziana più fragile. L'Europa centro-orientale e l'Europa meridionale (compresa l'Italia) hanno una incidenza relativamente più elevata di anziani fragili rispetto a paesi come quelli scandinavi o di lingua tedesca. Questi dati di partenza implicano che se: a) un paese è gravemente colpito dall'attuale pandemia, b) molti individui con più di 65 anni sono fragili, c) questi individui non sono adeguatamente o sufficientemente protetti contro la pandemia, e i risultati complessivi possono essere drammatici, come è stato nel caso dell'Italia.

L'età media dei pazienti morti in questi mesi (febbraio-giugno 2020) per il COVID-19 in Italia è stata di 79 anni (con una mediana pari a 80 anni). In particolare, circa il 53% di coloro che sono morti aveva almeno 80 anni (il 31% aveva 70-79 anni, circa l'11% 60-69 anni e circa il 5% aveva meno di 60 anni). La maggior parte dei pazienti (anziani) deceduti presentava diverse comorbilità (il numero medio di malattie precedenti, principalmente croniche, era pari a 3,3). Solo il 3,6% dei pazienti deceduti non aveva comorbilità e solo il 14,4% ne aveva al massimo una (ISS, 2020a e 2020b). Questi dati mostrano che le persone anziane con malattie croniche, o non autosufficienti, sono state finora le principali vittime della pandemia.

Rispetto a questo quadro drammatico, in molti si pongono tre domande cruciali. Era possibile evitare così tanti morti fra gli anziani in Italia? Come spieghiamo le differenze fra le regioni italiane? Che cosa fare in futuro? Rispondere a queste domande è complesso e, soprattutto per le prime due, è in parte prematuro perché ci sono ancora troppe informazioni che non abbiamo a disposizione in misura adeguata (a partire dal numero reale di contagiati e da come la

malattia si comporta in contesti ed ambienti differenti). Sarebbe, quindi, non rispettoso verso tutti coloro che sono morti e le loro famiglie volere fornire qui una spiegazione puntuale di quanto si è verificato (dato che non avrebbe solide basi scientifiche per le ragioni appena accennate). Quello che è, invece, doveroso fare è riflettere sulle fragili basi delle nostre politiche per la non autosufficienza, che espongono il nostro paese a rischi come quelli verificatisi con la pandemia, e che potrebbero ripetersi in futuro.

2. Le radici lontane della crisi

Nel panorama europeo, il sistema italiano nel campo delle politiche per la non autosufficienza (LTC) presenta una serie di peculiarità, non tutte lodevoli. Sebbene la spesa pubblica per LTC non sia bassa in termini comparati, e anzi risulti paragonabile a quella media nell'UE, il sistema pubblico italiano di LTC è ancora fortemente basato sull'assistenza informale e sul lavoro (spesso irregolare da un punto di vista contrattuale e non professionale) svolto da assistenti familiari straniere, mentre si registra una diffusione limitata di servizi professionali di assistenza residenziale e domiciliare. Come sia possibile che un paese che investe circa l'1,7% del PIL in LTC (la media UE è 1,6%) non abbia una rete minimamente adeguata di servizi sul territorio è facilmente spiegato, se si tiene presente che circa la metà delle risorse pubbliche investite in LTC è destinata al principale programma di trasferimento monetario: l'indennità di accompagnamento.

A tale proposito, l'Italia è, insieme alla Grecia, l'unico paese dell'UE in cui i trasferimenti monetari assorbono almeno la metà della spesa pubblica in LTC, mentre la media UE è di circa il 16%. Il ruolo dell'indennità di accompagnamento all'interno del sistema LTC in Italia è cresciuto nel corso del tempo, assorbendo proporzionalmente sempre più risorse (INPS, 2019). Il livello di copertura assicurato dall'indennità non è basso: circa l'11% degli anziani lo riceve. La generosità della misura è più limitata: circa 515 euro al mese, nel 2017, e il programma non distingue l'importo a seconda del livello dei bisogni. Questa cifra, integrata con parte della pensione dell'anziano, permette a molte famiglie di avere accesso a un mercato della cura, in cui si trovano in prevalenza – ma non solo – lavoratrici straniere (le assistenti familiari), che offrono una copertura quasi completa durante la giornata, pur essendo spesso sprovviste di formazione assistenziale adeguata e non essendo inserite in nessuna rete professionale pubblica.

Il fatto che solo una parte limitata di risorse venga investita in servizi professionali significa che la copertura tramite assistenza domiciliare e residenziale rimane lacunosa: circa il 3% degli anziani può accedere alle strutture residenziali, il 4-5% all'assistenza domiciliare. Questi tassi di copertura pongono l'Italia ampiamente al di sotto di quanto viene assicurato in molti paesi del Centro-Nord Europa. Complessivamente, quindi, l'Italia è arrivata alla sfida della pandemia con un sistema per la non autosufficienza che fa fortemente affidamento sulle assistenti familiari e che offre pochi servizi sia domiciliari che residenziali.

3. Tre modelli di politiche regionali per la non autosufficienza... nella pandemia

Il quadro generale nazionale appena delineato va però declinato meglio nelle varie regioni italiane, dove assume forme anche molto differenti. Si possono infatti individuare tre modelli territoriali di intervento pubblico nel campo della non autosufficienza (Pavolini, 2004).

Vi è un primo modello residuale, prevalente nel Sud Italia, in cui l'indennità di accompagnamento e l'uso della stessa (sia da parte dei familiari che si prendono cura informalmente e direttamente dell'anziano sia quando impiegata per assumere una assistente familiare) sono la principale risposta pubblica dedicata alla cura delle persone anziane non autosufficienti. Il sistema dei servizi è quasi del tutto assente: la rete informale dei familiari, integrata dai lavoratori stranieri, dove presenti, copre i bisogni di gran parte degli anziani.

Un secondo modello, che trova nella Lombardia il caso ideal-tipico, è basato su assistenza informale, assistenti familiari (straniere) e servizi residenziali socio-sanitari (RSA). In questo modello, l'approccio pubblico che si è sviluppato nell'ultimo ventennio, sia nel socio-sanitario che nel sanitario, è quello di investire quante più risorse possibili in servizi residenziali - ospedali o, appunto, RSA e strutture protette - per intervenire in tutti quei casi in cui la famiglia non riesce a gestire in quasi totale autonomia (anche tramite assistenti familiari) le persone anziane non autosufficienti. Si tratta di un modello che sacrifica l'assistenza territoriale e domiciliare (gli stessi medici di medicina generale giocano un ruolo limitato) in favore della flessibilità delle scelte delle famiglie con anziani non autosufficienti e della forte capacità di risposta tramite strutture residenziali (circa un quarto del totale delle RSA in Italia è collocato in Lombardia).

Infine, vi è un terzo modello, che abbraccia con vari livelli di intensità il Nord-Est e una parte del Centro (Emilia-Romagna e Toscana *in primis*), in cui la spinta verso la diffusione dei servizi è stata più bilanciata, con una crescita moderata dei posti letto in strutture residenziali e un più consistente sviluppo di servizi territoriali e domiciliari, con tentativi di integrazione fra sociale e sanitario - e un maggiore coinvolgimento dei medici di medicina generale.

Come hanno reagito questi tre modelli alla pandemia? In questa sede, per le ragioni indicate in precedenza, possiamo mettere in luce solo associazioni fra fenomeni più che meccanismi causali. Si tratta, però, di associazioni che meriteranno di essere valutate e testate quando più dati e informazioni avremo a disposizione nei prossimi mesi.

Il modello residuale, basato non su servizi ma su cure informali e lavoro delle assistenti familiari, non è stato in realtà toccato dal virus, dato che questo modello è diffuso soprattutto nelle regioni del Sud - solo marginalmente interessate dalla pandemia.

Le regioni caratterizzate dal modello centrato sul mix fra cure informali e residenziali appaiono quelle in maggior sofferenza: si pensi alla Lombardia. Tra le possibili spiegazioni offerte in queste settimane per spiegare l'eccezionalità lombarda (intesa come tassi di diffusione e di mortalità da COVID-19), diversi esperti hanno sottolineato come questa regione abbia, rispetto ad altre del Centro-Nord Italia come il Veneto o l'Emilia-Romagna, un coordinamento più debole tra il suo sistema ospedaliero, l'assistenza residenziale e i servizi territoriali e domestici.

Una riflessione puntuale su questo aspetto specifico è stata resa in un'intervista a un quotidiano nazionale dal Prof. Ricciardi, ex presidente dell'ISS e attualmente membro dell'Organizzazione

mondiale della sanità (Repubblica, 2020). Considerazioni simili sono state avanzate anche da Arlotti e Ranci (2020).

Il terzo modello, basato su un mix fra cure informali, assistenti familiari, servizi residenziali, ma anche territoriali/domiciliari, appare quello che meglio ha saputo contenere o limitare la diffusione e le conseguenze della pandemia. Le plausibili motivazioni di questa differente *performance* fra i vari modelli risiedono nelle caratteristiche che il virus porta con sé e le sfide che pone ai sistemi di LTC. L'assistenza a domicilio e in strutture territoriali sembra quella che meglio riesce ad assicurare un equilibrio fra necessità di distanziamento sociale e di cura socio-sanitaria e sanitaria, dato che offre l'assistenza di professionisti (in grado di saper gestire correttamente l'interazione con il paziente) alle persone anziane e alle loro famiglie, mantenendole presso il loro domicilio.

Gli altri due modelli presentano molti più punti di debolezza. In quelli centrati attorno alle strutture sanitarie residenziali, va tenuto presente che queste ultime possono assicurare cure professionalmente adeguate, ma non sempre sono state in grado, soprattutto nei primissimi mesi della pandemia, quando il quadro epidemiologico era ancora molto incerto, di assicurare il corretto distanziamento. Ancora più debole risulta il modello delle cure informali e centrate sul lavoro delle assistenti familiari che non assicura né distanziamento né professionalità dell'intervento. Se nel Sud del Paese dovesse verificarsi in futuro una nuova ondata della pandemia, il sistema delle cure risulterebbe altamente inadeguato rispetto alle risposte offerte dalla rete sia pubblica che privata.

4. Tre lezioni, per evitare altri errori in futuro

Alla luce delle riflessioni fin qui svolte, possiamo domandarci quali dovrebbero essere le direttrici di intervento nelle politiche per la non autosufficienza nei prossimi mesi in Italia. Occorre partire da un dato di fatto, non molto lusinghiero per il nostro paese: negli ultimi decenni in Italia non sono state introdotte, pianificate e nemmeno discusse in dettaglio riforme nel campo delle politiche per la non autosufficienza. A questo proposito, l'Italia rimane uno dei pochi paesi dell'UE, almeno per quanto riguarda i paesi appartenenti alla "vecchia" UE-15, in cui nessuna innovazione istituzionale di rilievo ha avuto luogo in questo settore di politica pubblica (Ranci e Pavolini, 2015).

Questa situazione dovrebbe cambiare nel prossimo futuro e sarebbe auspicabile che ciò avvenisse. Il meccanismo in grado di innescare una riforma istituzionale in questo settore potrebbe essere, paradossalmente, proprio l'attuale pandemia. L'Italia è stata finora uno dei paesi più gravemente colpiti dal COVID-19, e gli anziani (fragili) in particolare sono stati fra le principali vittime. Alla luce di ciò, tre sembrano le lezioni che si possono trarre da quanto avvenuto in quest'ultimo periodo – lezioni che, però, si possono trarre a partire dalle loro radici nella storia ormai ultradecennale delle politiche per la non autosufficienza in Italia.

Primo, non possiamo continuare ad avere un sistema così sbilanciato sul lato dei trasferimenti monetari rispetto ad una robusta rete dei servizi. Se già l'Italia era una eccezione in questo senso prima della pandemia, quanto accaduto in questi mesi rende molto più drammaticamente

urgente e cruciale investire in prestazioni professionali tramite servizi, riequilibrando la composizione della spesa o, come minimo, collegando maggiormente il sistema dei trasferimenti monetari alla rete dei servizi territoriali.

Secondo, da quanto appena illustrato segue che una parte importante della risposta pubblica ai bisogni della non autosufficienza debba venire dal rafforzamento dei servizi territoriali e domiciliari professionali - a partire da un forte coinvolgimento dei medici di medicina generale. L'Italia ha bisogno di servizi di assistenza domiciliare e territoriale più forti e integrati, organizzati intorno ai professionisti, in grado di aiutare presso il proprio domicilio le persone fragili e di sostenere le loro famiglie. Il Ministero della Salute sembra stia intraprendendo tale strada.

Infine, sottolineare come vi siano state difficoltà nel funzionamento di parte del sistema di assistenza residenziale in Italia non implica assolutamente che la soluzione sia un depotenziamento della già limitata offerta di case protette e di RSA. Al contrario, l'Italia ha bisogno di aumentare l'investimento in questo settore per una ragione molto semplice: vi è un numero crescente di anziani che, per via dell'età, della gravità del proprio stato di salute (si pensi alle forme acute di demenza) o delle difficoltà di tenuta della rete informale di aiuto, non possono essere aiutati presso i loro domicili. Negare loro la possibilità di un accesso a cure residenziali adeguate non significa aiutarli a vivere bene a domicilio, ma comporta piuttosto il dover far fronte in maniera precaria e impropria a situazioni dolorose e complesse. Dopo l'esperienza pandemica di questi mesi, l'investimento in strutture residenziali dovrà non solo riguardare un aumento dell'offerta di posti letto, ma anche una maggiore attenzione alle possibilità di assicurare maggiori spazi e distanziamento sociale, se necessario, dentro le strutture stesse, anche tramite lavori di ristrutturazione e ammodernamento delle residenze attuali. Di questo tema, purtroppo, si trovano poche tracce negli atti del governo nazionale così come di molti di quelli regionali.

Per realizzare tutti questi obiettivi occorre, quindi, un ambizioso piano di investimento pubblico, che coinvolga anche quelle forze della società civile e del terzo settore che da tempo si occupano di queste politiche.

Bibliografia

Arlotti, M., Ranci, C. (2020), *Un'emergenza nell'emergenza. Cosa è accaduto alle case di riposo*, Politecnico di Milano, <http://www.lps.polimi.it/?p=3454>.

INPS (2019), *WVIII Rapporto Annuale INPS*, Roma, INPS.

Istituto Superiore Sanità (ISS) (2020a), *Characteristics of Covid-19 patients dying in Italy. Report based on available data on April 16th, 2020*, https://www.epicentro.iss.it/en/coronavirus/bollettino/Report-COVID-2019_16_april_2020.pdf.

Istituto Superiore Sanità (ISS) (2020b) (2020), *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie. TERZO REPORT*,
<https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/sars-cov-2-survey-rsa-rapporto-3.pdf>.

Pavolini, E. (2004), *Regioni e politiche sociali per gli anziani. Le sfide della non autosufficienza*, Roma, Carocci.

Ranci, C., Pavolini, E. (2015), 'Not all that glitters is gold: Long-term care reforms in the last two decades in Europe', *Journal of European Social Policy*, 25(3), pp. 270-285.

Repubblica (2020), (2020), "Walter Ricciardi: "Siamo ancora nel pieno dell'epidemia, riaprire adesso provocherebbe un disastro", 16 Aprile 2020,
https://rep.repubblica.it/pwa/intervista/2020/04/10/news/walter_ricciardi_coronavirus_lockdown-253609949/



Il Welfare del Sud e il COVID-19

di Ugo Ascoli

1. Introduzione: crisi COVID-19 e aggravamento delle disuguaglianze

Il tradizionale dualismo territoriale aveva già conosciuto un'accentuazione o, in alcuni anni, una cristallizzazione delle distanze nei livelli e nei tassi di sviluppo fra la fine del Novecento e la prima decade del nuovo secolo (Cannari e Franco, 2010), con un peggioramento negli ultimi anni (SVIMEZ, 2019). Tale dualismo rischia di aggravarsi ulteriormente in conseguenza degli effetti della pandemia COVID-19.

Come noto, nessun paese in Europa mostra una distanza così elevata fra il suo 'Nord' e il suo 'Sud' in termini di sviluppo economico e, contemporaneamente, di qualità del sistema di welfare (Pavolini, 2015). Le principali caratteristiche del 'Welfare del Sud' sono ben conosciute, soprattutto nel settore dei servizi: una qualità decisamente più povera di istruzione e sanità rispetto al Centro-Nord, una dotazione di servizi socio-assistenziali assai scarsa, fortissime carenze nelle politiche attive del lavoro (Ascoli, 2011). A fronte di ciò, valori assai più elevati di povertà, inoccupazione giovanile, disoccupazione, lavoro 'povero' e una assai maggiore rilevanza dell'economia sommersa e irregolare.

È allora utile analizzare come la crisi COVID-19 stia incidendo su ambiti significativi del welfare del Sud - dall'istruzione alla sanità, ai servizi socio assistenziali. Una riflessione sul '*digital divide*', e sulla possibilità del Terzo Settore meridionale di fornire risposte efficaci, completerà la nostra ricognizione. Concluderemo con una breve riflessione sulle priorità che dovrebbero figurare in un'agenda di politiche pubbliche che intendano contribuire a ridurre la gravità delle problematiche evidenziate.

2. L'istruzione

L'istruzione rappresenta uno dei settori maggiormente 'stravolti' dalla pandemia: la chiusura delle scuole e la necessità di didattica a distanza rischia di accentuare le differenze regionali nei processi di apprendimento e lo svantaggio di competenze degli studenti del Meridione, fenomeni peraltro già chiaramente individuati, le cui spiegazioni rimandano a un complesso di fattori che vanno dal *background* familiare deprivato di tali studenti alle caratteristiche del contesto socio-economico, a fattori di *agency*, ovvero alle iniziative delle singole scuole (Argentin, Barbieri, Falzetti, Pavolini e Ricci, 2017).

In base alle prime stime, risulterebbe come oltre un terzo delle istituzioni scolastiche del paese sia privo delle tecnologie (e delle competenze) necessarie per la didattica a distanza, e ciò trova un riscontro ancora più significativo nelle regioni meridionali. Oltre il 41% delle famiglie nel Mezzogiorno (41,6%) risulta privo di computer - con i valori più alti in Sicilia (44,4%) e Calabria (46%) - rispetto a una media di circa il 30% nel resto del paese; quasi il 20% dei ragazzi fra i 6 e i 17 anni non ha computer o *tablet* in casa - rispetto a una media nazionale pari al 12,3% (Istat, 2020).

La chiusura delle scuole rischia, inoltre, di rendere ancora più grave il fenomeno dell'uscita precoce dal sistema istruzione-formazione e dell'abbandono scolastico, fenomeni assai più diffusi al Sud. Nel 2018, l'uscita precoce dal sistema dell'istruzione e formazione dei giovani 18-24 (ELET, *Early Leavers from Education and Training*) dopo la scuola secondaria superiore poneva l'Italia (14,5%) al quart'ultimo posto in Europa, superata solo da Romania (16,4%), Malta (17,5%) e Spagna (17,9%). L'obiettivo europeo per il 2020 era di raggiungere un valore inferiore al 10% in ogni paese. Il Mezzogiorno mostra dati sensibilmente superiori alla media nazionale: la situazione peggiore è nelle Isole con valori superiori al 20%.

Se guardiamo al tasso di abbandono degli alunni nella scuola secondaria emerge di nuovo una situazione più critica nelle regioni meridionali: a livello nazionale, i dati del MIUR mostrano nel passaggio dal 2016-2017 al 2017-2018 un tasso di abbandono pari all' 1,17% (19.960 alunni) per la scuola secondaria di I grado e un valore pari al 3,81% (99.272 alunni) per la scuola secondaria di II grado. 120.000 studenti avrebbero quindi abbandonato gli studi in un solo anno. I valori appaiono più elevati per il Mezzogiorno: per la scuola di I grado troviamo il valore più alto in Sicilia (1,2%) seguita da Calabria e Campania; e per la scuola secondaria il valore più alto, sopra il 5% in Sardegna, seguita da Campania e Sicilia con valori fra il 4% ed il 5%.

Contrastare l'abbandono rappresenta una delle linee strategiche più significative di quanti, nel pubblico e nel terzo settore, cercano di offrire un futuro agli adolescenti nei contesti più disagiati e di sottrarli ai richiami della malavita organizzata, di stampo mafioso. Da ultimo, appaiono non meno gravi gli effetti della chiusura dei servizi per l'infanzia (nidi e scuole dell'infanzia), la cui importanza strategica per interrompere o attenuare la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze è cosa ben nota.

La 'povertà educativa', ovvero 'l'impossibilità per i minori di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti, aspirazioni', rischia così, in quelle aree, di crescere ulteriormente. L'indice di 'povertà educativa' (IPE), elaborato da *Save the Children* con l'ausilio di autorevoli scienziati sociali, sta a testimoniare come "siano nove le regioni italiane con livelli di povertà educativa superiori alla media nazionale: sono incluse in questo gruppo tutte le regioni del Mezzogiorno italiano, oltre le Marche. Le regioni del Centro-Nord si caratterizzano invece per un livello di povertà educativa inferiore alla media nazionale. La Campania si presenta come la regione con il livello più elevato (IPE: 127,8)" (Nanni e Pellegrino, 2019: 96).

3. La sanità

Il differenziale di qualità dei sistemi sanitari delle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord è anch'esso fenomeno ben conosciuto e ampiamente descritto dagli studiosi. Dividendo in cinque *cluster* le regioni italiane in base alle condizioni di salute della popolazione e confrontandole con indicatori di *performance* dei sistemi sanitari (adempienza LEA) e distribuzione delle risorse (posti letto ospedalieri per 1000 abitanti e distribuzione regionale degli adulti residenti per medico generico), emerge come "molte delle regioni che rientrano nel *cluster* connotato da 'buone condizioni di salute', e in quello in cui si registrano 'discrete condizioni di salute', sono

le stesse che presentano una maggiore dotazione di risorse e, ai fini dei LEA, mostrano gradi di performance più elevati. Analogamente, le regioni che evidenziano condizioni di salute più critiche sono le stesse che, sul piano delle risorse e delle performance dei servizi sanitari, appaiono più lacunose. Complessivamente risulta confermato il disequilibrio Nord-Sud: le regioni in cui si vive meglio e in cui i sistemi sanitari sono più performanti sono quelle centro settentrionali, mentre le regioni in cui le situazioni di salute sono più critiche e in cui i servizi mostrano maggiore affanno sono quelle del Sud.” (Vicarelli e Spina, 2020: 95-96).

Oggi (e nell'immediato futuro) di fronte alla necessità di dedicare personale sanitario e infrastrutture ai pazienti COVID-19, c'è il concreto rischio di depauperare ulteriormente l'insieme dei servizi riservati alle persone non COVID-19 che ricorrono ai medici per tutte le altre patologie e, quindi, di rendere più difficile l'ottenimento delle cure necessarie; inoltre, si rischia di accentuare le caratteristiche 'ospedalocentriche' di tali sistemi. È facilmente prevedibile che, cessato il *lockdown*, si allungheranno ulteriormente i tempi di attesa e aumenteranno le migrazioni sanitarie (per chi se lo potrà permettere).

Inoltre, l'impoverimento ulteriore del tessuto sociale delle regioni meridionali, dovuto all' 'interruzione' dei circuiti dell'economia sommersa e del lavoro povero, così come alle grandi difficoltà di ripresa di settori significativi, quali ad esempio, il turismo, rischia di accentuare la difficoltà (talvolta l'impossibilità) per i 'quintili' più bassi della popolazione di accedere alle prestazioni del servizio sanitario, fenomeno contraddistinto per il nostro paese da valori non trascurabili: in base all'ultima rilevazione Eurostat (2015), circa il 15% della popolazione italiana (con almeno sedici anni) compresa nel primo quintile e il 10% della popolazione del secondo quintile dichiarano di aver rinunciato a visite mediche per motivi di costo, distanza da strutture sanitarie o liste di attesa. Tali valori appaiono drammaticamente più elevati di quelli corrispondenti della Germania - circa l'1% nel primo quintile ed un valore vicino allo zero nel secondo quintile -, della Francia - con circa il 3% nel primo e poco più dell'1% nel secondo - e del Regno Unito - circa il 3% nel primo e nel secondo quintile. Le percentuali italiane del 'disagio sanitario' calano vistosamente negli altri tre quintili fino a scendere sotto il 2%.

4. Il digital divide

Una delle conseguenze dell'attuale pandemia è anche l'accelerazione dei processi di digitalizzazione in tutti i settori della vita economica e sociale.

Ciò implica - e ancor prima richiede - da un lato, la presenza diffusa ed efficiente delle apposite infrastrutture (coperture e banda larga, banda ultra-larga e 5G), dall'altra, persone in grado di operare efficacemente all'interno della cosiddetta 'società digitale' (con sullo sfondo la '*data-driven society*'), quindi appositamente formate ed addestrate. Ora è ampiamente noto come l'Italia occupasse, già prima della pandemia, uno degli ultimi posti in Europa in tema di digitalizzazione dell'economia e della società: nel 2019, tale indice (DESI) utilizzato dalla Commissione Europea pone l'Italia al quart'ultimo posto fra i 28 paesi dell'Unione. Tre italiani su dieci non utilizzano Internet e oltre il 50% della popolazione non sembra possedere competenze digitali di base. Stando ai dati OCSE (Skills Outlook 2019), su 28 paesi l'Italia

occupa il terz'ultimo posto, peggio fanno solo Turchia e Cile: in base a tale rilevazione, il 36% degli italiani (16-65 anni) non sarebbe in grado di utilizzare Internet in maniera complessa e diversificata e ciò rappresenta il livello più basso tra i paesi OCSE per cui l'informazione è disponibile.

In tali ambiti, il divario territoriale nel nostro paese appare rilevante: guardando alle famiglie che hanno accesso alla banda larga, l'ultima rilevazione Istat 2019 mette in rilievo come la distanza sia notevole fra la regione con i valori più elevati, il Trentino (79,4%), e l'ultima, il Molise (66,7%), anche se il divario fra le due grandi circoscrizioni del paese sembra essersi ridotto nell'ultimo anno. Accanto al Molise troviamo la Calabria (66,9%), e poi, con valori leggermente più elevati, Basilicata (67,5%) e Sicilia (67,9%). Guardando infine all'utilizzo di internet, il Centro Nord mostra un valore pari al 70,6% della popolazione con più di sei anni contro il 62,5% del Sud, dove le regioni con valori più bassi sono la Puglia (59,7%) e la Calabria (60,1%).

Assumono quindi un grande rilievo, oltre all'ulteriore infrastrutturazione digitale, il comparto della formazione e quello della formazione professionale: è noto come tali ambiti siano presidiati nel Mezzogiorno, a tutti i livelli, in modo assai poco soddisfacente. Secondo l'OCSE oltre i tre quarti (75,2%) degli insegnanti italiani necessita di formazione in materia di TLC, contro una media OCSE del 58,3%. Guardando infine all'incidenza dei lavoratori della conoscenza sull'occupazione e all'indice di diffusione dei siti *web* nelle imprese, si conferma con chiarezza il forte disequilibrio fra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord, a sfavore del Mezzogiorno (ASviS 2019). In conclusione, ci vediamo costretti a sottolineare come il *digital divide* fra Centro-Nord e Sud corra seri rischi di allargarsi ulteriormente per l'impatto della pandemia.

5. I servizi socio-assistenziali: le risposte del pubblico, le fragilità del Terzo Settore

C'è il concreto rischio di un aumento assai rilevante della povertà (si veda Natili nel presente Quaderno) e della disoccupazione, tanto nelle aree metropolitane quanto nelle medie e piccole città, così come di una minore capacità sociale di 'difesa' rispetto ai richiami malavitosi e mafiosi. Il generale deterioramento dell'economia rischia di comportare l'ulteriore logoramento dei legami sociali e una maggiore esigenza di ricorrere a servizi socio-assistenziali al fine di contrastare indigenza, solitudine, disperazione, sfiducia e paura del futuro: è facile prevedere una risposta assai carente dalla gran parte degli enti locali e dei soggetti pubblici delle regioni meridionali. Come è ampiamente noto, in molti casi il settore pubblico in questi territori fa spesso ancora perno su interventi di tipo 'istituzionalizzante', sovente tramite soggetti privati, poco o punto controllati. Ciò che servirebbe è senza dubbio una buona rete di interventi non residenziali, a carattere diurno, domiciliari: tuttavia tali misure di welfare, che pure lasciano largamente a desiderare in tutto il paese, mostrano carenze ancor più rilevanti proprio in quelle regioni.

Occorre poi evidenziare la minor forza del 'Terzo settore' in quei territori: "i dati censuari mostrano un preoccupante allargamento del dualismo territoriale fra Nord e Sud. Nel decennio 2001-2011 le istituzioni non profit con volontari sono addirittura diminuite al Sud e nelle Isole (-2,9%), a fronte di un valore pari a +17,4% per il Nord e +11,9% per il Centro; il saldo tra nascite e cessazioni è negativo nel Sud, a dimostrazione che in queste aree le organizzazioni di terzo settore si scontrano con ecosistemi poco favorevoli alla loro sopravvivenza. A fronte della riduzione delle organizzazioni con volontari, il numero di volontari (+17,7%) e quello delle risorse umane retribuite (+36,1%) crescono, ma con variazioni percentuali molto inferiori a quelle osservate nelle altre ripartizioni geografiche (rispettivamente +45,5% e +71,6% nel Nord; +70,5% e +63,3% nel Centro" (Lori, 2017: 255). Per quanto concerne le organizzazioni di volontariato del Sud vanno evidenziate una maggiore fragilità, con grandi problemi di continuità e durata, oltretutto dimensioni contenute (mediamente minori rispetto al Centro-Nord); tali caratteristiche ne condizionano fortemente la capacità di rispondere in modo efficace alle crescenti domande sociali dei territori. Guardando alle dimensioni medie si osserva inoltre come il divario rispetto a quelle del Nord continui ad aumentare. C'è infine da evidenziare come nel Mezzogiorno siano cresciute relativamente meno che altrove sia le entrate pubbliche che quelle private delle organizzazioni di volontariato, mentre tendenze opposte si sono registrate al Nord (Lori e Pavolini, 2016).

Se spostiamo l'attenzione sulle Fondazioni, risalta con chiarezza l'enorme divario nella distribuzione fra Nord e Sud, a partire dalle Fondazioni di origine bancaria per finire con le grandi Fondazioni private. Anche le cooperative sociali e le imprese sociali fanno registrare una presenza meno diffusa rispetto al Centro-Nord. Prendendo infine in considerazione le capacità delle istituzioni religiose di intercettare i bisogni sociali - principalmente delle Caritas - occorre evidenziare anche in questo caso una 'potenza di fuoco' più debole nel Sud rispetto alle Caritas delle regioni del Nord. Nel 2015, ad esempio, appena il 37,6% del budget totale delle risorse dell'Otto per Mille è stato destinato ad interventi nel Sud, dove invece risiedono oltre il 45% dei 'poveri' (Ascoli e Arlotti, 2019).

Pur in presenza di non trascurabili mobilitazioni di base e di forme nuove di impegno civico, occorre sottolineare allora come, complessivamente, la domanda di servizi socio-assistenziali e di interventi per situazioni emergenziali appare destinata a trovare una risposta debole e assolutamente insufficiente. Ciò rischia di provocare un ulteriore aggravamento delle disuguaglianze sociali all'interno di tali regioni, fenomeno peraltro già oggi assai pronunciato e messo bene in luce dalla letteratura: "le differenze di reddito tra poveri e ricchi sono più pronunciate all'interno del Mezzogiorno. L'indice di Gini, una misura standard di disuguaglianza, è pari al 34 per cento all'interno dell'area, contro il 30 nel Centro-Nord" (Ciani e Torrini, 2019). La forte sofferenza e la frustrazione sociale diffusa rischiano di indurre, soprattutto in quelle aree, rivendicazioni distributive, mobilitazioni collettive e proteste, non sempre facilmente fronteggiabili con le armi del dialogo e della negoziazione.

6. Una breve riflessione conclusiva: le politiche pubbliche e il Mezzogiorno post-COVID-19

Non v'è dubbio che una 'precondizione' per affrontare efficacemente i gravi problemi che caratterizzano il Mezzogiorno e ridurre il divario territoriale sia il progressivo affrancamento delle società locali dalle mafie. Queste ultime controllano ancora molti territori, sono penetrate anche in importanti settori del welfare, a cominciare dalla sanità e dai servizi sociali (Sciarrone, 2011; Ascoli e Sciarrone, 2015; Colletti, 2016), si sono rafforzate espandendosi e radicandosi nel resto del paese (Sciarrone, 2014; Sciarrone e Storti, 2019), così come promuovendo forti collegamenti internazionali.

Affrontare oggi la lotta alle mafie significa soprattutto promuovere una vasta mobilitazione, che conduca a un 'patto sociale' fra classi dirigenti e forze 'sane' della società civile: solo così si può smontare l'ampia 'area grigia' (politici, imprenditori, funzionari pubblici, professionisti) che si è costituita negli ultimi decenni e senza la quale le moderne mafie non potrebbero operare. Ciò consentirebbe di 'disinquinare' importanti aree della politica, ridurre il peso delle economie illegali e dell'infiltrazione nel mondo delle imprese, liberare vaste aree da fenomeni estorsivi (dal 'pizzo' all'usura), fornendo così ossigeno alla libertà di iniziativa e di impresa e rendendo così quelle aree maggiormente appetibili per investimenti dall'esterno. Una magistratura rafforzata professionalmente e numericamente in quei territori servirebbe poi a completare una strategia efficace di contrasto alle mafie.

L'attuale architettura degli ammortizzatori sociali, del Reddito di cittadinanza, e dei trasferimenti monetari a sostegno del lavoro autonomo e di quello stagionale, così come di *voucher* in supporto al lavoro di cura, difficilmente riusciranno a fornire una risposta efficace alle domande di una quota non irrilevante della popolazione meridionale. Altri sussidi temporanei di 'nuovo conio' (quale, ad esempio, il Reddito di Emergenza, cfr. Natili in questo Quaderno) sono comparsi recentemente sulla scena, proprio al fine di intercettare i bisogni di chi si ritrova ai margini del sistema economico, fuori dalla rete pubblica di protezione sociale. Affrontare le acute problematiche su cui ci siamo soffermati in questa ricognizione e avviare un percorso di crescita civile, sociale ed economica, significa dunque innanzitutto mettere 'a regime' uno schema di 'reddito minimo' che raggiunga tutti coloro che sono sotto la soglia di povertà (assoluta), governato dallo Stato (INPS) in accordo con i Comuni.

Accanto a questo, è necessario un intervento straordinario dello Stato sull'istruzione (reclutamento e formazione degli insegnanti, edilizia scolastica e 'welfare scolastico', dalle mense ai trasporti al ripristino della medicina scolastica); un piano nazionale per l'estensione e la qualità dei servizi socio-educativi riservati alla prima infanzia, in stretto raccordo con le Regioni; un piano di finanziamenti pubblici per i servizi alla persona, da mettere a disposizione delle Regioni. Quindi, un piano interministeriale (Innovazione Tecnologica, Istruzione, Università e Lavoro) per accrescere le competenze digitali; ineludibili poi sono gli investimenti mirati, volti a rafforzare tutte le infrastrutture, da quelle che regolano la mobilità di persone e merci a quelle che governano la trasmissione dei dati e la comunicazione. Infine, nell'ambito delle politiche sanitarie, si rendono necessarie una forte iniziativa e una regia del Ministero della Salute che, avvalendosi anche del necessario coordinamento inter-istituzionale, faccia sì

che i Lea (Livelli essenziali di assistenza) possano finalmente realizzarsi efficacemente in tutte le regioni meridionali.

Pare perciò inevitabile, a fronte di tali sfide e necessità di intervento, porsi il problema drammatico della sostenibilità economica di tali misure (cfr. Graziano e Jessoula in questo Quaderno) – così come quelle di ‘welfare assistenziale’ già introdotte – in presenza di un’economia meridionale fortemente indebolita, con minore capacità di ‘ripartenza’ rispetto al resto del paese e di un tessuto sociale impoverito, caratterizzato da fratture sempre più gravi.

Bibliografia

Argentin, G., Barbieri, G., Falzetti, P., Pavolini, E., Ricci, R. (2017), “I divari territoriali nelle competenze degli studenti italiani: tra fattori di contesto e ruolo delle istituzioni scolastiche”, in *Politiche Sociali*, n. 1, pp. 7-28.

Ascoli, U. (2011), (a cura di), *Il Welfare in Italia*, Bologna, il Mulino.

Ascoli, U., Sciarrone, R. (2015), “Welfare, corruzione e mafie” in *Politiche Sociali*, n. 2, pp. 219-226.

Ascoli, U., Arlotti, M. (2019), “Religiously Oriented Welfare Organizations in Italy Before and After the Great Recession: Toward a More Relevant Role in the Provision of Social Services?” in Manuel, P.C., Glatzer, M. (a cura di), *Faith-Based Organizations And Social Welfare*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York, pp. 47-74.

ASviS. (2019), *Rapporto ASviS. L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile*, Roma.

Cannari, F., Franco, F. (2010), (a cura di), *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Roma, Banca d'Italia.

Ciani, E., Torrini, R. (2019), “Più occupazione a Sud per battere la disuguaglianza”, in *La voce.info*, 22-08-2019.

Colletti, A. (2016), *Il Welfare e il suo doppio. Percorsi etnografici nelle camorre del casertano*, Milano, Ledizioni LediPublishing.

ISTAT, (2020), *Indagine “Aspetti della vita quotidiana”*, Roma.

Lori, M. (2017), “L’azione volontaria nel settore non profit”, in Ascoli, U., Pavolini, E. (a cura di) *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 253-274.

Lori, M., Pavolini, E. (2016), “Cambiamenti organizzativi e ruolo societario delle organizzazioni di Terzo settore”, in *Politiche Sociali*, no.1, pp. 41-63.

Nanni, W., Pellegrino, V. (2019), "La povertà educativa e culturale: un fenomeno a più dimensioni" in Caritas Italiana, Rapporto 2018 "Povertà in attesa", Roma, pp. 91-184.

Pavolini, E. (2015), "How many Italian welfare states are there?" in Ascoli, U, Pavolini, E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a European Perspective. A Comparative Analysis*, Bristol, Policy Press, pp. 283-306.

Sciarrone, R. (2011), (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli.

Sciarrone, R. (2014), (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma, Donzelli.

Sciarrone, R., Storti, L. (2019), *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni e contesti locali*, Bologna, il Mulino.

SVIMEZ (2019), *Rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.

Vicarelli, G., Spina, E. (2020), "Disuguaglianze e Servizio Sanitario Nazionale: una contraddizione irrisolvibile?", in *Politiche Sociali*, n. 1, pp. 77-102.



Dall'emergenza sanitaria alla sanatoria: la condizione degli immigrati nella pandemia

di Raffaele Bazurli, Francesca Campomori, Chiara Marchetti

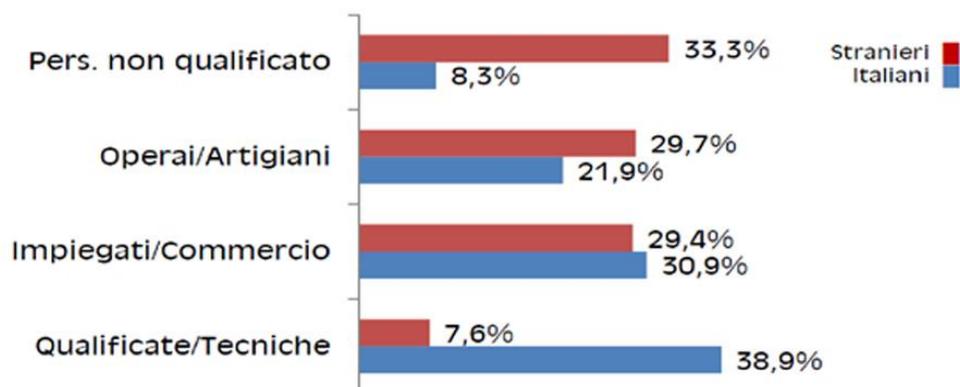
1. Introduzione

Le misure draconiane di distanziamento sociale messe in campo durante la fase acuta dell'emergenza sanitaria hanno mostrato con chiarezza quanto i lavoratori immigrati siano indispensabili alla sopravvivenza della società, a partire dai servizi di cura, la logistica e la filiera alimentare—per citare alcuni settori che hanno tenuto in piedi il Paese durante questa crisi senza precedenti. Ma la pandemia getta luce anche sulla condizione di esclusione in cui residenti stranieri erano sovente relegati già in tempi pre-COVID. In questo contributo analizziamo la condizione di tre profili di migranti: gli immigrati cosiddetti economici, regolarmente residenti, le cui vulnerabilità pregresse rischiano di essere amplificate drammaticamente dalla recessione economica dovuta al COVID-19; i richiedenti asilo e rifugiati, quelli già ospitati nei centri di accoglienza e coloro che invece hanno cercato di chiedere asilo nel nostro paese nel tempo dell'emergenza; gli immigrati irregolari, ai quali principalmente si rivolge il provvedimento di regolarizzazione approvato lo scorso maggio all'interno del Decreto Rilancio. Il contributo si chiude con alcune riflessioni relative a come superare i limiti più macroscopici delle politiche migratorie sia in questo tempo di emergenza sia in un futuro a più lungo termine.

2. Una vulnerabilità che viene da lontano: le disuguaglianze pregresse degli immigrati

Pur con una riduzione negli ultimi anni, gli svantaggi dei cittadini non italiani rispetto all'occupazione, all'istruzione, all'accesso alla casa e alle prestazioni di welfare continuano ad essere importanti. La maggioranza (il 60%) dei 3,7 milioni di stranieri residenti che provengono da paesi extra Ue è infatti oggi titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo e la stabilizzazione nella residenza va di pari passo con un relativo miglioramento nella stabilità dell'occupazione (ma non nella qualità) e nell'accesso alla casa di proprietà, concepita come simbolo di una integrazione compiuta. Le disuguaglianze tuttavia restano e tra le più evidenti spiccano proprio quelle relative alla qualità del lavoro svolto, oltre che alla retribuzione. Per quanto riguarda la qualità del lavoro, gli occupati stranieri si concentrano nelle professioni poco qualificate o operaie (fig. 1), con il comparto del lavoro di cura e dei servizi domestici assorbito per più di due terzi da lavoratori e, soprattutto, lavoratrici straniere, senza contare la diffusione del lavoro irregolare in questo settore. La mobilità occupazionale è pertanto modesta, limitando anche la possibilità di una mobilità sociale.

Figura 1: Confronto tra le qualifiche dei lavoratori italiani e stranieri



Fonte: Fondazione Leone Moressa, su dati Istat, 2018.

Sul fronte retributivo, i lavoratori dipendenti stranieri percepiscono uno stipendio netto mensile in media inferiore del 24% rispetto a quello degli italiani, con le lavoratrici straniere che cumulano l'*ethnic gap* con il *gender gap*. I lavoratori stranieri sono stati particolarmente colpiti dalla crisi economica, che ha portato ad un allargamento nel divario con gli italiani rispetto al tasso di disoccupazione (14% tra gli stranieri contro il 10,2% degli italiani), segno che gli immigrati svolgono lavori più precari e con condizioni contrattuali meno tutelate. Proprio questa ragione lascia presupporre che anche la recessione prodotta dall'epidemia colpisca con particolare intensità proprio i lavoratori stranieri³.

Anche l'ambito dell'istruzione, che coinvolge più di 800.000 minori con cittadinanza straniera, dalla scuola dell'infanzia fino alla secondaria di secondo grado, fa registrare una situazione di svantaggio, che si manifesta sia in un ritardo scolastico molto più pronunciato per gli alunni stranieri (30% contro il 9,6% degli italiani), sia con una prosecuzione degli studi dopo l'obbligo scolastico decisamente più bassa per gli alunni stranieri (il 64% continua gli studi contro l'80% degli italiani). Inoltre, il 70% degli alunni di origine straniera che prosegue gli studi nella secondaria superiore frequenta un istituto tecnico o professionale, il 20% in più degli alunni italiani. Per quanto non si disponga ancora di dati precisi, si stima che la didattica a distanza abbia amplificato lo svantaggio degli alunni stranieri, spesso privi dei dispositivi necessari o di una connessione internet sufficientemente stabile, a cui si aggiungono –soprattutto per gli alunni della primaria- minori competenze dei genitori nel seguire i figli.

L'accesso alla casa costituisce un ulteriore elemento di vulnerabilità per gli immigrati, per i quali la possibilità di acquisto di un'abitazione è ancora più complicato che per gli italiani, non solo per una inferiore capacità economica e quindi capacità di sostenere un mutuo, ma anche per la maggiore difficoltà che essi incontrano nell'ottenere dalle banche l'anticipo necessario per le pratiche. Solo il 21,5% possiede una casa di proprietà, contro l'80% degli italiani. Il 63% abita in affitto in abitazioni spesso di piccole dimensioni e che dispongono di dotazioni di servizio in molti casi inferiori rispetto agli appartamenti degli italiani. Un dato questo che fa pensare ad

³ Ferruccio Pastore, <https://www.neodemos.info/articoli/lintegrazione-ai-tempi-del-contagio/>

una maggiore difficoltà per un numero rilevante di famiglie di origine immigrata nell'affrontare il tempo di reclusione forzata dei mesi di marzo e aprile. L'ultimo 15% di stranieri abita infine nel posto di lavoro o presso connazionali o parenti, spesso in situazioni di sovraffollamento.

Le dimensioni di svantaggio appena richiamate si traducono anche in un rischio di povertà per le famiglie di origine immigrata quasi doppio rispetto a quelle italiane. Le misure di assistenza quali indennità, assegni, buoni mensa, bonus famiglia hanno spesso utilizzato criteri discriminatori nei confronti dei cittadini stranieri: per esempio, imponendo requisiti proibitivi relativi alla residenza o al reddito minimo; condizioni che varie sentenze hanno poi sistematicamente bocciato (IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2019). Il Reddito di cittadinanza non fa eccezione, tanto che, nonostante gli stranieri non comunitari siano circa un terzo delle persone in situazione di povertà assoluta (1 milione e mezzo su 5 milioni totali), rappresentano solo il 6% tra i percettori del Reddito⁴.

3. Asilo e accoglienza: politiche ordinarie per tempi straordinari

Anche per quello che riguarda l'ambito più specifico dei richiedenti e titolari di protezione, l'emergenza sanitaria e l'immobilizzazione forzata causata dal *lockdown* hanno messo in evidenza aspetti già problematici prima del COVID-19.

In primo luogo, le politiche di chiusura e contrasto della cosiddetta immigrazione irregolare, che avevano già comportato negli ultimi anni una sostanziale riduzione degli arrivi via mare (119.369 nel 2017, 23.370 nel 2018 e 11.471 nel 2019; Min. interno, Cruscotto statistico) e un'interpretazione restrittiva del diritto di approdo in porto sicuro, si sono confermate durante l'emergenza sanitaria: ai migranti è stato ancora una volta impedito – questa volta anche con nuovi argomenti di sicurezza sanitaria - di raggiungere l'Italia, come testimoniato dalle immagini delle navi in quarantena e dalle notizie provenienti dalla frontiera con la Slovenia di un aumento di controlli che, tuttavia, non hanno impedito a molti migranti di entrare comunque in Italia, trovandosi però completamente privi di assistenza.

Infatti, la condizione di blocco si è tradotta in un "congelamento" giuridico: benché nulla impedisse formalmente di accedere alla procedura di protezione – nemmeno per motivi di emergenza sanitaria – la chiusura delle Questure ha a dir poco rallentato l'identificazione e la possibilità di manifestare la volontà di chiedere asilo. Ancor più difficile, poi, ottenere accoglienza, così che nella maggior parte dei casi i nuovi richiedenti asilo sono semplicemente rimasti all'addiaccio.

Un secondo ragionamento riguarda le condizioni di vita e la tutela – sanitaria ma non solo – nei diversi centri per migranti. Se da un lato nuovi ingressi nelle strutture sono stati di fatto bloccati a causa dell'emergenza sanitaria, chi si trovava già in accoglienza ha visto di fatto congelato il suo percorso. Innanzitutto, ciò ha riguardato i tempi della procedura di asilo, a causa della sospensione delle audizioni da parte delle Commissioni durante la quarantena. In più, la maggior parte di essi si trovava all'interno di centri di accoglienza straordinari (CAS) in

⁴https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Report_trimestrale_ReI-RdC_Aprile-Dicembre_2019.pdf

condizioni da molti giudicate inaccettabili già prima dell'emergenza: a fine aprile, 62.741 richiedenti asilo vivevano all'interno dei CAS, per lo più centri di grandi dimensioni e con servizi minimi a causa delle disposizioni introdotte a fine 2018 dal decreto immigrazione e sicurezza. Grandi numeri, grandi concentrazioni, pochi servizi e scarso raccordo con i servizi territoriali, mai così centrali come durante la pandemia. Allo stesso tempo, nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR) e negli *hotspot* un numero elevato di migranti ha vissuto condizioni di promiscuità, spesso in condizioni precarie e in assenza di adeguati presidi sanitari.

Paradossalmente invece sono rimasti vuoti (a fine marzo solo 22.214 occupati sui 31.264 finanziati) tanti posti nel sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati – ex SPRAR – da cui sono stati esclusi nell'ultimo anno sia richiedenti asilo, sia titolari di protezione umanitaria o di altre protezioni che non fosse quella internazionale. Non solo posti, ma operatori e servizi qualificati che hanno saputo arginare e prevenire il contagio, mettendosi a disposizione del welfare locale e offrendo supporto alle autorità sanitarie.

In questo scenario sono state tuttavia numerose le proposte che hanno cercato di andare oltre l'emergenza sanitaria per riprendere il filo di riforme necessarie e urgenti già prima del COVID. Non si può dimenticare, ad esempio, che l'abrogazione della protezione umanitaria ha aumentato inutilmente la platea di *diniati* 'irregolarizzati' (quasi 62.000 solo nel 2019), formalmente passibili di rimpatrio ma di fatto inespellibili. Altre proposte hanno riguardato trasversalmente le tante sfide connesse alle politiche di asilo: dall'accoglienza alle procedure amministrative e giudiziali, dalla situazione nei CPR e *hotspot* agli sbarchi e le operazioni di *Search and Rescue*.⁵ Più recentemente, la Rete Europasilo si è concentrata sul rilancio dell'accoglienza integrata e diffusa con una proposta⁶ che ribadisce l'importanza di un sistema di protezione radicato nel welfare universale: un piccolo spiraglio è dato dall'art. 86 bis della Legge n.27/04/20 (cd. "Cura Italia") che ha disposto la riammissione nel Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) di richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e casi speciali, aprendo persino ad altre persone in 'stato di necessità', indipendentemente dal permesso di soggiorno. Tuttavia, è stato fatto solo per 'esigenze di contenimento' dell'epidemia e per la durata dell'emergenza. Mentre il riconoscimento implicito e indiretto sancito dall'art. 86 bis sembra sottintendere un'evidenza più radicale: non solo i grandi centri sono impossibilitati a contenere un'epidemia, ma solo integrando e non separando i migranti dal resto della società si riesce a estendere le tutele per la sicurezza di tutti, attraverso un sistema pubblico e partecipato.

⁵ Cfr. ASGI, "Covid-19, l'impatto sui diritti delle cittadine e cittadini stranieri e le misure di tutela necessarie", <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/covid-stranieri-proposte/>

⁶ Europasilo, "Appello degli Enti di terzo settore per una per una prospettiva di riforma del sistema pubblico di protezione di richiedenti e titolari di protezione attento alle nuove esigenze dei territori", <http://www.europasilo.org/riforma-del-sistema-pubblico/>

Figura 2: Presenza di migranti in accoglienza al 30 aprile 2020

PRESENZA MIGRANTI IN ACCOGLIENZA				
Regione	Immigrati presenti negli hot spot	Immigrati presenti nei centri di accoglienza	Immigrati presenti nei centri SIPROIMI	Totale immigrati in accoglienza sul territorio
Totale complessivo	274	62.741	22.214	85.229
Lombardia		9.822	1.999	11.821
Emilia-Romagna		6.706	2.034	8.740
Piemonte		6.288	1.723	8.011
Lazio		5.420	2.281	7.701
Campania		4.803	1.519	6.322
Sicilia	274	3.494	2.461	6.229
Toscana		4.339	1.290	5.629
Veneto		5.017	609	5.626
Puglia	0	1.914	2.231	4.145
Calabria		2.027	1.865	3.892
Liguria		2.753	657	3.410
Friuli-Venezia Giulia		2.580	298	2.878
Marche		1.302	843	2.145
Trentino-Alto Adige		1.481	359	1.840
Abruzzo		1.278	442	1.720
Umbria		1.099	307	1.406
Basilicata		942	436	1.378
Sardegna		1.021	206	1.227
Molise		361	631	992
Valle d'Aosta		94	23	117

*I dati del SIPROIMI sono aggiornati all'ultimo giorno del mese precedente.
aggiornamento 30/04/2020

Fonte: Ministero dell'interno, Cruscotto statistico giornaliero al 30/04/2020

4. Immigrati irregolari, esclusi fra gli esclusi: la 'spietata lotteria' della regolarizzazione

Nel nostro Paese risiedono circa 600 mila immigrati in condizione giuridica irregolare.⁷ L'etichetta spregiativa di 'clandestini' a cui si fa spesso ricorso nel dibattito pubblico – stabilendo un nesso semantico fra immigrazione e criminalità – opera una palese mistificazione. La stragrande maggioranza di queste persone partecipa alla vita economica, civile e talvolta politica delle nostre città e campagne. Un'appartenenza *de facto*, tuttavia, a cui non consegue il conferimento di alcun diritto di cittadinanza *de jure*. Tale discrepanza ha implicazioni dirimenti per le loro vite, relegate a una paradossale condizione di esclusione. Essenziali alla vita del Paese, e tuttavia invisibili. La loro presenza testimonia non solo la natura strutturale dei fenomeni migratori globali, ma getta anche luce sulle falle di un sistema di governo incapace di farsene carico. Alla cronica mancanza di canali di accesso legali al territorio italiano e di procedure stabili di regolarizzazione, negli anni si sono aggiunte misure volte a produrre

⁷ ISPI (2020) 'Migrazioni in Italia: Tutti i numeri'. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/migrazioni-italia-tutti-i-numeri-24893>

ulteriore irregolarità — ultima fra tutte il cosiddetto ‘Decreto Sicurezza’ del 2018, che ha abolito il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Se la pandemia ha comprensibilmente eclissato molti temi dell’agenda pubblica, fa eccezione quello dell’immigrazione irregolare. Le ragioni sono innanzitutto di natura sanitaria. Com’è possibile prevenire e tracciare il contagio fra coloro che sono (e vogliono rimanere) invisibili agli occhi delle istituzioni? Queste persone non sono registrate nel Sistema Sanitario Nazionale ed evitano persino l’accesso ai servizi minimi essenziali cui hanno diritto, visto il pericolo di espulsione che si corre ‘uscendo allo scoperto’. La probabilità che gli immigrati irregolari diventino, loro malgrado, vettori del contagio è inoltre amplificata dalle loro precarie condizioni abitative (caso estremo quello dei ‘ghetti’ nelle aree agricole) e dalla loro concentrazione geografica nelle aree maggiormente colpite dal virus.⁸ Questo rischio appare quanto più allarmante se si considera che queste persone sono largamente occupate nella cura di soggetti — quali gli anziani — particolarmente vulnerabili al COVID-19.

La pandemia ha poi sollevato un tema socio-economico. Moltissimi di questi immigrati sono impiegati in servizi rivelatisi drammaticamente essenziali. Regolarizzare la loro posizione giuridica significherebbe sopperire alla grave carenza di manodopera che sta affliggendo questi settori, conferire loro dei diritti di base e far emergere buona parte dei rapporti di lavoro ad oggi sommersi: un obiettivo quanto mai importante se si considera, fra tutte, la piaga del caporalato. Infine, si è aperto un dibattito sul tema della detenzione amministrativa. A causa della chiusura delle frontiere e della sospensione del trasporto aereo, la pandemia ha virtualmente azzerato il già limitato numero di espulsioni attuate negli anni passati. Questo rende la detenzione nei CPR ancor più inutile e pericolosa, viste le condizioni igienico-sanitarie estremamente carenti di queste strutture.

Se gli sviluppi politici ed economici dell’ultimo decennio avevano rimosso dal dibattito ogni ipotesi di regolarizzazione, un provvedimento di questo tipo è improvvisamente apparso inderogabile. Come sottolineato dal sociologo Maurizio Ambrosini,⁹ la società civile si è fatta portavoce di almeno tre proposte distinte. La prima — la più universalistica — mira a una sanatoria generalizzata a beneficio di tutti i soggiornanti. È giustificata non solo sulla base di considerazioni solidaristiche, ma anche dalla necessità di proteggere l’intera popolazione residente in Italia dai rischi pandemici. Una seconda proposta aspira alla regolarizzazione dell’intera popolazione attualmente occupata, mentre una terza proposta restringe la platea di potenziali beneficiari ai soli occupati nella filiera agricola. Sono state poi avanzate ulteriori richieste, come quella di garantire soluzioni abitative salubri e di adottare misure alternative alla detenzione amministrativa.¹⁰

⁸ Si veda ad esempio: *L’appello: regolarizzare tutti gli immigrati con un impiego, non solo quelli dell’agricoltura*. <https://www.lastampa.it/cronaca/2020/04/25/news/1-appello-regolarizzare-tutti-gli-immigrati-con-un-impiego-non-solo-quelli-dell-agricoltura-1.38761509>

⁹ <https://welforum.it/il-punto/emergenza-coronavirus-tempi-di-precarieta/gli-immigrati-irregolari-al-tempo-della-pandemia-da-covid-19/>

¹⁰ Si veda ad esempio: <https://www.agensir.it/quotidiano/2020/3/25/coronavirus-covid-19-tavolo-asilo-le-proposte-per-impedire-la-diffusione-del-contagio-tra-i-migranti/>

L'ipotesi di una regolarizzazione è divenuta oggetto di estese negoziazioni fra le forze di governo e di accesi critiche da parte dell'opposizione. Il risultato è il cosiddetto Decreto Rilancio—approvato il 20 maggio 2020—il quale prevede una procedura di regolarizzazione che potrebbe sanare la condizione giuridica di circa 220 mila persone occupate nei soli settori agroalimentare e domestico-assistenziale. I datori di lavoro che impiegano personale senza contratto di lavoro potranno regolarizzarne la posizione. Se irregolarmente presenti sul territorio italiano alla data dell'8 marzo 2020, ai lavoratori verrà anche conferito un permesso di soggiorno legato alla durata del contratto d'impiego. La platea dei beneficiari include anche gli immigrati il cui permesso di soggiorno è scaduto dopo il 31 ottobre 2019 e attualmente disoccupati, ma che possono provare di esser stati già impiegati negli stessi settori. A loro sarà possibile richiedere un permesso di soggiorno semestrale per la ricerca di un nuovo impiego il quale, a sua volta, potrà consentire l'accesso a un permesso di soggiorno di tipo regolare.

Il provvedimento esclude dunque numerose categorie di lavoratori: ad esempio, quelli della logistica, delle pulizie, della ristorazione, dell'edilizia e dell'artigianato, per citare solo alcuni settori numericamente rilevanti. Sono esclusi inoltre i soggetti fragili – quali le donne vittima di tratta – e in generale la grande maggioranza degli inoccupati. Di particolare rilievo è l'esclusione dei richiedenti asilo la cui posizione è divenuta irregolare a seguito di un diniego, dell'abolizione della protezione umanitaria, o per altre ragioni. Solo chi fra loro è andato ad infoltire le fila dei lavoratori irregolari nei settori ammessi, spesso in condizioni di estrema subalternità, potrà forse sperare di sanare la propria posizione giuridica. È inoltre paradossale l'esclusione di alcune fattispecie tutt'altro che marginali, come quella delle tante lavoratrici provenienti da Paesi che non impongono l'obbligo di visto per ingresso (es. Ucraina). Mai fotosegnalate e mai espulse, queste donne sono 'troppo invisibili' per testimoniare la propria presenza sul territorio italiano e dunque regolarizzare la propria posizione.¹¹ Il provvedimento assomiglia insomma a una spietata lotteria alla quale solo una ristretta minoranza potrà sperare di 'vincere'.

Altri aspetti problematici riguardano la ristretta finestra temporale a disposizione per presentare domanda di regolarizzazione (dal primo giugno al 15 luglio, salvo approvazione di eventuali proroghe attualmente in discussione) e gli scarsi incentivi per il datore di lavoro (cui verrebbero 'condonati' numerosi reati, ma che potrebbe comunque percepire la regolarizzazione come economicamente sveniente). I primi dati disponibili sembrano già indicare che il numero di domande accettate sarà ben al di sotto della (già ristretta) platea potenziale.¹² I settori della società civile che avevano promosso una qualche forma di regolarizzazione si sono divisi nei loro giudizi. Alcuni la considerano un primo passo importante, specialmente alla luce degli sfavorevoli rapporti di forza ad oggi vigenti dentro e fuori dal Parlamento. Altri considerano il provvedimento come fumo negli occhi, gravemente insufficiente e incardinato su una visione puramente utilitaristica dell'immigrazione.

¹¹ Si veda ad esempio: <https://altreconomia.it/il-gioco-crudele-della-regolarizzazione-2020/>

¹² Si veda ad esempio: <https://www.ilsole24ore.com/art/colf-badanti-e-braccianti-1-giugno-13mila-domande-regolarizzazione-tutte-difficolta-sanatoria-ADondsW>

5. Conclusione: oltre l'emergenza

L'emergenza ha momentaneamente tolto terreno alla politica dell'esclusione, rendendo l'immigrazione una preoccupazione di second'ordine, ma ha anche di fatto contribuito a rimuovere dall'agenda pubblica questioni di massima priorità, tra cui in particolare il superamento dei cosiddetti "Decreti Sicurezza" (relativi al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo), i cui effetti negativi sono stati analizzati nella nota 4/2020.

Allo stesso tempo, l'emergenza ha aperto una finestra di opportunità che solo pochi mesi fa pareva un'ipotesi politicamente irrealizzabile, ovvero la regolarizzazione. Come abbiamo visto, tuttavia, il provvedimento approvato all'interno del Decreto Rilancio ha numerosi limiti. Il vaglio del Parlamento potrebbe portare a modifiche migliorative, che – per quanto difficili da prevedere nell'attuale scenario – sono auspicabili e da incoraggiare. Crediamo, in particolare, che il Parlamento dovrebbe operare una coraggiosa svolta verso un provvedimento rivolto all'intera popolazione immigrata in condizione giuridica irregolare (lavoratori e non), essendo questo indispensabile per combattere efficacemente la pandemia garantendo al contempo a queste persone l'accesso al welfare e il godimento di alcuni diritti fondamentali. Il principio di salvaguardia della salute, benché enunciato nel Decreto, è di fatto disatteso vista l'estrema selettività del provvedimento. Ma all'ennesima sanatoria di massa per via 'eccezionale' deve finalmente accompagnarsi la messa a regime di un sistema permanente di regolarizzazione su base individuale, ad esempio sul modello della procedura di *arraigo* vigente in Spagna. Le cosiddette sanatorie, allorché necessarie, testimoniano infatti il fallimento dello Stato nel governare i fenomeni migratori e consentono il proliferare di abusi ai danni degli stessi immigrati, come denunciato anche in queste settimane.¹³

Andare oltre l'emergenza significa anche riprendere (o meglio cominciare) il dibattito sulla legge n.132/2018, un provvedimento che ha profondamente peggiorato il già debole sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e che deve essere cancellata. Il sistema di accoglienza dovrebbe strutturarsi secondo il modello dell'accoglienza integrata e diffusa, seguendo una politica inaugurata dalla progettazione Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) già nel 2002, invertendo quindi l'attuale trend di smantellamento della rete. Semmai è necessario rafforzare la *governance* e le specificità locali nelle politiche di asilo, senza far venir meno un ruolo di regia, e i finanziamenti, da parte del livello nazionale. La protezione umanitaria, abolita dal Decreto Sicurezza I, dovrebbe essere ripristinata. La sua cancellazione, infatti, ha generato una ulteriore sacca di irregolarità, che non può essere assorbita neanche con i rimpatri (neanche 7.000 persone rimpatriate con Salvini Ministro degli Interni).

Oltre a tali misure di supporto agli stranieri residenti, è più che mai necessario ripensare i canali d'accesso non solo al territorio italiano ma a tutta l'Unione Europea, almeno per quanto riguarda i richiedenti asilo, e dunque porre fine allo scandalo dei campi di reclusione in Libia e delle morti ai confini d'Europa. A tal scopo è necessario che i corridoi umanitari diventino uno strumento di politica pubblica europea di tipo strutturale e non episodico e che coinvolgano un numero di persone ben più ampio di quello attuale. Anche gli ingressi per motivi diversi dalla

¹³ Si veda ad esempio: <http://www.vita.it/it/article/2020/06/10/miraglia-migliaia-di-persone-lasciate-fuori-dalla-regolarizzazione-deg/155810/>

richiesta di protezione internazionale dovrebbero essere ri-progettati in un'ottica di più lungo respiro che superi l'attuale strumento del sistema di quote, peraltro spesso rivelatosi inadeguato rispetto alla domanda di lavoratori espressa dalle famiglie e dalle imprese.

Infine, e trasversalmente alle misure sopra elencate, sempre di più si rivela necessario un cambiamento culturale nei confronti dell'immigrazione, inteso come tentativo di bonificare un dibattito pubblico troppo a lungo invelenito da una rappresentazione falsa del fenomeno, a partire dalla abusata metafora dell'invasione. Le seconde generazioni di immigrati costituiscono un'opportunità preziosa su cui agire presto e bene. Un milione e centomila residenti stranieri sono nati e cresciuti in Italia e oltre la metà di loro studia nelle scuole italiane (842.000 gli studenti stranieri complessivi): è urgente garantire a questi giovani non solo la cittadinanza, (fondamentale per interrompere la spirale di precarietà nella residenza di cui spesso i loro genitori sono stati vittime e per favorire una più attiva partecipazione sociale e politica), ma anche mobilità sociale, attraverso un sistema di welfare più inclusivo e giusto.

Bibliografia

Ambrosini M. (2020), *L'invasione immaginaria. L'immigrazione oltre i luoghi comuni*, Laterza, Roma-Bari.

ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Scheda pratica sulla regolarizzazione 2020, <https://www.asgi.it/ingresso-soggiorno/emersione-stranieri-2020/>

Campomori, F. (2018), "Criticità e contraddizioni delle politiche di ricezione dei richiedenti asilo in Italia" in *Social Policies*, (3), pp. 429-436.

Campomori, F. (2019), "La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia" in *Istituzioni del Federalismo* (1), pp. 5-20.

Fondazione ISMU (2019), *Venticinquesimo Rapporto sulle migrazioni 2019*, Milano, Franco Angeli.

Fondazione Migrantes (2019), *Il diritto d'asilo. Report 2019: non si tratta solo di migranti. L'Italia che resiste, l'Italia che accoglie*, Editrice Tau.

Fondazione Moressa (2019), *Rapporto 2019 sull'economia dell'immigrazione: la cittadinanza globale della generazione millennial*.

Marchetti, C. (2020), "(Un) Deserving refugees: Contested access to the 'community of value' in Italy", in *Europe and the Refugee Response (Open Access)*, pp. 236-252, Londra, Routledge.



COVID-19 e politiche di contrasto alla povertà in Italia

di Marcello Natili

1. Introduzione

Negli ultimi anni, l'Italia ha profondamente trasformato il suo sistema di protezione dal rischio povertà. Lo scoppio dell'emergenza COVID-19 costituisce, purtroppo, uno 'stress-test' notevole: saremo in grado di evitare le drammatiche conseguenze sociali dell'ultimo decennio, quando sono state proprio le fasce più deboli a pagare il prezzo più caro della Grande Recessione? Questo breve contributo si propone di riflettere su limiti e potenzialità del 'nuovo' sistema italiano di protezione del rischio povertà e delle misure 'emergenziali' introdotte a seguito dello scoppio della pandemia, puntando a valutarne efficacia, efficienza ed equità.

L'articolo è strutturato come segue. Il secondo paragrafo si concentra sui limiti degli schemi di reddito minimo, sottolineandone in particolare i limiti nel rispondere ad una situazione emergenziale. Il terzo paragrafo mostra come si sono mossi alcuni paesi a noi vicini per limitare questi difetti e proteggere una più ampia fascia della popolazione. Nel quarto paragrafo ci concentriamo sul caso italiano, analizzando brevemente le principali debolezze dello strumento ordinario di contrasto alla povertà in Italia, il Reddito di cittadinanza (RdC), e della misura introdotta per rispondere ai limiti del primo, il Reddito di emergenza (RdE). Il quinto propone una riflessione conclusiva sul futuro delle politiche contro la povertà in Italia.

2. Crisi sanitaria e povertà: i limiti degli schemi di reddito minimo

Gli schemi di reddito minimo presentano ben noti limiti – primi tra tutti, l'incapacità di raggiungere l'intera platea delle persone bisognose e un importo nella maggioranza dei casi inadeguato a garantire standard di vita dignitosi. Ciò fa sì che non siano in grado di eliminare (o 'sconfiggere') *tout court* la povertà, quanto piuttosto di contenerne diffusione e intensità.

In effetti, pur essendo ad oggi gli strumenti di politica sociale più efficaci nel ridurre la povertà (Leventi et al., 2019), queste prestazioni non riescono a intercettare l'intera platea di bisognosi in Europa, nella maggiore parte dei casi neanche quando sono orientati alle persone in condizione di povertà severa o assoluta (Natili, 2020). Ciò (anche) perché le misure sottoposte a prova dei mezzi presentano caratteristiche che fanno sì che esista una platea di individui che, pur avendone diritto, non fanno domanda, perché non possiedono le informazioni necessarie, ritengono le procedure umilianti o stigmatizzanti, oppure temono i controlli e/o le condizionalità associate con tali misure.

Se già in tempi normali è perciò possibile individuare 'buchi di copertura' e bisogno non protetti, tale rischio aumenta esponenzialmente in una fase straordinaria come quella attuale. Gli schemi di reddito minimo, essendo strumenti ordinari di contrasto alla povertà, non sono disegnati per proteggere da un improvviso e inaspettato blocco completo dell'economia. Una delle proprietà di tali prestazioni, che limita la capacità di rispondere velocemente a condizioni di crisi come quelle generate dal *lockdown* riguarda la presenza di procedure di accesso complesse, lunghe e spesso dotate di elementi stigmatizzanti. Pur variando molto da un paese

all'altro, tali procedure tendono ad essere piuttosto rigide: ovunque si applicano rigorose prove dei mezzi per individuare il reddito dei richiedenti e, nella grande maggioranza dei casi, avviene anche un rigoroso controllo sul patrimonio. Questo fa sì che una casa di proprietà – anche modesta – così come una limitata quantità di risparmi sul proprio conto bancario possano impedire di accedere alle prestazioni. Inoltre, l'elaborazione delle richieste di accesso richiede *tempo*, necessario per le amministrazioni affinché possano accertare nel dettaglio la situazione reddituale del nucleo familiare, e tempo che, tuttavia, le persone povere non hanno quando vedono sparire i loro mezzi di sussistenza, e i loro conti bancari più o meno gradualmente svuotarsi. In altri termini, come regola generale, le 'nuove povertà' causate dal COVID-19 non possono venire protette dagli schemi ordinari di reddito minimo, a meno di interventi straordinari volti ad incrementare la capacità protettiva di questi ultimi.

Vi è un'ulteriore caratteristica degli schemi di reddito minimo che li rende poco efficaci in una fase di chiusura – per quanto non totale – delle attività economiche: in Europa, gli schemi di reddito minimo sono strumenti di sostegno al reddito condizionati alla partecipazione dei beneficiari a percorsi di 'inclusione attiva'. La componente di attivazione viene realizzata in maniera molto diversa nei vari paesi europei, ma in molti casi – incluso quello italiano – è finalizzata quasi esclusivamente ad attivare la partecipazione nel mercato del lavoro. Tali attività, tuttavia, non sono ovviamente realizzabili durante un *lockdown*, e richiedere di 'attivarsi' costituisce un elemento che può render ancor meno efficace la rete protettiva di ultima istanza in una fase di crisi straordinaria.

3. Spunti di riflessione dall'osservazione comparata

Non è questo il luogo per una sistematica comparazione di cosa è stato fatto negli altri paesi per fronteggiare la crisi sociale associata con l'emergere della pandemia. Alcune evidenze consentono, tuttavia, di farsi un'idea di come si sono mossi altri paesi e di mostrare alcune strade *percorribili* che hanno permesso di adeguare il sistema di protezione dal rischio povertà alle nuove esigenze poste dalla crisi.

In primo luogo, quasi tutti i paesi dell'area OCSE – inclusa l'Italia – hanno provveduto a rimuovere rapidamente le condizionalità associate al dovere di attivazione lavorativa. Inoltre, alcuni importanti paesi, dentro e fuori l'Europa, hanno provveduto a rendere più inclusivi e protettivi gli strumenti ordinari di sostegno al reddito. In Francia, già il 25 marzo si è deciso di garantire automaticamente il diritto di accedere allo schema di reddito minimo esistente, il Reddito di Solidarietà Attiva (RSA). Questo intervento ha lo scopo di velocizzare le procedure per i nuovi richiedenti e permette a coloro i quali già beneficiano di questo strumento di continuare a ricevere gli aiuti fino al 12 settembre 2020, senza dover più procedere alla valutazione mensile della condizione economica. Inoltre, è stato previsto un intervento straordinario aggiuntivo a favore dei beneficiari: coloro i quali hanno beneficiato del RSA in aprile o maggio 2020, hanno ricevuto automaticamente (senza dover effettuare ulteriori procedure) un contributo economico aggiuntivo pari a 150 euro, e 100 euro in più per ogni figlio a carico.

Secondo un recente rapporto pubblicato dall'OCSE (2020), sono in effetti numerosi i paesi che sono intervenuti sui requisiti patrimoniali e/o reddituali per favorire un maggiore e più rapido accesso agli strumenti ordinari. La Germania, ad esempio, ha temporaneamente sospeso tutti i test patrimoniali per il suo schema di reddito minimo e ha alleggerito i criteri di eleggibilità per quanto concerne il reddito; inoltre, ha previsto un incremento dell'importo per garantire il rimborso di tutti i costi di alloggio, aumentando di fatto la generosità del beneficio. Anche l'Australia ha temporaneamente rinunciato ai criteri patrimoniali per accedere al reddito minimo, oltre ad aver 'rilassato' la prova dei mezzi connessa al reddito, in particolar modo per quanto concerne il reddito degli altri membri al nucleo familiare. Inoltre, sono stati eliminati o ridotti i periodi di attesa per ottenere il sostegno economico, una misura particolarmente importante per i 'nuovi' residenti arrivati di recente nel paese.

In altri paesi – soprattutto quelli in cui gli schemi di reddito minimo sono meno generosi ed esiste un mercato del lavoro informale particolarmente sviluppato – si è invece provveduto a introdurre strumenti per così dire emergenziali. In Colombia, ad esempio, è previsto un trasferimento in contanti una tantum di 160 000 COL (38 euro), per 3 milioni di famiglie che non rientrano nei programmi di welfare esistenti. La consegna è stata effettuata tramite bonifico bancario, per coloro che hanno un conto corrente, o tramite trasferimenti elettronici via cellulare. Misure simili di protezione nei confronti degli 'irregolari' sono state previste in Marocco e nelle Filippine.

Quanto preme sottolineare qui è che le iniziative adottate – così come alcune delle proposte che emergono dai più importanti organismi internazionali, tra cui l'OCSE (2020) – puntano su un fattore cruciale per diminuire l'impatto sociale della crisi sanitaria: garantire in maniera rapida l'accesso al reddito, superando i numerosi ostacoli di carattere burocratico-amministrativo che rendono difficile in questa fase sostenere il reddito di chi ha di meno.

4. Il caso italiano: dal Reddito di cittadinanza al Reddito di emergenza

Un punto di partenza è doveroso quando si riflette sull'intervento italiano di contrasto alla povertà in epoca di COVID-19. Se in occasione dell'ultima grande crisi economica l'Italia si presentava privo di uno schema di reddito minimo, con gli effetti disastrosi in termini di crescita della povertà sottolineati da molti studiosi (Gori, 2018; Natili, 2019; Saraceno, 2015), da aprile 2019 si è finalmente riusciti a colmare la lacuna più evidente del *welfare state* italiano con l'introduzione del Reddito di cittadinanza (RdC). Questo ha fatto sì che ad aprile 2020 circa 2,4 milioni di persone potessero beneficiare di un sostegno economico per un importo medio di 513 euro (INPS, 2020). Sebbene tale prestazione, anche *prima* dell'emergere della crisi sanitaria, non fosse in grado di proteggere tutte le persone in condizione di bisogno – secondo l'ISTAT la platea di individui in povertà assoluta era pari, nel 2018, a circa 5 milioni di persone – è importante sottolineare come quasi due milioni e mezzo di persone grazie all'introduzione (con un ritardo di decenni) di uno schema di reddito minimo possano contare su un sostegno economico, il cui importo è, in chiave comparata, abbastanza generoso. Se la pandemia fosse scoppiata solamente due anni fa, gli effetti in Italia sarebbero stati disastrosi.

Tuttavia, questo strumento presenta tutti i limiti degli strumenti ordinari di contrasto alla povertà cui si accennava in precedenza e, a ben guardare, anche qualcuno in più¹⁴. In particolare, oltre ad un dibattito politico molto colpevolizzante nei confronti dei ‘poveri’, che non può che aver aumentato il numero di persone che han preferito non far domanda per timore dello ‘stigma’, il Reddito di cittadinanza possiede una caratteristica unica che esclude sistematicamente una quota rilevante di potenziali beneficiari: i poveri residenti in Italia ma che provengono da altri paesi, o più precisamente, coloro i quali possiedono la residenza italiana da meno di 10 anni, di cui gli ultimi due in via continuativa.

Inoltre, il Reddito di cittadinanza possiede tutte le caratteristiche che limitano la capacità degli schemi di reddito minimo di rispondere a una situazione di crisi straordinaria in maniera rapida ed efficace: requisiti reddituali e patrimoniali stringenti, procedura burocratica per accedervi piuttosto lungo e farraginoso, dovuta anche a una imponente richiesta di documenti – ancora una volta, particolarmente gravosa per una categoria specifica di potenziali beneficiari, quelli di cittadinanza non italiana. Ma il RdC presenta un ulteriore limite, con effetti particolarmente gravi nella situazione attuale: per il calcolo dell’ISEE si fa riferimento al reddito dell’anno precedente il momento cui si fa domanda. Questo fa sì che non possa rispondere a un’improvvisa caduta del reddito, come quella avvenuta nel marzo/aprile 2020. In altri termini, le nuove povertà – che includono, ad esempio, lavoratori irregolari o nel sommerso che hanno dovuto cessare improvvisamente le loro attività così come alcune forme di lavoro atipico che non consentono accesso ad assicurazioni contro disoccupazione e alla cassa integrazione guadagni – non possono venire protetti dal Reddito di cittadinanza nella sua attuale forma.

Vi sono una serie di misure che potevano, e potrebbero ancora, essere realizzate per permettere al Reddito di cittadinanza di svolgere meglio la sua funzione di proteggere dal rischio povertà in questa fase particolare: tra queste, ampliare la possibilità di fare domanda per le persone di cittadinanza non italiana; rafforzare la comunicazione di informazioni ai potenziali aventi diritto; semplificare la documentazione necessaria per richiedere la misura e velocizzare le procedure per l’erogazione; allentare – se non eliminare – i requisiti patrimoniali.

Il governo ha tuttavia scelto di percorrere una strada differente, introducendo nel Decreto legge n. 34 del 19 maggio 2020 – il cosiddetto ‘Decreto Rilancio’ – uno strumento emergenziale, il Reddito di emergenza (RdE). A ulteriore dimostrazione dell’incapacità di uno strumento ordinario come il RdC di proteggere tutti, a fronte di una crisi imprevista, nelle previsioni del governo il RdE è destinato ad oltre due milioni di potenziali beneficiari, appartenenti ai nuclei familiari che nell’aprile del 2020 – mese in cui l’Italia intera è stata sottoposta al *lockdown* – avessero un reddito mensile inferiore all’ammontare stesso del REM, pari a 400 euro per un individuo solo - cifra che aumenta di 160 euro per ogni adulto e di 80 euro per ogni minore, fino ad un massimo di 800 (840 in presenza di un disabile grave). Al contrario di quanto richiesto per il RdC, la residenza in Italia è condizione sufficiente per accedere al RdE, andando così in effetti a sanare uno dei ‘buchi di copertura’ più evidenti sottolineati in precedenza. Come nel caso del Reddito di cittadinanza, accanto al requisito reddituale, sono presenti stringenti requisiti patrimoniali, poiché i facenti richiesta devono possedere un valore del patrimonio mobiliare familiare, con riferimento all’anno 2019, inferiore a una soglia di euro 10.000,

¹⁴ Per una trattazione più dettagliata dei limiti del Reddito di cittadinanza, si veda Gallo e Raitano, 2019.

accresciuta di euro 5.000 per ogni componente successivo al primo e fino a un massimo di euro 20.000. Il Reddito di emergenza, dunque, presenta requisiti sia di natura reddituale che patrimoniale, seppure resi lievemente meno stringenti rispetto al RdC. Inoltre, il RdE non è cumulabile con pensioni, NASPI, RdC o altre misure straordinarie introdotte con il Decreto 'Cura Italia' (come ad esempio il cosiddetto bonus autonomi).

Tali stringenti criteri d'accesso – oltre a limitare la platea di potenziali beneficiari – costituiscono oneri amministrativi che rendono più lenta e difficile la risposta pubblica. In effetti, cruciali per comprendere l'*efficacia* di questo strumento, che lo stesso governo definisce emergenziale, sono due dimensioni: quando questo arriverà – o meglio, dovrebbe arrivare - nelle tasche di chi ha bisogno e la durata del supporto economico. Per quanto concerne la durata, nel decreto è previsto che il reddito di emergenza venga erogato per sole due mensilità, nonostante l'idea iniziale fosse di un sostegno della durata di tre mesi. Sono previsti inoltre tempi lunghi per quanto riguarda l'effettivo pagamento delle prestazioni: poiché le domande saranno raccolte fino alla fine di giugno, nel migliore dei casi l'erogazione avverrà non prima di luglio. Considerando che il *lockdown* data 11 marzo, ed è perlomeno presumibile che a partire da inizio marzo la maggior parte delle attività (ir)regolari si siano fermate, la prospettiva è quindi che arrivi un sostegno economico – di entità nel suo complesso ridotta – per una platea limitata, e piuttosto tardi. Pur sottolineando l'importanza dello strumento, è dunque lecito temere che il rischio che qualcuno resti indietro rimanga piuttosto elevato.

Accanto a tali considerazioni, in merito all'efficacia e all'efficienza dello strumento adottato, permangono alcuni dubbi anche in merito all'equità delle scelte del governo. In effetti, per quale motivo l'importo di questa misura è differente rispetto a quello del RdC, essendo entrambe le misure destinate a individui e famiglie in povertà? Inoltre, desta più di un dubbio la scelta di proteggere i beneficiari del RdE per soli due mesi. In effetti, come sottolineato recentemente anche da Gori (2020), ben diversa è la 'durata' della protezione per varie categorie di persone tutte ugualmente colpite dagli effetti economici della crisi sanitaria: 4,5 mesi (ma in via di estensione) per i lavoratori dipendenti, tra i 2 e i 3 mesi per i lavoratori autonomi (a seconda dei casi), soli 2 mesi per i lavoratori domestici e i beneficiari del Reddito di emergenza. D'altronde, si tratta di uno ben noti rischi degli interventi frammentati e di natura categoriale: i beneficiari in possesso di minori risorse alla fine tendono ad avere una protezione più debole degli altri.

5. Riflessioni conclusive

Se oggi tutti concordano sul fatto che alla crisi sanitaria succederà una crisi economica di lunga durata, sono in molti a prevedere che questa porterà un nuovo aumento delle disuguaglianze e delle povertà. L'Italia, già duramente messa alla prova nell'ultimo decennio, possiede qualche strumento in più rispetto al passato per contenere gli effetti più drammatici di tale crisi economica, ovvero un robusto schema di reddito minimo, il Reddito di cittadinanza. I paragrafi precedenti hanno tuttavia anche messo in luce come, in particolare per quanto riguarda la capacità di intervenire velocemente per sostenere il reddito di chi ha di meno, potevano essere percorse alcune strade che avrebbero permesso a questo strumento di essere più efficace in una

fase emergenziale. In altri paesi, per garantire una risposta più veloce ai nuovi bisogni, è stata prevista un'estensione immediata della capacità protettiva degli strumenti esistenti – in particolare, eliminando temporaneamente i requisiti patrimoniali e/o alleggerendo le pratiche amministrative – per far sì che essi fossero in grado di proteggere una più ampia fascia della popolazione.

In Italia si è scelto invece di introdurre un nuovo strumento: il Reddito di emergenza. Seppure sia una scelta legittima – e per alcuni versi giustificabile date le caratteristiche del mercato del lavoro italiano (si veda Jessoula et al., 2010) – questa misura contribuisce ad aumentare le iniquità e la frammentazione del *welfare state* italiano, oltre ad essere poco adatta a rispondere in maniera *emergenziale* alla crescita della povertà. Una prestazione prevista per chi è in maggiori difficoltà – e possiede meno risparmi – non può essere strutturata facendo sì che il supporto arrivi, nel migliore dei casi possibili, quattro mesi dopo la perdita di ogni fonte di reddito.

Può essere utile segnalare qui anche alcune proposte che sono emerse in ambito accademico, dove da più parti l'opzione 'universalistica' è stata segnalata come la migliore per poter rispondere velocemente, e in maniera accurata, all'emergere di nuove povertà. Per semplificare le procedure di accesso al reddito e, in particolare, garantire una rapida diffusione a tutte le famiglie che hanno bisogno immediato di aiuto, alcuni economisti (ad esempio Mankiw, 2020) hanno proposto di utilizzare il cosiddetto *targeting ex-post*: trasferire denaro a tutti ora e recuperare fondi da coloro i cui redditi non sono stati colpiti attraverso un'imposta in seguito. In pratica, tutte le famiglie riceverebbero immediatamente i pagamenti ma, mentre per alcune di esse si tratterebbe di un vero e proprio trasferimento, per altre potrebbe essere un semplice prestito, da rimborsare in un secondo momento. Condizione necessaria perché questi strumenti possano essere efficaci è, ancora una volta, una burocrazia efficace – oltre che, ovviamente, la volontà politica di introdurle.

Queste proposte mostrano come la crisi COVID-19 abbia anche rilanciato il dibattito sulla necessità di un trasferimento permanente e incondizionato per tutti – un Reddito di base universale (UBI) –, sebbene nessun Paese dell'OCSE abbia finora annunciato l'intenzione di introdurre un simile programma di tipo permanente. Tale strumento non dovrebbe sostituire una misura fortemente redistributiva come uno schema di reddito minimo, poiché, come recentemente sottolineato da Elena Granaglia (2020), "l'universalismo deve piegarsi al riconoscimento delle differenze, anche dando di più a chi ha maggior bisogno (nella prospettiva, ad esempio, del cosiddetto *targeting within universalism*)". Un reddito minimo inserito in un sistema di protezione sociale che tenda all'universalismo (nella sanità, nell'istruzione, ma anche nella protezione dal rischio disoccupazione e/o mancanza di lavoro) sarebbe decisamente più equo ed efficace, consentendo di rendere meno gravosi i 'fallimenti della selettività' cui si accennava in precedenza.

In attesa di una complessiva ristrutturazione del sistema di protezione sociale italiano, alcune misure potrebbero essere rapidamente adottate per rendere più efficace e protettivo il Reddito di cittadinanza. Alcune possono essere adottate molto velocemente: rimuovere il requisito di residenza di 10 anni, migliorare la scala d'equivalenza per rendere l'importo più favorevole per le famiglie con minori, adottare criteri patrimoniali più equi e meno gravosi amministrativamente (si veda Gallo e Raitano, 2020). Su altre questioni è necessaria una

riflessione più approfondita, ma appare imprescindibile rendere sempre più inclusiva questa misura - per far sì che sia in grado di proteggere non solo i poveri, ma anche le tante figure precarie del mercato del lavoro italiano, soprattutto se il sistema di protezione dal rischio disoccupazione non dovesse muoversi nella direzione universalistica cui si accennava in precedenza – nonché rendere cumulabili prestazione lavorativa e accesso al reddito, oltre che procedere verso percorsi di attivazione che non si limitino all'inclusione lavorativa ma siano davvero in grado di sostenere e potenziare le capacità individuali. Infine, un dibattito più corretto, equilibrato ed informato sulla povertà in Italia e sugli strumenti per contrastarla, che non colpevolizzi i beneficiari, favorirebbe una maggiore copertura dello strumento e renderebbe più semplice adottare le misure necessarie per rendere più inclusivo e protettivo il *welfare state* italiano.

Bibliografia

Gallo, G., Raitano, M. (2019), 'Reddito di Cittadinanza: caratteristiche, beneficiari e prime valutazioni' in CNEL (2019) *XXI Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma.

Gori, C. (2020), *Convincere la politica, riformare le politiche – interrogativi a partire dal reddito di emergenza*, Menabò di Etica ed Economia, <https://www.eticaeconomia.it/convincere-la-politica-riformare-le-politiche-interrogativi-a-partire-dal-reddito-di-emergenza/>

Granaglia, E. (2020), *Quale idea di welfare? Alcune riflessioni a partire dal "documento Colao"*, Menabò di Etica ed Economia, <https://www.eticaeconomia.it/quale-idea-di-welfare-alcune-riflessioni-a-partire-dal-documento-colao/>

Jessoula, M., Graziano, P., Madama, I. (2010), "Selective flexicurity in segmented labour markets: the case of Italian mid-siders", *Journal of Social Policy*, 39 (4), pp. 561-583.

Laventi, C., Sutherland, H., Tasseva, I.V. (2019), "Improving poverty reduction in Europe: What works best where?", *Journal of European Social Policy*, vol. 29, no. 2, pp. 29-43.

Mankiw, G. (2020), *A Proposal for Social Insurance During the Pandemic*, <https://gregmankiw.blogspot.com/2020/03/a-proposal-for-social-insurance-during.html>

Natili, M. (2020), "Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe", *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 36. no. 1, pp. 57-75.

Natili, M. (2019), *The Politics of Minimum Income. Explaining Path Departure and Policy Reversal in the Age of Austerity*, Palgrave Macmillan, Basingstoke-New York.

OECD (2020), *Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: closing the gaps in safety nets*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-livelihoods-during-the-covid-19-crisis-closing-the-gaps-in-safety-nets-17cbb92d/>



Il lavoro agile durante la pandemia: opportunità...e rischi

di Rossella Ciccia e Gabriella Alberti

1. Introduzione

Nell'arco di pochi mesi, il COVID-19 ha radicalmente cambiato il modo in cui molte persone lavorano. Per effetto delle misure di distanziamento sociale e della chiusura delle attività economiche considerate 'non essenziali', molti lavoratori e lavoratrici sono stati costretti a lavorare da casa facendo uso delle reti informatiche e degli strumenti telematici. Sebbene il telelavoro e altre forme di lavoro a distanza non siano certo una nuova modalità di lavorare, l'utilizzo durante l'emergenza sanitaria ha vissuto un rapido incremento – anche in paesi come l'Italia, generalmente caratterizzati da forme più tradizionali di organizzazione del lavoro.

Nel contesto italiano, il ricorso al lavoro online da casa, durante l'emergenza sanitaria causata dal COVID-19, ha rappresentato un'opportunità per incentivare l'uso di forme di lavoro flessibili ma ha anche generato numerosi problemi, esacerbati dalla rapidità del cambiamento. Questo contributo si apre offrendo una panoramica del contesto italiano ed europeo, prima e dopo le crisi. Procede poi con il mettere in luce una serie di aspetti critici inerenti le forme di lavoro *online* da casa attuate durante la crisi COVID-19. Le conclusioni offrono, infine, alcune riflessioni e raccomandazioni su come affrontare queste sfide e garantire che la trasformazione digitale di (una parte) del lavoro sia sostenibile nel lungo periodo.

2. Il telelavoro e altre forme di lavoro mobile in Europa e Italia: contesto e legislazione

Secondo i dati della Sesta indagine europea sulle condizioni di lavoro, pubblicati da Eurofound, circa il 19% di lavoratori/rici in Europa lavorano a distanza facendo uso di tecnologie digitali. Queste forme di lavoro sono più frequenti tra i/le professionisti/e occupati/e nei settori dell'informazione e comunicazione (57%), delle attività scientifiche (53%), dei servizi finanziari (43%), immobiliari (43%) e della pubblica amministrazione (30%) (Eurofound, 2020a).

Il lavoro *online* a distanza può assumere diverse forme: lavoratori/rici dipendenti che solo occasionalmente svolgono le proprie mansioni al di fuori degli spazi aziendali; lavoratori/rici autonomi/e che lavorano in luoghi pubblici quali bar e spazi di *co-working*; i/le lavoratori/rici che usano le nuove piattaforme digitali per lavorare in maniera flessibile, a qualsiasi ora e da qualsiasi luogo. Eurofound (2020a) identifica quattro tipi principali di lavoro digitale a distanza (definito come telelavoro e lavoro mobile basato sulle tecnologie informatiche (TICTM): 1) *chi lavora regolarmente da casa* e usa frequentemente le tecnologie informatiche per lavorare; 2) *lavoratori/rici estremamente mobili* che usano in maniera intensiva le tecnologie informatiche per lavorare da più luoghi; 3) *lavoratori/rici che usano le tecnologie informatiche per lavorare occasionalmente* da luoghi al di fuori della sede aziendale; e 4) *lavoratori/rici autonomi/e* che usano le tecnologie informatiche per lavorare da diversi luoghi, inclusi gli spazi pubblici. Queste modalità di lavoro offrono diversi livelli di autonomia, mobilità e flessibilità con il livello più basso toccato da chi lavora regolarmente da casa e il livello più elevato raggiunto dai

lavoratori/rici autonomi/e. Questa distinzione è importante perché, nel contesto della pandemia, le modalità di lavoro implementate in Italia e in diversi altri paesi sono state limitate al solo lavoro online da casa. La tabella 1 mostra che la quota complessiva di coloro che lavoravano regolarmente da casa nell'UE28 prima della pandemia era solo del 2.8%, di cui la maggior parte donne con carichi di cura (Eurofound, 2020a).

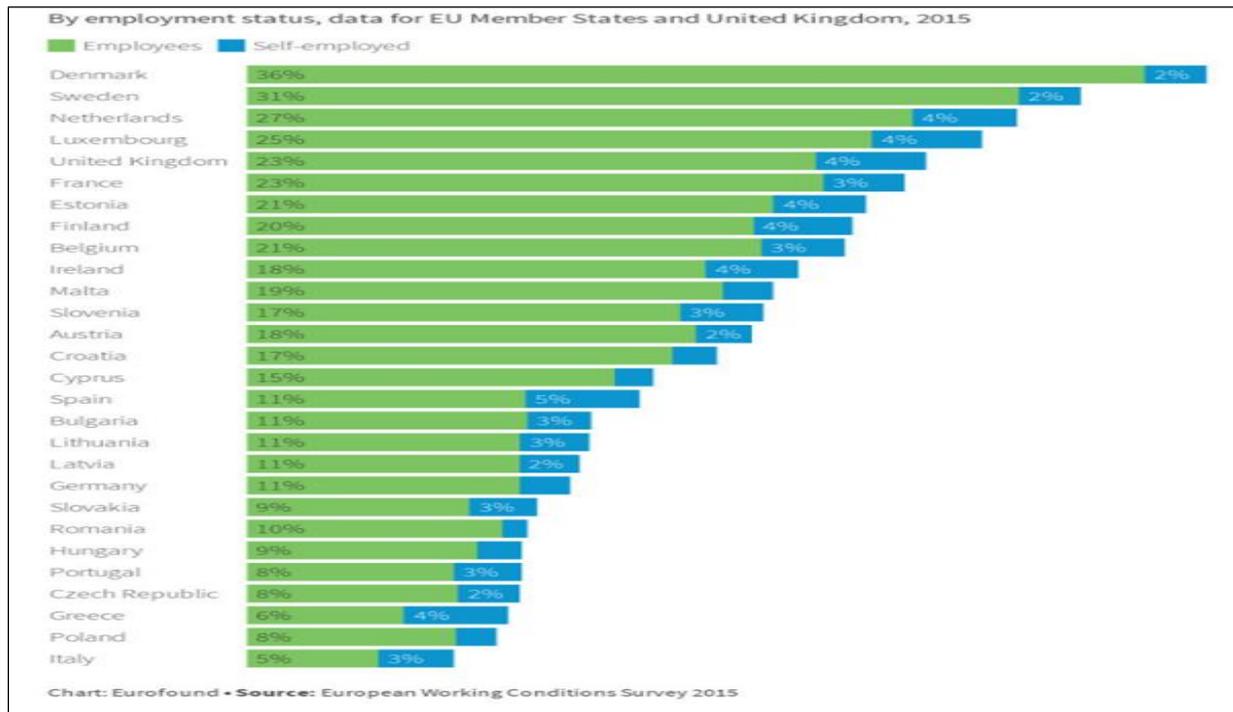
Tabella 1: *Percentuale di lavoratori/rici per tipologia di telelavoro e lavoro mobile basato sulle tecnologie informatiche (TICTM), UE 28, 2015.*

Tipo di TICTM	Percentuale di lavoratori e lavoratrici
Lavoro dipendente da casa	2.8
Lavoro dipendente ad elevata mobilità	4.6
Lavoro dipendente occasionalmente mobile	8.5
Lavoro autonomo mobile	3.0

Fonte: Eurofound (2020a)

Questi valori medi nascondono, tuttavia, notevoli differenze tra i paesi dell'Europa nell'uso del telelavoro e altre forme di lavoro digitale a distanza. La Figura 1 mostra che se in Danimarca, Svezia, Paesi Bassi e Regno Unito circa un/a lavoratore/rici su tre lavorava a distanza facendo uso di tecnologie informatiche prima del COVID-19, in Italia erano meno di uno su dieci – la percentuale più bassa in Europa.

Figura 1: Percentuale di lavoratori/rici che usano il telelavoro e lavoro mobile con ICT, 2015



Fonte: Eurofound 2020b

I dati dell'ultima indagine europea sulla forza lavoro mostrano come anche il lavoro da casa non fosse molto comune in Italia prima della pandemia. Nel 2019, solo il 3,4% degli occupati lavorava regolarmente da casa, un valore ben al di sotto della media europea (UE-28 5,3%) e molto più basso di quello di paesi come la Finlandia e i Paesi Bassi (14%) dove questa modalità di lavoro è piuttosto diffusa.

Le cornici normative nazionali e la contrattazione collettiva sono fattori importanti che incidono sull'uso del lavoro *online* a distanza. Benché non vi siano normative europee vincolanti in questo ambito, le parti sociali europee hanno sottoscritto nel 2002 un accordo quadro che regola il telelavoro. Nell'ambito di questo accordo, il telelavoro è definito come una forma di organizzazione e/o di svolgimento del lavoro che si avvale delle tecnologie dell'informazione nell'ambito di un contratto o di un rapporto di lavoro, in cui l'attività lavorativa, che potrebbe anche essere svolta nei locali dell'impresa, viene regolarmente svolta al di fuori di essi. L'accordo fornisce anche una serie di principi e linee guida rispetto all'organizzazione del telelavoro. Queste includono: 1) il carattere volontario del telelavoro; 2) uguali diritti e condizioni di lavoro rispetto a coloro che lavorano nella sede aziendale; 3) l'obbligo del datore di lavoro di garantire la protezione dei dati dei telelavoratori/rici; 4) il rispetto della *privacy* del telelavoratore/rici; 5) la responsabilità del datore di lavoro nella fornitura, installazione e manutenzione degli strumenti di lavoro; 6) la responsabilità del datore di lavoro nel tutelare la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro; 7) l'autonomia del telelavoratore/rici nell'organizzare i

propri tempi di lavoro e l'adozione di misure atte a prevenirne l'isolamento; 8) uguali opportunità di accesso alla formazione e allo sviluppo di carriera; 9) i diritti collettivi e di rappresentanza dei telelavoratori/rici.

La maggior parte dei paesi europei ha dato attuazione a questo accordo attraverso la negoziazione collettiva a livello settoriale e aziendale. Tuttavia, l'uso del telelavoro rimane fortemente influenzato dalla discrezionalità dei manager aziendali con notevoli differenze a livello di organizzazione. In particolare, alcuni degli aspetti di maggiore criticità riguardano il diritto del telelavoratore/rici a ricevere una strumentazione di lavoro adeguata e la tutela della salute e della sicurezza.

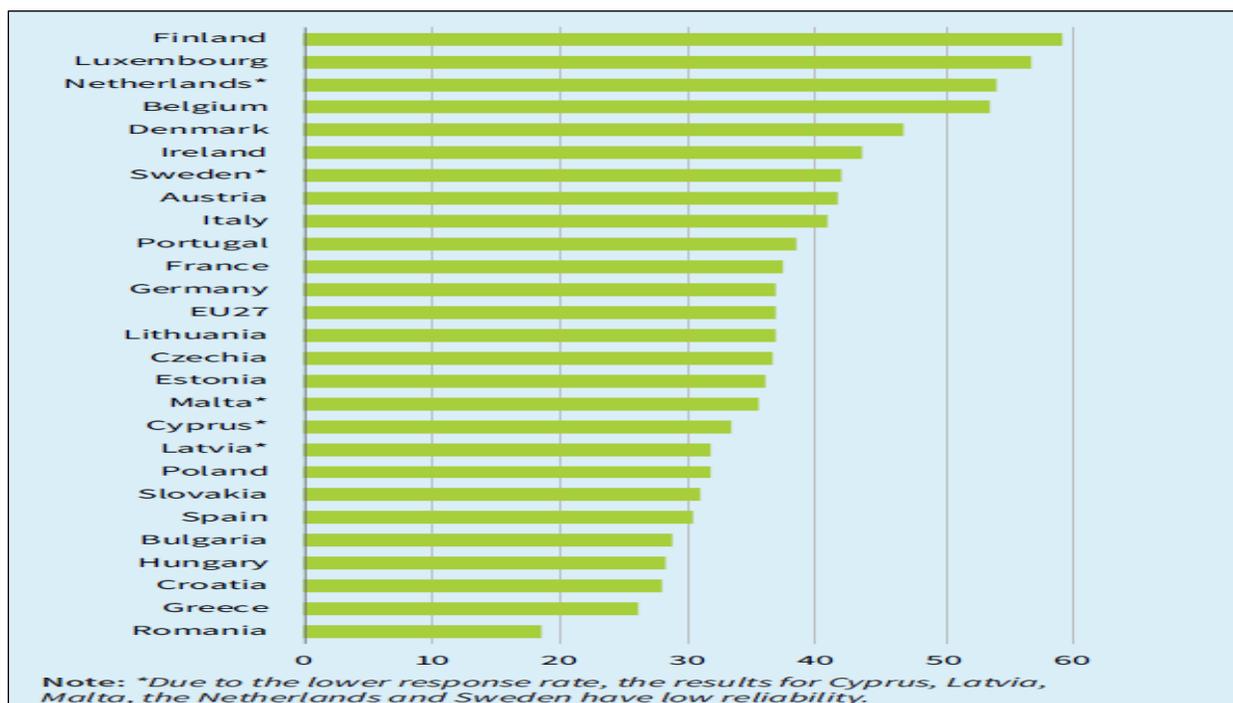
Nonostante la scarsa diffusione del telelavoro e altre forme di lavoro *online* a distanza, l'Italia ha una lunga storia di legislazione e accordi collettivi in questo ambito. La prima proposta di legge sul telelavoro risale al 1996 e già nel 1998 fu adottata una legge per regolare l'uso del telelavoro nel settore pubblico (Legge 191, la cosiddetta Bassanini ter). Nel settore privato, il telelavoro è rimasto invece per lungo tempo disciplinato solo da accordi collettivi, in particolare l'accordo interconfederale del 9 giugno 2004, che recepisce l'accordo quadro europeo. L'ultima innovazione legislativa ha avuto luogo nel contesto del c.d. *Jobs Act* del lavoro autonomo (Legge 81/2017) che ha introdotto lo *smart working*, o lavoro agile, come un modo per incrementare la competitività delle aziende italiane e migliorare la conciliazione vita-lavoro.

Lo *smart working* viene definito come una forma di lavoro subordinato che permette di variare la sede e i tempi di lavoro, possibilmente attraverso l'uso di strumenti tecnologici. Rispetto al telelavoro, che viene svolto generalmente da casa, lo *smart working* mette maggiormente l'enfasi sull'aspetto dinamico e l'alternanza dei tempi e dei luoghi di lavoro, prevenendo anche dei momenti di presenza del lavoratore nella sede aziendale per incontrare colleghi, responsabili, clienti ed esercitare i propri diritti sindacali. La legge introduce inoltre una serie di principi: la natura volontaria dello *smart working*, una certa autonomia nell'organizzazione del lavoro e il rispetto dei limiti massimi dell'orario giornaliero e settimanale definiti dalla legge. Essa stabilisce inoltre la responsabilità del datore di lavoro nel fornire la strumentazione di lavoro e tutelare la salute e la sicurezza di coloro che lavorano in modalità agile. Sebbene lo *smart working* sia stato introdotto come una misura per favorire la conciliazione vita-lavoro, la legge non contiene disposizioni particolari in merito. Essa sembra presumere che una maggiore flessibilità nella scelta dei tempi e luoghi di lavoro portino naturalmente a un migliore equilibrio, ignorando quindi alcuni aspetti critici ben noti di queste forme di lavoro (vedi sotto). È altresì importante osservare come, nonostante l'uso del lavoro *online* da casa in Italia durante la crisi legata al COVID-19 sia stato generalmente inquadrato con riferimento al lavoro agile (incluso nei decreti ufficiali emanati dal governo), numerosi degli elementi definitori della legge 91/2017 sono assenti nelle forme di lavoro da casa messe in atto durante la crisi sanitaria. Anzitutto, non è stato rispettato il criterio della volontarietà dato che il ricorso al lavoro agile durante la pandemia è stato un effetto forzato delle misure messe in atto per controllare la diffusione del virus. Secondariamente, è venuto meno l'aspetto della mobilità spaziale poiché il lavoro 'agile' durante la pandemia è rimasto immobile, confinato nell'angusto spazio della casa dove l'equilibrio tra vita familiare e professionale diventa sempre più fragile. In questo senso,

sarebbe stato probabilmente più corretto parlare di telelavoro da casa che non di vero e proprio lavoro agile.

Sebbene il telelavoro non fosse molto diffuso in Italia prima della pandemia, i dati raccolti da Eurofound durante la crisi mostrano che il COVID-19 ha generato un esperimento di massa nell'uso del lavoro a distanza anche in Italia. Durante l'emergenza sanitaria circa il 40% dei lavoratori/rici italiani/e ha iniziato a lavorare da casa facendo uso di strumenti informatici, uno degli incrementi di maggiore entità tra i paesi dell'UE 28 (fig. 2).

Figura 2: Percentuale di lavoratori/rici che sono passati al telelavoro a causa del COVID-19, Aprile 2020



Fonte: Eurofound, 2020b

L'incremento improvviso del telelavoro da casa offre un'opportunità inedita per accelerare la trasformazione digitale del lavoro in Italia, in particolare in quelle aziende, settori e realtà territoriali che in passato hanno mostrato poca propensione all'uso di forme di lavoro flessibili e/o a distanza prima della pandemia. Tuttavia, gli effetti che tale trasformazione genererà sui lavoratori dipendono da come saranno affrontate una serie di problematiche inerenti il telelavoro e altre forme di lavoro digitale a distanza. Alcuni aspetti critici di queste modalità di lavoro sono ben note, altre sono specifiche alla situazione attuale e alla rapidità con cui sono stati implementati i cambiamenti.

3. Vecchi e nuovi problemi del lavoro 'agile' durante il COVID-19

La letteratura classica sul telelavoro ha identificato una serie di criticità tradizionalmente connesse al lavoro digitale a distanza: il rischio di intensificazione del lavoro, orari di lavoro lunghi, la difficoltà a mantenere separate vita privata e vita lavorativa e l'uso di sistemi invasivi di sorveglianza e controllo dei lavoratori (Eurofound, 2020a). Anche se la flessibilità nella scelta dei tempi e luoghi di lavoro può favorire una maggiore autonomia del lavoratore/ric, spesso essa porta a un'intensificazione dei carichi di lavoro a causa delle frequenti interruzioni, riduzione dei tempi cosiddetti morti, l'uso di forme addizionali di monitoraggio dei lavoratori, l'incremento degli obblighi di rendicontazione, ma anche la sensazione di dover dimostrare che lavorare da casa non ha influito sulla propria dedizione al lavoro. Questo problema può essere aggravato da richieste implicite a rimanere 'sempre connessi' e disponibili a rispondere a qualsiasi richiesta in tempi brevi.

L'intensificazione del lavoro spesso conduce a un'estensione dell'orario di lavoro con implicazioni negative sulla salute fisica e mentale dei/lle lavoratori/rici, riduzione dei tempi di riposo e un peggioramento generale degli equilibri vita-lavoro. I dati raccolti da Eurofound (2020a) mostrano che i telelavoratori/rici sono maggiormente presenti tra coloro che lavorano più di 48 ore a settimana. Queste ore di straordinario spesso non sono registrate e quindi rimangono non riconosciute e non pagate. Un altro aspetto problematico riguarda la frammentazione (lavoro serale, nel fine settimana) e la porosità degli orari di lavoro che generano malessere, in particolare tra coloro che lavorano da casa e fanno quindi più fatica a mantenere una chiara separazione fra spazi e tempi privati e di lavoro. Infine, l'uso dei mezzi informatici può incrementare il rischio di indebite invasioni nella *privacy* di lavoratori/rici a causa dell'attuazione di forme eccessive di controllo e sorveglianza da parte dei datori di lavoro. In aggiunta a questi problemi ben noti del telelavoro/lavoro agile, la rapidità del passaggio al lavoro *online* da casa durante il COVID-19 ha generato nuove problematiche legate in particolare ai seguenti aspetti:

1. La transizione al lavoro online da casa durante il COVID-19 è *forzata* più che volontaria. Come sottolineato dalla legislazione italiana e europea, l'adozione di forme di telelavoro o lavoro agile deve riflettere le preferenze sia dei/lle lavoratori/rici che dei datori di lavoro. La natura involontaria del lavoro da casa può causare stress, intensificazione del lavoro, ridotta produttività e effetti negativi sulla salute e il benessere dei/lle lavoratori/rici.
2. Il passaggio al lavoro a distanza durante la crisi ha generato effetti negativi sulle *diseguaglianze sociali*. Un primo livello di diseguaglianza riguarda la distinzione tra coloro che possono e coloro che non possono lavorare da casa. Un recente studio italiano (Cetrulo et al, 2020) mostra come solo una minoranza di 'privilegiati/e' in occupazioni di alto livello (come manager, imprenditori/ici, legislatori/ici, professionisti/e scientifico-accademici/e) e con salari più elevati possa svolgere il proprio lavoro a distanza, proteggendosi così sia dal rischio di contagio che da quello di perdita del lavoro/reddito. I/le lavoratori/rici cosiddetti/e 'essenziali', ai quali è stato richiesto di lavorare più intensamente durante la pandemia, non solo sono maggiormente esposti al rischio sanitario ma svolgono anche occupazioni con

livelli salariali mediamente più bassi. Il secondo livello di diseguaglianza si colloca all'interno della categoria di coloro che lavorano da casa. Il passaggio a modalità di lavoro online produce impatti differenziati in base a caratteristiche sociali quali il genere, le responsabilità di cura, il reddito, la disabilità, la stabilità contrattuale e la condizione migratoria. A queste diseguaglianze, dobbiamo aggiungere le disparità territoriali nell'accesso a connessioni internet ad alta velocità.

3. Il passaggio al lavoro *online* da casa durante il COVID-19 ha prodotto conseguenze negative sugli *equilibri vita-lavoro*. In particolare, la chiusura prolungata delle scuole e degli asili ha significato che i/le lavoratori/rici (soprattutto le madri) si sono ritrovati/e a doversi prendere cura per conto proprio, ininterrottamente, dei/lle figli/e e in molti casi a doverli assistere nella fruizione della didattica a distanza. L'adozione di misure di distanziamento sociale ha comportato altresì che i genitori non potessero ricorrere alle normali reti di supporto informale (nonni, altri parenti e amici), particolarmente importanti in Italia date le carenze storiche dei servizi di cura. Il fatto che la cura dei/lle figli/e e il lavoro vengano svolti allo stesso tempo negli spazi limitati della casa crea stress e sensazioni di sovraccarico tra i genitori e una riduzione del benessere tra i/le bambini/e. Secondo Eurofound (2020b), la percentuale di persone che hanno trovato difficile dividere il tempo tra lavoro e famiglia, così come concentrarsi sul lavoro, è sensibilmente maggiore tra coloro con bambini/e piccoli/e (meno di 12 anni di età) rispetto ad altri gruppi. Questi effetti negativi si concentrano in particolare sulle donne data la persistenza di forti asimmetrie di genere nello svolgimento dei compiti di cura. La riduzione del benessere delle lavoratrici può essere aggravato da aspettative irragionevoli di normale produttività legate alla ormai apparente 'assenza di confini' dei luoghi di lavoro.
4. L'accordo quadro europeo sul telelavoro così come la legislazione italiana stabilisce *l'obbligo per i datori di lavoro di fornire e mantenere gli strumenti necessari allo svolgimento del lavoro* e di valutare la sicurezza degli spazi di lavoro. Tuttavia, la rapidità del passaggio al lavoro *online* da casa durante la pandemia ha significato che molte aziende e lavoratori/rici non abbiano avuto il tempo di prepararsi alle nuove condizioni di lavoro. A lavoratori/rici è stato richiesto in maniera improvvisa di svolgere il loro proprio lavoro da casa senza possibilità di ricevere formazione, strumentazione informatica, equipaggiamento fisico dello spazio di lavoro o disponibilità di una connessione a banda larga affidabile. Gli effetti negativi della mancanza di strumentazione sono particolarmente forti per i/le lavoratori/rici con bassi redditi e quelli con disabilità, già maggiormente vulnerabili agli effetti della pandemia. I datori di lavoro sono anch'essi messi sotto pressione dalle nuove condizioni di lavoro a causa della mancanza in molte aziende di risorse organizzative, competenze e processi manageriali per gestire il passaggio repentino a modalità di lavoro *online*.
5. Il passaggio alle forme di lavoro *online* da casa ha un impatto negativo su lavoratori e lavoratrici in *condizioni di lavoro precarie* per cui la mancanza di visibilità nelle sedi dei datori di lavoro può compromettere il rinnovo del contratto di lavoro e le possibilità di sviluppo di

carriera. Inoltre, questa categoria di lavoratori/rici riceve meno formazione e supporto dalle aziende nell'allestimento di uno spazio di lavoro a casa e si trova più facilmente in condizioni abitative che rendono difficile lo svolgimento del telelavoro.

6. Il passaggio repentino al lavoro *online* da casa ha spostato alcuni dei costi precedentemente sostenuti dai datori di lavoro sui/lle lavoratori/rici e lavoratrici (per esempio, l'abbonamento internet, le bollette di energia e elettricità). Questo fenomeno ha un impatto negativo sul reddito disponibile dei/lle lavoratori/rici e può aumentare sensazioni già diffuse di insicurezza economica. Secondo Eurofound (2020b), una percentuale elevata di persone (circa il 45%) in Italia ritiene che la propria situazione finanziaria sia peggiorata durante la crisi legata al COVID-19 e il 42% prevede che la sua situazione peggiorerà ulteriormente nei prossimi tre mesi.

4. Conclusioni e raccomandazioni

Il passaggio repentino al lavoro *online* da casa durante la crisi sanitaria legata al Covid-19 offre un'opportunità per incrementare l'uso di forme di lavoro flessibili e promuovere una trasformazione di lungo periodo del mondo del lavoro. È probabile che la domanda per il lavoro agile aumenti nel periodo successivo alla pandemia dato che un gran numero di lavoratori/rici e aziende hanno sperimentato i benefici del lavoro al di fuori della sede aziendale. Tra essi ricordiamo: la maggiore autonomia nell'organizzazione del lavoro, i potenziali effetti benefici sulla produttività e la conciliazione vita-lavoro, la riduzione dei costi del lavoro sia per le aziende che per alcune categorie di lavoratori (per esempio, i pendolari e coloro con carichi di cura); alcuni studi dimostrano inoltre un aumento della soddisfazione tra i telelavoratori/rici.

Tuttavia, il grande esperimento di massa con il lavoro *online* da casa provocato dalla crisi sanitaria avrà effetti positivi sul mondo del lavoro solo se una serie di criticità inerenti queste forme di lavoro verranno riconosciute e affrontate. La rapidità del passaggio a modalità di lavoro 'agile' durante la pandemia ha esacerbato le disuguaglianze sociali già esistenti. Per esempio, la questione se l'equilibrio vita-lavoro migliori con l'adozione di forme di lavoro agile rimane controversa e la pandemia ha offerto nuova evidenza del fatto che, quando il lavoro retribuito penetra lo spazio domestico, le disuguaglianze di genere nella divisione del lavoro peggiorano. Specialmente per le donne, lavorare da casa durante il COVID-19 ha significato svolgere un carico maggiore di compiti domestici e di cura (una condizione che è stata peggiorata dalla parallela chiusura di scuole e asili nido durante il *lockdown*).

Coloro che scelgono di svolgere il proprio lavoro a distanza per lunghi periodi di tempo corrono anche il rischio di essere percepiti come lavoratori periferici all'organizzazione, con ricadute negative in termini di avanzamento di carriera. Per fronteggiare questa situazione c'è bisogno di un approccio olistico allo *smart working* che riconosca come il passaggio al lavoro agile o a distanza debba essere accompagnato da una più ampia trasformazione delle organizzazioni lavorative (inclusi i criteri di produttività, l'offerta formativa, la pianificazione

delle mansioni, le disposizioni in materia di personale e di tempo) e appropriate infrastrutture sociali (quali servizi di cura per l'infanzia, educativi e per la cura delle persone non autosufficienti). Un tale approccio assicurerebbe che tutti i/le lavoratori/rici siano messi in condizioni simili per beneficiare degli effetti positivi del telelavoro/lavoro agile. La regolazione dei tempi di lavoro e il 'diritto alla disconnessione' (ad esempio il diritto a non essere contattati al di fuori dell'orario di lavoro) sono altresì importanti per frenare la tendenza all'intensificazione degli orari di lavoro, al lavoro serale e nel fine settimana, all'aumento dei carichi lavorativi e alla pressione ad essere sempre disponibili che caratterizzano queste forme di organizzazione del lavoro.

Nel breve termine, un compito fondamentale dei datori di lavoro sarà quello di assicurare al personale la disponibilità di equipaggiamento e infrastrutture tecnologiche adeguate; molti sono riusciti, durante la pandemia, ad aggirare gli obblighi legali di fornire strumentazione di lavoro, formazione e supporto facendo appello all'emergenza e alla natura temporanea della situazione. Questo ha prodotto conseguenze negative sul reddito e sulla salute fisica e mentale dei/le lavoratori/rici. Infatti, il passaggio al lavoro *online* da casa genera nuovi costi per lavoratori e lavoratrici: l'abbonamento internet, le bollette dell'energia elettrica e l'acquisto di portatili e altre attrezzature fisiche necessarie per adattare lo spazio domestico alla funzione di spazio di lavoro. Allo stesso tempo, gli uffici aziendali sono costosi da mantenere: a maggio 2020, *Twitter* ha annunciato la sua intenzione di espandere le opzioni per il lavoro da casa anche dopo la pandemia. Questa notizia ha scatenato un dibattito sul vero motore del cambiamento e le sue implicazioni per il mondo del lavoro: un passo avanti nelle politiche e pratiche di flessibilità, o un boomerang per lavoratori e lavoratrici quando i loro diritti non vengono tutelati? Non è certo impossibile aspettarsi per il futuro che le aziende contribuiscano alle spese generate dalle modalità di lavoro agile, come mostrato dalla recente sentenza del tribunale federale svizzero che ha richiesto ai datori di lavoro di contribuire ai costi dell'affitto dei lavoratori/rici che lavorano da casa (SwissInfo.Ch 2020).

Un'ulteriore criticità del lavoro a distanza riguarda la rappresentanza dei lavoratori/rici. Un tema scarsamente affrontato è il rischio che il lavoro agile o telelavoro generi un'ulteriore individualizzazione e isolamento della forza lavoro, in un contesto di già crescente segmentazione e separazione lungo linee contrattuali e livelli di precarietà. I sindacati possono contrastare questa tendenza concentrandosi sulla cosiddetta 'negoziazione sulle disuguaglianze' ed espandendone l'applicazione agli effetti del telelavoro e del lavoro agile sulle disuguaglianze di genere, quelle che coinvolgono le persone con disabilità e il lavoro precario. Questi gruppi di lavoratori sono particolarmente vulnerabili agli effetti peggiori di tali forme di organizzazione del lavoro.

Il presente contributo ha mostrato i benefici e i rischi del lavoro agile a partire dall'esperienza effettuata durante la crisi da COVID-19. Esso vuole rappresentare un invito a sviluppare un nuovo approccio al lavoro digitale a distanza che sia olistico e sensibile alle disuguaglianze sociali che contraddistinguono la forza di lavoro *online*.

Bibliografia

Cetrulo, A., Guarascio, D., Virgillito, M.E. (2020), “The Privilege of Working from Home at the Time of Social Distancing”, *Intereconomics*, vol. 55, no. 3, pp. 142–147.

Eurofound (2020a), *Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age*, New forms of employment series, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.

Eurofound (2020b), ‘First Findings: Living, working and COVID-19 First findings – April 2020’, Dublino.

SwissInfo.Ch (2020) “Companies must pay share of rent for employees working from home”, 24 maggio, https://www.swissinfo.ch/eng/court-decision_companies-must-pay-share-of-rent-for-employees-working-from-home/45781126?fbclid=IwAR0rYJHMqW84n6V-rpccVCKyBESgs1KSxn2WfRomRA2kQvyH8dnuGzNqtio



Le relazioni industriali in Italia ai tempi della pandemia: concertazione o conflitto?

di Arianna Tassinari

1. Introduzione

L'esplosione dell'emergenza del COVID-19 in Italia, all'inizio del 2020, con i suoi numerosi e problematici risvolti sul piano socioeconomico e lavoristico, ha sollevato con urgenza diverse questioni di grande rilevanza per la sfera delle relazioni industriali, rendendole un terreno centrale di confronto e scontro su diverse questioni chiave riguardanti la gestione della pandemia e delle sue conseguenze socioeconomiche nel breve, medio e lungo periodo. In un contesto già di per sé problematico dopo un decennio di crisi economica, l'esplosione della crisi sanitaria ha messo in luce, con rinnovata chiarezza, sia alcuni punti di forza, sia, soprattutto, le profonde criticità e tensioni che caratterizzano il sistema italiano di relazioni industriali. Tali criticità in particolare riguardano il ruolo delle parti sociali nel processo politico-decisionale e le differenze di orientamento strategico tra i diversi attori. Il presente contributo fornisce una panoramica sui principali impatti che la crisi del COVID-19 ha avuto, fino ad ora, su diversi aspetti delle relazioni industriali, sulle strategie messe in atto dai diversi attori per fronteggiarla, e su diversi scenari di sviluppo possibili.

2. I lasciti problematici dell'ultima crisi nelle relazioni industriali italiane

Per contestualizzare l'impatto che il COVID-19 ha avuto sulla sfera delle relazioni industriali in Italia, è opportuno in primo luogo delineare quale fosse il quadro *prima* dello scoppio della pandemia. Nel corso dell'ultima importante crisi economica e sociale che aveva investito il nostro paese dal 2008 in avanti – la cosiddetta Grande Recessione – il ruolo delle organizzazioni sindacali e datoriali, sia in materia di rappresentanza che di 'funzionalità' nella gestione macroeconomica e del tessuto produttivo, era stato a più riprese messo in dubbio, se non apertamente attaccato, da diverse componenti del panorama politico italiano (Pulignano et al., 2018; Tassinari e Sacchi, 2019). Indipendentemente dal loro orientamento politico, i vari esecutivi che si erano succeduti durante la lunga decade della crisi avevano, in particolare, avanzato aspre critiche verso il metodo decisionale della concertazione – cioè i negoziati tripartiti tra governo, sindacati e associazioni datoriali per la definizione delle politiche pubbliche –, additandoli come origine di lentezza, veti ed inefficienza ed invocando a più riprese, al suo posto, sia la 'disintermediazione' nel rapporto tra politica e popolazione sia un maggiore accentramento delle competenze decisionali nelle mani dell'esecutivo. Anche se l'interazione tra sfera politica e organizzazioni sindacali e datoriali non si era mai davvero estinta del tutto, da un decennio a questa parte tutti i governi italiani avevano rifuggito le ipotesi di concludere grandi accordi concertativi per fare fronte alle sfide della crisi.

La decade della Grande Recessione aveva anche messo in evidenza antiche problematicità nella sfera della contrattazione collettiva, caratterizzata da una crescente frammentazione tra settori (Leonardi et al., 2018), da una generale stagnazione salariale e dalla proliferazione dei cosiddetti

contratti collettivi ‘pirata’ utilizzati come strumento di *dumping* salariale e contrattuale (Bergamante e Marocco 2018). Queste problematiche avevano a loro volta fomentato forti pressioni per la decentralizzazione del sistema di contrattazione collettiva, propugnata sia da alcune grandi imprese (FIAT *in primis*), sia da diverse forze politiche come condizione necessaria per il rilancio della produttività e per garantire la tenuta del sistema. Su questi due frangenti, le risposte strategiche delle organizzazioni sindacali erano state caratterizzate da forti divisioni. Da un lato, il fronte dei sindacati confederali, orientato verso una strategia dialogica nei confronti della sfera politica per preservare canali di influenza istituzionale, e alla ricerca di consenso con la parte datoriale su una riforma negoziata del sistema di contrattazione e di rappresentanza, incentrata a preservare quanto più possibile l’assetto istituzionale esistente e l’autonomia delle parti nella contrattazione collettiva. Dall’altro, il mondo del sindacalismo di base, orientato verso strategie più conflittuali – quali mobilitazioni di massa, scioperi e vertenze – sia nei luoghi di lavoro, sia sul fronte della contrattazione, che dell’intervento nella sfera politica.

Di fronte alle spinte verso la disintermediazione e la decentralizzazione, il sistema istituzionale delle relazioni industriali italiane nella decade della crisi aveva comunque mostrato alcuni elementi di ‘resilienza’ (cf. Regini e Regalia, 2018). Primo, sul fronte della diffusione dei sindacati, mantenutasi a tutt’oggi comunque relativamente alta nel quadro comparato europeo; secondo, sul fronte della gestione delle grandi crisi aziendali e dell’attivazione degli ammortizzatori sociali, dove il ruolo di mediazione e co-gestione delle parti sociali è rimasto spesso centrale; terzo, sul fronte dell’assistenza e della fornitura di servizi a membri ed associati sui territori (cf. Feltrin, 2018).

3. Fronteggiare la ‘nuova’ crisi: vecchie e nuove tensioni

Per molti versi, gli impatti che la pandemia ha avuto fin ora sulla sfera delle relazioni industriali in Italia riflettono ed acuiscono sia alcuni dei ‘punti di forza’, sia – soprattutto – le tensioni preesistenti.

Da un lato, la congiuntura emergenziale ha messo in evidenza alcuni elementi del radicamento delle organizzazioni di rappresentanza di capitale e lavoro nel tessuto socio-economico a livello ‘micro’. L’incertezza generalizzata creata dalla pandemia e l’emergere correlato di numerose e complesse problematiche pratiche hanno infatti dato rinnovata centralità al ‘sistema di offerta’ dei sindacati e delle organizzazioni datoriali – cioè alle loro attività di fornitura di servizi e assistenza ai propri membri ed associati, tramite patronati e camere del lavoro. Dall’inizio della crisi del COVID-19, lavoratori e imprese hanno infatti fatto ricorso massiccio all’assistenza offerta dalle organizzazioni di categoria per navigare e districarsi nella selva di questioni pratiche e amministrative sollevate dalla crisi – dalle domande di cassa integrazione, all’accesso alle forme di supporto al reddito, alle procedure per ottenere finanziamenti bancari e all’interpretazione delle normative e ordinanze.

Inoltre, diversamente da ciò che era avvenuto durante la crisi economica e finanziaria del 2008, durante la gestione dell’emergenza del COVID-19 il governo italiano non ha esitato a

coinvolgere in maniera visibile i sindacati (confederali) e le organizzazioni datoriali in alcuni importanti processi decisionali relativi alla gestione della pandemia e delle sue conseguenze socioeconomiche. Questo coinvolgimento visibile delle parti sociali, frutto probabilmente della debolezza del governo di fronte ad un'emergenza nuova e senza precedenti, ha certamente sancito, almeno per il momento, il tramonto della 'narrazione' dominante sulla disintermediazione come metodo privilegiato di interazione tra politica e attori sociali. Al di là della loro valenza simbolica, questi tentativi negoziali sono stati però caratterizzati da profondi conflitti, sintomo di tensioni e difficoltà di lungo periodo nelle relazioni tra le parti, che non hanno trovato facile risoluzione.

Le questioni principali oggetto di confronto-scontro tra le parti sociali sono state fondamentalmente due: nella cosiddetta 'fase 1' della pandemia, il contrasto ha riguardato la gestione della tensione tra l'imperativo di garantire la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, e quello di salvaguardare quanto più possibile la continuità dell'attività economica. In un'ottica più di medio-lungo periodo, il contrasto ha interessato la gestione delle conseguenze socioeconomiche del *lockdown*. In questo ultimo ambito, il conflitto tra le parti si è incentrato sulla contrapposizione fondamentale di due interessi: da un lato, il mantenimento dei livelli occupazionali e la protezione dei diritti e delle condizioni socioeconomiche e lavorative della forza lavoro; dall'altro, la salvaguardia degli interessi aziendali (e dei loro profitti).

Il processo di confronto e negoziazione tra le parti su queste due problematiche è stato caratterizzato da una crescente frattura tra tentativi di mediazione 'concertativa', soprattutto, nelle prime settimane, e un inasprimento del conflitto tra le parti durante la fase di graduale 'riapertura'. La crisi del COVID-19 ha dunque contribuito, piuttosto che a creare nuovo terreno di unità e consenso, ad acuire nuovamente le tensioni tra mondo sindacale e controparte datoriale. Inoltre, si sono ampliate le differenze strategiche dentro alla componente sindacale tra le organizzazioni più orientate ad un atteggiamento 'compromissorio' e quelle orientate all'adozione di strategie più conflittuali.

4. Prove tecniche di concertazione

La tensione dialettica tra l'approccio 'concertativo' e l'approccio conflittuale che ha caratterizzato la gestione dell'emergenza COVID-19 è evidente nei processi che hanno portato prima alla conclusione del "*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*", firmato il 14 marzo tra le organizzazioni sindacali confederali e datoriali, su invito del governo, per delineare le procedure condivise da adottare nelle aziende per evitare il contagio (poi aggiornate il 24 aprile per adeguare le norme alla riapertura della 'fase 2'),¹⁵ e poi al negoziato sui codici ATECO per definire i settori essenziali e non essenziali, interessati o meno dai provvedimenti di chiusura del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 76 del 22 Marzo 2020.¹⁶ Più che

¹⁵ <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Protocollo-24-aprile-2020-condiviso-misure-di-contrasto%20Covid-19.pdf>

¹⁶ <http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=73729>

espressione di una visione condivisa o di sintesi degli interessi di parte, questi episodi di gestione ‘negoziata’ della crisi a livello bipartito o tripartito sono piuttosto da interpretarsi come reazioni a situazioni di crescente tensione e conflitto, emergenti a livello sociale e sui luoghi di lavoro, nel tentativo di pacificarle.

Il protocollo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro del 14 marzo, firmato dalle parti sociali con il *placet* del governo, era stato celebrato da più parti (*in primis* i firmatari), proprio in virtù della sua natura negoziata, come dimostrazione dell’importante ruolo degli attori delle relazioni industriali nella gestione della crisi sanitaria. Questo episodio di gestione ‘concertata’ della crisi non è da interpretarsi come un segno di consenso tra le parti, ma piuttosto come un sintomo delle forti tensioni tra strategie diverse di azione – concertative o conflittuali – manifestatesi in campo sindacale, e come tentativo di placare i conflitti emergenti.

L’accordo è infatti venuto alla luce come risposta ad una crescente ondata di mobilitazioni e scioperi dei lavoratori – alcuni spontanei, altri organizzati da sigle sindacali di base e confederali – scoppiati in diversi settori (soprattutto logistica, trasporti e metalmeccanica, includendo anche grandi aziende come Piaggio o Amazon) nei giorni tra il 10 e il 13 marzo.¹⁷ Oggetto della contestazione era il fatto che la stragrande maggioranza delle attività produttive fossero rimaste aperte anche dopo il Decreto Cura Italia del 10 marzo e che, in molte aziende, si continuasse a lavorare senza dispositivi di protezione individuale (DPI) e senza il rispetto delle norme sul distanziamento sociale. Inizialmente, Confindustria e le sue articolazioni organizzative regionali avevano caldeggiato una soluzione basata sull’autoregolamentazione da parte delle aziende come modo per garantire la continuità produttiva. Di fronte alla tensione crescente in tanti settori sulle questioni relative alla tutela della salute sul posto di lavoro, il governo ha invece spinto per la conclusione di un protocollo concordato, poi accolto come allegato del decreto ministeriale il 16 marzo.

5. Dalla concertazione al conflitto

L’accordo raggiunto sul protocollo, però, non ha avuto i risultati ‘pacificatori’ sperati, perché la scollatura tra le linee guida sulla sicurezza negoziate a livello nazionale e la loro disomogenea implementazione sui luoghi di lavoro è stata foriera di ulteriori tensioni. In diverse aziende sono infatti scattate altre mobilitazioni per protestare contro la mancata attuazione del protocollo e le condizioni per lavorare in sicurezza, e l’Unione dei Sindacati di Base (USB) ha convocato uno sciopero generale per il 25 marzo per domandare la chiusura di tutti i comparti produttivi non essenziali. Di fronte al peggioramento della situazione epidemiologica generale, le pressioni sul governo per una stretta ulteriore sulla chiusura delle attività produttive si sono intensificate anche da parte dei sindacati confederali.

In questa congiuntura, in cui il nodo del contenzioso si è spostato dunque sulla questione della classificazione dell’essenzialità o meno dei diversi settori produttivi, la contrapposizione degli interessi tra le parti si è manifestata con più chiarezza – visto che le potenziali chiusure di interi

¹⁷ Si veda qua per una lista parziale: <https://www.usb.it/leggi-notizia/tutte-le-lotte-dei-lavoratori-insieme-a-usb-contro-il-protocollo-insicurezza-cronologia-live-1536.html>

comparti produttivi mettevano direttamente in discussione gli interessi economici della parte datoriale, facendoli scontrare con gli interessi dei lavoratori per la salvaguardia della propria salute. Di fronte a queste emergenti tensioni, il metodo ‘concertativo’ basato sul principio del consenso ha mostrato tutte le sue fragili basi. È invece emersa con più chiarezza una dinamica decisionale basata sull’esercizio di pressioni ‘bilaterali’ da parte di specifici gruppi di interesse imprenditoriale.

Il 21 marzo, il governo ha infatti dapprima intavolato un lungo negoziato con sindacati e associazioni datoriali per definire la lista delle attività essenziali e non essenziali sulla base degli ormai famosi codici ATECO. Questa lista è stata poi modificata nottetempo in direzione più permissiva il 22 marzo, dopo l’intervento di pressione *ad hoc* sul governo effettuato da Confindustria. A questo punto, anche i sindacati confederali si sono uniti ai sindacati di base nel minacciare lo sciopero generale, portando ad una riapertura del negoziato e alla definizione di una lista, nuovamente più ristretta di ‘sotto-settori’ essenziali, il 24 marzo.¹⁸

Questa vicenda è nel suo complesso rivelatoria delle logiche e delle problematiche che hanno sotteso la ‘COVID-concertazione’ nel contesto italiano. Da un lato, il coinvolgimento delle parti sociali nel negoziato da parte del governo, in questa fase, è indicativo della ‘resilienza’ di alcune delle risorse di potere che i sindacati italiani, anche se indeboliti da una decade di tentativi di ‘disintermediazione’ e delegittimazione, sono ancora in grado di esercitare nel processo decisionale. Queste fonti di influenza derivano, in parte, dalla conoscenza approfondita del tessuto produttivo e delle filiere posseduta in virtù del loro radicamento territoriale, e dunque dal *know-how* che i sindacati stessi sono in grado di apportare al decisore politico per la risoluzione di specifici problemi pratici attenenti a questa sfera di politica pubblica (secondo quella che Culpepper – 2002 – chiamava una logica ‘informativa’ della concertazione). L’influenza della componente sindacale è derivata però, soprattutto, dalla capacità di esercitare una minaccia reale di interruzione dei servizi – soprattutto in settori chiave come la logistica, la distribuzione e i trasporti, che deriva dalla loro ancora sostanziale diffusione. Questo evidenzia come le strategie conflittuali siano imprescindibili per aprire processi negoziali significativi che vadano oltre il livello simbolico e ‘pacificatorio’, e per estrarre concessioni reali a favore della componente lavoro. Sotto tale profilo, è anche istruttivo evidenziare come l’applicazione effettiva sui luoghi di lavoro del protocollo sulla sicurezza sia dipeso in larga parte dalla volontà dei sindacati attivi a livello aziendale ad esercitare il conflitto, minacciando ad esempio scioperi in caso di mancata applicazione. Dall’altro lato, l’oscillazione tra tentativi negoziali tripartiti e l’esercizio di pressioni bilaterali molto forti sul governo da parte di Confindustria per ignorare il negoziato è indicativo delle difficoltà e divergenze di lungo corso tra gli attori delle relazioni industriali in Italia, che rimangono a tutt’oggi irrisolte. L’andamento dei negoziati indica infatti come ci sia una mancanza fondamentale di visione condivisa tra le parti, non solo su come bilanciare la tutela della salute collettiva con la tutela dell’interesse imprenditoriale e della tenuta economica di breve periodo, ma anche sulla direzione di lungo periodo della politica economica e delle strategie di ‘rilancio’ dell’economia italiana.

¹⁸ <https://www.linkiesta.it/2020/03/italia-coronavirus-accordo-sindacati-produzioni-non-essenziali-chiuderanno/>

Di fronte alla limitata adesione da parte della componente datoriale allo spirito ‘consensuale’ di gestione della crisi, ed all’atteggiamento più ‘aggressivo’ adottato in particolare da Confindustria dopo l’elezione del nuovo presidente Bonomi, un governo debole come l’esecutivo guidato da Giuseppe Conte, dipendente in maniera cruciale dal supporto di forze politiche – Italia Viva *in primis* – molto vicine ai gruppi imprenditoriali, si è trovato infatti in crescente difficoltà nel gestire le pressioni emergenti da parte del capitale organizzato. Il tentativo di ricorrere al negoziato tripartito per provare a contenerle e ‘disinnescarle’, cercando ‘sponda’ nella parte sindacale, ha dato scarsi risultati – anche perché la credibilità del compromesso trovato con l’accordo sui codici ATECO è stata limitata dal fatto che la sua attuazione sul campo sia rimasta estremamente lasca, data la facilità con cui le aziende potevano autocertificare al prefetto la loro ‘essenzialità’ per continuare ad operare.

Dal 24 marzo in avanti, con l’eccezione di un aggiornamento del protocollo sulla sicurezza sui luoghi di lavoro concluso a fine aprile, la spinta concertativa sembra dunque essersi largamente esaurita, e si sono intensificate le tensioni tra le parti. A più riprese Confindustria è infatti intervenuta, in maniera più aggressiva ed esplicita che negli anni precedenti, per spingere in avanti le proprie proposte di politica pubblica sul come gestire la ‘fase 2’ e poi la ripresa economica di lungo periodo. Confindustria ha aspramente criticato la gestione governativa delle conseguenze della crisi, basata secondo Bonomi sulla “distribuzione di fondi a pioggia” a diverse categorie sociali piuttosto che sugli investimenti e i supporti alle imprese, e sta utilizzando la crisi come una ‘finestra di opportunità’ per avanzare richieste su alcuni ‘desiderata’ di lungo corso – quali, ad esempio, il decentramento della contrattazione collettiva a livello aziendale. In questo senso, la vicenda del COVID-19 dimostra come le tensioni storiche tra gli attori delle relazioni industriali rimangano più forti che mai.

6. Conclusioni

Lo sviluppo delle dinamiche di interazione tra gli attori delle relazioni industriali durante la crisi del COVID-19 rivela un quadro di considerevoli fragilità e persistenti tensioni, lascito dell’ultima crisi, che non appaiono di facile risoluzione. Dopo l’iniziale, brevissima fase di spinta concertativa, la crisi del COVID-19 sembra infatti avere messo in luce numerose tensioni e problematicità intestine alle relazioni industriali italiane, che erano rimaste un po’ sommerse negli ultimi anni. Primo, la scollatura tra il contenuto degli accordi apicali e settoriali e la loro applicazione effettiva sui luoghi di lavoro. Secondo, la crescente frammentazione delle dinamiche di relazioni industriali nei diversi settori: alcuni caratterizzati dalla forte contrapposizione tra alcuni comparti e grandi aziende, con una tenuta forte della contrattazione, in cui la gestione della crisi è stata ‘negoziata’ attraverso accordi specifici, e altri caratterizzati da una gestione della relazione di lavoro molto più ‘autoritaria’ o unilaterale, dove si manifestano crescente conflittualità e anche abusi. In terzo luogo, si è evidenziata una mancanza di visione di fondo condivisa tra parte sindacale, parte datoriale e politica, sia sul modello contrattuale e di relazioni industriali, che sul modello più ampio di sviluppo e crescita del paese.

Nonostante la pandemia abbia messo in luce la chiara centralità della sfera delle relazioni industriali per la gestione delle varie sfide emergenti, e anche la ‘resilienza’ di diverse funzioni e risorse di potere delle parti sociali, in questo contesto di visioni contrapposte, fragilità del mondo politico e ‘aggressività’ ritrovata della sfera imprenditoriale, è difficile immaginare che i numerosi appelli ad un nuovo patto sociale per la ripresa, che arrivano da diverse parti sindacali, trovino facile realizzazione. L’orizzonte sembra invece piuttosto essere quello di un inasprimento progressivo dei conflitti tra le parti. Allo stesso tempo, la vicenda del COVID-19 dimostra proprio come le strategie conflittuali, e la prontezza a metterle in atto da parte delle forze sindacali, siano imprescindibili per dare corpo ai processi negoziali e per estrarre concessioni reali. Anche se le divisioni strategiche tra le diverse componenti sindacali in questo senso rimangono forti, è forse da questo punto che si potrebbe ripartire per trovare nuove convergenze e fare fronte alla nuova aggressività della componente datoriale nel contesto post-pandemico.

Bibliografia

- Bergamante, F., Marocco, M. (2018), “Membership datoriale e contrattazione collettiva in Italia: evidenze empiriche da un’indagine INAPP”, *Labour & Law Issues*, vol. 4, no. 2, pp. 16–35.
- Culpepper, P.D. (2002), “Powering, puzzling, and ‘pacting’: the informational logic of negotiated reformse”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 5, pp. 774–790.
- Feltrin, P. (2018), ‘The Evolution of the Supply System of the Italian Trade Unions after World War II’, *Poliarchie/Polyarchies*, vol. 1/2018, pp. 107-138.
- Leonardi, S., Ambra, M. C., Ciarini, A. (2018), “Italian collective bargaining at a turning point” in Leonardi, S., R. Pedersini (a cura di), *Multi-employer bargaining under pressure Decentralisation trends in five European countries*, Brussels, European Trade Union Institute.
- Pulignano, V., Carrieri, D., Baccaro, L. (2018), “Industrial relations in Italy in the twenty-first century”, *Employee Relations*, vol. 40, no. 4, pp. 654–673.
- Regalia, I., Regini, M. (2018), “Trade unions and employment relations in Italy during the economic crisis”, *South European Society and Politics*, vol. 23, no. 1, pp. 63–79.
- Tassinari, A., Sacchi, S. (2019), ‘Italy’s oscillation from concertation to disintermediation - and back?’, relazione presentata alla conferenza del *Council for European Studies*, Madrid, 22 giugno.



Un'Europa fragile e divisa alla prova del COVID-19

di Dario Guarascio

1. Introduzione

Mario Draghi ha definito la pandemia attualmente in corso “una tragedia dalle proporzioni bibliche”. Una tragedia che presenterà, all’Europa e al mondo intero, un conto economico “elevatissimo”. In questo contesto, l’Unione Monetaria Europea (UME) rischia di essere annoverata tra le vittime eccellenti del COVID-19. A dover essere biasimato, tuttavia, non è il famigerato ‘nemico invisibile’, così come, durante la crisi finanziaria del 2008, non fu il crollo del mercato dei mutui *sub-prime* statunitensi a rendere l’Europa il luogo più duramente colpito dalla lunga recessione che a quella crisi seguì. La UME e, con essa, l’Unione Europea (UE) sono causa del loro stesso male¹⁹. Il flagello principale è identificabile nella persistente divergenza – economica, sociale e relativa all’eterogenea capacità degli Stati membri di incidere sul funzionamento delle istituzioni comunitarie – tra un centro, imperniato attorno alla Germania, e due periferie, quella meridionale e quella orientale, diversamente fragili ma egualmente dipendenti dallo stesso centro. Come un’instancabile forza centrifuga, la divergenza tra centro e periferia corrode le fondamenta del progetto di integrazione e fa, al contempo, crescere la probabilità di disintegrazione.

Ma per quale ragione l’Europa è divenuta l’area del mondo dove le crisi, quale che sia la loro origine, tendono a ‘mutare’, un po’ come fanno i virus, mettendo continuamente a repentaglio la sopravvivenza delle istituzioni comuni che gli stati aderenti si diedero con la nobile finalità di ottenere convergenza ed armonizzazione tra e all’interno delle diverse economie?

Per tentare di rispondere a questa complessa quanto negletta domanda è necessario concentrarsi su tre elementi caratterizzanti la UE: il suo modello di crescita, la struttura gerarchica delle relazioni produttive e l’ideologia che sta dietro a istituzioni e politiche incapaci di rispondere alle esigenze sociali ed economiche dei cittadini. Nelle pagine che seguono ‘scopriremo le radici’ del processo di integrazione economica e monetaria, con l’obiettivo di identificare le cause di lungo periodo delle contraddizioni che continuano ad attanagliare la UE. Identificate tali cause, si intende mettere in luce la sfida esistenziale che, come già avvenuto all’indomani della crisi del 2008, la pandemia da COVID-19 sta ponendo di fronte all’Unione. Come abbiamo avuto modo di dire altrove (Celi et al., 2020c), la UE si trova a dover scegliere tra l’opportunità di cogliere il suo ‘momento Hamiltoniano’ e la continuazione lungo una strada, quella della polarizzazione e dell’austerità, che potrebbe, come già detto, accrescere in modo sostanziale le probabilità di disintegrazione. Nel primo caso, l’Unione dovrebbe dimostrarsi capace non solo di archiviare norme e pratiche - tra queste, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), recentemente sospeso per consentire a tutti gli stati membri di rispondere all’emergenza, e il divieto di operare come prestatore di ultima istanza che grava sulla Banca Centrale Europea-BCE - che hanno sin qui contribuito a deprimere la domanda interna e a rafforzare le diseguaglianze tra e all’interno dei paesi, ma anche di ripensare integralmente il proprio modello di crescita ridimensionando il ruolo del mercato, della finanza privata e delle esportazioni e favorendo, al contrario, obiettivi

¹⁹ La gran parte degli argomenti proposti in questa nota sono estesamente sviluppati nel volume di recente pubblicazione: Celi, G., Ginzburg, A., Guarascio, D. e Simonazzi, A. (2020).

quali la riduzione delle diseguaglianze (tra paesi, interne ai paesi e, più in generale, tra capitale e lavoro), l'incremento dell'offerta di beni e servizi pubblici e l'accorciamento delle filiere produttive. D'altra parte, se la risposta non dovesse essere all'altezza o se, ancora peggio, a prevalere fossero le posizioni espresse dai paesi auto denominatisi 'frugali', l'acrimonia tra i popoli, la sfiducia nei confronti delle istituzioni e le possibilità che il processo di integrazione si interrompa e arretri schizzerebbero a livelli ben più elevati rispetto a quelli sperimentati dopo il 2008.

2. Alle radici della fragilità europea

Il modello di crescita che l'Europa unita ha stabilito di darsi a partire dalla seconda metà degli anni '80 si basa su un semplice quanto irrealistico assunto: estendere il modello tedesco, basato sulle esportazioni quale fondamentale motore della crescita economica, a tutte le economie aderenti alla UE. Questo fallimentare proposito ha prodotto tre risultati. Tutti negativi.

Primo, condannare l'intera economia europea alla deflazione. Fatta eccezione per una serie di 'bolle' localizzate nella periferia – finanziate prevalentemente a debito e trainate da consumi o da investimenti in settori a basso valore aggiunto come le costruzioni – la domanda interna è stata sistematicamente repressa e sacrificata sull'altare delle esportazioni. Secondo, arrestare il processo di irrobustimento industriale e tecnologico che i paesi del Sud Europa hanno perseguito fino agli anni '80 e che proprio sulla domanda interna e, in particolare, sugli investimenti privati e pubblici si basava. Terzo, favorire l'ipertrofia del settore finanziario trasformando le banche in (sregolati) giganti dai piedi di argilla: euforici nelle fasi di inflazione delle già menzionate bolle e pronti a crollare, salvo drenare denaro pubblico per scongiurare le funeste conseguenze di un simile esito, allo sgonfiarsi delle bolle e della connessa euforia.

L'edificazione dell'UME e l'allargamento a Est dell'UE hanno determinato un irrigidimento delle gerarchie produttive interne all'Europa. La Germania è divenuta la piattaforma mondiale per ciò che concerne l'esportazione di beni manifatturieri, in primo luogo automobili. Per far ciò, la fu 'locomotiva d'Europa' ha assorbito le più promettenti e solide tra le economie di recente ingresso nella UE – quelle del 'patto di Visegrad' (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) – integrandole, di fatto, nella propria matrice manifatturiera. Ciò ha prodotto, tra gli altri, tre risultati. Il primo: l'accrescimento della capacità produttiva, competitiva e tecnologica del centro a scapito, in particolare, della periferia meridionale. Il secondo: il progressivo indebolimento della struttura industriale della periferia meridionale – in parte spiazzata dal crescente ruolo delle economie dell'Est quali fornitrici di beni intermedi – sempre più dipendente dall'importazione di beni e di capitali dall'estero. Il terzo: la crescente dipendenza delle economie dell'Est dagli investimenti e dalle decisioni strategiche provenienti dalla Germania e dalle sue principali multinazionali manifatturiere. Ciò consente di comprendere perché, all'alba di entrambe le maggiori crisi del nuovo millennio (quella del 2008 e quella attuale scatenata dal Covid-19), il centro e le due periferie abbiano sperimentato conseguenze economiche altamente differenziate manifestando, allo stesso tempo, esigenze e interessi

altrettanto eterogenei il cui riflesso è stato chiaramente percepibile osservando l'irrigidimento di posizioni politiche scarsamente cooperative all'interno della UE.

Il terzo elemento riguarda le istituzioni comunitarie che gli stati aderenti hanno stabilito di darsi. Deflazione, divergenza e fragilità (indotta) di fronte alle crisi sono iscritti nel codice genetico di tali istituzioni. 'Separando moneta e stato' e rendendo la Banca Centrale Europea un 'unicum mondiale' – ovvero, l'unica autorità di politica monetaria deputata in modo preminente, come previsto nei Trattati che la istituiscono, alla stabilità dei prezzi e gravata dall'espresso divieto di sottoscrivere direttamente i titoli emessi dagli Stati membri – l'Europa ha di fatto condannato i suoi membri più fragili (la periferia meridionale) al rischio - poi puntualmente tramutatosi in realtà - di spirali speculative capaci di far temere, come accaduto nel caso greco, per la complessiva sostenibilità finanziaria degli stessi membri.

Il meccanismo è tanto semplice quanto perverso. Si inizia con una (anche lieve) fase di difficoltà economica di un membro periferico. Ciò si risolve, come quasi sempre accade, nella necessità di accrescere il deficit pubblico per finanziare uno qualunque degli strumenti di sostegno al reddito rimasti sotto l'ombrello della politica economia nazionale. I mercati finanziari, consci della fragilità dell'Europa e, in particolare, della sua periferia, procedono a 'strozzare' l'emittente (ovvero il membro periferico alla ricerca di risorse per contrastare la temporanea fase recessiva), facendo schizzare in alto gli interessi che quest'ultimo è chiamato a pagare sui capitali presi in prestito. Ciò riduce la capacità di rispondere alla crisi, accresce il rischio di crisi finanziaria e dà avvio alla spirale perversa. Una spirale evitabile? Sì, in presenza di una Banca Centrale operante in modo 'normale', ossia nel modo normalmente adottato dalla *Federal Reserve* americana e da qualsiasi altra istituzione monetaria al mondo nel caso di uno 'shock asimmetrico' localizzato in una delle aree oggetto della sua azione. Una spirale tuttavia inevitabile se la politica monetaria è gestita da un'istituzione come la BCE che, per statuto, è obbligata a guardare agonizzare lo Stato membro in difficoltà.

Un parziale cambio di rotta – transitorio e non strutturale come dimostrano gli *spread* ancora pericolosamente alti e l'immutabilità dei Trattati che ci consegnano 'questa' BCE – si è imposto solo perché il rischio di deflagrazione dell'Euro stava diventando concretissimo e si è risolto negli acquisti di titoli sul mercato secondario che, almeno sino ad ora, hanno impedito il collasso della periferia dell'UME. Sul piano fiscale, la spirale è resa ancor più perversa dai vincoli di austerità imposti dal Patto di Stabilità e Crescita che, sulla base di teorie economiche la cui insussistenza è ormai addirittura noioso sottolineare, impongono di tagliare la spesa e aumentare la pressione fiscale nei momenti in cui all'economia servirebbe esattamente l'opposto. A ciò si aggiungono le continue raccomandazioni da parte della Commissione Europea circa la necessità di realizzare 'riforme strutturali', in particolare nella periferia. Tenendo fede a un modello teorico secondo cui sviluppo e convergenza sarebbero ottenibili solo mediante il libero operare del mercato (e, in particolare, attraverso le libere scelte allocative poste in essere dai soggetti finanziari privati), ciò che la Commissione caldeggia e definisce riforma strutturale tende tuttavia a risolversi sempre nella stessa ricetta: allentamento dei vincoli al licenziamento dei lavoratori, facilitazione dell'uso di contratti di lavoro temporanei o intermittenti, promozione di forme di contrattazione decentralizzata, preferibilmente a livello aziendale, estensione dei requisiti anagrafici per l'ottenimento della pensione.

Gli ultimi venti anni hanno mostrato come, da un lato, questo genere di riforme non abbia in alcun modo accresciuto la competitività della periferia meridionale aiutando la convergenza di quest'ultima verso gli standard del centro. Dall'altro lato, gli stessi interventi hanno contribuito, nella stessa periferia, ad alimentare un processo di 'terziarizzazione povera' (Cirillo et al., 2017; Guarascio e Simonazzi, 2016) caratterizzato dall'espandersi dei settori a bassa intensità tecnologica e della platea di individui a basso salario ed esposti a elevati rischi occupazionali; nel centro (in particolar modo in Germania), alla 'dualizzazione' del mercato del lavoro con i lavoratori operanti nei settori 'core' (quali quelli automobilistico e chimico o dei servizi ad alto valore aggiunto) a veder preservati livelli salariali e tutele occupazionali e un'ampia massa di lavoratori poveri, prevalentemente operanti nei servizi a basso valore aggiunto, caratterizzati da basse retribuzioni e percorsi lavorativi intermittenti.

3. L'Europa incontra il COVID-19

Oltre a rendere l'Unione – intesa come entità sovranazionale che pretende di darsi obiettivi elevati quale quello della generalizzata prosperità dei suoi cittadini a prescindere dal loro luogo di residenza – il vaso di coccio dell'economia globale, un tale assetto mette in profonda crisi quello che è ancora, nonostante tutto, il suo unico e reale vanto: lo stato sociale europeo.

Il regime di austerità fiscale imposto dal Patto di Stabilità e Crescita e la onnipresente minaccia dello *spread* si traducono in una graduale ma inesorabile erosione della capacità della periferia di erogare beni e servizi pubblici essenziali di qualità. Come ha ricordato Emma Clancy²⁰, sono identificabili almeno 63 casi in cui la UE, esercitando le proprie prerogative di sorveglianza fiscale, ha chiesto ufficialmente agli Stati membri di tagliare la spesa sanitaria pubblica. In un recente contributo, abbiamo mostrato come, nel periodo 2008-2018, la spesa pubblica della periferia meridionale in sanità ed istruzione si sia persistentemente contratta, in aperto contrasto con la dinamica di crescita registrata, rispetto allo stesso tipo di spese e nello stesso periodo, in Germania (Celi et al. 2020b). Questo non solo segna un'altra faglia divaricatrice, in questo caso di tipo sociale, a dividere centro e periferia, ma rende nel complesso più fragile l'edificio sociale dell'intera UE, mostrando in modo netto i differenziati destini che caratterizzano i cittadini del centro e della periferia – anche se, va sottolineato, a crescere sono anche le divergenze (e le connesse tensioni sociali) interne all'apparentemente prospero centro.

La pandemia espone, inoltre, le ripercussioni negative del processo di indebolimento della capacità produttiva della periferia meridionale e di un'organizzazione internazionale della produzione che, inseguendo la logica del minor costo, ha reso estremamente vulnerabili (dal punto di vista della loro capacità produttiva e della relativa autonomia) le aree periferiche. Dispositivi di protezione individuale, respiratori, medicinali: l'emergenza COVID-19 ha messo in chiaro cosa significa perdere la capacità di produrre, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi, ciò di cui si ha bisogno in tempi rapidi (Celi et al., 2020b). A ciò si aggiungano le azioni non-cooperative che hanno caratterizzato la UE nei primi mesi della pandemia, con le

²⁰ <https://emmaclancy.com/2020/03/21/austerity-kills-commission-demanded-cuts-to-public-healthcare-spending-63-times-from-2011-2018/>

diverse economie a trattenere gelosamente le proprie scorte di beni e servizi sanitari in assenza di indicazioni della Commissione circa la necessità di condividere e coordinare l'offerta e, ancor peggio, con le imprese che hanno avuto l'opportunità di rimanere operative a tentare di sottrarre quote di mercato a quelle operanti nei paesi più duramente colpiti dalla pandemia.

Il COVID-19 trova dunque di fronte a sé un'Europa divisa, asimmetricamente fragile e sprovvista degli strumenti di politica economica necessari a tutelare adeguatamente la società e l'economia, a fronte di una recessione che si preannuncia ben più sanguinosa della già devastante crisi sanitaria. Invero, il virus si trova ad aggredire un'economia, quella europea, che ha da poco visto incepparsi anche il suo unico vero motore di crescita: le esportazioni, con la Germania a pagare il ripiegamento del commercio internazionale²¹ e la periferia ancora alla ricerca dei livelli di produzione precedenti la crisi del 2008.

In questo quadro, come detto, la natura 'divisiva' (Celi et al., 2020) dell'attuale Unione ha preso anche le forme di una totale assenza di coordinamento in campo sanitario. Colpendo in primo luogo la periferia meridionale e, segnatamente, Italia e Spagna, il COVID-19 ha reso evidente il costo umano insito in processi quali l'austerità, direttamente imposta dalla UE, e la privatizzazione del sistema sanitario, caldamente incoraggiata dall'ideologia economica che pervade la stessa Unione. Tuttavia, non appena le dimensioni della crisi sanitaria sono parse chiare, qualcuno ha auspicato una radicale inversione di tendenza sospinta da una reale acquisizione di consapevolezza circa i limiti della costruzione europea. Si è sperato di vedere finalmente materializzarsi un'azione di radicale trasformazione all'altezza della sfida.

4. Conclusioni

Quello che servirebbe all'Unione per trasformare la pandemia nel suo momento 'Hamiltoniano' (Celi et al., 2020c) è una revisione sostanziale dei Trattati che disciplinano il funzionamento della BCE, consentendo a quest'ultima, nell'immediato, di monetizzare le spese poste in essere dagli Stati membri scongiurando una crescita del loro indebitamento; nel medio-lungo periodo, di superare i dogmi neoliberalisti che attualmente informano il funzionamento della Banca Centrale, quali il principio dell'indipendenza o quello della relazione diretta tra moneta e inflazione. Ciò dovrebbe fare il paio, sul piano fiscale, con una mutualizzazione di parte dei debiti pubblici dell'UME e un incremento sostanziale della capacità fiscale del bilancio europeo. Da un punto di vista strutturale, la politica industriale dovrebbe intervenire per ripensare la produzione a livello europeo ridiscutendo il cosa, il come e soprattutto il dove produrre, con

²¹ Tra il 2010 ed il 2016, mentre l'austerità deprimeva consumi, investimenti e importazioni nella periferia meridionale, la Germania riusciva a mantenere i propri flussi di esportazione, riposizionandosi e accrescendo le proprie quote di mercato negli USA, in Cina e nel Regno Unito. Nel 2016, lo scenario cambia e la strategia mercantilista tedesca (e dunque europea) si inceppa. La Brexit, l'adozione di un'attitudine protezionista da parte di Trump e l'inversione della politica economica cinese, inaugurano una fase di ripiegamento. Le tensioni commerciali tra gli USA e la Cina pongono ulteriormente sotto pressione gli scambi internazionali. Il modello di crescita fondato sulle esportazioni che ha sino a questo punto garantito la leadership alla Germania comincia a scricchiolare, fornendo qualche speranza in più circa il consenso attorno ad un cambiamento del modello di crescita sin qui seguito.

particolare riferimento, in quest'ultimo caso, alla necessità di ri-bilanciare la capacità tecnologica e produttiva di centro e periferia.

Nulla (o troppo poco) di simile, tuttavia, sembra profilarsi all'orizzonte. Il 5 maggio la Corte Costituzionale tedesca ha mandato un chiaro messaggio alla BCE: un assetto dell'istituzione responsabile della politica monetaria diverso da quanto previsto nei Trattati che l'hanno istituita non sarebbe mai ammesso in quanto contrastante con i precetti della Costituzione tedesca. Il 23 maggio Austria, Olanda, Svezia e Danimarca (successivamente supportate nella loro posizione da alcuni dei paesi parte della periferia orientale) hanno palesato la loro contrarietà al piano fiscale franco-tedesco confermando, nuovamente, la tendenza dell'Unione all'auto-paralisi. L'evoluzione dell'iniziativa politica franco-tedesca è il *Next generation plan* recentemente presentato dalla Presidente Von der Leyen, primo timido tentativo di compiere un passo in una direzione diversa da quella seguita sino ad ora.

Gli effetti economici della pandemia, tuttavia, non sembrano lasciare tempo e spazio per ulteriori timidezze ponendo, al contrario, gli stati membri di fronte a un bivio: sciogliere l'Unione o riformarla radicalmente. La prima opzione, invero, si materializzerebbe con una certa facilità qualora si decidesse – come gli stati del nord e una parte del capitale tedesco, francese ma anche periferico sembrano auspicare (si pensi ai moti di sabotaggio del piano Von der Leyen già in corso o alle posizioni favorevoli circa il ricorso al MES ed alla disciplina fiscale più o meno esplicitamente manifestate dalla Confindustria nostrana) – di perseverare diabolicamente lungo la strada polarizzante sin qui seguita. D'altra parte, a dare forza politica al piano della Commissione sono, in una misura non irrilevante, i timori francesi e tedeschi circa i costi che una deflagrazione disordinata dell'UME implicherebbe per le banche e le grandi imprese del centro. Come già accennato (Celi et al., 2020b), è anche verosimile che la Germania cominci a valutare la necessità di valorizzare maggiormente la domanda interna (sia tedesca sia europea) in vista del probabile ulteriore ripiegamento nelle relazioni commerciali a livello internazionale.

Saranno spinte sufficienti a favorire la rivoluzione copernicana che servirebbe per restituire senso e prospettiva alla UE? Non è facile dirlo. Quello che ad oggi conosciamo del piano von der Leyen non sembra fornire grandi speranze da questo punto di vista, sia se si guarda alle dimensioni, sia ai tempi e alle modalità di implementazione. Per quanto concerne l'Italia, sarebbe in questo momento auspicabile che le politiche espansive già poste in essere acquisissero ulteriore vigore e non fossero interrotte. Circa il finanziamento delle stesse politiche, l'Italia dovrebbe approfittare della finestra di opportunità aperta dalla BCE emettendo Buoni del Tesoro Poliennali (BTP) ed evitando qualsiasi ricorso a strumenti come il MES che, in modo più o meno esplicito, rimandano alla perversa logica creditore-debitore-condizionalità-austerità che ha guidato la politica economica europea negli ultimi venti anni.

Quale destinazione per le risorse raccolte e da raccogliere? Queste ultime dovrebbero in primo luogo continuare a sostenere il potere d'acquisto di lavoratori e disoccupati. In secondo luogo, sarebbe essenziale avviare un processo di potenziamento e riconversione industriale che miri ad ampliare l'offerta (e la proprietà pubblica), sia nei comparti propriamente industriali (destinazioni privilegiate dovrebbero essere settori, opportunamente sanificati dalle pulsioni monopoliste delle imprese ivi gravitanti, quali la farmaceutica o i trasporti, immaginando in

quest'ultimo caso progetti volti al potenziamento dei trasporti pubblici ed alla loro sostenibilità ambientale), sia nel campo di quei beni e servizi che diventeranno *realmente* essenziali nel prossimo futuro: la salute e la cura delle persone anziane e non autosufficienti.

Bibliografia

Celi, G., Ginzburg, A., Guarascio, D., Simonazzi, A. (2020), *Un'unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, Il Mulino.

Celi, G., Guarascio, D., Simonazzi, A. (2020b), *Il Coronavirus in un'Europa divisa e diseguale*. Sbilanciamoci.info, <https://sbilanciamoci.info/il-coronavirus-in-uneuropa-divisa-e-diseguale/>.

Celi, G., Guarascio, D., Simonazzi, A. (2020c), 'A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment'?', *Journal of Industrial and Business Economics*, 47, pp. 411-424.

Cirillo, V., Fana, M., Guarascio, D. (2017), 'Labour market reforms in Italy: Evaluating the effects of the Jobs Act', *Economia Politica*, vol. 34, no. 2, pp. 211-232.

Guarascio, D., Simonazzi, A. (2016), 'A polarized country in a polarized Europe: an industrial policy for Italy's renaissance', *Economia e Politica Industriale*, vol. 43, no. 3, pp. 315-322.



L'Europa sociale alla prova del COVID-19: verso nuove politiche sociali e del lavoro?

di Francesco Corti e Ilaria Madama

1. Introduzione

Nei mesi in cui avrebbe dovuto prendere avvio la Conferenza sul futuro dell'Europa, e nel pieno dei negoziati sul futuro bilancio europeo per il settennato 2021-2027, le conseguenze sociali ed economiche della pandemia di COVID-19, insieme alle tensioni politiche ad esse connesse, hanno rappresentato un ulteriore *stress test* per l'Unione. Chiamata a contribuire a mitigare gli effetti più drammatici della crisi, l'Ue si è infatti trovata sottoposta a pressioni del tutto eccezionali, il cui esito – nonostante la resilienza dimostrata negli scorsi decenni – appare tanto incerto quanto cruciale nel segnare i destini del progetto europeo.

Tuttavia, come spesso accade, lo stato d'emergenza sta anche aprendo opportunità di riforma istituzionale in direzioni che in precedenza sarebbero risultate impercorribili. Se fino a pochi giorni prima dell'esplosione della pandemia, il dibattito politico a Bruxelles si giocava intorno ai decimali del prossimo *Quadro Finanziario Pluriennale* (QFP), con il gruppo dei cosiddetti 'quattro frugali' (Austria, Danimarca, Olanda e Svezia) contrapposto ai cosiddetti 'amici della coesione' (un gruppo di 17 paesi, tra cui l'Italia) sul volume e lo scopo delle risorse da allocare al prossimo bilancio europeo, la crisi ha completamente rimescolato le carte in tavola.

La necessità di individuare una risposta coordinata e condivisa per contrastare le esternalità negative della crisi ha infatti portato diversi paesi europei a riconsiderare la propria posizione, *in primis* la Germania, che fino a quel momento aveva scelto una posizione neutrale nel confronto sul prossimo bilancio comunitario. Non solo, l'esplosione della pandemia è stata l'occasione per la neo-insediata Commissione europea di ridare slancio alla propria agenda. Insediatasi a dicembre, con un ambizioso programma sia nell'ambito delle politiche ambientali (*European Green Deal*), sia in relazione alle politiche sociali (con proposte come il salario minimo europeo, la *Child Guarantee* e lo schema europeo di disoccupazione), la nuova Commissione Von der Leyen si era presto trovata schiacciata tra l'eredità di una proposta di bilancio delineata dalla precedente Commissione Juncker e un perimetro di manovra sempre più costretto dalla netta opposizione di alcuni stati membri rispetto ad ogni possibile aumento delle risorse del futuro quadro finanziario pluriennale.

Con lo scoppio della crisi COVID-19, sebbene le divisioni permangano soprattutto per via della tenace resistenza dei paesi frugali, gli equilibri ai tavoli negoziali sembrano significativamente cambiati. In particolare, il riposizionamento della Germania, l'emersione di un asse franco-tedesco a favore di un piano di rilancio europeo, il nuovo dinamismo della Spagna e i timori di una deriva populista in Italia hanno senza dubbio segnato una svolta di vasta portata per le prospettive della solidarietà intraeuropea e, soprattutto, hanno dato alla Commissione la possibilità di ritagliarsi un ruolo centrale per il rilancio post-crisi. In tal senso va letta la proposta ambiziosa *Next Generation EU*, un piano da 750 miliardi di Euro che – se approvato – porterebbe il bilancio Europeo per i prossimi sette anni a 1.850 miliardi di Euro (500 miliardi in trasferimenti e 250 in prestiti), con un aumento di quasi il 70% rispetto alla proposta in discussione a febbraio.

Next Generation EU, tuttavia, non è l'unica iniziativa sostenuta dalla Commissione in risposta alla pandemia di COVID-19. Già tra marzo e aprile 2020, infatti, la Commissione aveva messo in campo alcune misure emergenziali volte a contrastare nell'immediato le conseguenze più severe della crisi e a supportare le iniziative degli stati membri. Mentre il confronto politico sul piano *Next Generation EU* è ancora in corso, questo contributo si propone di esaminare alcuni dei primi interventi proposti dalla Commissione per affrontare la crisi nel breve periodo e già approvati dal Consiglio e dal Parlamento. In particolare, ci concentreremo sulla riforma dei fondi sociali – come il *Fondo sociale europeo*, il *Fondo di solidarietà dell'Ue* e il *Fondo di aiuti europei agli indigenti* – e sull'introduzione di un nuovo programma di sostegno all'occupazione denominato SURE - *A European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*.

2. L'adattamento dei programmi esistenti: flessibilità, semplificazione e ampliamento funzionale

Le prime misure emergenziali in risposta alla crisi determinata dal Coronavirus a livello europeo hanno preso forma attraverso due pacchetti di iniziative: la *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII) e la *Coronavirus Response Investment Initiative Plus* (CRII+), adottati rispettivamente il 30 marzo e il 23 aprile 2020. Grazie al voto favorevole in prima lettura di Consiglio e Parlamento, raggiunto in entrambe le occasioni in poche settimane, i due atti hanno riformato alcuni fra i principali programmi di spesa nell'ambito dei fondi strutturali, al fine di renderli meglio attrezzati nel contrasto all'emergenza in corso. La revisione si è incentrata su tre diversi obiettivi: la semplificazione delle procedure per l'utilizzo dei fondi, riducendo il carico amministrativo e assicurando maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse fra i vari programmi; la mobilitazione di tutte le risorse disponibili al fine di garantire liquidità immediata; e l'ampliamento dello scopo funzionale dei programmi, per includere azioni immediate di risposta alla crisi in ambito sanitario e nell'aiuto ai territori e ai cittadini maggiormente colpiti dalla pandemia e dai suoi effetti economici e sociali.

Complessivamente, i fondi mobilitati da queste iniziative raggiungono i 65 miliardi di euro, di cui 37 miliardi nel quadro dei *Fondi strutturali e d'investimento europei* (ESIF) già assegnati e 28 miliardi a valere sui fondi strutturali non ancora assegnati. Per l'Italia si tratta di circa 10 miliardi di euro (6,3 miliardi se si esclude il cofinanziamento nazionale). Nello specifico, le risorse permetteranno agli stati membri di acquistare apparecchiature medicali, materiale sanitario e dispositivi di protezione per il personale, ma potranno essere utilizzate anche per fornire servizi essenziali ai cittadini più vulnerabili, come ad esempio gli anziani e i malati. Sul versante occupazionale, il *Fondo sociale europeo* potrà essere utilizzato per azioni dirette al sostegno e al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori (sia dipendenti che autonomi) colpiti dalla crisi. Le risorse del *Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* saranno invece indirizzate a garantire liquidità alle imprese alle prese con la crisi nella fase della ripresa.

A tale scopo, alcuni aspetti procedurali legati all'attuazione e al controllo di gestione dei fondi sono stati alleggeriti, consentendo margini di flessibilità più ampi nell'utilizzo dei fondi stessi,

anche in relazione al trasferimento di risorse fra programmi diversi e tra categorie di regioni differenti, al fine di mitigare in modo più mirato i danni sul piano economico e sociale della pandemia. Parallelamente, vi è stata un'attenuazione dei vincoli di carattere amministrativo, ad esempio attraverso l'esenzione degli stati membri dalla modifica agli accordi di partenariato per variazioni occorse in seguito all'emergenza. È stata altresì prevista la possibilità di ridurre, fino ad annullare, la quota di cofinanziamento nazionale per gli anni 2020-2021, garantendo la copertura totale degli impegni attraverso l'impiego dei fondi europei. Contemporaneamente, la Commissione ha ampliato lo scopo funzionale di alcuni programmi, rendendo eleggibili un numero ampio di spese legate agli interventi di gestione e di prevenzione della crisi, superando in taluni casi anche il requisito di concentrazione tematica delle risorse.

A queste risorse si aggiungono inoltre circa 800 milioni di euro messi a disposizione attraverso il *Fondo di solidarietà dell'Ue*, la cui missione è stata estesa proprio per ricomprendere le crisi sanitarie. Tale fondo, istituito nel 2002 per far fronte a disastri e calamità naturali, permetterà ora di sostenere i paesi membri maggiormente colpiti dalla pandemia, sia per azioni di risposta immediata, sia per il contenimento degli effetti della crisi sanitaria, attraverso misure che vanno dall'acquisto di strumentazione medica, alle iniziative messe in campo dalla protezione civile per l'assistenza a persone in condizione di fragilità, dalla distribuzione di dotazioni per la protezione personale alla sanificazione di edifici e luoghi pubblici.

Il secondo pacchetto di iniziative, attraverso la CRII+, ha poi modificato anche le regole di funzionamento del *Fondo di aiuti europei agli indigenti* (FEAD). Il programma, avviato nel 2014, è volto principalmente a fornire alle persone in condizione di indigenza e marginalità un'assistenza materiale, attraverso la distribuzione di generi alimentari, indumenti e altri beni essenziali, insieme a misure d'integrazione sociale. Anche in questo caso, l'innovazione principale consiste nell'assicurare una maggiore flessibilità nell'attuazione dei programmi operativi e nel promuovere la semplificazione delle procedure amministrative, con condizioni più favorevoli per gli stati membri, inclusa la possibilità di chiedere l'azzeramento della quota di cofinanziamento nazionale.

L'Italia è il paese con la dotazione maggiore di risorse europee per questo programma, con fondi stanziati pari a circa 790 milioni di euro per il settennato. Nel pieno dell'emergenza COVID-19, al fine di rafforzare gli aiuti alle fasce più vulnerabili garantendo beni materiali e pacchi alimentari, il Decreto 'Rilancio' (Decreto legge n. 34 del 2020) ha incrementato le risorse ordinarie del fondo di ulteriori 250 milioni di euro. Parallelamente, l'ordinanza della Protezione Civile del 29 marzo ha ampliato le fasce d'utenza, rimuovendo vincoli preesistenti e stabilendo che "tutte le persone presenti sul territorio che in ragione dell'emergenza epidemiologica in atto sono in condizione di grave bisogno e che fanno di conseguenza richiesta di aiuti alimentari sono da considerarsi destinatarie finali degli aiuti FEAD senza altra condizione".

3. SURE: un nuovo schema europeo a sostegno dell'occupazione

Mentre le misure adottate all'interno dei pacchetti CRII e CRII+ sono state principalmente rivolte a supportare gli stati membri facendo leva sulle risorse già disponibili nel bilancio

europeo, il 2 aprile la Commissione ha presentato la proposta di creare un nuovo strumento di supporto temporaneo agli stati membri per mitigare il rischio di un aumento della disoccupazione dovuto all'emergenza COVID-19, denominato SURE.

Nello specifico, il programma si basa su un meccanismo di prestiti, fino ad un massimo di 100 miliardi di euro, garantiti in parte dal bilancio europeo e in parte dagli stati membri (con garanzie collaterali e non revocabili fino a 25 miliardi), che la Commissione Europea renderà disponibile agli stati che ne faranno domanda²² al fine di sostenere le spese sostenute per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo (*short-time work schemes*) – ad esempio, la Cassa Integrazione Guadagni in Italia – o misure analoghe adottate per supportare i lavoratori non coperti dai suddetti schemi, come i lavoratori autonomi e gli atipici. La domanda di prestito sarà valutata dalla Commissione e non sarà soggetta ad alcuna condizionalità, se non l'effettivo utilizzo dei fondi per schemi di mantenimento dell'occupazione. Per quanto riguarda la scadenza dei prestiti concessi da SURE, questa andrà negoziata dagli stati richiedenti con la Commissione.

Sebbene non venga fissato un limite nella scadenza del prestito, guardando agli attuali prestiti emessi dall'*European Financial Stabilisation Mechanism* (che ha la stessa base legale di SURE, ovvero l'articolo 122 del TFEU), è verosimile prevedere che questi prestiti avranno un orizzonte tra i 12 e i 30 anni. L'obiettivo di uno strumento a livello europeo come SURE è quello di garantire condizioni particolarmente favorevoli agli stati membri con minori margini fiscali e maggiormente vulnerabili. Godendo infatti di un giudizio molto positivo concesso dalle agenzie di rating (AAA/AA), l'Unione europea può emettere obbligazioni sul mercato di capitali a tassi di interesse molto bassi, prossimi allo 0% per un prestito di 10 anni, di gran lunga più bassi rispetto ai tassi cui potrebbero accedere molti paesi, tra i quali, ad esempio, l'Italia che pagherebbe un tasso di interesse dell'1,8% su 10 anni.

Per meglio cogliere le potenzialità di SURE appare utile considerare alcuni dati relativi alle misure messe in campo dagli stati membri per fronteggiare la crisi. Alla fine di aprile/inizio maggio 2020, infatti, nell'Unione Europea erano state presentate 42 milioni di domande di integrazione salariale prevista dai regimi di riduzione dell'orario lavorativo (oltre il 25% della popolazione attiva), di cui 11,3 milioni in Francia, 10,1 milioni in Germania e 8,3 milioni in Italia. In termini di copertura, ovvero di lavoratori coperti da *short-time work schemes*, i numeri variano significativamente tra gli stati, con le percentuali più alte in Francia (47,8% del totale forza lavoro), Italia (46,6%) e Lussemburgo (44,4%). Non solo, dall'inizio dell'emergenza, nella maggior parte degli stati membri sono state adottate nuove iniziative per estendere la copertura dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo esistenti anche alle categorie non protette, altrimenti senza tutela. Ad esempio, in Italia, il governo ha istituito una compensazione *una tantum* tra i 600 e i 1000 euro per i mesi di marzo, aprile e maggio per i lavoratori autonomi e i collaboratori, mentre in Spagna un supporto di 600 euro è stato introdotto per gli autonomi registrati al RETA (*Régimen Especial de Trabajadores Autónomos*). Se confrontiamo questi dati con quelli della Grande Recessione, notiamo che nel terzo trimestre del 2009, i paesi con le quote più ampie di lavoratori coperti da *short-time work schemes*, ovvero Italia, Belgio e Germania,

²² SURE è stato formalmente adottato il 19 maggio, ed entrerà in funzione non appena tutti gli stati membri metteranno la propria quota di garanzie.

raggiungevano al massimo il 6% della forza lavoro. Non solo, durante la crisi finanziaria, molti paesi europei (12) che non avevano a disposizione schemi di supporto all'occupazione di questo tipo li attivarono proprio in quella fase.

Il ricorso massiccio a regimi di integrazione salariale durante la crisi pandemica di COVID-19 ovviamente ha comportato significativi sforzi di bilancio da parte di tutti gli stati membri. Una rapida ricognizione dei Programmi di stabilità sottoposti dagli stati membri alla Commissione, a maggio 2020, consente di avere una prima panoramica sull'impatto delle misure adottate per far fronte all'emergenza sui bilanci nazionali. In particolare, le spese per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe figurano come la voce principale per affrontare la pandemia, con un impatto sul PIL che a seconda dei paesi varia tra l'1 e il 2%. L'aumento improvviso della spesa pubblica effettiva e programmata per i regimi di integrazione salariale, sebbene verificatosi simmetricamente in tutti gli stati membri, ha messo in luce al contempo i diversi gradi di vulnerabilità degli stessi: paesi come l'Italia, entrati nella pandemia fortemente indebitati e con bassi tassi di crescita, si sono trovati con minori spazi di manovra fiscale per affrontare la crisi; in altri, come l'Olanda, con un debito contenuto, le spese imprevedute per affrontare la pandemia non hanno rappresentato alcun problema in termini di stabilità finanziaria. In questo scenario, la proposta della Commissione di creare uno strumento temporaneo per supportare i paesi, soprattutto i più vulnerabili, nelle spese per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo emerge come una novità istituzionale di assoluta rilevanza, oltre che un'espressione di solidarietà a livello europeo.

4. Conclusioni

In assenza di dati di monitoraggio che possano aiutarci a cogliere gli effetti delle misure adottate, risulta rischioso fare previsioni rispetto all'impatto che le innovazioni appena richiamate potranno avere nel prossimo futuro. Fatta questa precisazione, possiamo tuttavia richiamare alcune criticità che potrebbero emergere sia in relazione alle risorse messe in campo, sia in merito al disegno delle politiche adottate.

Per quanto riguarda l'adattamento dei programmi esistenti, le modifiche intervenute nella gestione dei fondi – nella direzione di una maggiore semplificazione delle procedure e una maggiore flessibilità – appaiono positive e rispondono in realtà a richieste emerse ben prima dello scoppio della pandemia, durante i negoziati in vista del prossimo ciclo di programmazione. Rispetto al Fondo di solidarietà, pur senza sminuirne la portata sotto il profilo simbolico, la dotazione economica appare troppo limitata perché possa rappresentare uno strumento efficace, considerata la portata della crisi in diversi paesi. L'Italia è stato il primo paese a candidarsi per tali aiuti. A fine maggio il numero di stati richiedenti era pari a sette – includendo Austria, Belgio, Irlanda, Lettonia, Lituania e Romania. Ma tale numero potrà crescere ulteriormente e spetterà poi alla Commissione il difficile compito di fare una prima valutazione su come distribuire le risorse.

Per quanto riguarda SURE, indubbiamente si tratta di un'innovazione importante per fronteggiare il rischio di crisi occupazionale derivante dalla pandemia. Ciononostante, non

possiamo non rilevare alcuni limiti che possono ridurre l'efficacia, soprattutto nel medio-lungo periodo. Il primo limite riguarda il budget a disposizione. Sebbene 100 miliardi siano una cifra significativa, non paiono tuttavia sufficienti per compensare la spesa sostenuta dagli stati membri per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe durante la crisi. Tale limite è tanto più significativo se si considera che, secondo il regolamento proposto dalla Commissione, il prestito massimo che potrà essere erogato ai tre maggiori beneficiari ammonta a 60 miliardi di euro, quindi verosimilmente 20 miliardi ciascuno. In tal senso, basta pensare che la sola Italia ha già stanziato per il sostegno all'occupazione, con i Decreti 'Cura Italia' e 'Rilancio', circa 20 miliardi di euro, cioè la cifra massima cui potrebbe accedere tramite SURE²³. Un secondo limite di SURE riguarda la natura stessa del sostegno economico, ovvero quella del prestito, che sebbene possa rappresentare un vantaggio nel breve periodo, non elimina il problema che gli stati membri maggiormente indebitati avranno nel lungo periodo, quando si troveranno con un debito pubblico ancora più alto di quello attuale e quindi in una condizione di maggiore rischio ed esposizione. Tale eventualità è tanto maggiore se si pensa che, inevitabilmente, gli stati maggiormente colpiti dal COVID-19 vedranno nei prossimi mesi un aumento significativo della spesa per i sussidi di disoccupazione per quei lavoratori la cui attività non riprenderà dopo la fase emergenziale, quando cesserà anche il divieto di licenziamento fino a questo momento connesso alla possibilità di accesso agli schemi di cassa integrazione.

In tal senso, una riflessione su SURE non può non connettersi a un ragionamento più ampio sulla necessità di completare questo strumento con un meccanismo europeo di ri-assicurazione degli schemi nazionali contro la disoccupazione, come strumento di mutualizzazione dei rischi attraverso trasferimenti ex post agli stati membri in difficoltà²⁴. Sempre con riferimento alla natura del prestito, un terzo limite è l'effetto marginale sui tassi di interesse del programma. Prendendo il caso dei Buoni del Tesoro a 10 anni, il risparmio netto che avrebbe l'Italia nell'accedere ad un prestito di 20 miliardi di euro tramite SURE sarebbe intorno ai 360 milioni di euro annui. Considerando che il deficit previsto per l'Italia per il 2020 è dell'11,1% del PIL, vale a dire circa 200 miliardi di euro, SURE coprirebbe il 10% del nuovo debito contratto quest'anno e ridurrebbe così i costi di prestito di questo nuovo debito del 10%, con un risparmio relativamente modesto in termini di tassi di interesse, equivalente allo 0,02% del PIL italiano. Infine, un quarto limite di SURE è collegato alla significativa eterogeneità degli schemi di integrazione salariale nei paesi europei non solo in termini di durata, copertura, volume, ma anche in merito alle misure di accompagnamento all'integrazione salariale (come ad esempio la fruizione di corsi di formazione durante il periodo di sospensione temporanea dell'attività lavorativa), il che si traduce in una variazione nell'efficacia di questi schemi tra paesi europei. In tal senso, sarebbe auspicabile che i prestiti SURE fossero accompagnati da azioni di coordinamento e rafforzamento anche delle politiche attive.

Ciò detto, non vogliamo certamente negare la rilevanza dell'iniziativa comunitaria. Infatti, è importante riconoscere le potenzialità e l'innovatività sul piano istituzionale a livello europeo

²³ A tale proposito va sottolineato che nell'attuale regolamento il criterio di accesso ai prestiti è su richiesta degli stati membri, mentre non viene contemplato un criterio di redistribuzione ex ante.

²⁴ Per maggiori dettagli si veda Vandenbroucke et al. (2020) e Corti e Crespy (2020).

che l'introduzione di SURE ha comportato. Come riconosciuto dalla stessa Commissione, SURE andrebbe concepito come un primo passo verso l'adozione di strumenti ordinari di stabilizzazione a livello europeo. In tal senso è importante ricordare che avendo come base legale l'articolo 122 del TFEU, l'esistenza di SURE è temporanea e strettamente legata all'evoluzione della crisi pandemica. Sebbene l'attuale disegno dello strumento sia da migliorare, correggendo i limiti di cui sopra, a nostro avviso l'Unione dovrebbe evitare, nel caso sfortunato di un'altra crisi, di trovarsi a dover ridiscutere nuovamente un tale strumento. Numeri alla mano, appare evidente come questi schemi siano strumenti cruciali per affrontare fasi congiunturali avverse. In una tale cornice, sarebbe auspicabile che la Commissione proponesse la trasformazione di SURE da strumento temporaneo a permanente all'interno del prossimo quadro finanziario pluriennale. Sul piano pratico si tratterebbe di modificare la base legale di SURE, basandolo sull'articolo 175(3) del TFEU, e di ampliarne lo scopo, così da includere gli effetti di crisi economiche oltre la pandemia legata al COVID-19. In tal modo, non solo si doterebbe l'UE di uno strumento permanente di stabilizzazione, ma si darebbe anche un forte segnale di solidarietà a livello europeo.

Bibliografia

Corti, F., Crespy, A. (2020), "SURE: A quick fix to be welcomed, in search for long-term solutions", in *FEPS COVID Response Papers*, n. 2, aprile 2020. [Disponibile al seguente link: <https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/feps%20corps%20two%20corti%20crespy.pdf>]

European Commission (2020), *Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*, 2 aprile 2020, COM (2020), 139 final.

Vandenbroucke, F., Andor, L., Beetsma, R., Burgoon, B., Fischer, G., Kuhn, T., Luigjes, C., Nicoli, F. (2020), "The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance", in *VoxEU* [Disponibile al seguente link: <https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>]



Alle radici di un nuovo patto sociale: fisco e finanziamento delle politiche sociali italiane

di Paolo Graziano e Matteo Jessoula

1. Introduzione

L'emergenza sanitaria connessa alla diffusione della malattia (COVID-19) da coronavirus SARS-CoV-2 ha messo in grave difficoltà l'economia mondiale, con conseguenti preoccupazioni per l'impatto sociale di tale crisi. L'Italia è particolarmente esposta a causa, da un lato, della rapidità e dell'estensione con cui la malattia si è sviluppata, dall'altro per la fragilità economica nonché per le debolezze del sistema di protezione sociale. La crisi economica si innesta, infatti, su due decenni di sostanziale stagnazione – il tasso di crescita medio del PIL è appena sopra lo zero tra il 2000 e il 2019 (0,4%) – e, secondo la Banca d'Italia, in uno scenario in cui “la flessione dell'attività produttiva nel 2020 sarebbe pari al 9%, superiore a quella sofferta in due riprese tra il 2008 e il 2013” (Banca d'Italia, 2020: 9). Inoltre, secondo l'ISTAT, il 2020 segnerà la perdita di oltre il 9% dei posti di lavoro (ISTAT, 2020: 6), che equivale a circa 2 milioni di occupate/i, in quadro che vede già l'Italia con il secondo più basso tasso di occupazione (63,5% nel 2019) nell'UE 27 - dopo la Grecia (61,2%), lontana dalla Spagna (68,0%) e dalla media UE (73,1%).

Tale difficile situazione economica e sociale richiede uno sforzo particolare da parte del governo italiano al fine di arginare il più possibile gli effetti negativi della congiuntura sfavorevole determinata dal COVID-19. Allo stesso tempo, la crisi attuale potrebbe generare opportunità di revisione strutturale per politiche pubbliche finora piuttosto inefficaci nel garantire giustizia sociale, equità e il primato della solidarietà su altri principi. Due sono gli assunti da cui prendere le mosse.

In primo luogo, va sottolineato che il pilastro fondamentale su cui si costruiscono tutte le comunità politiche è rappresentato da un patto sociale, e un qualsiasi patto tra persone libere – in un contesto democratico – si fonda sulla fiducia. A tal riguardo, colpisce come in un periodo così complesso, la fiducia delle italiane e degli italiani nei confronti del Presidente del Consiglio – sebbene in leggero calo nell'ultimo mese – sia arrivata a toccare punte raramente raggiunte in tempi recenti da altri capi di governo (Demos e Pi, giugno 2020). Ciò deve fare riflettere sul capitale politico oggi disponibile per l'esecutivo e sulle basi sociali ad esso sottese.

Una fiducia così elevata potrebbe sostenere un'agenda che faccia – in un periodo così difficile – della solidarietà e della redistribuzione del reddito vere e proprie stelle polari. Solidarietà e redistribuzione finalizzate sia a fare in modo che l'emergenza pesi in modo equilibrato sulla popolazione italiana – con una più robusta protezione per i ceti meno abbienti - sia a rifondare il patto sociale su cui si costruisce la comunità politica nazionale. In secondo luogo, questo è il momento di ripensare il ruolo dello stato e dell'intervento pubblico più in generale, anche perché finora la risposta europea – seppure parzialmente promettente (si vedano i contributi di Corti-Madama e Guarascio nel presente Quaderno) – è stata finora piuttosto timida e i provvedimenti nazionali limitati.

Un nuovo patto sociale dovrebbe prendere le mosse da tre innovazioni di politica pubblica: l'introduzione di un'imposta straordinaria, la riforma fiscale e la revisione delle leve di finanziamento dello stato sociale italiano.

2. “(D)a ciascuno il suo”: un contributo straordinario di solidarietà nazionale

Un intervento pubblico di rilancio dell’economia di una certa levatura non può prescindere da una maggiore spesa pubblica, con l’ovvio problema del finanziamento. Come è noto, il 23 marzo 2020 il Consiglio Economia e Finanza dell’Unione europea ha autorizzato – seguendo le indicazioni della Commissione – il ricorso alla clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio dell’UE: in altri termini, semplificando un po’, la sospensione del cosiddetto Patto di Stabilità e Crescita. Una decisione di rilievo, che – come si legge nel comunicato stampa del Consiglio – consente “la flessibilità necessaria per adottare tutte le misure adeguate per sostenere i (...) sistemi sanitari e di protezione civile e tutelare le (...) economie, anche mediante ulteriori misure discrezionali di stimolo e azioni coordinate da parte degli Stati membri concepite per essere tempestive, temporanee e mirate, come più opportuno”. Insieme al pacchetto di interventi in approvazione a livello comunitario, la decisione di sospendere il Patto di Stabilità e Crescita apre la possibilità di intervenire prontamente con politiche di sostegno – anche incrementando il deficit pubblico.

Tale decisione comunitaria rappresenta un’importante opportunità per il governo italiano, che tuttavia potrebbe – in un futuro non tanto remoto – pagare caro l’ulteriore indebitamento in termini affidabilità complessiva del ‘sistema paese’. Pertanto, pare opportuno ipotizzare – sempre restando nel breve periodo – uno sforzo di solidarietà collettivo e nazionale che possa dare concretezza a quel senso di comunità e unione invocata a più riprese dalle autorità. In questa prospettiva, si potrebbe immaginare un intervento privato attraverso un *contributo straordinario di solidarietà nazionale* che agisca sulla ricchezza detenuta dalle famiglie italiane. Secondo un recente rapporto curato da AIPR (Associazione Italiana Private Banking) e dal CENSIS, contando *Biglietti, monete e depositi, titoli obbligazionari, quote di fondi comuni e riserve assicurative e garanzie standard*, nel 2018, il totale delle attività finanziarie era pari a 4.217 miliardi di euro: 2,5 volte circa il PIL italiano. Si tratta, evidentemente, di una quantità di risorse ingente, frutto di anni di risparmi, e che rappresenta il risultato di uno sforzo personale e familiare meritevole di rispetto e di salvaguardia. Tuttavia, nell’attuale contesto emergenziale, un contributo straordinario – che pesi su *tutta* la comunità politica italiana in modo proporzionale alle proprie disponibilità finanziarie – costituirebbe una risposta collettiva che tradurrebbe lo slogan ‘andrà tutto bene’ in un impegno unitario volto al superamento dell’emergenza. Un impegno che cementerebbe – tra le altre cose – il senso di appartenenza stato-nazionale e, perché no, rafforzerebbe l’orgoglio nazionale.

Una volta accettato il principio di solidarietà (che potrebbe e dovrebbe riguardare anche il sostegno alle imprese), è possibile ipotizzare diversi scenari, in ordine di radicalità: 1%, 5%, 10%. Con un’imposta straordinaria dell’1% si riuscirebbe – in tempi molto rapidi – a recuperare approssimativamente una cifra di 40 miliardi. Un intervento minimo, che non fornirebbe diretto sostegno alle imprese ma che conterrebbe la crescita del debito italiano. L’imposta straordinaria del 5% (che determinerebbe un gettito di 200 miliardi circa) potrebbe dare molto più slancio alla ripresa. Tale contributo resterebbe straordinario, ma consentirebbe anche di avviare un rilancio dell’economia italiana – distribuendo incentivi in modo efficace alle imprese maggiormente

colpite dalla crisi – in linea con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile identificati dalle Nazioni Unite. Infine, con uno scenario ancora più radicale, si potrebbe ipotizzare un'imposta del 10% che consentirebbe al governo italiano di finanziare numerosi interventi e di ristrutturare il debito, riducendolo in modo significativo. Tre scenari di solidarietà condivisa che richiederebbero, evidentemente, una discussione molto più approfondita sotto il profilo tecnico rispetto a quanto non si possa fare nella presente nota, ma che potrebbero costituire una risposta originale in termini di sforzo collettivo – proprio ciò che, in altri modi, viene richiesto dall'emergenza sanitaria in corso.

Considerando, inoltre, che l'indagine ISTAT-Banca d'Italia su "La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane" ha rivelato che, a fine 2017, la ricchezza *complessiva* (che include non soltanto la dotazione finanziaria ma anche la proprietà di immobili) delle famiglie italiane si attestava a 9700 miliardi di euro - oltre 5 volte il PIL, corrispondente a uno dei più elevati rapporti ricchezza/reddito al mondo – si possono anche ipotizzare scenari opportunamente calibrati al fine di gravare in misura maggiore sui maggiori detentori di ricchezza in Italia - uno studio recente mostra infatti come il 55% della ricchezza sia detenuto dal 10% più ricco soltanto (cfr. Acciari, Alvaredo e Morelli, 2020). A tal riguardo, un sondaggio commissionato da OCIS a SWG²⁵ mostra come non sia affatto vero che 'gli italiani sono contrari alla patrimoniale'²⁶, come viene grossolanamente chiamato un possibile contributo straordinario di solidarietà nazionale. Alla domanda "sarebbe favorevole all'introduzione di un contributo straordinario di solidarietà nazionale pari al 5% della ricchezza soltanto per il 10% più ricco, per finanziare interventi volti a rafforzare i sistemi sanitario, di contrasto alla povertà e pensionistico?", ben il 29,4% delle persone intervistate si sono dette "molto favorevole" e il 30,7% "abbastanza favorevole" – per un totale di persone favorevoli pari al 60,2%. Con una simile imposta, ad esempio, si può prevedere un gettito pari a circa 117 miliardi di euro - oltre tre volte ciò che potrebbe essere messo a disposizione con il Meccanismo Europeo di Stabilità di cui si discute in questo periodo.

3. Riforma fiscale e lotta all'evasione: due priorità improrogabili

Accanto a un contributo straordinario di solidarietà, un altro più strutturale provvedimento è ineludibile: una riforma fiscale che includa, in particolare, la riduzione delle agevolazioni fiscali (da non confondersi con i tagli alla spesa *tout court* o una semplicistica *spending review*). Partiamo proprio da queste ultime. In un documento del Fondo Monetario Internazionale (Tyson, 2014), citato nel *Rapporto sul coordinamento della Spesa Pubblica 2016* della Corte di Conti, si sottolinea come l'Italia si posizioni ai vertici della classifica: con agevolazioni concesse pari a circa l'8% del PIL, l'Italia è seconda solo all'Australia, e viene prima di tanti altri paesi – ad

²⁵ Indagine quantitativa CAWI su un campione di 838 cittadine/i maggiorenti, con quote proporzionali alla distribuzione della popolazione per genere, classi di età e zone di residenza, periodo di somministrazione 15-19 giugno 2020.

²⁶ <http://www.legacoop.coop/quotidiano/2020/04/24/coronavirus-il-63-degli-italiani-contrari-a-patrimoniale-per-la-ripresa/>

esempio, la Germania che ne concede in misura pari all'1% del PIL, e la Francia, con il 2% del PIL. Secondo la Corte dei Conti, "essendo state introdotte nuove agevolazioni senza averne contestualmente abolite, ridotte o riviste altre non più rispondenti alle esigenze dalle quali erano state dettate, all'inizio del 2016, il nostro sistema tributario si trova a dover convivere con quasi 800 'eccezioni' alle sue regole base, rinunciando ad un gettito potenziale dell'ordine di 300 miliardi" (Corte dei Conti, 2016: 18).

Non si tratta certo di una novità, ma queste cifre colpiscono, così come apprendere che, nonostante i numerosi tentativi, sia stato fatto così poco al riguardo da far dire alla stessa Corte dei Conti, nell'ultimo *Rapporto sul coordinamento della Spesa Pubblica* (2019): "(i)n sostanza può dirsi che finora, nonostante le analisi effettuate dall'apposita Commissione tecnica, i dichiarati propositi di intervento in materia si caratterizzano per la loro assoluta genericità e indeterminatezza" (Corte dei Conti, 2019: 66). Si tratta perciò di un obiettivo su cui si dibatte da anni, ma non ancora perseguito seriamente. La crisi derivante dall'emergenza COVID-19 potrebbe spronare il governo ad agire in modo strutturale per impostare la prossima manovra intorno a obiettivi di semplificazione e riduzione delle agevolazioni fiscali che, per definizione, sono 'eccezioni' e, in quanto tali, possono dare luogo più facilmente ad abusi, e soprattutto non consentono una razionale e facilmente monitorabile (per valutarne efficacia, efficienza, equità) distribuzione delle risorse pubbliche. Se si intervenisse anche in modo parziale, riducendo del 10% il totale, si renderebbero disponibili oltre 30 miliardi di euro per il sostegno alla ripresa economica.

La riforma fiscale qui suggerita, peraltro, potrebbe avvantaggiarsi delle proposte avanzate dal Ministro per l'Economia Gualtieri a gennaio 2020²⁷ e riprese di recente nel corso della definizione del Piano Nazionale di Riforma 2020 presentato al Consiglio dei Ministri del 6 luglio 2020. Mettere a punto una coraggiosa riforma fiscale consentirebbe di trasformare l'emergenza in un'occasione per a) rafforzare principi di equità e uguaglianza, tramite b) una profonda revisione delle aliquote fiscali e c) il ridisegno dell'impianto fiscale, rendendolo complessivamente più semplice e sostenibile. Ciò può avvenire riducendo le imposte, laddove è possibile e necessario (cioè per le fasce di reddito medio-basse), e rivedere la progressività delle aliquote nelle fasce medio-alte.

Infine, in questo quadro, pare ormai imprescindibile attaccare il tradizionale nervo scoperto del sistema, lanciando un piano serio e strutturale di lotta all'evasione e all'elusione fiscale: come ricorda la *Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva* (2019), oltre 110 miliardi di Euro (6% del PIL) vengono sottratti annualmente alla collettività.

4. Crisi, trasformazioni strutturali e finanziamento del welfare

Sempre con riferimento al nesso interventi necessari-risorse disponibili, l'emergenza COVID-19 ha anche messo in luce le fragilità – alcune note, altre meno – del sistema italiano di welfare,

²⁷ <https://www.ilsole24ore.com/art/gualtieri-entro-aprile-legge-delega-ok-riforma-entro-l-anno-ACZ1fZFB>

investendo drammaticamente almeno quattro settori: sanità, non autosufficienza e assistenza a lungo termine (long-term care, cfr. Pavolini in questo quaderno), tutela del reddito e lotta alla povertà (cfr. Natili; Corti e Madama in questo Quaderno), politiche di conciliazione e cura dei bambini.

Come ricordano i vari contributi in questo Quaderno, rispetto alle sfide determinatesi nella fase più dura della crisi e a quelle che verosimilmente dovranno essere affrontate nei prossimi mesi, è qui importante sottolineare un punto fondamentale. Il paradigma improntato a misure di austerità – che ha giustificato la drammatica riduzione della spesa sanitaria pro capite negli ultimi due decenni ed è stato spesso invocato per giustificare il limitato investimento nei settori tradizionalmente sottosviluppati del *welfare state* all’italiana (contrasto alla povertà, conciliazione, servizi per la prima infanzia) – non può più rappresentare un riferimento indiscutibile: servono risorse aggiuntive per modernizzare e irrobustire la capacità di risposta del sistema sanitario italiano – non solo per il trattamento delle patologie croniche, ma anche delle acuzie – per garantire un’equa distribuzione delle opportunità di vita a tutti i bambini – indipendentemente dal luogo o dalla famiglia di nascita – e a tutte le donne, oggi spesso costrette a una scelta tra famiglia e lavoro, oltre che assicurare servizi di cura adeguati alle persone non autosufficienti (si veda Pavolini nel presente Quaderno). Tutti questi settori sono tipicamente finanziati tramite il ricorso alla fiscalità generale, cui si chiede dunque un ulteriore sforzo secondo le linee indicate sopra.

Tali considerazioni sono in linea con quelle delineate – già prima dello scoppio dell’emergenza – in un contributo OCIS, secondo cui è vieppiù opportuno ridisegnare i meccanismi di finanziamento del *welfare state* italiano, con un maggiore contributo a carico della fiscalità generale sia a fini di sostenibilità ed *efficienza*, che di *efficacia* ed *equità* (Natili, Jessoula, Raitano e Pavolini 2019). Ciò è tanto più vero se si considerano due ulteriori aspetti. Primo, che anche in campo pensionistico, la rimodulazione delle misure necessaria ad ‘accompagnare’ le trasformazioni strutturali del mercato del lavoro (flessibilizzazione e digitalizzazione *in primis*), suggerisce di muovere verso un sistema a più elevata redistribuzione (in senso verticale, tra fasce di reddito) sia sul versante delle entrate - oggi ancora ampiamente contributive - sia su quello delle prestazioni con il superamento del rigido impianto determinato dal metodo di calcolo contributivo (Jessoula 2017; Raitano 2017; Jessoula e Raitano 2019; Jessoula e Raitano 2020). Secondo, è fondamentale riconoscere come l’Italia sia il paese che più di tutti (almeno nell’UE) sperimenta una robusta contraddizione: persistente stagnazione economica, difficoltà di finanza pubblica e perdita di competitività da un lato, elevata ricchezza privata dall’altro. In queste condizioni – e più generalmente in economie terziarizzate caratterizzate da modesti tassi di crescita – è oltremodo opportuno iniziare a rivedere i meccanismi di finanziamento dei sistemi di protezione sociale, spostando il prelievo dai fattori della produzione (lavoro e capitale) al patrimonio e alle rendite, come peraltro ripetutamente sollecitato dalle principali organizzazioni internazionali (si veda ad esempio, World Bank, 2014) e sovranazionali²⁸.

²⁸ Si vedano le Raccomandazioni specifiche per l’Italia inviate dal Consiglio Europeo negli anni recenti https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_it.

5. Conclusioni

L'emergenza sanitaria ha reso evidente la necessità di ripensare il patto sociale che regola la comunità politica italiana. Tale patto sociale deve essere rafforzato a partire da due principi – forse ovvi, ma mai enfatizzati a sufficienza – che sono l'equità e la giustizia sociale. Principi che devono portare a misure urgenti di sostegno al reddito, aiuti alle imprese particolarmente in difficoltà e di condivisione dei costi della ripresa da sostenere, in prima battuta, non attraverso altro debito bensì attraverso uno sforzo endogeno di solidarietà. In tempi rapidi, interventi strutturali quali la riforma fiscale e la revisione del finanziamento dello stato sociale devono porsi al centro dell'agenda politica. Tali linee di azione rappresentano il modo più efficace e socialmente sostenibile per superare l'emergenza e da essa trarre nuova linfa per rafforzare la coesione sociale e l'unità nazionale: entrambe necessarie, non solo generici auspici.

Bibliografia

Associazione Italiana *Private Banking* (AIPB)-CENSIS (2019), *Gli italiani e la ricchezza. Secondo Rapporto AIPB-CENSIS*, Roma.

Banca d'Italia (2020), *Considerazioni Finali del Governatore. Rapporto 2019*, Roma.

Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (2019), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2019*, Roma.

Corte dei Conti (2016), *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Corte dei Conti (2019), *Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma.

Demos & Pi (2020), *88° Atlante Politico-Giugno 2020*, Vicenza.

Forum Disuguaglianze Diversità, ASviS e Cristiano Gori (2020), *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani*, Roma.

ISTAT (2020), *Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021*, Roma.

Jessoula, M. (2017), 'La riforma delle pensioni Poletti-Renzi: un passo verso la soluzione del «trilemma» delle pensioni?', *Politiche Sociali*, n. 1. 2017, pp. 169-174.

Jessoula, M., Raitano, M. (a cura di) (2019), 'Le pensioni in Italia, oggi e domani', numero tematico 3.2019, *La Rivista delle Politiche Sociali*.

Jessoula, M., Raitano, M. (2020), 'Pensioni e disuguaglianze: una sfida complessa, l'equità necessaria', *Politiche Sociali*, n. 1. 2020, pp. 57-76.

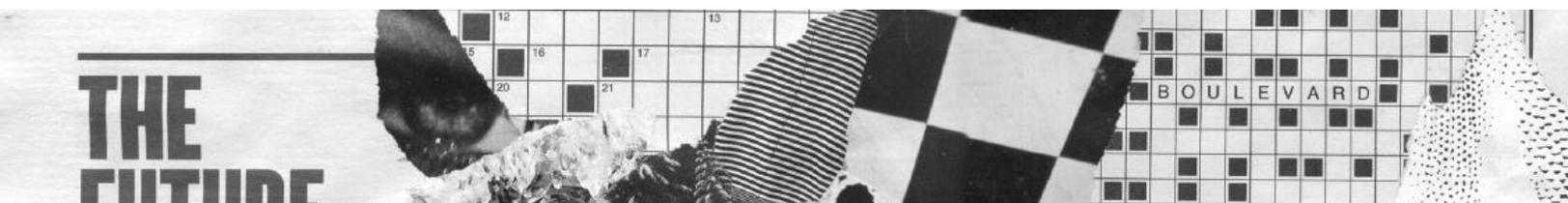
Natili, M., Jessoula, M., Raitano, M., Pavolini, E. (2019), "Come finanziare la protezione sociale? Le sfide per un welfare inclusivo e sostenibile", *Quaderni della coesione sociale*, 3/2019, Reggio Emilia.

Pavolini, E. (2020), "La sanità italiana di fronte al coronavirus", *Nota dell'Osservatorio per la Coesione e l'Inclusione Sociale*, 1/2020, Reggio Emilia.

Raitano, M. (2017), Poveri da giovani, poveri da anziani? Prospettive previdenziali e vantaggi della pensione di garanzia, *Social Cohesion Paper*, 1/2017, Reggio Emilia.

Tyson, J. (2014), *Reforming Tax Expenditures in Italy: What, Why, and How?*, IMF Working Paper 14/7, Washington, D.C.

World Bank (2014), *The inverting pyramid: demographic challenges to the pension systems in Europe and Central Asia*, The World Bank: Washington, D.C.



L' Osservatorio Coesione e l'Inclusione Sociale è
un progetto nato nell'ambito
del Festival **SOCIAL COHESION DAYS**

Promosso da *Fondazione Easy Care*
Via A. Gramsci 54/H - 42124 Reggio Emilia
Tel.: +39 0522 378622
Email: info@osservatoriocoesionesociale.it
Web: www.osservatoriocoesionesociale.eu

