

Scuola Normale Superiore

From the Selected Works of Mario Pianta

November, 2022

I DIVARI SUL LAVORO

Valeria Cirillo
Matteo Lucchese
Mario Pianta

il Mulino

4/22

Rivista trimestrale di cultura e di politica
Anno LXXI - Numero 520



L'Italia dei divari



RIVISTA IL MULINO
BOLOGNA, ANNO LXXI
04/2022

520

RIVISTA IL MULINO
L'ITALIA DEI DIVARI
A CURA DI
ROSSELLA GHIGI E MANUELA NALDINI

SOMMARIO

6 – 14

Rossella Ghigi e Manuela Naldini
UN PAESE SEMPRE
PIÙ DISEGUALE

15 – 30

Chiara Saraceno
DISEGUAGLIANZE
INSOSTENIBILI

31 – 40

Andrea Brandolini
PANDEMIA, RECESSIONE
E DISTRIBUZIONE DEI REDDITI

41 – 50

Massimo Baldini
IL RUOLO DELLE POLITICHE
REDISTRIBUTIVE DOPO LA
PANDEMIA

51 – 60

Ugo Ascoli
IL WELFARE FRA CRISI
PANDEMICA
E VECCHIE CRITICITÀ

61 – 69

Nazareno Panichella
DISEGUAGLIANZE
TERRITORIALI
E STRATIFICAZIONE SOCIALE

70 – 77

Daniela Del Boca
LE ASIMMETRIE DI GENERE
IN FAMIGLIA

78 – 86

Stefania Sabatinelli
LE DISPARITÀ NELL'ACCESSO
AI SERVIZI PER L'INFANZIA

87 – 95

Camilla Borgna
ed Emanuela Struffolino
UNA SCUOLA DISEGUALE

96 – 105

Alessandro Rosina
GLI SQUILIBRI GENERAZIONALI
DI UN PAESE CHE NON CRESCE

106 – 114

Paola Bonizzoni
DISEGUALI PER
CITTADINANZA, MIGRAZIONI
E MOBILITÀ

123 – 130

Marianna Filandri
OCCUPAZIONE, SMART
WORKING E LAVORO POVERO

140 – 147

Roberto Rizza
POLITICHE PER IL LAVORO E
DISEGUAGLIANZE DI GENERE

157 – 165

Fabio Massimo Lo Verde
CLASSI SOCIALI
E STILI DI CONSUMO

173 – 181

Sonia Paone
POLITICHE PER LA CASA
E DISEGUAGLIANZE
ABITATIVE

115 – 122

Valeria Cirillo, Matteo Lucchese
e Mario Pianta
I DIVARI SUL LAVORO

131 – 139

Azzurra Rinaldi
LE DONNE ITALIANE E IL
MERCATO DEL LAVORO

148 – 156

Giuseppe Costa e Michele Marra
I DIVARI NEL SOSTEGNO
ALLA SALUTE

166 – 172

Laura Sartori
I DIVARI DIGITALI

182 – 190

Raffaele Miniaci
e Paola Valbonesi
LA POVERTÀ ENERGETICA
IN ITALIA

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

LA CITAZIONE

Costituzione della Repubblica italiana
Principi fondamentali, Art. 3

UN PAESE SEMPRE PIÙ DISEGUALE

ROSSELLA GHIGI E
MANUELA NALDINI

«Non possiamo certo ignorare che vi è una condizione dei servizi pubblici essenziali, dalla scuola alla sanità, alle pensioni, alla casa, incompatibile con i livelli di crescita e con i bisogni del Paese e tale da mettere in forse i diritti elementari dei cittadini e doveri fondamentali di uno Stato democratico. Né possiamo dimenticare disuguaglianze e ingiustizie gravi, dalla disoccupazione (in particolare dei giovani), al Mezzogiorno, e carenze e minacce che toccano beni fondamentali come l'ambiente e la qualità della vita nei grandi centri urbani».

Con queste parole si rivolgeva ai colleghi nel proprio discorso di insediamento come presidente della Camera Nilde Iotti, prima donna nella storia della Repubblica italiana a ricoprire quell'incarico, eletta per la terza volta al primo scrutinio (N. Iotti, *Discorsi parlamentari, II. 1983-1998*, Camera dei deputati, p. 680). Era il 2 luglio 1987. I divari sociali che il nuovo Parlamento doveva affrontare erano tutti elencati in quel discorso: servizi di Welfare, scuola, lavoro e disoccupazione, squilibri territoriali, risorse naturali, contesti urbani.

A trentacinque anni di distanza, quei divari sono ancora sul piatto della bilancia di un nuovo Parlamento. Ma come sono cambiati e quale forma hanno oggi? Il numero monografico che avete tra le mani intende rispondere a questa domanda. E lo fa con la voce di esperte ed esperti di varie discipline, a cui abbiamo chiesto di fare un quadro degli squilibri vecchi e nuovi che segnano la società italiana. Particolare attenzione è stata dedicata agli effetti dell'epidemia da Covid-19 che, come sappiamo, ha ulteriormente aperto la forbice tra chi ha di più e chi ha di meno in molti ambiti.

Affrontare la questione dei divari che caratterizzano il nostro Paese non è facile perché, come ricorda Chiara Saraceno nell'articolo di apertura, si tratta di «una molteplicità di divari, talvolta sovrapposti». Il numero affronta questa molteplicità, offrendone una lettura intersezionale, che considera la disuguaglianza sociale in una prospettiva multidimensionale. Le nostre appartenenze sociali e il contesto in cui ci troviamo a vivere possono agire rinforzandosi reciprocamente. Ritrovarsi all'intersezione di più fattori di svantaggio sociale significa subirne gli effetti in maniera esponenziale.

I divari territoriali tra Nord e Sud, ad esempio, non sono determinati solo dalle diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza o per incidenza della povertà, ma si manifestano simultaneamente ad altri svantaggi, sovrapponendovisi e intrecciandovisi. I divari economici (e quelli storici di sviluppo economico) tra le regioni settentrionali e meridionali si associano a forti disparità in termini di dotazione di infrastrutture, di servizi di Welfare e di funzionamento complessivo della pubblica amministrazione a livello locale. Succede così che le disparità basate sulla posizione sociale, ma anche sul genere, l'età e la provenienza, in Italia più che altrove si incrocino producendo, a livello macro, un'accentuazione delle diseguaglianze nelle opportunità e, a livello micro, una serie di svantaggi nelle traiettorie biografiche e familiari che tendono a cumularsi nel corso della vita.

**Appartenenze sociali e contesti di vita possono
agire rinforzandosi a vicenda. Ritrovarsi all'intersezione
di più fattori di svantaggio significa subirne gli effetti
in maniera esponenziale**

Nascere in un piccolo paese del Sud dotato di poche infrastrutture e collocato in un'area interna, con scarsi servizi per la prima infanzia, in una famiglia monoreddito, con genitori che sono emigrati, significa avere più probabilità di sperimentare la povertà educativa prima e quella economica dopo rispetto a chi è cresciuto in una grande città del Nord i cui genitori (entrambi) lavorano. Ma uno sguardo intersezionale, a differenza di altri approcci (come la discriminazione multipla, per esempio) permette anche di cogliere le dimensioni in cui su specifici ambiti gli svantaggi possono andare in controtendenza. Nel caso della povertà educativa, nascere maschi e non femmine espone maggiormente al rischio di interrompere prima gli studi.

La pandemia prima e ora anche la crisi energetica hanno inciso e incidono sulla grande questione della disparità sociale, nonché sui divari territoriali, delle regioni e delle città che attraversano oggi il nostro Paese. Sono divari che vengono da lontano, di *longue durée*. Si tratta cioè di una questione strutturale. Non stupisce quindi leggere che l'Italia è entrata nell'emergenza sanitaria come uno dei Paesi in Europa con maggiori diseguaglianze.

Forse sorprende (e avvilisce) di più apprendere che tali divari strutturali esistono a causa delle (o nonostante le) politiche pubbliche. In effetti, la questione degli squilibri che caratterizzano il nostro Paese non è mai stata affrontata dai diversi governi che si sono succeduti finora. Le politiche pubbliche sono state carenti, spesso discutibili e comunque non in grado di dare risposte ai grandi nodi, economici e sociali, dell'Italia di cui parlava Nilde Iotti,

ormai trentacinque anni fa. Viceversa, l'Italia dei divari è essa stessa diventata parte integrante del problema, laddove si sono riconosciuti e premiati in base ai «meriti» i contesti e gli individui che già sono più avvantaggiati. Duole anche osservare che la questione della disegualianza sociale e della disparità territoriale tanto meno è entrata nella campagna elettorale delle elezioni appena concluse.

L'Italia è uno dei Paesi in Europa con maggiori disegualianze. Sorprende e avvilisce apprendere che tali divari esistono a causa, o nonostante, le politiche pubbliche

A partire dalla consapevolezza della natura strutturale dei divari in Italia, in questo numero abbiamo chiesto alle autrici e agli autori invitati (d'ora in poi e in tutto il numero si userà il maschile estensivo esclusivamente per esigenze di scorrevolezza della lettura) di offrire una prospettiva sui divari economici, sociali e culturali che già segnavano il nostro Paese prima della pandemia da Covid-19 e sull'impatto della stessa in termini di loro ulteriore aggravamento (o di una loro eventuale riduzione o cambiamento). Il proposito è presentare a chi legge un quadro il più possibile variegato sulle linee di continuità nella riproduzione delle disegualianze nel Paese, ma anche sulle proposte politiche che possano ridurle (a cominciare dal Pnrr). Trasversale a tutti i pezzi è uno sguardo che considera in primis quei *cleavages* che caratterizzano la storia della penisola. Per dirla con Daniela Del Boca e Alessandro Rosina in *Famiglie sole. Sopravvivere con un Welfare inefficiente* (Il Mulino, 2009):

«Siamo, in particolare, uno dei Paesi occidentali nei quali le donne lavorano di meno, le coppie fanno meno figli e la scelta di averne accresce di più il rischio di povertà. Questi aspetti di criticità possono essere ricondotti a tre grandi squilibri italiani, che possiamo sintetizzare con tre “G”: genere, generazionale e geografico. È difficile trovare un altro Paese sviluppato che presenti, nel complesso, disegualianze tra donne e uomini, iniquità nei rapporti generazionali e disparità territoriali comparabili a quelle osservate in Italia» (p. 11).

Tutti i contributi, nell'affrontare il proprio tema specifico, prendono in considerazione queste tre dimensioni dei divari, senza trascurare anche altre assi di differenziazione, come classe sociale o cittadinanza. Diversi mostrano che la pandemia (nonché la ripresa dell'inflazione degli ultimi mesi e la guerra) ha rafforzato le storiche divisioni che attraversano il Paese, talvolta anche creandone di nuove, per esempio tra chi ha potuto lavorare da casa e chi

no, tra chi ha avuto facile accesso al digitale e chi no. Ma non mancano alcune controtendenze significative.

Ad aprire è un saggio di Chiara Saraceno, che espone un quadro complessivo delle diseguaglianze del Paese, le sue vulnerabilità sociali e le lacune del Welfare che non permettono di colmarle. Il numero affronta per primo il tema delle diseguaglianze economiche, quelle legate al lavoro, al reddito e alle politiche redistributive, che incidono sia sulle dotazioni e sulle opportunità individuali e collettive, sia sulla distribuzione della ricchezza, offrendo un quadro delle diverse configurazioni che assumono oggi le diseguaglianze sociali (di reddito, di status, e dunque anche quelle legate al livello di povertà) e come esse vadano incrociate con altri fattori di differenziazione di genere, di generazione, di provenienze geografiche e di cittadinanza.

Il primo blocco è dedicato all'analisi della distribuzione e redistribuzione delle opportunità e della ricchezza (Brandolini; Baldini), e aiuta a capire perché l'Italia faccia fatica, a settant'anni dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria, ad uscire dal «regime» di povertà che da lungo tempo la contraddistingue, per basso tasso di occupazione femminile, per presenza consistente di *working poor*, per alta incidenza di povertà tra i minori e gli stranieri. Grazie all'importante ripresa delle politiche redistributive durante la pandemia (soprattutto grazie agli interventi attuati nel 2020 e nel 2021), si è riusciti a contenere l'allargamento delle diseguaglianze di reddito (ma non a contenere la povertà assoluta). Questo risultato importante non deve far dimenticare che l'Italia rimane uno dei Paesi in cui, prima e dopo la pandemia, le diseguaglianze restano tra le più profonde in confronto con gli altri Paesi avanzati.

La pandemia ha, d'altra parte, mostrato tutta la fragilità del nostro sistema di Welfare, a cominciare dalle sue disparità nella diffusione, dai servizi per la primissima infanzia fino ai servizi domiciliari e alle Residenze sanitarie assistite (Ascoli), disparità che emergono anzitutto a livello territoriale, ad esempio, in tema di offerta formativa e di spinta alla mobilità sul territorio (Panichella).

**La pandemia, l'inflazione e la guerra hanno rafforzato
e approfondito le storiche divisioni che attraversano il Paese,
e anzi ne hanno create di nuove**

Le diseguaglianze economiche, sociali e territoriali sono state attraversate e ulteriormente approfondite dalle preesistenti divisioni. Innanzitutto, di generazione e di genere, a cui è dedicato il secondo blocco di articoli. La chiusu-

ra prolungata della scuola, dei servizi e in particolare delle strutture dell'infanzia ha contribuito ad accrescere i divari tra uomini e donne in famiglia (Del Boca), perché le donne hanno dedicato più ore alle attività familiari, hanno utilizzato di più i congedi «straordinari», lavorato di più da remoto, ridotto il numero di ore dedicate al mercato. A indebolire la situazione contribuisce soprattutto lo strutturale scarso investimento politico, e delle politiche, nelle nuove generazioni, nelle loro opportunità di crescita e di pieno sviluppo dall'infanzia all'età adulta, sotto forma di mancato investimento nei servizi 0-3 (Sabatinelli) e nella scuola (Borgna e Struffolino), oltre che la bassa valorizzazione del loro specifico capitale umano nel sistema produttivo e nella rete nazionale di protezione sociale, approfondendo i divari generazionali e demografici (Rosina) per il mancato rinnovo generazionale, per l'ulteriore indebolimento dei giovani nel mondo del lavoro, per i bassi salari e la scarsa qualità del lavoro. Gli svantaggi nelle opportunità di crescita e di sviluppo delle capacità si cumulano durante le fasi della vita, dall'infanzia al momento della ricerca di lavoro, fino al sommarsi delle difficoltà per chi, pur essendo nato nel nostro Paese, non vive in un contesto che sia dotato di politiche di integrazione e non si vede riconosciuta la cittadinanza italiana (Bonizzoni).

Le contromisure alla pandemia prese dal governo italiano, d'altra parte, hanno consentito di proteggere soprattutto chi aveva già un lavoro a tempo indeterminato, mentre chi cercava lavoro o aveva contratti a termine (in particolare i giovani) ha incontrato più difficoltà sia a trovare un impiego sia a mantenerlo. Al tema del lavoro è dedicato un terzo blocco di contributi. Alcuni (Cirillo, Lucchese e Pianta; Filandri) mostrano che la pandemia ha avuto un effetto moltiplicatore sulle disegualianze economiche e sociali, a cominciare da quelle che intercorrono tra chi gode di un contratto a tempo indeterminato e chi no: la crisi che ne è seguita ha mostrato in tutta la sua violenza l'importanza della sicurezza di un lavoro, di un salario garantito e delle tutele sul lavoro. Anche la nota sottorappresentazione femminile nel mondo del lavoro e la sovrarappresentazione delle donne nei lavori «non-standard» si è accentuata con la pandemia. Va precisato che la natura pervasiva in Italia della disparità di genere nel mercato del lavoro (Rinaldi) e in famiglia va ricercata anche nella mancanza di politiche di pari opportunità e di riequilibrio di genere nella distribuzione della cura, oltre che di sufficienti politiche (attive) del lavoro (Rizza).

Ma oltre che nelle condizioni strutturali che segnano le biografie, i divari del Paese si sentono anche nella vita quotidiana: a questi è dedicato l'ultimo blocco di contributi. I divari nel sostegno alla salute, spesso legati a una disomogenea qualità dei servizi offerti tra le regioni e i territori, sono anch'essi esplosi nel corso degli ultimi due anni. Lo scenario messo a nudo dalla pan-

demia ha collocato al primo posto tra le criticità del nostro Servizio sanitario l'insufficiente attenzione alle problematiche dei grandi anziani, della disabilità e cronicizzazione di molte malattie (Costa e Marra). Nella vita quotidiana delle famiglie, i divari nei consumi (Lo Verde), nell'uso e nel godimento di uno spazio abitativo sufficiente e sicuro (Paone) e nell'utilizzo delle tecnologie digitali (Sartori) hanno subito un andamento talvolta altalenante, riflettendo divisioni di carattere socio-culturale che contraddistinguono la popolazione italiana anche a livello comparato. Di sicuro, la crisi energetica attuale provocata dalla pandemia e l'aumento dei prezzi delle risorse energetiche rischiano di far cadere sotto la soglia della povertà energetica molte famiglie (Miniaci e Valbonesi).

Questi sono i principali divari che attraversano il Paese: rappresentano spesso l'esito di disparità di lunga durata, certo, ma rinnovate e non di rado esacerbate dalla pandemia. Disparità che, in una prospettiva intersezionale, non si presentano separatamente. Scopriremo così, ad esempio, che tra le famiglie in povertà energetica sono sovrarappresentate quelle con un componente disabile, perché spesso la disabilità è associata a una minore partecipazione al mercato del lavoro ma anche a maggiori necessità di consumi energetici. O che, tra i migranti, sono state le donne e i giovani ad avere pagato di più i costi della crisi e che sono state le famiglie straniere con figli minori ad aver visto aumentare esponenzialmente le probabilità di cadere in una condizione di povertà assoluta. E così via.

**La formula del «meno imposte e più trasferimenti»
non funziona per ridurre le diseguaglianze, che invece
necessitano di politiche redistributive coraggiose
e di riforme contro i nuovi rischi sociali**

Va d'altra parte osservato come tra gli effetti della pandemia si registrino alcune interessanti controtendenze. La mortalità e le misure di confinamento, ad esempio, hanno mostrato una direzione diversa con il Sud meno colpito del Nord, almeno a prima vista, anche se vedremo meglio a quali condizioni (Costa e Marra). Rispetto al dualismo storico tra Nord e Sud, che rimane senz'altro rilevante, i saggi contenuti nel volume mostrano come i divari abbiano assunto forme nuove. Anche al Nord, ad esempio, è cresciuto il peso dei contratti a tempo determinato e dunque la presenza di molti lavoratori «non-standard» poco protetti (Cirillo, Lucchese e Pianta). E si profilano all'orizzonte nuovi confini nelle disparità territoriali, a cominciare da quelli non solo tra regioni, tra zona urbana e campagna, tra aree centrali (o poli) e aree

marginali. Né del tutto chiaro appare ad oggi l'effetto delle nuove fratture territoriali sulla riproduzione delle diseguaglianze sociali e sulle nuove forme di mobilità geografica interna (Panichella).

Il nostro proposito, nel curare il numero, è stato quello di offrire a chi legge un quadro il più possibile variegato su linee di continuità (o di rottura) nella riproduzione delle diseguaglianze nel Paese, ma anche di ragionare su proposte politiche che possano contenerle. Da questo punto di vista, il numero abbonda di suggerimenti per ridurre i divari e incanalare al meglio le risorse in un'ottica post-emergenziale.

L'idea che percorre i contributi è che lo stesso Pnrr non vada ridotto a un enorme trasferimento di denaro dall'Europa, ma vada considerato un incentivo concreto alla realizzazione di riforme strutturali in settori fondamentali, come il lavoro, la giustizia, il fisco, la scuola, i servizi per l'infanzia ecc. La formula del «meno imposte e più trasferimenti» non funziona per ridurre le diseguaglianze, che invece necessitano di politiche redistributive coraggiose e di riforme contro i nuovi rischi sociali.

Non è possibile affrontare seriamente la scarsità dell'occupazione in termini di «quantità di lavoro» (più opportunità occupazionali) senza considerare anche la «qualità del lavoro» (occupazioni ben retribuite e stabili). In questa direzione va rafforzato il nostro sistema di protezione del reddito, riducendone la frammentazione in direzione di una maggiore universalità; vanno, per esempio, colmate carenze in termini di copertura, agilità amministrativa, di completezza delle basi informative e rapidità di intervento dello stesso sistema. È necessario sostenere e aumentare l'occupazione femminile; garantire il numero e la qualità dei servizi per l'infanzia accessibili in tutto il Paese, anche formando adeguatamente il personale che vi lavora per facilitarne la realizzazione; non solo per sostenere l'occupazione femminile, ma anche per sostenere le pari opportunità nel processo di crescita e di sviluppo e contrastare la povertà educativa.

**Per contrastare problemi strutturali e di lunga durata
come quelli dell'Italia dei divari è necessario un approccio
altrettanto strutturale e di lunga durata**

In tale direzione, l'investimento nelle nuove generazioni significa anche maggiore qualificazione dei giovani fino all'università, anche attraverso il rafforzamento del sistema scolastico e il contrasto della dispersione, specie dei ragazzi di origine straniera. È auspicabile un congedo di paternità obbligatorio più lungo e in alternanza a quello della madre per riequilibrare il carico di lavoro delle donne (tanto a casa quanto nel mondo del lavoro) e per aiutare il

cambiamento delle norme di genere in direzione di una maggiore parità. Bisogna regolamentare e introdurre tutele per le nuove forme di lavoro, specie quello su piattaforma digitale. Affinare le politiche attive per i giovani e per le donne, inserendole in una strategia politica che sappia sintonizzarsi con le loro capacità di partecipazione sociale ed economica.

E ancora, realizzare politiche di conciliazione intervenendo sul lavoro, ma non soltanto (ad esempio sul calendario scolastico), e supportare l'imprenditoria delle donne. Contrastare la povertà salariale e i nuovi rischi sociali, con meno spesa passiva e più investimento sul capitale umano, la formazione professionale, sui servizi per gli anziani. Considerare il divario Nord-Sud ma anche altre fratture territoriali che dividono il Paese. Evitare di schiacciare le politiche abitative solo sulle misure di sostegno al comparto edilizio, ma adottare una visione dell'abitare nel suo complesso, non riducibile alla proprietà di un immobile o meno. Conoscere meglio la povertà energetica mettendo a sistema i dati già disponibili e raccogliendone di nuovi per agire sulle politiche tariffarie, abitative, di efficientamento energetico e di decarbonizzazione, coniugando efficienza ed equità.

Queste e altre sono le proposte che verranno avanzate nelle pagine seguenti. Nel complesso, si mostrerà, dati alla mano, che per contrastare problemi strutturali e di lunga durata come quelli dell'Italia dei divari è necessario un approccio altrettanto strutturale e di lunga durata. Perché, come concludeva Nilde Iotti nel suo discorso al Parlamento di quel 2 luglio 1987, «dalle scelte che il Parlamento farà, dalle priorità che fisserà, dai temi che deciderà di affrontare, dipenderà la sua capacità di rispondere ai bisogni, ai valori, ai sentimenti reali del nostro popolo».

ROSSELLA GHIGI è professoressa associata in Sociologia presso il Dipartimento di Scienze dell'Educazione «G.M. Bertin» dell'Università di Bologna. Con Il Mulino ha pubblicato, fra l'altro, *Fare la differenza. Educazione di genere dalla prima infanzia all'età adulta* (2019), *Corpo, genere e società* (con R. Sassatelli, 2018), *Per piacere. Storia culturale della chirurgia estetica* (2008). Fa parte del Comitato di direzione di questa rivista, per il cui sito web cura la rubrica «Calendario civile».

MANUELA NALDINI è professoressa ordinaria di Sociologia della famiglia nel Dipartimento di Culture, politiche e società dell'Università di Torino e *fellowship* al Collegio Carlo Alberto di Torino. Tra le sue pubblicazioni con Il Mulino, *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni* (con C. Saraceno, 2011), *Sociologia della famiglia* (con C. Saraceno, nuova ed. 2021). Socia dell'Associazione di cultura e politica «il Mulino», fa parte del Comitato di direzione di questa rivista.

DISEGUAGLIANZE INSOSTENIBILI

CHIARA
SARACENO

L'ITALIA È CARATTERIZZATA DA UNA MOLTEPLICITÀ DI DIVARI, talvolta sovrapposti. Divari che troppo spesso si tramutano in veri e propri destini, mettendo in discussione lo stesso principio democratico, ma che costituiscono anche un vincolo allo sviluppo. Divari territoriali non solo a livello economico, ma nel personale politico, nel funzionamento delle pubbliche amministrazioni e nell'offerta di beni pubblici sono una caratteristica di lungo periodo della storia e della società italiana, che disegnano strutture di opportunità individuali e collettive e modalità di cittadinanza di fatto anche molto diverse nelle varie aree del Paese, accentuando altre forme di diseguaglianza.

Accade così che non solo il Mezzogiorno sia mediamente più povero del Centro Nord, ma che le diseguaglianze economiche al suo interno siano anche maggiori. Se gli stranieri in tutto il Paese sono più poveri e hanno meno opportunità degli autoctoni, il divario tra questi ultimi e gli stranieri è maggiore al Sud. Lo stesso vale per le diseguaglianze di genere, ma anche per quelle tra bambine e bambini e tra adolescenti. La povertà educativa è più diffusa nel Sud del Paese, così come lo è la dispersione scolastica. Anche per questo, non solo per le caratteristiche di un mercato del lavoro più asfittico, il fenomeno dei Neet (*Not in education, employment or training*) è più diffuso nelle regioni meridionali.

MOLTEPLICITÀ E SOVRAPPOSIZIONE DEI DIVARI: UN DATO STRUTTURALE

La pandemia prima e la recessione ora hanno inciso e incidono quindi su una situazione caratterizzata da forti diseguaglianze che sembrano avere un carattere strutturale, mai sistematicamente affrontate nelle diverse agende politiche che si sono via via succedute e pressoché assenti nei programmi e nella campagna elettorale di questa estate. Diseguaglianze in parte accentuate (in particolare quelle territoriale e tra le generazioni, a sfavore dei più giovani, su cui interviene nel merito in questo stesso volume Alessandro Rosina) dalla doppia crisi finanziaria del 2008 e 2011. La pandemia e la recessione, oltre ad averle fatte emergere, rendendo insostenibili senza adeguate forme di protezione le situazioni di maggiore svantaggio, hanno anche prodotto nuove forme di diseguaglianza - *in primis* tra chi può lavorare a distanza e chi no - e di vulnerabilità, specie tra i lavoratori autonomi e i lavoratori nel terziario dei servizi.

Le politiche messe in atto durante la pandemia ne hanno in parte contenuto gli effetti negativi, specie per quanto riguarda il reddito, meno per la ricchezza. Non sono riuscite tuttavia a ridurre le diseguaglianze preesistenti e a contrastare l'emergere di nuove. La ripresa dell'inflazione e l'aumento dei costi dell'energia all'ombra del conflitto russo-ucraino hanno inoltre modificato sia l'intensità, sia la forma della ripresa. La crisi politica innescatasi con la caduta del governo Draghi, oltre a segnare una battuta d'arresto su questioni che la pandemia e i suoi effetti avevano introdotto nell'agenda politica - salario minimo, superamento della frammentazione degli ammortizzatori sociali, contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica - rafforza i dubbi sulla effettiva attuazione del Pnrr e sulla capacità delle misure che esso contiene di contrastare le diseguaglianze, a partire da quelle indicate nei tre assi trasversali: di generazione, di genere e territoriale.

I divari territoriali, non solo a livello economico, sono una caratteristica di lungo periodo della storia e della società italiana

In questo saggio ripercorrerò sinteticamente alcune delle diseguaglianze la cui sostenibilità sociale appare più difficile negli anni a venire se non adeguatamente contrastate e compensate: insieme ad altre, sono affrontate più dettagliatamente nei contributi di questo numero del «Mulino».

VECCHIE E NUOVE DISEGUAGLIANZE NEL MERCATO DEL LAVORO

La pandemia, con i successivi lockdown più o meno selettivi, ha creato una inattesa diseguaglianza tra chi poteva non perdere reddito e lavoro prestando la sua opera a distanza e chi a causa delle mansioni che svolgeva non aveva questa opzione e ha dovuto, a seconda del settore, vuoi fermarsi, vuoi correre il rischio del contagio. La classica distinzione tra lavoro manuale e non manuale è tornata in primo piano con la mediazione del digitale, trasformandosi almeno in parte nella distinzione tra mestieri che richiedono di essere svolti in presenza e mestieri che invece possono essere svolti anche a distanza. Nel primo gruppo ci sono certo anche molti lavori intellettuali ad alta specializzazione, *in primis* le professioni sanitarie, le professioni artistiche, alcune libere professioni. Ma ci sono soprattutto molti lavori a bassa qualifica: dall'operaio alla badante, dalla commessa all'addetto alla logistica, dalla barista al cameriere, passando per il rider.

Chi aveva una occupazione che si può svolgere solo in presenza, a seconda che il settore fosse o meno tra quelli definiti essenziali, è stato esposto talvolta al rischio del contagio, talaltra a quello di sospendere il lavoro, per-

dendo il reddito se non il lavoro stesso, in misura molto maggiore rispetto a chi, invece, ha potuto continuare a lavorare a distanza. Il *Rapporto annuale* della Banca d'Italia del 2020 stimava che nel quintile di reddito più fragile era concentrata la quota maggiore (circa il 90%) di occupati in mansioni meno adatte ad essere riconvertite in lavoro a distanza (si vedano in questo stesso volume il saggio di Valeria Cirillo, Matteo Lucchese e Mario Pianta e quello di Massimo Baldini).

Inoltre, analogamente a quanto era avvenuto con la crisi finanziaria iniziata nel 2008, se i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato sono stati protetti dalla perdita del lavoro dal ricorso alla cassa integrazione, estesa in deroga anche alle piccole imprese, e dal blocco dei licenziamenti, ciò non è stato vero per coloro che avevano un contratto a termine. Molte piccole e piccolissime imprese nel settore dei servizi (bar, ristoranti, palestre, negozi) hanno dovuto chiudere e spesso non hanno più riaperto, come mostrano le molte serrande ancora abbassate. Il lavoro autonomo, già in declino da alcuni anni, ha accelerato ulteriormente la contrazione ed è l'unica tipologia occupazionale che non mostra una ripresa neppure nel 2022.

La ripresa c'è stata invece per il lavoro dipendente, anche se prevalentemente nella forma del tempo determinato e nel part time involontario, sia tra le donne sia tra gli uomini, accentuando un fenomeno già in atto da qualche anno e, soprattutto, dalla crisi finanziaria del 2008. Come ha osservato Andrea Brandolini (*Il lavoro prima e dopo il Covid 19*, «Nuova Atlantide», n. 3/2021), all'inizio del secolo «solo» un terzo delle donne che lavorava part time dichiarava di farlo non per scelta, ma per mancanza di opportunità a tempo pieno. Nel 2021 questa condizione riguardava la metà. Tra gli uomini che lavorano part time, notoriamente meno numerosi anche se più frequentemente costretti dalla mancanza di alternative, contestualmente all'aumento numerico è cresciuta la quota di coloro che lo fanno per mancanza di alternative, salita nello stesso periodo da poco meno della metà al 60%. Nonostante un significativo aumento di contratti a tempo indeterminato nel secondo trimestre 2022, non sono ancora stati recuperati i livelli del 2019 e soprattutto del 2008.

Secondo la classificazione adottata dall'Istat nel *Rapporto annuale 2022*, nel 2021 solo il 59,5% degli occupati poteva essere classificato come «standard» (a tempo indeterminato e pieno), mentre il restante 40,5% si suddivideva tra il 18,8% di lavoratori «quasi standard», il 18,1% di lavoratori vulnerabili, perché a tempo determinato, con contratti di collaborazione o in part time involontario. Il 3,6% includeva lavoratori doppiamente vulnerabili, perché insieme a tempo determinato e parziale. Il rischio di essere un lavoratore «non standard» è particolarmente elevato tra i giovani di ambo i sessi, le donne di ogni età, gli stranieri e chi vive nel Mezzogiorno. Aumenta significativa-

mente quando l'essere donna si combina con un altro fattore di vulnerabilità. Ad esempio, la quota di lavoratrici non standard raggiunge il 47,2% tra le donne giovani (a fronte del già elevato 34,4% dei coetanei), il 36,9% tra le residenti nel Mezzogiorno (a fronte del 22,9% degli uomini della stessa ripartizione), il 36,6% tra le donne che hanno conseguito al massimo la licenza media (a fronte del 19,4% degli uomini con lo stesso livello di istruzione). Arriva al 41,8% tra le straniere (rispetto al 28,8% tra gli stranieri).

Secondo i dati Istat, il divario retributivo tra occupati dipendenti standard a tempo pieno e occupati non standard sfiora il 30% nel caso dei dipendenti a termine a tempo pieno, oltrepassa il 50% per quelli a tempo indeterminato, mentre supera il 60% per quelli a tempo parziale e a termine. Questi differenziali sono dovuti, essenzialmente, non tanto a divari nelle paghe orarie quanto nell'intensità lavorativa, ossia nel numero di ore lavorate nel corso del mese e dell'anno. Ciò segnala come l'introduzione di un salario minimo, pur necessaria, non sia sufficiente a evitare il lavoro povero, se non si interviene anche a contrastare la precarietà e il part time involontario (si veda il saggio di Marianna Filandri in questo stesso volume).

I lavoratori non standard, secondo la definizione Istat, sono particolarmente presenti tra le professioni non qualificate (come addetti alle consegne, lavapiatti, addetti alle pulizie di esercizi commerciali, collaboratori domestici, braccianti agricoli) e tra gli addetti a commercio e servizi (in particolare commesse, addetti alla ristorazione, babysitter e badanti), dando luogo a una combinazione di bassi salari, insicurezza lavorativa e scarsità o assenza di protezioni. Ad esempio, per una colf o una badante è molto difficile avere accesso alla piena indennità di maternità se non ha una storia consistente di rapporti di lavoro regolari a tempo pieno.

Tuttavia, anche in alcune professioni intellettuali o creative (ricercatori universitari, archeologi, insegnanti, giornalisti, coreografi, ballerini, attori, attrezzisti ecc.) il lavoratore non standard è abbastanza diffuso, vuoi nella forma di contratti a tempo, vuoi con la formula della consulenza, con o senza obbligo di partita Iva.

Se non si interviene a contrastare la precarietà e il part time involontario, l'introduzione di un salario minimo non sarà sufficiente a evitare il lavoro povero

Le occupazioni non standard presentano un rischio più elevato di quelle standard di rivelarsi occupazioni povere, dal punto di vista non solo qualitativo ma anche della remunerazione: a causa di compensi orari troppo bassi, o di limitazioni del tempo lavorato, o di entrambi i fenomeni. Secondo i dati

del già citato *Rapporto annuale 2022* dell'Istat, più di 4 milioni di persone non arrivano a guadagnare 12 mila euro lordi all'anno. È vero che non vi è totale coincidenza tra «lavoro povero» e «lavoratori poveri». La seconda condizione, infatti, è mediata dalla situazione familiare che, a seconda del numero dei percettori di reddito e dei consumatori familiari, può compensare redditi scarsi o viceversa rendere insufficienti redditi modesti, ma individualmente adeguati (si veda in proposito la *Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure in contrasto alla povertà relativa in Italia, 2021* e il cap. V di C. Saraceno, D. Benassi ed E. Morlicchio, *La povertà in Italia*, Il Mulino, 2022). L'avere un lavoro povero espone ad alti rischi di povertà quando è l'unico presente in famiglia. Gli occupati e le occupate in queste situazioni durante la pandemia sono stati particolarmente esposti al rischio di mancanza di lavoro, un rischio rispetto al quale erano debolmente o per nulla protetti.

Come mostra, tra gli altri, un saggio di Andrea Brandolini (*Epidemia di Covid 19 e diseguaglianze sociali in Italia*, «Politiche sociali», n. 2/2022), le misure via via messe in campo dal governo hanno progressivamente esteso la rete di protezione, dalla perdita di lavoro (come nel caso della cassa integrazione e del divieto di licenziamento) alla perdita di reddito, tramite i vari bonus temporanei - il Reddito di cittadinanza (Rdc) che era stato introdotto da pochi mesi e, in ultima istanza, il Rem, Reddito di emergenza, che lo ha temporaneamente affiancato e ne ha, sempre solo temporaneamente, compensato le falle (ad esempio nei confronti degli stranieri). L'esperienza del Rem non è servita a indurre a rivedere le rigidità delle regole di accesso al Rdc.

Viceversa l'esperienza del dover far fronte a molte e diverse categorie di non protetti dagli ammortizzatori sociali tradizionali, gestita nell'immediato in modo frammentato e categoriale, ha favorito la ripresa del dibattito sulla riforma degli ammortizzatori sociali in direzione più universalistica (in corso con alterne vicende da una decina d'anni). La fine del governo Draghi, tuttavia, ha interrotto ancora una volta il processo iniziato.

La diffusione del lavoro povero non interroga solo l'adeguatezza e l'equità dei sistemi di protezione sociale. Interroga anche la sostenibilità economica e sociale di un sistema che produce e riproduce lavoratori marginali. Un tema trascurato, quando non assente, nel dibattito elettorale e nei programmi dei partiti, non solo della coalizione di destra.

DISEGUAGLIANZE DI GENERE E TRA DONNE

Stante la loro concentrazione nelle occupazioni non standard e nei settori più danneggiati dalle chiusure allo scopo di contenere la pandemia, i giovani e le donne sono stati i più colpiti sul piano della perdita del lavoro. Mentre per i giovani questo è un fenomeno non solo simile a quanto avvenuto in altri Paesi, ma anche a quanto avvenuto in Italia a seguito della crisi finanziaria del

2008, per le donne si è trattato di un fenomeno specifico della crisi pandemica, e anche particolarmente accentuato laddove in altri Paesi la perdita occupazionale è stata più omogenea nei due sessi. In un Paese caratterizzato da un tasso di occupazione femminile tra i più bassi delle economie avanzate, ciò ha portato a un allargamento del gap sia con gli uomini, sia con gli altri Paesi con cui pure spesso l'Italia si confronta, come Spagna, Francia e Germania (rispetto ai quali a fine 2020 il tasso di occupazione femminile italiano era inferiore rispettivamente di 7, 15 e 20 punti percentuali). A fine 2021 i livelli, pur bassi, del 2019 non erano stati ancora recuperati. Nonostante le donne, insieme ai giovani, abbiano avuto un recupero decisamente più rapido rispetto agli uomini, sia pure con il forte contributo di occupazioni a termine e/o a part time involontario, in media d'anno sono rimaste ancora sotto la soglia del 50%. Solo nel secondo trimestre 2022 quella soglia è stata superata.

La diffusione del lavoro povero interroga i sistemi di protezione sociale, ma anche la sostenibilità economica e sociale di un sistema che produce lavoratori marginali

Occupazioni precarie, interrotte, a tempo parziale, insieme a discriminazioni salariali nell'attribuzione delle mansioni e nella progressione di carriera e insieme al permanere di una divisione del lavoro familiare asimmetrica tra uomini e donne, si traducono anche in pensioni povere per molte donne, che pure hanno una storia di lavoro per il mercato. Come ha documentato anche l'ultimo *Rapporto annuale Inps*, le pensioni delle donne sono in media inferiori a quelle degli uomini, anche considerando solo quelle occupazionali, a esclusione delle pensioni di reversibilità.

Gli effetti della pandemia non hanno solo confermato, e in alcuni casi rafforzato, le diseguaglianze di genere nel mercato del lavoro, e in parte anche in famiglia (si vedano in questo stesso volume i contributi di Azzurra Rinaldi, Daniela Del Boca e Roberto Rizza): hanno anche rafforzato le diseguaglianze tra le donne in base al livello di istruzione e al ruolo familiare. Che le donne ad alta istruzione siano occupate in misura superiore di quelle a bassa istruzione e lo rimangano più facilmente anche quando hanno figli è un fenomeno consolidato da diversi anni in Italia, come ho da ultimo documentato in un saggio insieme a Manuela Naldini (Cfr. *Changes in the Italian Work-family System and the Role of Social Policies in the Last Forty Years*, «Stato e mercato», n. 1/2022). La pandemia, tuttavia, ha ulteriormente accentuato sia le differenze tra madri e non madri, sia quelle tra madri lavoratrici più e meno istruite. Nel secondo caso, le differenze sono emerse non solo nei tassi di occupazione e nella diversa possibilità di lavorare a distanza, ma anche nell'u-

utilizzo degli strumenti messi a disposizione dei genitori lavoratori di figli piccoli durante i periodi di lockdown.

È sempre l'Inps a documentare che non solo questi strumenti - congedo compensato al 50% e voucher per babysitter - sono stati utilizzati nella stragrande maggioranza (nel caso del congedo quasi la totalità) dalle madri e non dai padri. Essi sono stati anche utilizzati diversamente dalle donne in base al loro livello di istruzione, quindi verosimilmente del tipo di occupazione. Il congedo, infatti, è stato utilizzato in maggioranza da madri a bassa istruzione, che quindi hanno perso reddito (e contributi), mentre il voucher baby-sitter è stato utilizzato in prevalenza dalle donne a istruzione più alta, che hanno quindi mantenuto la continuità lavorativa e reddituale.

Il basso tasso di occupazione femminile, specie tra le madri a bassa istruzione e con una accentuazione nel Mezzogiorno, è una delle cause della diffusione del fenomeno delle famiglie di lavoratori poveri, ossia di famiglie che sono povere nonostante ci sia almeno un lavoratore, e della comparativamente alta incidenza della povertà assoluta tra i minorenni e i giovani fino a 24 anni. Questo fenomeno, come argomentato nel citato volume *La povertà in Italia*, costituisce uno dei tratti caratteristici del regime di povertà italiano. Un solo reddito modesto, ma adeguato a una coppia senza figli, o con uno-due figli, può diventare insufficiente quando un figlio in più produce uno squilibrio nel bilancio familiare, oltre ad aumentare il lavoro familiare. Se poi quell'unico reddito è parziale o è precario, il rischio è ancora maggiore. Una stima effettuata su dati di qualche anno fa mostrava come l'incidenza della povertà, sia relativa sia assoluta, tra i minorenni si riducesse di quasi due terzi se in famiglia c'erano almeno due occupati. Non va, tuttavia, trascurato il fatto che anche la presenza di due occupati non salvaguarda dalla povertà assoluta, se lo sono in modo precario e con basse qualifiche.

L'introduzione dell'assegno unico universale nella seconda metà del 2021 potrebbe certamente ridurre il rischio di povertà nelle famiglie a reddito modesto, specie in quelle che fino ad allora erano escluse dall'assegno al nucleo familiare, vuoi perché avevano una prevalenza di reddito da lavoro autonomo, vuoi perché tutti i componenti adulti della famiglia erano disoccupati di lungo periodo. Ma il disegno dell'assegno, il cui importo è legato all'Isee, di fatto scoraggia la presenza di un secondo percettore di reddito, proprio nelle famiglie, specie se numerose, a reddito più modesto, lasciando le vulnerabili in caso di perdita dell'occupazione dell'unico percettore, o di rottura coniugale. Questo rischio è scarsamente contrastato dal modesto aumento dell'assegno (20 euro mensili, nel caso in cui entrambi i genitori siano occupati), se l'Isee familiare è modesto.

DISEGUAGLIANZE DI REDDITO E RICCHEZZA: DA UNA CRISI ALL'ALTRA

Come già detto, sembra che gli interventi redistributivi attuati nel corso del 2020 e 2021 abbiano contenuto l'allargamento delle diseguaglianze di reddito, anche se non sono riusciti a contenere l'aumento, prima, e la stabilizzazione, poi, della povertà assoluta (si veda in questo stesso volume il saggio di Massimo Baldini). Questa, infatti, già fortemente e sistematicamente aumentata dal 2011 - a seguito della doppia crisi finanziaria - e subendo solo una piccola flessione nel 2019, ha raggiunto nel biennio della pandemia i livelli più alti da che è stimata, colpendo in particolare i minorenni, i giovani e le loro famiglie nonché le famiglie di stranieri. Rispetto al 2005, quando il fenomeno coinvolgeva poco più di 800 mila famiglie, nel 2020 la povertà assoluta è più che raddoppiata, senza diminuire nel 2021, arrivando a interessare 1 milione 960 mila famiglie (il 7,5% del totale, rispetto al 3,6% del 2005). Peraltro, proprio per effetto delle misure redistributive messe in atto, in proporzione l'aumento dovuto alla pandemia è stato minore di quello dovuto alla crisi finanziaria.

Stante la maggiore incidenza della povertà nelle famiglie numerose, nel caso degli individui l'aumento è stato ancora maggiore, quasi triplicandone il numero, da 1,9 a 5,6 milioni (il 9,4% rispetto al 3,3 del 2005). Si è anche consolidato un cambiamento nei profili di povertà, già iniziato nella seconda metà degli anni Novanta, ma accentuato nel nuovo secolo e in particolare con le due crisi - finanziaria e pandemica: a fronte del permanere di una forte concentrazione territoriale della povertà (nel Mezzogiorno) e in famiglie dove nessuno è in condizione professionale, emergono le famiglie di lavoratori povere, specie, anche se non esclusivamente, tra le famiglie con persona di riferimento operaia o assimilata, e le famiglie di stranieri, dove la povertà familiare, nonostante vi sia almeno un occupato, è particolarmente diffusa stante la concentrazione degli stranieri nelle occupazioni a più basso reddito, meno qualificate e spesso precarie. Soprattutto, si consolida lo scambio di posizione tra minorenni e anziani come soggetti più vulnerabili alla povertà, con gli anziani che sono diventati il gruppo di età meno a rischio, laddove i minorenni e i giovani fino a 24 anni sono quelli più a rischio.

I minorenni e i giovani fino a 24 anni sono diventati i soggetti più vulnerabili alla povertà, mentre gli anziani sono diventati il gruppo di età meno a rischio

Il dato della sostanziale stabilità delle diseguaglianze nei redditi nel periodo critico della pandemia è confermato e persino rafforzato dalla rinnovata e ampliata indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (*Indagi-*

ne sui bilanci delle famiglie, 22.07.2022), che prende in considerazione gli anni 2016-2020. Il carattere redistributivo delle politiche messe in campo, infatti, ha consentito di non interrompere una stabilità nell'indice di Gini che risale almeno al 2016 (si vedano in questo stesso volume i saggi di Andrea Brandolini e di Massimo Baldini). Anche se all'interno di essa vi è stato, a causa della pandemia e delle politiche redistributive, un rimescolamento degli individui e delle famiglie che si trovano a occupare le diverse posizioni nella scala dei redditi.

La stessa indagine, peraltro, segnala come, a fronte di una stabilità nella diseguaglianza dei redditi, si sia ampliato il divario tra la ricchezza netta media e quella mediana. L'indice di Gini della ricchezza netta familiare è cresciuto di 3 punti percentuali dal 2016 al 2020. Per quanto riguarda il 2020 e l'effetto della pandemia, l'aumento del divario nella ricchezza potrebbe essere in parte la conseguenza del fatto che, mentre chi perdeva il lavoro e/o quote di reddito a causa dei lockdown poteva essere costretto sia a consumare i risparmi sia a indebitarsi (un fenomeno che anche Banca d'Italia rileva in aumento), chi non ha perso né lavoro né reddito è stato «costretto» a risparmiare dalla impossibilità di effettuare molti consumi (viaggi, ristoranti ecc.); quindi ha accumulato ricchezza.

L'IMPATTO DELLA CRISI ENERGETICA

Se le varie misure di sostegno al reddito hanno ridotto diffusione e intensità della povertà assoluta, e più in generale hanno compensato le diseguaglianze economiche prodotte dalle misure di contenimento della pandemia, la ripresa dell'inflazione e poi la sua accelerazione nella seconda metà del 2021 e nei primi mesi del 2022 rischia di aumentarle. Come segnala il citato *Rapporto annuale* dell'Istat, la riduzione del potere d'acquisto è stata infatti particolarmente marcata tra le famiglie del primo quintile di reddito, quelle con minore capacità di spesa e flessibilità di bilancio. A marzo 2022 la variazione tendenziale dei prezzi per questo gruppo di famiglie è risultata pari al 9,4%, ossia 2,6 punti percentuali più elevato dell'inflazione misurata nello stesso mese per la popolazione nel suo complesso. Al contrario per le famiglie dell'ultimo quintile, più abbienti (e con il livello di spesa equivalente più elevato), il tasso di inflazione nel primo trimestre 2022 è risultato del 5,5%: 1,3 punti al di sotto di quello registrato per l'intera popolazione e quasi 4 punti percentuali inferiore al tasso di inflazione delle famiglie del primo quintile.

Tale divaricazione è dovuta al fatto che l'inflazione riguarda beni e servizi in molti casi essenziali, il cui consumo difficilmente può essere ridotto: oltre agli alimentari, beni energetici per uso domestico (energia elettrica, gas per cucinare, riscaldamento). Per questo le famiglie del primo quintile subiscono la perdita maggiore. Viceversa, le famiglie più abbienti, pur doven-

do pagare anch'esse di più per alimentari e beni energetici essenziali, hanno maggiore margine di manovra per i consumi non essenziali, quali i trasporti non legati al lavoro e alla frequenza scolastica, e i servizi ricreativi e culturali.

Le famiglie più povere, già in difficoltà sul soddisfacimento
di bisogni fondamentali, saranno ancora più escluse da
consumi culturali e di prevenzione, essenziali al benessere
psicofisico

Si aggiunga che, proprio per l'aumento della spesa per consumi essenziali, le famiglie più povere sono a rischio elevato sia di morosità sia di mancato soddisfacimento di bisogni fondamentali, quali un'alimentazione adeguata o un livello di riscaldamento appropriato. Saranno inoltre ancora di più escluse da quei consumi culturali, di tempo libero, di prevenzione, che sono fondamentali per il benessere psicofisico e, nel caso di bambine/i e adolescenti, anche per lo sviluppo delle capacità (si vedano in questo stesso volume il saggio di Giuseppe Costa e Michele Marra e di Fabio Massimo Lo Verde).

C'è quindi il rischio, se non si interviene sia nella protezione della capacità di spesa sia nell'offerta di beni pubblici anche nel campo della cultura, dello sport, della ricreazione, di un rafforzamento della riproduzione intergenerazionale delle diseguaglianze che in Italia ha già livelli comparativamente alti, come mostrato da un rapporto Ocse di qualche anno fa (*Sticky floors and sticky ceilings*).

DIVARI NELLE OPPORTUNITÀ DI CRESCITA

L'Italia è uno dei Paesi sviluppati con il più basso tasso di istruzione nella popolazione in generale, anche tra i giovani. Uno dei motivi è l'alto tasso di abbandono precoce della scuola, accompagnato da alte percentuali di dispersione scolastica, con una forte concentrazione territoriale nelle regioni del Sud, ma anche in alcune periferie urbane nel Centro Nord e nelle cosiddette aree interne (si veda in questo stesso volume il saggio di Nazareno Panichella). I divari territoriali sono in effetti sistematici e documentati sia dalle indagini internazionali (ad esempio quelle Ocse-Pisa), sia dai test Invalsi, per tutti gli indicatori: abbandono e dispersione esplicita, mancato raggiungimento delle competenze di base attese in rapporto all'età.

La dispersione esplicita riguarda soprattutto la scuola secondaria di secondo grado, ma inizia già in quella di primo grado. In entrambi i casi riguarda più i maschi che le femmine, un divario che si amplia passando dalla scuola secondaria di primo grado a quella di secondo grado. È più consistente nel Mezzogiorno, dove per la scuola media i tassi più alti si trovano in Si-

cilia, Calabria e Campania. Per la scuola superiore il quadro è simile, ma con numeri proporzionalmente più alti: qui i tassi di abbandono sono del 4,5% in Sardegna, 4,1% in Campania e 3,9% in Sicilia. Da notare comunque che anche Lombardia, Liguria e Toscana hanno percentuali superiori alla media italiana del 3,3%. La dispersione scolastica ha un chiaro connotato di classe: riguarda più i percorsi professionali (7,9%), seguiti dagli istituti professionali (7,2%) e a grande distanza dagli istituti tecnici (3,2%) e dai licei (1,6%). Riguarda infine più gli alunni stranieri (specie se non nati in Italia) degli autoctoni (si veda in questo stesso volume il contributo di Camilla Borgna ed Emanuela Struffolino, oltre a quello di Paola Bonizzoni).

Accanto all'abbandono e alla dispersione veri e propri, altamente problematica è anche quella che viene chiamata «dispersione implicita», ovvero una frequenza che tuttavia non porta ad apprendimenti adeguati, per mancanza di investimento, accumulo di deficit, disattenzione dei genitori, povertà materiale e culturale del contesto di vita, inadeguatezza della scuola ad accogliere e motivare gli alunni con maggiori difficoltà. A causa della pandemia, la dispersione totale (esplicita e implicita), già elevata, era aumentata notevolmente. Sommando i dati degli Elet - *Early leaving from education and training* (13,3%) - e quelli sulla dispersione implicita, nel 2021 un 23% dei giovani della fascia d'età 18-24 ha lasciato la scuola prima di effettuare l'esame di Stato, oppure l'ha terminata senza acquisire competenze di base minime (nel 2019 erano il 22,1%). Se la perdita di apprendimenti sia stata trasversale a tutti gli studenti e tipi di scuola o invece più intensa tra gli studenti in condizione di maggiore svantaggio socio-economico, dato che questi hanno avuto maggiori difficoltà a seguire la didattica a distanza, per motivi di mancanza di spazi, di strumenti e di sostegno nell'utilizzarli appropriatamente, è una questione controversa (si veda in questo stesso volume il saggio di Sonia Pajone). Si può tuttavia consentire sul fatto che, anche se le perdite fossero state trasversali e senza distinzione di classe sociale, stanti le disuguaglianze di partenza negli apprendimenti legate alle condizioni socio-economiche e ambientali, la perdita è stata più grave e più difficilmente recuperabile per chi già era in condizioni di svantaggio.

Secondo i dati del *Rapporto Invalsi 2022*, la ripresa della scuola in presenza nell'anno scolastico 2021-22 ha consentito di fermare il calo degli apprendimenti riscontrato a seguito del ricorso massiccio alla didattica a distanza nel 2020 e per buona parte anche del 2020-21, specie nelle scuole superiori e medie.

Ma le buone notizie sono finite qui. Non c'è stato infatti un recupero, un fenomeno che verosimilmente danneggerà di più chi ha maggiori difficoltà a scuola, non riceve sufficiente appoggio e sostegno motivazionale a casa e, probabilmente, interromperà prima gli studi, quindi avrà meno tempo per

recuperare, in una sorta di circolo vizioso. Inoltre, i dati Invalsi del 2022 confermano che già al termine della scuola primaria uno studente su quattro non ha raggiunto il livello di competenze linguistiche e matematiche di base. Questa percentuale aumenta nel passaggio alla secondaria di primo grado e ancora nella secondaria di secondo grado, dove solo rispettivamente il 66% e il 54% degli studenti raggiunge almeno il livello base di competenze in italiano e matematica. All'aumentare dell'età e del livello scolastico sembra quindi diminuire la capacità della scuola di garantire a tutti almeno l'acquisizione delle competenze di base. Il fenomeno è più presente tra le bambine, i bambini e gli adolescenti più svantaggiati e al Sud, dove oltre il 40% degli studenti delle scuole secondarie di secondo grado non raggiunge le competenze di base (sia per le diseguaglianze tra scuole sia per quelle tra classi all'interno di ciascuna scuola, benché in lieve diminuzione); ma in particolare lo è nelle regioni meridionali, ove la scuola sembra meno in grado che altrove di contrastare le diseguaglianze educative.

È una conferma indiretta di quanto è noto dalle ricerche nazionali e internazionali, ovvero che le diseguaglianze nelle capacità di apprendimento che si formano da piccoli, ancora prima dell'ingresso nella scuola, si recuperano tanto più difficilmente quanto più si procede con l'età. Per questo è importante investire sistematicamente e capillarmente nei servizi educativi per la prima infanzia, a partire dai nidi e dai bambini più svantaggiati, evitando di legare l'offerta di nidi esclusivamente alla condizione lavorativa dei genitori, in particolare della madre (si veda in questo stesso volume il saggio di Stefania Sabatinelli). Pur essendo un importante strumento di conciliazione tra responsabilità di cura verso i piccoli e lavoro remunerato, i nidi (e le scuole dell'infanzia) dovrebbero essere concepiti prioritariamente come strumenti di crescita e pari opportunità per i bambini. Allo stato attuale, invece, la disponibilità di nidi, generalmente insufficiente, è carente soprattutto nelle regioni meridionali, dove più diffusa è la povertà, specie minorile.

Le regioni meridionali sono anche quelle dove non sempre le scuole dell'infanzia sono a tempo pieno e quest'ultimo è pressoché assente nella scuola primaria. Complessivamente, dunque, negli anni formativi ai bambini del Mezzogiorno in generale e, in particolare, ai più poveri vengono offerte meno risorse educative che ai loro coetanei di altre regioni e in condizioni socio-economiche migliori. Ciò non riduce, tuttavia, la responsabilità della scuola, a tutti i livelli, di mettere in opera ogni azione necessaria a colmare i deficit accumulati e prima ancora a contrastarne l'aumento.

Le diseguaglianze educative e il loro ampliarsi con la progressione dell'età e del percorso scolastico costituiscono un fatto grave, in contrasto con il mandato principale della scuola, che è quello di eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle capacità, garantendo a tutti pari opportunità, come indicato

dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione. Ma non si tratta solo di una questione di democrazia ed equità. Il mancato sviluppo e valorizzazione del capitale umano di una parte rilevante delle giovani generazioni, incluse quelle di origine straniera, pone un vincolo serio alle potenzialità di innovazione e crescita del Paese, tanto più se questo, come l'Italia, è caratterizzato da un forte e crescente squilibrio demografico a sfavore delle fasce di età più giovani.

La mancata valorizzazione del capitale umano delle giovani generazioni, incluse quelle di origine straniera, pone un vincolo serio alle potenzialità di innovazione e crescita del Paese

Il contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica è uno degli obiettivi del Pnrr, cui sono destinate sostanziose risorse, specie se si considerano, accanto a quelle dedicate in modo specifico, anche quelle per l'ampliamento dell'offerta di nidi, specialmente nel Mezzogiorno, e alla costruzione e ristrutturazione di scuole in modo che consentano il servizio mensa e il tempo pieno. Tuttavia, l'aver scelto di procedere in molti casi per bandi, cui non necessariamente hanno partecipato - per mancanza di competenze o di interesse politico - i comuni e le scuole più bisognose, non garantisce che le risorse arrivino prioritariamente là dove sarebbero più necessarie. Anche nel caso dei fondi specificamente dedicati al contrasto alla dispersione, benché la prima tranche sia stata distribuita in base alla individuazione di situazioni critiche, l'operazione appare riuscita solo a metà, come osservato dal documento del gruppo di esperti nominati dal ministro. In primo luogo, i criteri sono stati troppo semplificati, con il risultato di includere scuole non particolarmente problematiche ed escluderne altre che, viceversa, presentano forti criticità (alta presenza di stranieri, alte percentuali di dispersione esplicita e implicita, alti tassi di povertà nel contesto di riferimento, presenza di studenti con disabilità e così via). In secondo luogo, non si è vincolata l'erogazione di fondi alla costituzione di patti educativi territoriali, che abbiano al centro la scuola, ma coinvolgano tutti i soggetti e le istituzioni rilevanti al fine di una cooperazione integrata nel sostegno agli apprendimenti.

DISEGUAGLIANZE INSOSTENIBILI: PERCHÉ

I divari qui sommariamente descritti non presentano solo problemi di equità e giustizia. Sono anche insieme l'esito e la causa delle difficoltà che la società italiana incontra nel modernizzarsi a tutti i livelli: economico, tecnologico, ambientale, culturale (sui divari digitali, si veda in questo stesso volume il saggio di Laura Sartori). Hanno origini e motivazioni differenti, ma ciascuno di essi e tutti nel loro insieme rappresentano una incapacità socialmente

e politicamente strutturata a investire nel capitale umano e a riconoscerne la qualità e potenzialità, offrendo davvero pari opportunità a tutti e tutte, *in primis* a livello educativo e poi nel mercato del lavoro e nella società.

Le diseguaglianze territoriali, tra le più ampie e persistenti nei Paesi democratici sviluppati, rappresentano ambiti di opportunità e di cittadinanza fortemente differenziati, inaccettabili in uno stesso Paese. Danno luogo a forme di delegittimazione reciproca, pulsioni alla de-solidarizzazione (vedi le richieste di regionalismo rafforzato, da parte delle regioni più ricche), rancori e vittimismo. Superarle, come è negli obiettivi del Pnrr, richiede non solo un riequilibrio nella spesa, ma anche e soprattutto un'analisi minuta delle criticità nei vari settori e livelli, l'individuazione di priorità e nessi, la costruzione di alleanze virtuose a livello sia locale sia nazionale: ciò che invece è mancato in passato, nonostante tentativi generosi mai diventati sistema, e manca in larga misura anche nel Pnrr (come argomentato tra gli altri da Ugo Ascoli in questo stesso volume e da Gianfranco Viesti sul sito di questa rivista nel suo *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, 8.3.2022). Con il risultato che il Mezzogiorno sta perdendo progressivamente il proprio capitale umano, tra calo demografico ed emigrazione, interna ed esterna, giovanile.

**Redistribuire le responsabilità di cura tra uomini e donne,
tra famiglia e società, con ciò riducendo non solo le
diseguaglianze tra uomini e donne, ma anche tra chi ha
una famiglia in grado di fornire cura e chi no**

La mancata valorizzazione in modo adeguato delle competenze professionali e culturali delle donne, nonostante il gender gap nell'istruzione si sia chiuso da tempo conferma un'organizzazione sociale in cui i bisogni di cura di bambini piccoli e persone fragili per età o malattia, così come i bisogni educativi, rimangono per lo più un problema privato, da affrontare esclusivamente a livello familiare (dalle donne). Ciò, a sua volta, mentre lascia insoddisfatti molti bisogni per chi non ha risorse familiari sufficienti, scoraggia le scelte positive di fecondità. Contribuisce inoltre sostanziosamente al rafforzamento delle diseguaglianze sociali e alla loro riproduzione intergenerazionale.

Affrontare le diseguaglianze di genere in effetti non comporta solo introdurre la parità di genere nelle assunzioni, nei salari e stipendi, nelle carriere; comporta anche redistribuire le responsabilità di cura tra uomini e donne, tra famiglia e società, con ciò riducendo non solo le diseguaglianze tra uomini e donne, ma anche tra chi ha una famiglia in cui c'è chi può fornire cura e chi non la ha, e tra chi ha risorse economiche per ricorrere al mercato e chi no. Questo significa considerare i bisogni e le attività di cura come dimensioni normali del vivere cui occorre dare spazio, attenzione e risorse sia

nell'organizzare il lavoro, sia nel definire le priorità nella costruzione dei bilanci pubblici. Comporta considerare le infrastrutture sociali altrettanto importanti, anche dal punto di vista dello sviluppo economico, di quelle economiche, tecnologiche e dei trasporti.

La diffusione del lavoro povero e della povertà anche in presenza di uno o più lavoratori nel nucleo tiene in condizioni di costante precarietà e insicurezza troppi individui e famiglie, restringendo il loro orizzonte e minandone il senso di dignità. Il dibattito un po' sguaiato che c'è in Italia sul Reddito di cittadinanza e i suoi percettori, al di là di alcuni limiti della misura oggetto di diverse proposte, per altro mai prese in considerazione né dai detrattori né dai sostenitori, sembra tuttavia ignorare il fenomeno. Accanto all'introduzione di un salario minimo, alla riduzione della possibilità di rinnovare indefinitamente contratti a tempo, al disboscamento della giungla contrattuale e, naturalmente, a maggiori controlli sull'economia informale, è opportuno introdurre anche in Italia una qualche forma di integrazione dei redditi da lavoro troppo bassi, in modo da non disincentivare il lavoro, ma anche da non costringere le persone ad accettare, per mancanza di alternative, condizioni di lavoro al di sotto di ogni decenza.

Insieme alle disuguaglianze di genere, la riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze nelle opportunità di crescita e sviluppo delle capacità è, forse, la criticità insieme più iniqua e più autolesionista per una società che vorrebbe guardare al futuro e che si considera democratica. Iniqua perché trasforma l'origine familiare in un destino, neanche fossimo in una società medievale. Autolesionista perché bambini e adolescenti, trascurati nel processo di crescita, sfiduciati nel proprio valore e nelle proprie potenzialità, rischiano di diventare Neet da giovani adulti e poi cittadini marginali, spesso lavoratori poveri in famiglie povere. In questo processo non riducono solo le proprie opportunità individuali, ma depauperano anche le loro comunità e la società nel suo insieme. Le disuguaglianze nel processo di crescita, e le loro conseguenze per gli individui e la collettività, dovrebbero essere un tema centrale in qualsiasi agenda politica.

CHIARA SARACENO è stata professoressa ordinaria all'Università di Torino, dove ha diretto il Cirsde, e professoressa di ricerca nel Wissenschaftszentrum für Sozialforschung di Berlino. È Honorary Fellow del Collegio Carlo Alberto di Torino. Tra le sue pubblicazioni con il Mulino, *Mamme e papà* (2016), *Sociologia della famiglia* (con M. Naldini, nuova ed. 2021) e *La povertà in Italia. Soggetti, meccanismi, politiche* (con D. Benassi ed E. Morlicchio, 2022). Questo articolo prende spunto, ampliandolo, dall'intervento tenuto al convegno *La crisi e le crisi*, organizzato dall'Accademia dei Lincei il 28 e il 29 aprile 2022.

PANDEMIA,
RECESSIONE
E DISTRIBUZIONE
DEI REDDITI

ANDREA
BRANDOLINI

LA RELAZIONE TRA RECESSIONE E DISEGUAGLIANZA È COMPLICATA. La contrazione dell'attività economica riduce il numero degli occupati e delle ore lavorate da chi rimane occupato, provocando un calo dei redditi da lavoro; ma diminuisce anche ricavi e profitti e può comprimere le stesse rendite finanziarie, se per esempio le autorità monetarie abbassano i tassi di interesse.

Non tutti risentono della crisi allo stesso modo, perché i suoi effetti variano tra settori e tipi di occupazione: i lavoratori con contratti a termine o precari sono quelli più a rischio di perdere l'impiego, mentre sono generalmente poco colpiti i dipendenti pubblici, i pensionati e chi dipende soprattutto da trasferimenti pubblici, tranne nei casi estremi in cui siano attuati drastici tagli alla spesa pubblica. D'altro canto, i governi tendono ad ampliare l'azione degli schemi di protezione sociale esistenti adottando interventi discrezionali di sostegno a famiglie e imprese. Il bilancio pubblico è fondamentale per contrastare la caduta dei redditi di mercato sulle entrate familiari, così come rimane cruciale per mantenere gli standard di vita la condivisione delle entrate all'interno della famiglia.

La crisi causata dalla pandemia di Covid-19 non fa eccezione a questo quadro stilizzato, nonostante la caduta dell'attività economica «senza precedenti» – forse la locuzione più (ab)usata nella narrazione della pandemia. In effetti, l'arretramento nel 2020 è stato di gran lunga il più forte, in un solo anno, della storia dell'Italia repubblicana: il Prodotto interno lordo (Pil) è diminuito del 9% sull'anno precedente, rispetto al 5,3% del 2009 (crisi finanziaria globale) e al 3% del 2012 (crisi dei debiti sovrani). Oltre alla gravità della contrazione, la recessione recente presenta tre specificità: l'origine strettamente non economica; la ramificazione settoriale; la dimensione eccezionale dell'intervento pubblico.

La prima, ovvia, specificità è rappresentata dalla diffusione della pandemia da Covid-19, che non ha solo innescato la crisi, ma ha condizionato l'andamento economico dal marzo 2020 in avanti. In mancanza di un vaccino, il contagio è stato inizialmente contenuto adottando drastiche misure di limitazione dei contatti fisici tra le persone. Sono state sospese le attività produttive non essenziali e chiuse le scuole, sono stati cancellati gli eventi pubblici, sono stati vietati gli spostamenti se non effettuati per necessità fon-

damentali. Le misure fortemente limitative attuate nel lockdown nella primavera del 2020 sono state allentate nell'estate e poi sostituite a novembre con un sistema di restrizioni articolato su base regionale e graduato a seconda dell'intensità dell'epidemia, rimasto in vigore, con qualche aggiustamento, fino al 31 marzo 2022.

Queste restrizioni hanno avuto successo nel prevenire i contagi e diminuire la pressione sul sistema sanitario, soprattutto nella fase iniziale più acuta, quella in cui anche le terapie erano incerte, ma hanno implicato una pesante contrazione dell'attività produttiva. Per quanto il legame sia evidente, bisogna fare attenzione a inferire cosa sarebbe successo all'economia in assenza delle restrizioni: l'attività economica non sarebbe proseguita inalterata, perché gran parte delle persone avrebbe comunque improntato i propri comportamenti a maggiore cautela, limitando le visite a bar, ristoranti, alberghi e negozi, mentre la diffusione senza controllo del contagio avrebbe avuto effetti dirompenti per l'operare del sistema produttivo, per esempio per l'impennata delle assenze per malattia, e per la tenuta del sistema sanitario, soprattutto quando nessuno era ancora vaccinato.

Questa recessione presenta tre specificità: l'origine strettamente non economica; la ramificazione settoriale; la dimensione eccezionale dell'intervento pubblico

L'impatto della pandemia e delle associate restrizioni è stato molto forte durante il lockdown della primavera del 2020, quando si stima che le attività sospese rappresentassero circa un terzo dell'occupazione e del valore aggiunto totali, ma ha continuato a essere significativo, pur con forza variabile, per tutto il periodo successivo. Dopo il crollo durante il lockdown, l'attività produttiva ha alternato fasi di crescita molto sostenuta (estate 2020, primavera-estate 2021) a fasi di contrazione (autunno 2020) e di rallentamento (autunno 2021). La stretta corrispondenza tra andamento macroeconomico ed evoluzione della pandemia segnala come il fattore determinante sia rimasto la diffusione del coronavirus e non una debolezza intrinseca della domanda estera, come nel 2008-2009, o interna, come nel 2011-2013. La rapidità della ripresa dell'industria manifatturiera, ma anche il recupero del settore turistico ogni volta che l'epidemia ha perso di intensità confermano l'esistenza di una domanda potenziale temporaneamente insoddisfatta, un risultato che non sarebbe stato possibile senza la tempestività e l'orientamento straordinariamente espansivo delle politiche economiche.

Nell'analisi dei cambiamenti distributivi nel biennio 2020-2021 occorre tenere presente questo andamento macroeconomico altalenante. Ciò che è accaduto alla distribuzione dei redditi nell'intero 2020 non può essere mec-

canicamente estrapolato dalla drammatica esperienza del lockdown: nel secondo trimestre 2020 il Pil è diminuito del 18% rispetto all'ultimo trimestre 2019, ma tre quarti della caduta sono stati recuperati già nel trimestre estivo.

La seconda specificità della recessione recente è la sua distribuzione settoriale. La contrazione produttiva è stata assai più eterogenea che in passati episodi ed è stata più intensa e protratta in alcune attività dei servizi privati che nell'industria e nelle costruzioni. Nella media del biennio 2020-2021, il valore aggiunto del settore privato è diminuito del 5% rispetto al 2019: si è ridotto del 3% nell'industria in senso stretto, ma è aumentato del 4% nelle costruzioni, sostenute dalle consistenti agevolazioni pubbliche per la transizione energetica; è crollato del 33% nei servizi di alloggio e di ristorazione e del 26% nelle attività artistiche, di intrattenimento e divertimento, mentre è salito del 7% nelle attività di programmazione e consulenza informatica, trascinate dall'accelerazione impressa dalla pandemia all'uso degli strumenti digitali.

La composizione settoriale ha influenzato gli andamenti nel mercato del lavoro. Tra febbraio e giugno 2020 il numero delle persone occupate è diminuito di quasi un milione di unità, di cui il 43% impiegate con un contratto a termine, un dato su cui ha inciso il forte impatto della crisi su settori dei servizi dove ampio è il ricorso all'occupazione temporanea. La notevole diffusione di questi contratti tra le donne e i giovani ha fatto sì che il calo dell'occupazione totale abbia interessato per oltre metà la componente femminile e per quasi metà le persone di età inferiore ai 35 anni. L'aggiustamento dell'input di lavoro nel processo produttivo è stato attuato anche attraverso la riduzione dei tempi di lavoro di chi è rimasto occupato, agevolata dal grande utilizzo della Cassa integrazione guadagni (Cig), estesa a condizioni vantaggiose per le imprese: secondo i conti nazionali, nel primo semestre 2020 nei settori privati sono state lavorate in media 29 ore alla settimana per ogni occupato, 5 in meno rispetto al 2019 (4 per gli occupati dipendenti e oltre 7 per quelli indipendenti).

Tra febbraio e giugno 2020 il numero delle persone occupate è diminuito di quasi un milione di unità, di cui il 43% impiegate con un contratto a termine

In modo speculare alla contrazione iniziale, al progressivo recupero dell'attività economica dalla seconda metà del 2020 si è associata soprattutto una crescita dell'occupazione temporanea, che ha contribuito per oltre due terzi all'aumento totale fino a dicembre 2021. Alla fine del 2021 non erano invece tornate ai livelli precedenti la pandemia né l'occupazione dipendente a tem-

po indeterminato, malgrado il calo contenuto aiutato dal blocco dei licenziamenti e dal massiccio utilizzo della Cig, né l'occupazione indipendente, da tempo interessata da una tendenza discendente. La ripresa dell'occupazione femminile è stata più veloce di quella maschile, tanto che a dicembre 2021, a differenza degli uomini, erano occupate più donne che a febbraio 2020. Il recupero è stato molto sostenuto anche per i giovani.

Nei servizi, le attività commerciali e di ricreazione non hanno dovuto fronteggiare solo un forte calo ciclico della domanda, ma periodi prolungati di fermo totale. Le chiusure hanno interessato indistintamente le imprese marginali come quelle più prospere e remunerative, incidendo sui redditi di famiglie sparse lungo gran parte della scala dei redditi. Coinvolgendo molte attività autonome, particolarmente diffuse in questi settori dei servizi, la crisi ha reso manifesta la modesta copertura della rete di protezione sociale per i lavoratori indipendenti, costringendo il governo a adottare misure straordinarie di sostegno economico.

D'altra parte, e questa è la terza specificità, dall'inizio della pandemia i governi delle economie avanzate hanno enormemente accresciuto gli stanziamenti per i sistemi sanitari e il sostegno di famiglie e imprese. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale, in Italia queste misure discrezionali avrebbero comportato spese addizionali e mancate entrate fiscali per un importo previsto pari al 10,9% del Pil del 2020, un valore appena inferiore all'11,7% calcolato in media per le economie avanzate. Gli interventi pubblici in risposta alla crisi pandemica hanno di gran lunga superato quelli messi in campo in passato, inclusi gli interventi attuati nel 2009 durante la crisi finanziaria globale.

Dall'inizio della pandemia i governi delle economie avanzate hanno enormemente accresciuto gli stanziamenti per i sistemi sanitari e il sostegno di famiglie e imprese

In Italia, gli stanziamenti per le famiglie complessivamente previsti nei vari provvedimenti di emergenza, addizionali rispetto ai fondi già stanziati per gli ammortizzatori sociali esistenti, sono ammontati a 33,9 miliardi di euro nel 2020 e 13,2 miliardi nel 2021.

Nell'insieme, i trasferimenti sociali monetari hanno contribuito a sostenere il reddito disponibile lordo delle famiglie, in termini pro capite e a prezzi costanti, per oltre tre punti percentuali sia nel 2020 sia nel 2021, contrastando il notevole calo dei redditi da lavoro dipendente e autonomo e delle entrate da proprietà; un ulteriore sostegno è venuto dal minor ammontare di imposte e contributi dovuto nel 2020, ma non nel 2021, quando la ripresa è stata robusta.

Rispetto al 2019, il reddito disponibile pro capite reale delle famiglie è diminuito del 2,0% nel 2020 ed è aumentato dello 0,6% nel 2021, ma sarebbe diminuito rispettivamente del 6,9% e dell'1,7% senza l'accresciuto intervento redistributivo del bilancio pubblico, secondo una valutazione «contabile» che non tiene conto di come le altre componenti dei redditi familiari si sarebbero modificate in assenza di tale intervento. Per effetto del sostegno pubblico, la caduta dell'attività economica durante la pandemia ha avuto conseguenze per il reddito aggregato delle famiglie assai meno sfavorevoli che nelle due crisi precedenti, quando il contributo di trasferimenti e imposte non arrivò a un terzo di quello dell'ultimo biennio. I trasferimenti pubblici hanno raggiunto un'ampia fascia della popolazione: l'Istat stima che nel 2020 il 41% delle famiglie ne abbia ricevuto almeno uno.

L'evoluzione della distribuzione dei redditi nel 2020 e 2021 riflette le caratteristiche della crisi economica provocata dal Covid-19. La grande variabilità delle condizioni macroeconomiche, combinata con l'attuazione discontinua delle misure pubbliche, scadenzata dall'approvazione di una mezza dozzina di decreti legge, implica che la distribuzione dei redditi annui sia diversa da quella che si misurerebbe su un periodo più breve e tra 2020 e 2021. L'ingente intervento pubblico accentua la differenza tra la distribuzione dei redditi di mercato e quella dei redditi disponibili, che diversamente dai primi includono i trasferimenti pubblici e sono al netto delle imposte e dei contributi.

Infine, la composizione settoriale fa ritenere che possa essersi realizzato un rimescolamento nelle posizioni relative (*re-ranking*) delle famiglie lungo la scala dei redditi, che nelle classi medie potrebbe aver visto i lavoratori indipendenti relativamente più penalizzati di quelli dipendenti. Questo *re-ranking* potrebbe pesare nella percezione collettiva, pur non emergendo nelle misure aggregate di disuguaglianza.

Secondo le denunce fiscali, nel 2020 ha dichiarato un reddito positivo quasi mezzo milione di contribuenti in meno che nel 2019, lo 0,4% delle persone maggiorenni, un valore forse contenuto dal fatto che nei primi due mesi l'attività produttiva era ancora normale. Assegnando un reddito nullo al quinto degli individui maggiorenni che ha dichiarato entrate negative o che non ha presentato la dichiarazione, il valore medio per adulto del reddito lordo (prima delle deduzioni) è diminuito dell'1,6% rispetto al 2019 e la sua distribuzione (relativa) è divenuta marginalmente più disuguale, principalmente per effetto della maggior quota di adulti che non avevano redditi positivi. Anche trascurando le distorsioni dovute all'evasione fiscale, l'informazione delle dichiarazioni è parziale, perché non include i redditi esenti (come il Reddito di cittadinanza) o soggetti a tassazione separata (come gli interessi), né dà conto, riferendosi ai singoli contribuenti, della condivisione delle entrate all'interno della famiglia.

L'Indagine dell'Istat sul reddito e le condizioni di vita (Eu-Silc) permette di superare questi problemi poiché rileva tutte le entrate di un nucleo familiare. Considerando i redditi di mercato e le pensioni, al netto delle imposte e dei contributi, il reddito equivalente medio è diminuito a prezzi costanti del 4,0%; il calo si riduce allo 0,6% includendo anche tutti gli altri trasferimenti sociali (un reddito «equivalente» è opportunamente deflazionato per essere comparabile in termini di tenore di vita tra famiglie differenti per numerosità e composizione). Oltre a sostenere la crescita del reddito equivalente per oltre tre punti percentuali, i trasferimenti sociali non pensionistici hanno sensibilmente contenuto l'aumento della disuguaglianza e del rischio di povertà. L'indice di Gini (una misura di disuguaglianza che varia tra 0 e 1) è aumentato nel 2020 di 0,4 punti percentuali giungendo al 32,9%, ma sarebbe (contabilmente) aumentato di 2 punti escludendo dal reddito questi trasferimenti; parimenti, la quota di individui a rischio di povertà è rimasta praticamente ferma sul livello del 2019 al 20%, anziché crescere di oltre 3 punti percentuali.

La sostanziale stabilità dell'incidenza del rischio di povertà non sorprende quando si tenga presente la diminuzione del reddito mediano cui la soglia di povertà è commisurata: prendendo uno standard fisso in termini reali, la quota di individui a rischio di povertà sarebbe salita di 1,4 punti percentuali. Guardando all'intera distribuzione, la quota di reddito equivalente è aumentata per il 10% di popolazione più povero e per il 20% più ricco, a scapito dei decimi di popolazione intermedi: l'aumento dell'indice di Gini è quindi dipeso soprattutto da una riallocazione delle quote di reddito dalle classi tra il 50° e l'80° percentile a quelle del quinto più benestante. Le statistiche dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie* (Ibf) della Banca d'Italia non sembrano contraddire questo quadro, anche se il confronto può essere effettuato solo rispetto al 2016 (la rilevazione sul 2019 non è stata effettuata a causa della pandemia).

La composizione settoriale fa ritenere che possa essersi realizzato un rimescolamento nelle posizioni relative delle famiglie lungo la scala dei redditi

Le informazioni di Eu-Silc finora diffuse comprendono poche statistiche aggregate per alcuni gruppi socio-demografici. Esse offrono comunque uno spaccato significativo dei cambiamenti nelle posizioni che questi gruppi occupano lungo la scala dei redditi. Mentre nelle famiglie senza figli a carico il reddito equivalente reale è aumentato in media dell'1,4%, in quelle con figli a carico è diminuito del 2,4% (-7% in assenza dei trasferimenti sociali non pen-

sionistici). Non stupisce quindi che il reddito si sia ridotto del 2,9% per i minori e dell'1,2% per le persone in età da lavoro (18-64 anni), mentre è salito del 2% per gli anziani (65 e più anni). Tra le persone in età da lavoro, il calo è stato dell'1,8% per chi ha al più terminato la scuola media inferiore e del 2,5% per chi ha un titolo di scuola media superiore, a fronte di un incremento dello 0,6% per i laureati; la riduzione è stata dello 0,5% per i cittadini italiani e del 7,1% per quelli stranieri.

Le stime corrispondenti per ripartizione geografica non sono pubblicate, ma quelle sull'incidenza del rischio di povertà mostrano come la sostanziale stabilità nazionale sia il risultato di un sensibile aumento nelle regioni del Nord compensato da una riduzione in quelle del Sud, in linea con la diffusione geografica della pandemia nel 2020. Questi valori si riferiscono al reddito equivalente della famiglia cui gli individui appartengono, il quale riflette l'insieme delle entrate e la composizione del nucleo familiare: vanno quindi letti come un indicatore dello standard di vita medio del gruppo socio-demografico, non come una misura del reddito individuale. Essi confermano alcuni tratti noti della stratificazione delle disuguaglianze di reddito in Italia, che vede in posizione di svantaggio relativo le famiglie con figli a carico, i giovani, i meno istruiti e i cittadini stranieri. I divari territoriali si sono invece mossi in controtendenza.

Le dinamiche redistributive innescate dalla pandemia non paiono essersi discostate da quelle di crisi precedenti, anche se alcuni effetti devono ancora vedersi

Grazie all'imponente sostegno pubblico, l'aumento della disuguaglianza dei redditi nel 2020 è stato complessivamente modesto se raffrontato alla dimensione della contrazione economica. L'aumento di 0,4 punti dell'indice di Gini rispetto al 2019 è per esempio pari a quello registrato tra 2011 e 2012, nonostante una caduta del Pil pari a tre volte quella avvenuta allora. Nulla ancora sappiamo per il 2021. Sotto la superficie, l'allocazione dei redditi non è rimasta immutata ed è variata lungo assi che riproducono e probabilmente accentuano divari noti.

Le dinamiche redistributive innescate dalla pandemia non paiono essersi discostate da quelle di crisi precedenti, anche se alcuni specifici effetti si dispiegheranno negli anni a venire. Il necessario sostegno pubblico all'economia è stato realizzato in disavanzo e ha comportato un aumento del debito pubblico che aggrava rischi macroeconomici e problemi di equità intergenerazionale. La didattica a distanza ha supplito all'impossibilità delle lezioni in presenza, ma ha generato perdite educative che forse peseranno sulle pro-

spettive da adulti degli studenti che l'hanno sperimentata, in particolare di quelli provenienti da contesti svantaggiati. Il lavoro da remoto cambierà l'organizzazione del lavoro in termini ancora difficili da prevedere, ma costituirà un potente fattore di polarizzazione tra chi può lavorare da casa e chi no, amplificando le disuguaglianze di reddito: secondo l'Istat, nel 2020 ha lavorato da casa il 24% degli occupati nelle famiglie del quinto di reddito equivalente più elevato, rispetto al 7% nei due quinti più poveri.

La redistribuzione pubblica attuata con le imposte e i trasferimenti ha svolto un ruolo fondamentale nell'attutire le disuguaglianze di reddito. La pandemia ha però confermato come, nonostante i progressi compiuti, il sistema di protezione sociale italiano abbia ancora carenze importanti in termini di copertura, ma anche di agilità amministrativa, completezza delle basi informative e rapidità di intervento. Nell'emergenza si è estesa la titolarità dei regimi esistenti, come la Cig, e se ne sono introdotti di nuovi per colmare le loro lacune, come le indennità per i lavoratori autonomi e quelli domestici e il Reddito di emergenza. Sotto la spinta dell'urgenza, ciò è avvenuto al di fuori di un quadro coerente, con il rischio di introdurre disparità di trattamento. Questa esperienza dovrebbe far riflettere sul ruolo della prova dei mezzi e del *targeting* nelle politiche sociali, oltre a spingere verso il superamento dell'impostazione ancora prevalente che lega i benefici all'appartenenza a una specifica categoria di popolazione, in favore di tutele sociali universali commisurate ai bisogni.

La stratificazione dei diritti a beneficiare dell'una o dell'altra forma di assistenza può avere ben motivate ragioni storiche, ma può divenire un fattore di iniquità e può costituire un serio ostacolo alla ricollocazione dei lavoratori da un'attività all'altra, minandone la stessa accettazione sociale, malgrado essa possa essere necessaria durante le transizioni verde e digitale che il sistema produttivo è chiamato ad affrontare.

È un risultato importante che la disuguaglianza dei redditi sia aumentata poco durante il periodo turbolento della pandemia. Ciò non deve però far dimenticare che in Italia la distribuzione dei redditi resta molto sperequata se confrontata ai Paesi avanzati. L'ultima rilevazione Ibf della Banca d'Italia per il 2020 indica come possa esserlo ancor più di quanto finora noto: l'indice di Gini del reddito equivalente è stimato pari al 39,5%, un valore molto elevato, paragonabile a quello degli Stati Uniti.

Le metodologie non sono tuttavia confrontabili poiché l'Ibf usa un sistema di campionamento innovativo che migliora la copertura delle famiglie benestanti; sebbene una qualche sopravvalutazione sia possibile per l'aver svolto la rilevazione durante la pandemia, la revisione è qualitativamente in linea con le attese. Le disuguaglianze di reddito sono in Italia profondamente

radicate: la questione non è tanto il loro presunto inarrestabile trend ascendente, quanto l'incapacità di intaccare gli aspetti strutturali che determinano il loro inaccettabile livello. Ma questa è un'altra storia.

ANDREA BRANDOLINI

ANDREA BRANDOLINI è vicecapo del Dipartimento Economia e statistica della Banca d'Italia. L'autore, che ringrazia Luisa Minghetti e Alfonso Rosolia per i preziosi commenti, in questo articolo riprende temi più estesamente sviluppati in *La pandemia di Covid-19 e la disuguaglianza economica in Italia*, «Politiche sociali/Social Policies», n. 2/2022. Le opinioni qui espresse non riflettono necessariamente quelle della Banca d'Italia.

IL RUOLO DELLE POLITICHE REDISTRIBUTIVE DOPO LA PANDEMIA

MASSIMO
BALDINI

IN ECONOMIA SI È SOLITI DISTINGUERE IN DUE GRUPPI LE POLITICHE che redistribuiscono tra le persone risorse economiche e opportunità. La differenza sta nel momento del processo produttivo in cui esse intervengono. Alcune - chiamate anche politiche di pre-distribuzione - riguardano la fase che precede gli scambi e la produzione, e incidono sulle dotazioni delle persone: ad esempio la sanità, l'istruzione, la formazione professionale. Le altre sono le più tradizionali forme di redistribuzione che intervengono sulle diseguaglianze dopo che la produzione e gli scambi hanno avuto luogo, come le imposte su reddito, consumi e ricchezza e i trasferimenti monetari.

Non è sempre facile allocare una data politica ai diversi gruppi. Un sussidio contro la povertà, ad esempio, modifica la distribuzione del reddito prodotta dal mercato, ma potrebbe migliorare anche il capitale umano dei giovani se il maggior reddito familiare permette loro di studiare meglio e più a lungo, con effetti positivi sulla diseguaglianza di domani. La stessa suddivisione tra politiche «prima» e «dopo» è forzata e incompleta, perché in realtà ogni decisione pubblica ha effetti sulla distribuzione del benessere e delle opportunità. Poter godere di un bel parco vicino a casa o di un sistema di trasporti efficiente, ad esempio, ha conseguenze maggiori sulla vita dei più poveri, perché gli altri possono pagarsi alternative di tasca propria. Oppure, incentivi agli investimenti che aumentino la competitività delle aziende possono creare occasioni di lavoro per i disoccupati. Tutte le decisioni politiche sono redistributive, a volte in senso verticale (tra ricchi e poveri), altre in modo trasversale tra gruppi (classi d'età, aree geografiche, settori produttivi ecc.). Quando si pensa alla redistribuzione si fa riferimento di solito a imposte e trasferimenti, ma è una visione riduttiva e legata al breve periodo, purtroppo molto diffusa in Italia.

Quale ruolo giocano o dovrebbero giocare le varie forme delle politiche redistributive? Dipende dal contesto socio-economico, e in tal senso è utile distinguere tra la realtà di qualche decennio fa e quella attuale. Negli ultimi cinquant'anni sono avvenute almeno due grandi rivoluzioni che hanno cambiato lo scenario in cui le politiche pubbliche operano: la globalizzazione e l'accelerazione del progresso tecnologico. Nello stesso periodo anche i modi di vita sono mutati, con una crescente eterogeneità delle esperienze indivi-

duali. Nelle economie fordiste dei Trent'anni gloriosi (tra la fine della Seconda guerra mondiale e la metà degli anni Settanta), il tasso di innovazione tecnologica è stato continuo ma senza bruschi salti e la forza lavoro ha avuto le competenze adeguate per favorire la crescita del nostro sistema industriale, i prodotti e i metodi di produzione erano standardizzati, i beni e servizi, compresi quelli prodotti dal Welfare State, poco eterogenei, i tassi di separazione familiare bassi, e i flussi del commercio internazionale stabili.

**Tutte le decisioni politiche sono redistributive, in senso
verticale (tra ricchi e poveri) o trasversale tra gruppi:
classi d'età, aree geografiche, settori produttivi**

Poi il mondo è cambiato: i sistemi produttivi sono stati sconvolti dalla rivoluzione delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione; lo sviluppo industriale dei Paesi poveri ha messo in crisi molte filiere produttive di quelli ricchi; sono aumentati i movimenti di capitale; è cresciuta la velocità con cui nuovi beni e servizi vengono introdotti sui mercati; la vita è diventata più precaria, sia per i cambiamenti sul mercato del lavoro, più flessibile e incerto, sia per la maggiore instabilità delle relazioni familiari. Ognuno è più solo di fronte al mercato. La maggiore mobilità del lavoro, l'aumento delle separazioni e la riduzione della fertilità ridimensionano il ruolo delle reti familiari nel difendere il tenore di vita delle persone. I gusti diventano più eterogenei e si fatica a provare un senso di appartenenza a precise classi sociali.

La letteratura sul Welfare State parla di cambiamenti nei «rischi sociali», cioè rischi a cui tutti siamo sottoposti ma per i quali le assicurazioni private non riescono a dare copertura adeguata e universale. Nella vecchia economia fordista questi rischi erano pochi e definiti, essendo legati alla perdita del lavoro da parte del capofamiglia: la vecchiaia, la malattia, l'infortunio professionale, la disoccupazione. Per fronteggiarli lo Stato sociale doveva occuparsi soprattutto della redistribuzione del secondo tipo, spendendo in pensioni per gli ex lavoratori, superstiti, e in sussidi di disoccupazione - mentre la redistribuzione del primo tipo riguardava soprattutto la sanità e l'istruzione. I nuovi rischi sociali, invece, sono la mancanza di competenze professionali necessarie per poter lavorare in un mondo più complesso, la precarietà che può durare tutta la vita attiva, la povertà dovuta ai bassi salari o all'assenza di un secondo reddito in famiglia o alla dissoluzione della famiglia stessa, l'incapacità di conciliare il lavoro con la cura dei figli o dei genitori. Per affrontarli servirebbe un adeguamento dello Stato sociale: se il mondo diventa più rischioso, lo Stato deve garantire una maggiore copertura contro i nuovi rischi, ma deve anche mettere le persone nelle condizioni di poterli fron-

teggere. Quindi meno spesa passiva e più risorse sul capitale umano, sulla formazione professionale, sull'orientamento al lavoro, sui servizi per bambini e anziani.

Se il mondo diventa più rischioso, lo Stato deve garantire una maggiore copertura contro i nuovi rischi, ma deve anche mettere le persone nelle condizioni di poterli fronteggiare

La stessa spesa contro la povertà delle famiglie dovrebbe essere meno assistenzialistica e affiancarsi a servizi di attivazione e reinserimento sociale e lavorativo, mentre il sistema fiscale potrebbe essere usato per aiutare chi percepisce bassi salari attraverso forme di imposta negativa o lo spostamento del prelievo dal lavoro ai consumi.

Questi cambiamenti richiedono una minore enfasi sulle politiche redistributive *ex post* e un «riorientamento» del Welfare State. L'Italia però è arrivata alla fine dei Trenta gloriosi con una spesa sociale già molto sbilanciata verso alcuni dei vecchi rischi sociali, in particolare a causa del peso della voce pensionistica, che nel 1995 era il 14,5% del Pil, 3 punti in più della media dell'area dell'euro. Nel 2019 ha raggiunto il 16,5% contro il 12,8% dell'area euro. Ciò ha limitato i margini per ampliare la spesa sociale verso nuove direzioni, problema aggravato dalla scarsità di risorse determinata dalla stagnazione economica.

Ridurre la quota della spesa pensionistica sul Pil, d'altra parte, è politicamente suicida in una nazione anziana: la quota di elettori con almeno 60 anni è passata da 23% nel 1982 a 36% 40 anni dopo. Ancora oggi abbiamo un Welfare State poco attento alla fornitura di servizi e troppo centrato sui trasferimenti monetari passivi. Si pensi alla vicenda del reddito di cittadinanza, che ha avuto enorme diffusione nella parte monetaria - e notevole efficacia nel contrastare la povertà - ma non è riuscito finora a coinvolgere molti dei suoi beneficiari in adeguate politiche attive.

Per l'Italia, alle rivoluzioni accennate sopra, si è aggiunto un problema in più: il declino economico. Il reddito nazionale è fermo da decenni. Tra 2000 e 2021 secondo l'Eurostat il Pil reale tedesco e francese è cresciuto del 25%, quello spagnolo del 28% e quello italiano dell'1%. Il nostro reddito pro capite è cresciuto un po' di più dell'1% perché la popolazione è diminuita. Le cause di questo declino sono state lungamente dibattute. L'opinione prevalente è che il sistema economico nazionale - caratterizzato dalla forte diffusione di piccole imprese a guida familiare - abbia faticato ad adeguarsi al nuovo contesto, che richiede capacità di agire sui mercati mondiali e investimenti in ricerca e formazione. Abbiamo certo molte imprese competitive, ma

sono poche per sostenere i redditi di 59 milioni di persone. Gli italiani hanno cercato di difendersi da questa crisi di lungo periodo in molti modi: riducendo il risparmio, facendo meno figli, sottopagando spesso gli immigrati.

In un'economia che cresce tendono a essere più poveri gli anziani, perché non beneficiano direttamente dei frutti del progresso economico (le pensioni da 30 anni sono indicizzate solo ai prezzi), mentre in un'economia in declino avviene il contrario: gli anziani, difesi dai trasferimenti pubblici, ottengono un miglioramento relativo rispetto alle altre classi di età. L'incidenza della povertà assoluta negli ultimi 15 anni è infatti cresciuta per tutte le fasce di età tranne che per gli over 65. La più grande redistribuzione che il sistema ha recentemente prodotto è quella tra giovani e anziani.

Che conseguenze ha il declino economico sulle politiche redistributive? Quali forme di redistribuzione chiedono le famiglie in un'economia che non cresce? Rispetto a un contesto in cui c'è crescita, è anzitutto più difficile realizzare la redistribuzione perché chi la dovrebbe finanziare, cioè i redditi medio-alti, non ha risorse che aumentano nel tempo, quindi ha scarsa disponibilità a pagare. In un'economia bloccata, la redistribuzione è un gioco a somma zero, oggetto di conflitto. Far passare misure redistributive è sempre difficile, ma senza crescita economica lo è ancora di più.

Le politiche redistributive servono essenzialmente per ripartire in modo diverso rispetto a quanto determinato dal mercato, il tenore di vita e le opportunità di mobilità sociale. Ma in un'economia immobile cambia anche l'atteggiamento verso la mobilità sociale. Se c'è declino è possibile solo la mobilità relativa, non quella assoluta: miglioramenti per tutti sono impossibili, si può salire nella propria posizione sociale solo se altri scendono.

In un'economia bloccata, la redistribuzione è un gioco
a somma zero, oggetto di conflitto. Far passare misure
redistributive è sempre difficile, ma senza crescita economica
lo è ancora di più

Classi medie e alte temono di perdere status e sono ancor meno interessate, in questo contesto, a favorire l'eguaglianza delle opportunità, anzi preferiscono che vi sia poca mobilità sociale, in modo da trasferire con facilità le proprie posizioni ai figli. Ad esempio, il sistema educativo ottimale per molti non è particolarmente selettivo in base al merito, in modo che sia garantito il «pezzo di carta» anche ai figli non molto brillanti. Invece di essere motori di mobilità sociale premiando i meritevoli, la scuola e l'università rischiano di diventare strumenti di conservazione delle posizioni familiari, anche per-

ché il sistema educativo rimane molto selettivo da un punto di vista socioeconomico, con una selettività che parte dalle medie e si amplifica con i diversi percorsi della secondaria e con gli alti tassi di abbandono, soprattutto al Sud.

Lo scarso interesse per la qualità e la quantità dei servizi pubblici si spiega anche con l'ostilità di una parte consistente della società, verso politiche redistributive che abbiano come obiettivo l'aumento della mobilità sociale. D'altra parte, chi avrebbe molto da guadagnare dalla redistribuzione delle risorse e delle opportunità, cioè i più poveri e deboli, spesso partecipa poco ai processi decisionali collettivi, anche per problemi culturali o di integrazione, trattandosi spesso di immigrati.

Mentre in un'economia in declino c'è ostilità verso la mobilità sociale e poca disponibilità a finanziare la redistribuzione, aumenta però la domanda per politiche redistributive che riguardano il sistema di *tax-benefit* e hanno prevalente natura compensativa. In molti Paesi, negli ultimi decenni, la disuguaglianza è decisamente cresciuta, soprattutto a causa di un maggiore divario tra redditi medi (stagnanti) e redditi alti (in aumento). In Italia, invece, i redditi di tutti i gruppi sociali sono diminuiti (ovviamente in media), anche se i più ricchi hanno retto meglio; l'indice di disuguaglianza di Gini non è cambiato molto, mentre è cresciuta molto la povertà, con la crisi che si estende anche alle classi medie. Dove il reddito medio aumenta, almeno in teoria, è praticabile una maggiore pressione fiscale sui redditi alti per finanziare politiche redistributive, mentre un incremento delle imposte in Italia è più problematico proprio perché la crisi investe tutte le fasce sociali.

Come si conciliano la scarsa disponibilità a pagare per la redistribuzione con l'aumento della domanda per più sussidi e meno imposte? La via d'uscita è redistribuire sfruttando non i redditi alti ma il debito pubblico. Tra 2000 e 2019 (prima della crisi del Covid) il rapporto debito/Pil è passato da 1,09 a 1,34.

Il declino, se investe la maggioranza della popolazione, rende difficile redistribuire senza creare debito, ma determina anche una più diffusa domanda di aiuto economico

Il declino, se investe la maggioranza della popolazione, rende difficile redistribuire senza creare debito, ma determina anche una più diffusa domanda di aiuto economico. Nel vecchio mondo fordista la povertà era confinata a segmenti particolari della società ai margini dello sviluppo economico: gli inabili al lavoro, alcune aree dell'Italia meridionale, gli anziani. Dopo molti anni di declino, la povertà oggi investe ampie fasce della popolazione che

fino a pochi anni prima non avrebbero immaginato di esserne coinvolte. Non è un caso che l'Italia sia stato l'ultimo Paese europeo a introdurre un sostegno universale contro la povertà: lo ha fatto solo dopo che è cresciuta a sufficienza la domanda per una misura del genere da parte degli elettori, molti dei quali ora coinvolti dal problema.

La mancanza di crescita spinge anche le classi medie a chiedere allo Stato quel miglioramento delle condizioni di vita che l'economia non garantisce più. Ne deriva una forte espansione – finanziata di solito in deficit – dei trasferimenti monetari o degli sgravi fiscali non solo per i poveri ma anche per le classi medie, a volte solo simbolici (molti dei bonus di questi anni), a volte costosi. Basti pensare al superbonus del 110% della spesa per la riqualificazione energetica degli edifici, misura regressiva ma di grandissimo successo e costata finora circa 40 miliardi di euro. È la più significativa delle tante *tax expenditures* che sono state introdotte o rafforzate negli ultimi tempi, a scapito delle entrate fiscali.

La conseguenza della maggiore domanda per la redistribuzione in moneta è la crescita della progressività del sistema di *tax-benefit*. Nei confronti tra Paesi Ocse sulla capacità che i sistemi di imposte e trasferimenti hanno di redistribuire il reddito, tradizionalmente l'Italia si è sempre collocata nel gruppo di coda. In generale i trasferimenti monetari sono più redistributivi delle imposte, perché tra queste ultime ve ne sono di regressive (le indirette) o quasi proporzionali (i contributi sociali). Ma in Italia i trasferimenti in denaro sono soprattutto pensioni, che a parte alcuni casi particolari (quelle assistenziali e di invalidità) non sono molto redistributive essendo legate ai precedenti redditi da lavoro; sussidi più redistributivi come quelli per famiglie, disoccupati e poveri sono stati frenati dal peso delle pensioni.

Secondo uno studio Ocse relativo al 2014 (*Income redistribution across Oecd countries: main findings and policy implications*, «Oecd Economic policy paper», n. 23, 2018), nella popolazione in età di lavoro l'indice di Gini in Italia si riduce del 25% circa grazie a imposte e trasferimenti, come nel Regno Unito e in Australia, in Germania del 28%, in Francia del 34%. Sempre secondo questo studio, nel ventennio tra il 1995 e il 2014, nella maggioranza dei Paesi Ocse, l'effetto redistributivo del sistema di *tax-benefit* è diminuito, soprattutto a causa di una minore generosità dei sussidi per i disoccupati. L'Italia però è uno dei pochi Paesi in cui questo effetto è aumentato, anche se non di molto. Durante gli anni dell'austerità successivi alla crisi del 2008, la redistribuzione è leggermente diminuita anche in Italia, ma i progressi del decennio precedente (1995-2005) sono stati più forti.

Mancano dati relativi agli anni più recenti, ma molti interventi sul sistema di *tax-benefit* dell'ultimo periodo vanno nella direzione di un maggiore effetto redistributivo: ad esempio, il bonus di 80 euro al mese per i dipenden-

ti a basso reddito, poi ampliato a 100 euro e oggi sostanzialmente inglobato nella struttura dell'Irpef; l'assegno unico ai figli fino a 21 anni, che accresce di 6 miliardi all'anno i trasferimenti per questa fascia di età; il reddito di cittadinanza; l'estensione dei sussidi di disoccupazione; il sempre più diffuso ricorso all'Isee per selezionare i beneficiari delle politiche sociali e per definire la loro compartecipazione alla spesa. Contrariamente a quanto molti pensano, dunque, l'effetto redistributivo delle imposte e dei trasferimenti in Italia sta aumentando, perché vi sono più famiglie in difficoltà che chiedono maggiore redistribuzione. In gran parte questo crescente effetto non è finanziato dai redditi e dai patrimoni più alti, ma dall'aumento del debito pubblico.

Avendo coinvolto il mercato del lavoro, la crisi indotta dal Covid - come le precedenti del 2007-2008 e del 2012-2013 - ha colpito di più i giovani e in generale chi ha o cerca un lavoro, molto meno chi ha redditi garantiti dall'intervento dello Stato, cioè anziani e dipendenti pubblici. La crisi ha provocato, inoltre, un forte aumento dell'incidenza della povertà, che ha interessato soprattutto, ancora come le recessioni precedenti, i minori e gli immigrati.

Si è detto prima che in molti Paesi Ocse l'effetto redistributivo di imposte e trasferimenti è diminuito tra la metà degli anni Novanta e il 2014. Con la pandemia, però, i sostegni ai redditi medi e bassi sono diventati più generosi ovunque, mentre non si segnalano particolari riduzioni delle aliquote marginali più alte. Tra 2000 e 2010 in genere le aliquote marginali più alte dell'imposta sul reddito sono diminuite in molti Paesi ricchi, ma nel decennio successivo ben 22 Stati su 38 dell'area Ocse hanno aumentato l'aliquota marginale sui redditi più alti (*Oecd: Tax database, key indicators*). Insomma, ovunque i governi hanno avuto bisogno di più risorse per sostenere i redditi colpiti dalla recessione e il paradigma neoliberale non è più dominante come nel periodo tra gli anni Ottanta e la crisi del 2007-2008.

In Italia, secondo tutte le ricerche disponibili, la recessione del 2020 ha colpito maggiormente la parte più povera della distribuzione del reddito, ma i trasferimenti monetari sono stati molto efficaci nel contenerne gli effetti negativi su povertà e disuguaglianza. L'incremento dell'effetto redistributivo del sistema di *tax-benefit* italiano non è un caso isolato, ma nel nostro Paese è molto evidente, e non sembra destinato a scomparire almeno nel medio termine con la fine dell'emergenza epidemica, perché si basa anche su misure strutturali.

Osservando il più lungo periodo, diversi ricercatori - ad esempio Lindert per molti Paesi (*Making Social Spending Work*, Cambridge University Press, 2021), Piketty e il suo gruppo per Francia e Stati Uniti (*Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S.*, «Wid wp», n. 22/2020) -

sostengono che negli ultimi decenni non vi sia stato alcun significativo arretramento del grado di progressività del sistema di imposte e trasferimenti, che anzi è in alcuni casi aumentato. L'indice di Gini dei redditi di mercato è spesso cresciuto, ma la disuguaglianza nei redditi disponibili (dopo imposte e trasferimenti) è salita molto meno. In alcuni casi si tratta di una reazione automatica (se la distribuzione dei redditi di mercato diventa più diseguale, un sistema già progressivo lo diventa ancora di più), in altri si tratta di una conseguenza delle scelte politiche.

Oggi la reazione delle politiche pubbliche è:
nessuna austerità, ma forte aumento della spesa sociale
per compensare la riduzione dei redditi da lavoro,
con incremento dei debiti pubblici

A livello globale, la reazione delle politiche pubbliche nel 2020 è stata opposta a quella che fece seguito alla crisi finanziaria iniziata nel 2008: nessuna austerità, ma forte aumento della spesa sociale per compensare la riduzione dei redditi da lavoro, con incremento dei debiti pubblici. In Italia questa ennesima crisi è stata l'opportunità per esasperare le tendenze distributive in corso: i governi hanno fatto ampio ricorso ai bonus, alcuni selettivi e altri molto meno o per nulla. Si è diffusa l'idea che semplici trasferimenti di reddito siano «buona politica», tanto migliori quanto maggiore è il loro importo. Certo, in un periodo eccezionale è necessario aumentare i sussidi, ma pare che per molti vi sia ormai poco altro nella cassetta degli attrezzi del governo, senza tante preoccupazioni per deficit e debito, complice la sospensione delle regole europee. Trasferimenti monetari e sgravi fiscali sono dominanti anche nelle richieste delle parti sociali alla politica e negli impegni dei partiti. Basti pensare ad alcune delle promesse su cui più si è insistito nella campagna elettorale del 2022: la sempreverde flat tax al 15% o al 23%, pensioni a 1.000 euro al mese per tutti gli anziani, anche chi non ha versato contributi, un mese in più di stipendio tagliando il cuneo fiscale, riduzione dell'età di pensionamento, trasferimento *una tantum* ai 18enni, bonus affitti per i giovani, nuovi condoni fiscali. La politica si riduce a conflitto redistributivo, una tendenza che fa dimenticare l'urgenza di un ancor più necessario dibattito sulle strategie per superare il declino.

Lo stesso Pnrr è vissuto da molti semplicemente come un enorme trasferimento di denaro dall'Europa. Ci si dimentica che queste risorse sono condizionate alla realizzazione di riforme strutturali in molti settori (giustizia, fisco, concorrenza, scuola, burocrazia ecc.), che però faticano a superare l'ostilità dei gruppi d'interesse. Il governo Draghi è caduto non solo per l'av-

vicinarsi della fine naturale della legislatura, ma soprattutto per l'opposizione a queste riforme.

Le famiglie, anche delle classi medie, di fronte alle difficoltà economiche chiedono allo Stato soprattutto misure che riguardano il reddito disponibile: meno imposte e più trasferimenti. Passano così in secondo piano le politiche redistributive del primo tipo, descritte all'inizio, e le riforme necessarie per attrezzarci contro i nuovi rischi sociali e per gettare le basi di un Paese più moderno.

MASSIMO BALDINI è professore ordinario di Politica economica all'Università di Modena e Reggio Emilia. Socio dell'Associazione di cultura e politica "«il Mulino», per Il Mulino ha scritto *Flat tax* (con L. Rizzo, 2019) e *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche* (con S. Toso, 2009).

IL WELFARE FRA CRISI PANDEMICA E VECCHIE CRITICITÀ

UGO
ASCOLI

È NOTO COME TUTTI GLI SHOCK CLIMATICI COLPISCANO in modo differenziato le società, finendo con l'aggravare la situazione dei ceti meno abbienti e dei più poveri. C'è una evidente correlazione fra crisi climatiche e aumento delle diseguaglianze all'interno di un Paese, così come fra Paesi con economie più sviluppate e quelli meno affluenti. Le politiche di tutela e di promozione dell'ambiente vanno ormai annoverate fra le politiche pubbliche più significative, e andrebbero considerate fra gli strumenti di Welfare più rilevanti per contrastare l'acuirsi delle diseguaglianze. La politica, tuttavia, non sembra essersene accorta.

Eppure un evento sismico colpisce di più chi vive in case costruite senza il rispetto delle normative antisismiche e con materiali di bassa qualità. Un'inondazione colpisce di più chi abita vicino ai corsi d'acqua o magari lungo vecchi percorsi d'acqua sotterrati o cementificati. Un'eruzione vulcanica colpisce di più chi abita lungo le pendici del vulcano o nelle immediate vicinanze, contravvenendo alle regole urbanistiche in vigore.

Anche la crisi pandemica, come è noto, non ha interessato tutti allo stesso modo: ha colpito di più le donne, soprattutto quelle con figli piccoli, i soggetti meno strutturati nel mercato del lavoro, le persone con una salute più fragile, le famiglie di ceto medio-basso e i più poveri, i territori con assetti economici maggiormente problematici e dotati di sistemi di Welfare più deboli. Le ricerche promosse in questi ultimi tre anni hanno condotto allo stesso risultato: il diffondersi delle infezioni da Covid-19 ha portato allo scoperto le principali criticità del nostro sistema di Welfare accumulate negli ultimi decenni, dopo l'esaurirsi della fase espansiva dei Trenta gloriosi. Le strategie di *retrenchment*, le politiche dei tagli, la delegittimazione degli obiettivi universalistici, così come le chiusure corporative, unitamente all'adesione a ideologie neo-liberiste volte a esaltare, sempre e comunque, scelte di privatizzazione, hanno contribuito a creare un quadro assai complicato e difficilmente modificabile nel breve periodo. Allo stesso tempo la crisi pandemica ha reso evidente ai più come solo un robusto «ritorno» del Welfare State e un ruolo sempre più centrale dei soggetti pubblici possano consentire di invertire la rotta e di avviare la navigazione verso una maggiore inclusione socia-

le e un allargamento dei perimetri della cittadinanza. Non è sufficiente, tuttavia, mutare le parole d'ordine e inneggiare a «più Stato e meno mercato». Occorre farsi guidare dalla consapevolezza che le criticità e le fratture sociali vengono da lontano: le soluzioni quindi possono maturare in un tempo non brevissimo, sempre a condizione che le politiche vengano avviate da subito nella giusta direzione. Non v'è dubbio, poi, come il quadro si sia ulteriormente complicato dopo lo scoppio della guerra in Europa, le cui conseguenze hanno contribuito all'esplosione dell'inflazione, ossia della «tassa» socialmente più iniqua che si possa oggi immaginare.

Le ricerche promosse in questi ultimi tre anni hanno condotto allo stesso risultato: il Covid-19 ha portato allo scoperto le principali criticità del nostro sistema di Welfare accumulate negli scorsi decenni

Lo scenario messo a nudo dalla crisi pandemica ha collocato indubbiamente al primo posto le criticità del nostro Servizio sanitario nazionale originate in gran parte a seguito dei tagli degli ultimi anni, del dominio dell'approccio ospedalocentrico, dell'impoverimento della medicina territoriale, così come della debolezza dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali territoriali. La scarsa attenzione alle problematiche della non autosufficienza, della disabilità e della cronicizzazione di molte malattie, da un lato, e, dall'altro, la fragilità delle strutture residenziali, a cominciare dalle Residenze sanitarie assistenziali (Rsa), così come la loro distribuzione territoriale diversificata, hanno contribuito a rendere ancora più pesante il bilancio, sia pure provvisorio, della diffusione del Covid-19.

È risultato inoltre ancora più evidente il grave ritardo nella modernizzazione del nostro sistema scolastico, non in grado in molte aree di contrastare efficacemente gli abbandoni e di raccordarsi con la domanda di lavoro; e caratterizzato da un insufficiente sviluppo di una didattica capace di fare buon uso delle tecnologie più avanzate, e da strutture edilizie non sempre idonee ad assicurare agli allievi ambienti decorosi e stimolanti. Sempre più inadeguate si sono rivelate a vario titolo le politiche della formazione: dalle misure di riqualificazione rivolte a chi perde il lavoro o è alla ricerca di una nuova occupazione, ai percorsi di transizione scuola-lavoro, alla formazione per gli adulti che affrontano cambiamenti epocali nel mercato del lavoro. La necessità di «long life learning», cioè di formazione permanente, è stata ormai espunta dalle riflessioni sul Welfare.

Sono state evidenziate con ancora maggiore nettezza le gravi carenze dei servizi per l'infanzia e la loro profonda divaricazione territoriale, soprat-

tutto per quanto concerne la primissima infanzia. Più in generale è emersa nei vari ambiti territoriali la debolezza dei sistemi locali di Welfare, e l'insufficiente attenzione dedicata alla rete dei servizi sociali. Il gravissimo ritardo accumulato dal nostro Paese nelle politiche volte a contrastare le povertà, inoltre, si è imposto drammaticamente all'attenzione del legislatore, così come si è avuta un'ulteriore conferma delle gravi disfunzionalità dei servizi per l'impiego, soprattutto nel promuovere l'ingresso nel mercato del lavoro delle fasce più deboli.

Le differenti capacità di reazione del nostro sistema economico hanno, infine, evidenziato i buchi della rete nazionale di protezione sociale, a partire dagli interventi a favore di chi perde il lavoro in via provvisoria o definitiva. Per non parlare delle politiche di accoglienza e di integrazione dei migranti «forzati», esuli e rifugiati richiedenti asilo, e dei cosiddetti migranti «economici», comprese le assistenti familiari (le «badanti»), dove le politiche hanno mostrato tutta la loro incapacità di far fronte alle sfide in atto, nel pieno rispetto dei diritti umani, civili e sociali. Più in generale, da ultimo, si è appalesata con nettezza la polarizzazione dei servizi fra centro e periferia nelle maggiori città, così come appare tutt'oggi inarrestabile il continuo depauperamento del Welfare nelle zone interne.

A fronte di tale panorama occorre evidenziare come sinora il legislatore abbia reagito e tentato di affrontare alcune sfide: l'introduzione dell'Assegno unico universale per i figli; l'approvazione del Pnrr con i relativi impegni a varare una riforma delle politiche per la non autosufficienza entro il 2023 e tentare di colmare i vari gap territoriali nei servizi per l'infanzia, così come nei diversi ambiti dell'istruzione; l'approvazione della legge delega sulla disabilità; l'inserimento nella legge di bilancio per il 2022 di misure relative ai Livelli essenziali di prestazioni sociali (Leps) da garantire per le persone non autosufficienti su tutto il territorio nazionale; l'estensione universalistica, quindi anche alle piccole e piccolissime imprese, degli ammortizzatori sociali; l'approvazione del Family act; da ultimo il Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, trasmesso recentemente dal governo a Regioni e Comuni.

Nelle misure varate dal legislatore nelle scorse legislature sembrerebbe emergere un chiaro *fil rouge*: promuovere un «Welfare dei servizi» in grado da un lato di affrontare le sfide in atto, tramite un approccio fortemente inclusivo e, dall'altro, di ridurre in maniera non irrilevante le distanze fra il Welfare del Nord e quello del Sud. La realizzazione di un tale «Welfare dei servizi» richiede tuttavia una serie di misure a largo raggio, che vanno ben al di là dell'odierno dettato normativo di questo o quel provvedimento, e che necessita inoltre di tempi assai difficilmente comprimibili. Come è stato rilevato recentemente (E. Pavolini, *Pnrr e riforme in campo educativo: obiettivi, sfide e problemi*, «Menabò di Etica ed Economia», n. 174/2022), non basta pre-

vedere oggi un incremento dei servizi per l'infanzia, specialmente nelle aree che ne sono maggiormente sprovviste: occorre che ci siano le risorse umane in grado di rendere effettivo questo «cambio di passo», per progettare gli interventi e gestire le strutture.

A fronte di ingenti investimenti, previsti nel Pnrr in questo settore del Welfare («hardware»), emergono invece molte difficoltà a sviluppare il «software» adeguato: carenza di personale nelle amministrazioni pubbliche, scarse competenze e mancanza di esperienze in materia. Si renderà inoltre necessario incrementare di molto il personale adeguato a far funzionare tali servizi: si stima che «per raddoppiare il numero di posti nei nidi per l'infanzia in Italia siano necessari almeno 40 mila educatori in più rispetto a quelli attuali» e si evidenzia come «non vi siano segnali che la programmazione di tale consistente numero aggiuntivo di educatori sia sul tavolo delle decisioni da prendere in tempi brevi».

Del resto un'amplessissima letteratura internazionale, a partire dal dibattito sul *Social Investment* (un approccio al Welfare volto a puntare sulla valorizzazione e la qualificazione del cosiddetto capitale umano), è concorde nel ritenere come l'alta qualità nei servizi per l'infanzia non possa essere messa in discussione: solo a tali condizioni questo comparto del Welfare può davvero contrastare, almeno in parte, la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze.

Svecchiare la pubblica amministrazione; rafforzare le competenze specifiche per questi servizi nei piccoli comuni, e comunque dove tale offerta non si sia fino a oggi manifestata in modo significativo; potenziare scuole e università per incrementare in modo rilevante la formazione di educatori e altro personale specializzato da impiegare nei servizi: tutti obiettivi non raggiungibili in tempi brevi. Come appare evidente anche in questo caso, si rende ineludibile una visione delle problematiche a larghissimo spettro, che sappia programmare percorsi di cambiamento in direzioni diverse.

Anche la sanità pubblica dovrebbe auspicabilmente beneficiare in modo non trascurabile di risorse aggiuntive per controbilanciare gli effetti dei tagli degli ultimi anni; ciò indubbiamente consentirà di ridurre le carenze di personale sanitario, emerse vistosamente nel corso della crisi pandemica. Tuttavia se anche qui si vuole effettuare un cambio di passo occorre muoversi in più direzioni: innanzitutto va rivisto il modello organizzativo degli ospedali; va finalmente potenziata la prevenzione, solo recentemente avviata a una sua valorizzazione nei Livelli essenziali di assistenza (Lea); va soprattutto corretto il carattere ospedalocentrico del Ssn e quindi incentivata

«la costruzione di un sistema reticolare fondato sull'integrazione ospedale-territorio e sociosanitaria tramite una ristrutturazione com-

plessiva dell'assistenza primaria territoriale. Andrebbero, infine, implementati dei modelli di lavoro in équipe interdisciplinari e interprofessionali, il che richiede necessariamente anche un ripensamento dei percorsi formativi dei diversi professionisti sanitari che li socializzino allo scambio e all'integrazione delle conoscenze e delle competenze» (E. Spina, *Il Servizio sanitario nazionale e i suoi medici*, «Politiche Sociali», n. 1/2021).

Rimangono sul tappeto le drammatiche diseguaglianze territoriali nelle prestazioni dei sistemi sanitari regionali, e non basta certamente varare per decreto il modello dei Lea perché poi tali misure trovino un'effettiva attuazione in tutte le regioni. A fronte di ciò si renderebbe necessario rivedere i rapporti fra ministeri, Facoltà di Medicina e Servizio sanitario nazionale, a partire dalla politica del numero chiuso, dal netto incremento delle risorse necessarie per i percorsi di specializzazione, dalla rivisitazione delle funzioni dei medici di medicina generale e della loro formazione. Anche in questo campo, allora, non basta prevedere nuove strutture come le Case della comunità, pensate come centri in un'ottica di Welfare comunitario, o assumere a tempo indeterminato un certo numero di medici, infermieri e altro personale sanitario o invitare medici in pensione a «rientrare» al lavoro.

La crisi della medicina territoriale, a partire dai buchi nella rete dei medici di medicina generale; le gravissime carenze di alcune specializzazioni (dalla medicina d'emergenza agli anestesisti, dalla medicina nella rianimazione ai radiologi); l'insufficiente integrazione sociale e sanitaria; l'obsolescenza di taluni percorsi formativi nel campo sanitario sono tutte criticità che vengono da lontano e che richiedono tempi non brevi, qualora ci sia la reale volontà di cambiare rotta.

L'investimento nell'istruzione è uno degli strumenti più importanti per contrastare le diseguaglianze e costruire una società maggiormente equa e coesa

Tempi lunghi allora, risorse ben maggiori di quelle oggi a disposizione e, soprattutto, una visione complessiva e una programmazione che sappiano contrastare efficacemente le resistenze corporative e superare modelli organizzativi del tutto inadeguati. Un altro terreno in cui si impone un cambio di passo è certamente quello dell'istruzione, presa in considerazione soprattutto nella scuola primaria e secondaria, ma con risvolti anche nel circuito universitario; la crisi pandemica ha avuto come conseguenza un aumento degli abbandoni (per i quali già il nostro Paese figurava ai primi posti) e un impo-

verimento degli apprendimenti, certamente maggiore presso le aree sociali più deboli. Anche in tale campo occorre, da un lato, recuperare rispetto ai tagli degli ultimi anni e, dall'altro, cambiare rotta: agire con grande decisione sul Welfare scolastico (dai trasporti alle mense); andare verso modelli organizzativi flessibili; ripensare il ruolo dei percorsi tecnico-professionali; ripristinare il tempo pieno almeno nella scuola primaria; dedicare risorse all'integrazione degli alunni figli di immigrati; facilitare e promuovere le scelte formative post-diploma (dagli Its alle Università); rivedere, infine, le modalità del reclutamento e della formazione degli operatori scolastici.

L'investimento nell'istruzione rimane uno degli strumenti più importanti per contrastare efficacemente le disuguaglianze e le forme più significative di esclusione sociale. Costruire più scuole, aumentare la sicurezza e il decoro dell'edilizia scolastica, contrastare e quindi ridurre il precariato nell'ambito del personale scolastico promuovendo più assunzioni a tempo indeterminato e immissioni in ruolo: tutto ciò rappresenta certamente un passo avanti, ma non appare in grado di riorientare questo comparto assolutamente strategico. Anche qui non mancheranno resistenze al cambiamento che tuttavia possono essere contrastate con successo solo qualora le varie misure entrino a far parte di un pacchetto complessivo, il più possibile condiviso, ritenuto quindi essenziale per disegnare una società più coesa, meno diseguale, più equa.

Qualcosa si è mosso anche nel campo delle politiche volte ad affrontare la non autosufficienza, tema largamente trascurato dalle nostre politiche sociali, le cui criticità sono emerse ancora più nettamente durante la crisi pandemica. Il nostro sistema di Welfare, come noto, è tutt'ora privo di una strumentazione normativa che affronti in modo efficace le varie problematiche legate alla non autosufficienza, in un panorama dove continua a dominare da decenni la vecchia misura dell'Indennità di accompagnamento.

Il Pnrr ha previsto obbligatoriamente la riforma entro il 2023 e ciò ha contribuito a promuovere una serie di studi e proposte elaborate da varie commissioni governative, così come da soggetti del terzo settore. Ultimo in questo percorso è il già menzionato Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, in cui si prevede un forte impulso per i servizi previsti dai Leps (Livelli essenziali di prestazioni sociali) e per l'integrazione fra sistema sanitario e sistema sociale: dalla forte promozione della domiciliarità, caratterizzata dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo, alla previsione di nuove soluzioni abitative basate su forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni, agli adattamenti delle abitazioni alle esigenze delle persone tramite l'utilizzo delle nuove tecnologie a disposizione; quindi servizi sociali di sollievo, fra

cui il pronto intervento per le emergenze diurne e notturne, i servizi di sostituzione temporanea delle assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità, e la promozione e valorizzazione di reti collaborative con le organizzazioni del terzo settore; infine servizi sociali di supporto per favorire l'incontro fra le esigenze delle famiglie e l'offerta di assistenti familiari in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio, così come l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti.

Da notare come al tema delle prestazioni residenziali il legislatore (così come il Pnrr) ha attribuito ben poca rilevanza, prevedendo solo pochi finanziamenti, finalizzati unicamente alla riconversione delle Rsa e delle case di riposo in nuove realtà innovative di residenzialità leggera (es. gruppi appartamento autonomi). Siamo di fronte invece a un aspetto assai rilevante per le politiche rivolte alla non autosufficienza che debbono prevedere anche la garanzia di una rete efficace di servizi residenziali, forse più «tradizionali» ma in taluni casi insostituibili.

La messa a terra del Piano avrà bisogno innanzitutto di un fortissimo collegamento fra sistemi locali di Welfare e medicina territoriale, fra operatori sociali di competenze diverse e personale sanitario a ciò vocato; secondariamente, una valorizzazione delle reti di prossimità, in cui il volontariato, l'associazionismo di promozione sociale e altri soggetti del terzo settore possano «giocare in squadra» con il pubblico; quindi una collaborazione fra operatori sociali dei comuni e del Servizio sanitario nazionale con i servizi per l'impiego.

Se pensiamo alla debolezza dei sistemi locali di Welfare, o addirittura alla loro inconsistenza in molte aree del nostro Paese, ci rendiamo conto di come occorrerà partire innanzitutto da un potenziamento straordinario dell'apparato operativo e dirigenziale degli Ambiti territoriali sociali: più percorsi formativi di qualità da parte delle università, maggiori risorse ai comuni per dotarsi delle figure necessarie, un ulteriore rafforzamento e qualificazione dei soggetti del terzo settore che operano in questo campo. Si tratta di superare gli effetti delle politiche di austerità, così come della stagione dei tagli, di avviare in alcune aree scenari mai perseguiti negli anni precedenti, di avviare finalmente una efficace integrazione e di porre fine agli appalti al massimo ribasso. Tempi non brevi anche qui per un cambio di passo effettivo e non solo annunciato.

Come ha evidenziato Domenico Cersosimo in questa stessa rivista alcuni mesi fa

«Il difetto originario più grave del Pnrr è quello di essere intenzionalmente un Piano *top-down*, un assemblaggio “dall'alto” per sommato-

ria di misure, azioni e interventi senza una diagnosi e un progetto di cambiamento: non sono [inoltre] ravvisabili tracce esplicite di un progetto di cambiamento “attivo” del Mezzogiorno né, di conseguenza, si individuano gli attori per costruirlo e una strategia coordinata tra soggetti e interventi.

Come per tutti i piani *top-down*, non è trascurabile anche per il Pnrr il rischio che generi nelle classi dirigenti e nei soggetti coinvolti nella sua implementazione un sentimento di estraneità operativa o un’adesione particolaristica indipendentemente dagli impatti di sistema, dal cambiamento dell’insieme».

Dove certi comparti del Welfare risultano molto deboli o appaiono fortemente sotto stress occorrono misure «straordinarie»: ad esempio, offrendo nidi gratuiti nel Sud a partire da un anno di età (idea lanciata recentemente da Emmanuele Pavolini in una intervista a un quotidiano nazionale) o promuovendo finanziamenti straordinari per il diritto allo studio nelle università, in aggiunta all’esenzione dal pagamento delle tasse universitarie per i meno abbienti, o dedicando un’attenzione prioritaria alla programmazione e alla creazione di nuova occupazione nella sanità, nell’istruzione, nei servizi educativi, nei servizi sociali, in numeri che segnino una forte discontinuità rispetto agli ultimi decenni; ciò comporterebbe finalmente anche una rilevante espansione dell’occupazione femminile.

Tali azioni straordinarie, volte a promuovere veri e propri cambiamenti culturali, dovranno essere parte di strategie mirate. Guardando al caso italiano e confrontandolo con i maggiori Paesi dell’Unione europea si potranno facilmente vedere alcune priorità: la necessità di far compiere un forte balzo in avanti all’occupazione femminile; la realizzazione di servizi all’infanzia di qualità in tutto il Paese, come prestazione del Welfare garantita e universale; una maggiore qualificazione della popolazione giovanile tramite i diversi circuiti dell’istruzione fino all’università; politiche familiari che abbiano al centro il sostegno e la valorizzazione del lavoro di cura (dai minori agli anziani).

Tali priorità assunte all’interno del futuro quadro del Welfare possono essere perseguite, come abbiamo più volte evidenziato, solo in tempi non brevi, tramite una strumentazione a largo raggio e chiare linee di programmazione che coinvolgano soggetti pubblici, università, forze sociali e terzo settore; in tal modo si potranno contrastare efficacemente le resistenze corporative, così come la forza attrattiva dei percorsi già avviati e le diffuse stereotipie culturali.

Quest’ultimo aspetto è niente affatto secondario: basti pensare alla netta differenziazione creatasi in questi mesi in Italia fra il trattamento di chi

scappa dall'Ucraina (rifugiati di serie A) e quello riservato a tutti gli altri che fuggono da guerre e persecuzioni (rifugiati di serie B), quando invece occorrerebbe un nuovo modello nelle politiche dell'accoglienza che innanzitutto non discrimini secondo la nazionalità. O ancora allo stereotipo in base al quale i nidi non servono in presenza di elevati livelli di disoccupazione e inoccupazione femminile, trascurandone la loro assoluta valenza educativa. O ancora che l'istruzione universitaria risulti inutile (o addirittura dannosa) ai fini di una soddisfacente partecipazione al mercato del lavoro.

Le priorità assunte nel futuro quadro del Welfare
sono perseguibili in tempi non brevi, tramite
chiari programmi che coinvolgano soggetti pubblici,
università, forze sociali e terzo settore

La crisi pandemica (e la guerra) hanno ulteriormente evidenziato i nodi critici del nostro Welfare, sicché in questo momento molti sono gli interrogativi sul futuro. Come si porranno la nuova legislatura e il nuovo governo di fronte a un progetto di Welfare maggiormente inclusivo che, tramite un vero «cambio di passo», possa allargare i confini della cittadinanza sociale? Assisteremo a una crescente stigmatizzazione e a una critica feroce nei confronti dei poveri e degli «assistiti», o si trarrà insegnamento dalle profonde criticità sociali, mettendo in campo misure più efficaci volte a contrastarne le dimensioni più preoccupanti? Si mirerà innanzitutto a ridurre la pressione fiscale complessiva, incuranti del fatto che ciò renderà assai più complicato investire nel nuovo Welfare e ridurre le crescenti diseguaglianze sociali? O piuttosto la priorità verrà data alla scelta delle problematiche su cui indirizzare una spesa sociale opportunamente incrementata?

UGO ASCOLI

UGO ASCOLI ha insegnato Sociologia economica in diverse università, concludendo la sua attività di docenza all'Università Politecnica delle Marche. Tra i suoi libri con il Mulino, *Il Welfare in Italia* (2011), *Investire nel sociale* (con C. Ranci e G.B. Sgritta, 2015), *Volontariato e innovazione sociale oggi in Italia* (con E. Pavolini, 2017).

DISEGUAGLIANZE TERRITORIALI E STRATIFICAZIONE SOCIALE

NAZARENO
PANICHELLA

GLI STUDI DI STRATIFICAZIONE SOCIALE HANNO SPESSO PARAGONATO la società a una scala, sui gradini della quale si spostano gli individui e i gruppi sociali che ne fanno parte. I gradini hanno naturalmente un ordinamento e quindi una preferibilità: ci sono i gradini superiori e quelli inferiori, così come ci sono posizioni sociali che danno accesso a migliori risorse economiche e sociali e altre, invece, che dispongono di meno risorse. Per studiare le disuguaglianze occorre quindi chiedersi com'è fatta la scala: questa può essere alta o bassa, stretta o larga, oppure può incentivare o disincentivare la salita verso i gradini più alti. Occorre poi studiare i movimenti degli individui, ossia la mobilità sociale, definita come il passaggio tra posizioni sociali che, appunto, analogamente ai gradini di una scala, possono essere gerarchicamente ordinate. Non è un caso che la mobilità sociale e i suoi canali siano stati definiti in vari modi che fanno riferimento a questa idea, come per esempio «buchi», «passaggi» o «ascensori».

Spesso, però, si dimentica che una società può includere al suo interno diverse scale sociali e che gli individui non sono intrappolati in un singolo ordinamento gerarchico, ma possono muoversi geograficamente, sia all'interno del proprio Paese sia tra Paesi diversi, per migliorare le proprie opportunità di vita e per inserirsi in scale con caratteristiche più desiderabili.

Da questo punto di vista, l'Italia rappresenta un caso peculiare nel contesto internazionale. Il nostro Paese si contraddistingue per una lunga e complessa storia migratoria, nonché per un'elevata eterogeneità geografica, che ha la sua origine naturale nella straordinaria differenziazione interna del clima e delle caratteristiche territoriali, anche tra aree molto vicine tra loro.

L'eterogeneità del territorio italiano e la dispersione dei comuni lungo aree geografiche molto diverse sono alla base di complessi divari socio-economici

L'eterogeneità del territorio italiano, unita alla sua elevata antropizzazione e alla dispersione dei comuni lungo aree geografiche molto diverse, è alla base di complessi divari socio-economici. Infatti, se comparata con altri Paesi economicamente avanzati, l'Italia è quella che presenta i più gravi e persistenti

problemi di disparità nello sviluppo economico. Questi si manifestano principalmente lungo l'asse Sud-Nord, ma negli ultimi anni hanno acquisito forme nuove, spesso contraddittorie, che hanno ridefinito i dualismi territoriali che storicamente hanno caratterizzato la società italiana.

Com'è noto, il dualismo Nord-Sud ha rappresentato un tema centrale nei più importanti dibattiti sulla società italiana e gli studiosi hanno a lungo analizzato le sue cause economiche, sociali e perfino geologiche (si veda il dibattito sulla «povertà naturale» del Sud). Nonostante un certo revisionismo filo-borbonico continui a rivendicare il primato socio-economico del Regno delle Due Sicilie, il dualismo Nord-Sud è un fenomeno di lunga data, presente fin dall'Unità d'Italia. Anche se l'Italia post-unitaria era in gran parte un Paese agricolo e arretrato, con differenziali di reddito tra le regioni del Nord e quelle del Sud relativamente contenuti, erano tuttavia presenti profonde diversità istituzionali politiche ed economiche in quelle che gli studiosi definiscono le «precondizioni dello sviluppo», vale a dire i tassi di istruzione, la diffusione della povertà, l'efficienza dell'apparato amministrativo ecc. (E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, Il Mulino, 2013).

Il dualismo Nord-Sud ha poi assunto connotati diversi nei decenni successivi, in particolar modo tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, quando l'Italia ha cessato di essere una società per molti aspetti prevalentemente agricola e arretrata per diventare una nazione in procinto di entrare nel ristretto gruppo dei Paesi industriali più avanzati. Il miracolo economico, infatti, è stato un fenomeno soprattutto settentrionale: i principali settori dell'economia in espansione, i capitali, le capacità professionali e le aziende esportatrici erano concentrati - con rare eccezioni - nelle regioni Nord-occidentali. E proprio queste regioni sono state coinvolte in misura maggiore dal processo di modernizzazione, dal consumismo di massa, dai cambiamenti della famiglia e dal mutamento degli stili di vita. Il processo di industrializzazione del Sud è invece rimasto incompiuto: le industrie nate nelle principali città meridionali hanno presto avuto la peggio di fronte alla concorrenza dei beni di consumo prodotti al Nord e non sono state in grado di garantire posizioni lavorative stabili e tutelate ai loro dipendenti. Altre zone del Mezzogiorno, quelle che Manlio Rossi-Doria ha definito «aree dell'osso», sono invece rimaste prevalentemente rurali e hanno iniziato a conoscere un progressivo processo di spopolamento ed emarginazione. Anche grazie alla celebre ricerca svolta da Banfield a Chiaromonte (rinominato Montegrano), il Mezzogiorno contadino e arretrato degli anni Cinquanta e Sessanta è stato oggetto di attenzione e al centro di un importante dibattito scientifico internazionale. La «scoperta sociologica» del Mezzogiorno ha mostrato le contraddizioni dello sviluppo italiano degli anni del boom economico, dove modernità e ar-

retratezza coesistevano all'interno di una stessa nazione (M. Avola, *Il dualismo Nord-Sud*, in *Fondamenti di sociologia economica*, a cura di F. Barbera e I. Pais, Egea, 2017).

Le differenze nei percorsi di mobilità intra e intergenerazionale tra Centro Nord e Sud vanno ricercate nella diversa evoluzione della struttura di classe

Nonostante il miracolo economico sia stato prettamente settentrionale, negli anni Cinquanta e Sessanta si è osservata una riduzione del divario Nord-Sud. Ad ogni modo, l'eccezionale crescita economica di quel periodo non ha risolto la *questione meridionale* e, dagli anni Settanta in poi, il Mezzogiorno ha accresciuto la propria distanza non solo dalle regioni della grande industria del Nord Ovest, che storicamente rappresentano l'area più ricca del nostro Paese, ma anche rispetto alla «Terza Italia» delle piccole imprese e dei distretti industriali.

Ritornando alla metafora della scala, le differenze nei percorsi di mobilità intra- e inter-generazionale tra Centro Nord e Sud vanno ricercate proprio nella diversa evoluzione della struttura di classe delle due macro-aree. Nel Centro Nord del miracolo economico sono cresciute le occupazioni nel settore industriale e dei servizi, mentre nel Mezzogiorno questo sviluppo è stato più contenuto e la quota di braccianti agricoli – praticamente scomparsi nel resto della penisola – è rimasta consistente. La differenza tra le strutture occupazionali delle due aree del Paese è così profonda che, se si definisce industrializzata una società con una quota di addetti all'agricoltura non superiore al 10%, allora si dovrebbe concludere che le regioni meridionali sono rimaste preindustriali fino al 1996, mentre quelle del Centro Nord erano industrializzate già nel 1967.

Di conseguenza, nel Centro Nord sono stati più frequenti i passaggi dalle classi sociali agricole a quelle industriali e da queste a quelle impiegatizie e dirigenziali, mentre la società meridionale si è caratterizzata per una maggiore immobilità sociale. I figli dei contadini e degli operai meridionali hanno dunque avuto un accesso ridotto alle classi impiegatizie, soprattutto a causa del numero limitato di posti di lavoro qualificati nel settore terziario. Non bisogna poi dimenticare non solo che le regioni centro-settentrionali hanno conosciuto una crescita *quantitativa* del lavoro operaio e impiegatizio superiore a quella delle regioni del Sud, ma anche che il divario riguarda pure la *qualità del lavoro*, dato che i posti di lavoro nell'industria e nei servizi del Centro Nord hanno generalmente un minore grado di precarietà e interessanti mansioni più qualificate.

Come alternativa a queste penalizzazioni strutturali, molti meridionali, specialmente quelli più istruiti e motivati, hanno abbandonato il Mezzogiorno per inserirsi nella «scala sociale» del Centro Nord, dapprima nell'area del triangolo industriale e successivamente anche nelle regioni del Centro e del Nord Est (N. Panichella, *Meridionali al Nord. Migrazioni interne e società italiana dal dopoguerra a oggi*, Il Mulino, 2014). Anche se è difficile riassumere in questa sede la complessa storia delle migrazioni interne italiane, le ricerche più recenti hanno mostrato che i meridionali che hanno abbandonato il Sud hanno avuto a disposizione maggiori opportunità di mobilità sociale rispetto ai meridionali con caratteristiche simili che sono rimasti nel Mezzogiorno. Inoltre, con l'abbandono del lavoro agricolo e l'inserimento nella classe operaia del Centro Nord, gli immigrati interni degli anni Cinquanta e Sessanta hanno cambiato lo stile di vita e hanno beneficiato di un miglioramento delle condizioni di lavoro, della stabilità dei redditi o del comfort abitativo, oltre ad aver potuto garantire migliori opportunità educative ai loro figli.

Mutatis mutandis, questo vale anche per gli immigrati interni più recenti, che sono più spesso studenti o lavoratori qualificati.

Per comprendere in maniera più esaustiva le differenze nei processi di (ri) produzione delle diseguaglianze sociali nel Nord e nel Sud è necessario considerare anche le diseguaglianze educative nelle due aree, dato che, come è noto, l'istruzione è un fattore decisivo nel processo di conseguimento della posizione sociale. In generale, l'aumento del benessere della popolazione italiana, unita alla maggior diffusione degli istituti scolastici sul territorio nazionale e al miglioramento della rete dei trasporti, hanno favorito la scolarizzazione di base di alcuni gruppi sociali prima esclusi dal sistema scolastico, come le classi agricole. Anche in questo caso, però, ci sono state importanti differenze territoriali: mentre il Centro Nord ha conosciuto una più rapida espansione scolastica, che è stata trainata dalla maggiore richiesta di lavoro di qualifica medio-alta, il Mezzogiorno ha sperimentato una minore diffusione della scolarità e una diseguaglianza educativa più elevata.

Il Centro Nord ha conosciuto una più rapida espansione scolastica, mentre il Sud ha sperimentato una diseguaglianza educativa più elevata

Questa differenza dipende principalmente da tre fattori (G. Ballarino e N. Panichella, *Sociologia dell'istruzione*, Il Mulino, 2021). Il primo riguarda il fatto che, nel secondo dopoguerra, i meridionali con un'origine sociale operaia o agricola avevano meno possibilità di conseguire la licenza media rispetto ai

loro coetanei centro-settentrionali con una estrazione sociale simile. L'implementazione effettiva dell'obbligo scolastico è stata più difficoltosa e complessa nel Sud a causa della sistematica carenza di infrastrutture scolastiche nelle aree rurali, che ha condizionato negativamente la riuscita scolastica dei gruppi sociali più svantaggiati. Nei decenni successivi, quando l'intervento statale ha ridotto questi divari strutturali e la partecipazione alla scuola dell'obbligo è diventata universale, sia al Nord sia al Sud, questo fattore penalizzante si è gradualmente indebolito, nonostante permangano ancora oggi sostanziali differenze territoriali nella frequenza degli asili nido e nella diffusione del tempo pieno nella scuola primaria. Va inoltre ricordato che se da un lato le regioni del Sud hanno colmato il divario per quel che riguarda l'ottenimento della licenza media, dall'altro si caratterizzano tuttora per una maggiore dispersione scolastica, specialmente tra gli studenti che frequentano le scuole secondarie.

Il secondo fattore riguarda invece la scelta della scuola superiore. Al termine della scuola media, le opzioni educative degli studenti residenti nel Sud si riducono spesso all'alternativa tra l'iscrizione a un liceo, con l'università come obiettivo, e l'uscita dal sistema scolastico. Ne consegue un contesto particolarmente sfavorevole per gli studenti meridionali con una bassa estrazione sociale e con risultati scolastici mediocri, i quali, a differenza dei loro colleghi del Centro Nord, sono più incentivati ad abbandonare la scuola piuttosto che iscriversi a una scuola tecnica o professionale. A differenza del primo fattore, questo secondo non si è indebolito nel tempo: la scarsa diffusione dell'istruzione tecnica e professionale del Sud è un fenomeno persistente e di lungo periodo, già noto al dibattito meridionalista dei primi del Novecento, legato al debole sviluppo industriale e alla scarsa domanda di lavoro a qualificazione intermedia, ancora oggi uno dei principali motivi alla base della maggiore disegualianza scolastica delle regioni meridionali.

**Le regioni del Sud hanno colmato il divario nell'ottenimento
della licenza media, ma si caratterizzano tuttora per una
maggiore dispersione scolastica**

A questi due fattori di penalizzazione del Sud se ne aggiunge un terzo, che riguarda la qualità dell'offerta formativa. *Ceteris paribus*, gli studenti meridionali hanno livelli di apprendimento sistematicamente più bassi rispetto ai loro colleghi del Centro Nord, indipendentemente dalla materia di studio. I livelli di apprendimento degli studenti meridionali sono particolarmente bassi nelle Isole, in Campania e in Calabria, mentre sono più elevati, ma sempre inferiori a quelli degli studenti centro-settentrionali, in Puglia, Molise e

Abruzzo. Detto in altri termini, nonostante non manchino scuole nel Sud i cui studenti raggiungono buoni livelli di competenze, non c'è nessuna regione meridionale che registra livelli di competenze degli studenti superiori a quelli di una regione del Centro Nord. Le diseguaglianze territoriali nell'offerta formativa sono così elevate che mettono in discussione la gerarchia dei livelli di apprendimento tra studenti che frequentano diversi indirizzi di scuola superiore. Sappiamo infatti che i liceali raggiungono livelli di competenza in media più elevati rispetto agli studenti degli istituti tecnici, e che questi ultimi hanno competenze migliori degli studenti delle scuole professionali. Tuttavia, se in questa gerarchia inseriamo l'elemento territoriale, vale a dire se mettiamo a confronto gli studenti delle scuole tecniche e professionali del Centro Nord con i liceali meridionali e viceversa, le cose cambiano. Per esempio, le competenze degli studenti degli istituti tecnici della Lombardia e delle regioni del Nord Est sono simili a quelle ottenute dai liceali della Sicilia, della Sardegna, della Calabria, della Campania e della Basilicata. Analogamente, gli studenti delle scuole professionali della Lombardia e del Veneto raggiungono livelli di apprendimento superiori a quelli ottenuti dai loro colleghi degli istituti tecnici di Campania, Sardegna e Calabria.

Negli ultimi decenni il dualismo Nord-Sud si è associato a nuove disparità territoriali, legate agli effetti geograficamente diseguali della globalizzazione e delle innovazioni tecnologiche, nonché all'elevata concentrazione territoriale dei settori produttivi in espansione, come per esempio quello informatico o farmaceutico. Questi cambiamenti, dapprima visibili negli Stati Uniti e successivamente anche in Europa e quindi in Italia, sono alla base di una nuova geografia del lavoro e della ricchezza, che si ripercuote inevitabilmente anche sulla riproduzione intergenerazionale delle diseguaglianze sociali.

Negli ultimi decenni il dualismo Nord-Sud si è associato a nuove disparità territoriali, legate agli effetti geograficamente diseguali della globalizzazione

Le conseguenze di questi divari sulla riproduzione della stratificazione sociale sono ancora in larga parte inesplorate: esse, infatti, possono essere lette solo parzialmente con le lenti delle contrapposizioni classiche utilizzate per studiare le fratture legate ai processi di industrializzazione, come quella tra aree rurali e urbane o tra Mezzogiorno e Centro Nord. Si tratta inoltre di diseguaglianze che tendono a crescere nel tempo: gli studiosi parlano di *grande divergenza* per descrivere il fatto che le aree geografiche più progredite tendono a migliorare le proprie condizioni socio-economiche, mentre le città e le

regioni più svantaggiate tendono a indebolirsi ulteriormente. Questa divergenza è inevitabilmente legata a cambiamenti tecnologici, quali per esempio l'automazione del processo produttivo, e alla conseguente riduzione del lavoro operaio, che negli ultimi trent'anni è diminuito in modo costante in tutti i Paesi occidentali.

La ricerca sociale ha dunque adottato una contrapposizione più ampia per studiare le «nuove» diseguaglianze geografiche, ovvero quelle tra aree centrali (o poli) e marginali (o periferiche). In breve, le prime sono quelle che attraggono capitale umano qualificato, offrono migliori opportunità di lavoro e di vita e facilitano lo sviluppo di «istituzioni inclusive» che incoraggiano la partecipazione ad attività economiche e la mobilità sociale. Le «aree marginali» si caratterizzano invece per un massiccio spopolamento, peggiori opportunità economiche e occupazionali e per una riduzione dei servizi sociali disponibili che danno luogo a un incremento della diseguaglianza. L'analisi dei divari tra aree centrali e marginali è diventata un tema di ricerca di centrale importanza, soprattutto tra gli economisti, e molti Paesi hanno adottato *place-based policies* per ridurre le disparità geografiche, tra cui l'Italia con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (Snai) promossa nel 2013 dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'allora ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca.

Tuttavia, nonostante l'importante dibattito pubblico e scientifico nato attorno al tema delle aree marginali, le implicazioni delle nuove fratture territoriali sulle opportunità di vita degli italiani sono ancora poco note. Infatti, mentre il dualismo Nord-Sud è stato al centro del dibattito accademico, così come le specificità della cosiddetta Terza Italia, la ricerca ha considerato solo marginalmente le conseguenze delle nuove disparità geografiche sui percorsi di vita degli italiani. Si tratta di un tema importante, che si intreccia in modo complesso con le altre fratture territoriali che storicamente caratterizzano il nostro Paese, prima fra tutte il dualismo Nord-Sud. In maniera simile a quanto è avvenuto negli Stati Uniti, dove le città che hanno avuto un ruolo centrale nello sviluppo della manifattura tradizionale – come Philadelphia, Detroit, Cleveland o altre città della *Rust Belt* – stanno conoscendo elevati livelli di disoccupazione e bassi salari, anche in Italia lo sviluppo tecnologico e gli effetti della globalizzazione sono suscettibili di aver modificato gli assi territoriali attorno ai quali si strutturavano le principali fonti di diseguaglianza. Insomma, oltre alle aree che hanno conosciuto un progressivo processo di emarginazione a seguito dello sviluppo industriale, come per esempio le aree rurali del Sud, negli ultimi decenni anche alcune città e zone geografiche che sono state coinvolte nel processo di industrializzazione, ma che hanno avuto un ruolo nei settori in cui l'apertura dei mercati globali ha generato nuova

concorrenza, rischiano di offrire peggiori opportunità di vita rispetto al passato. Si tratta di un tema di grande attualità, che sta acquisendo sempre più centralità nel dibattito pubblico e accademico, dove diverse ricerche empiriche stanno analizzando l'effetto delle nuove fratture territoriali sulla riproduzione delle diseguaglianze sociali e sulle nuove forme di mobilità geografica interna.

NAZARENO PANICHELLA è professore associato di Sociologia economica all'Università di Milano. Si occupa di diseguaglianze sociali, istruzione, mobilità geografica e migrazioni. È il coordinatore nazionale del progetto di ricerca Gesi (Geography and Social Inequality in Italy).

LE ASIMMETRIE DI GENERE IN FAMIGLIA

DANIELA
DEL BOCA

LE LIMITAZIONI ALLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE E AI SERVIZI pubblici e il divieto di circolazione per le persone, nonché la chiusura delle scuole e delle strutture per l'infanzia, soprattutto nei primi mesi della pandemia da Covid-19, ci hanno costretti a modificare significativamente e radicalmente sia attività lavorative, sia attività famigliari. Da un lato, è aumentato l'impegno di tempo e risorse necessario per organizzare una vita familiare ora costretta tra le mura domestiche a causa dei cambiamenti delle modalità di lavoro e dell'assenza dei consueti aiuti famigliari o retribuiti. Dall'altro, è diventato più difficile conciliare le attività lavorative con la cura dei figli piccoli e il sostegno ai figli adolescenti nell'apprendimento a distanza e nei compiti in mancanza dell'aiuto dei nidi e delle scuole.

Un forte squilibrio nella ripartizione degli impegni famigliari tra donne e uomini caratterizza da sempre la tradizione e la cultura italiana e aiuta a spiegare perché il peso aggiuntivo derivante dalla pandemia sia ricaduto in modo sproporzionato sulle donne. Infatti, come mostrano molte ricerche empiriche su questo periodo, sono state più le lavoratrici che i lavoratori a dover dedicare maggior tempo ai lavori domestici e alla cura dei figli durante la pandemia. Una serie di lavori sociologici ed economici ha potuto in questi due anni studiare la significatività degli effetti della pandemia sulla vita lavorativa e familiare proprio in quanto fattore esogeno non previsto e non provocato dai comportamenti individuali. Analizzare questi effetti è importante, perché possono diventare di lungo periodo e trasformarsi in elementi significativi per le società coinvolte. Data l'eterogeneità delle risposte dei governi e delle misure adottate in vari contesti nazionali, lo studio della pandemia ci permette anche di confrontare gli effetti delle diverse politiche su vari indicatori socio-economici, nonché sui divari di genere nel mercato del lavoro e nella famiglia. I risultati di alcuni nostri studi mostrano un notevole aumento dei divari di genere e suggeriscono potenziali indicazioni di policy per il caso italiano.

Ripercorriamo velocemente le tappe. Le politiche adottate dal governo per il contenimento della pandemia hanno visto un lockdown nei mesi di marzo-maggio 2020, seguite da misure meno severe in ragione della riduzione

estiva dei contagi. Durante l'autunno 2020 si è registrato un nuovo aumento di casi in tutte le regioni, con livelli circa sei volte più alti della prima ondata. Con l'inizio del 2021 e la disponibilità delle diverse tipologie di vaccini si è sensibilmente ridotto il tasso di mortalità per Covid, il che, il 31 marzo 2022, ha portato alla fine dello stato di emergenza.

A seguito di questo periodo e delle misure imposte dal governo italiano, le attività svolte dalle famiglie dentro e fuori casa sono profondamente cambiate. I provvedimenti adottati per ridurre la circolazione delle persone e del virus hanno avuto di fatto un maggiore impatto sulla mobilità delle donne, soprattutto di quelle con figli piccoli. Inoltre, l'attuazione dell'obbligo di distanziamento sociale ha ridotto notevolmente la disponibilità di assistenza da parte dei nonni, aumentando ulteriormente lo sforzo dei genitori già penalizzati dalla chiusura delle scuole e dei servizi per l'infanzia. I nonni, prima essenziale risorsa per la cura dei nipoti, sono diventati in questa fase più a rischio di contagio e quindi essi stessi fragili e bisognosi di aiuto.

I provvedimenti adottati per ridurre la circolazione delle persone e del virus hanno avuto un maggiore impatto sulla mobilità delle donne, soprattutto di quelle con figli piccoli

In ambito lavorativo, il periodo del lockdown ha costretto tanto le donne quanto gli uomini ad adattarsi a nuove modalità di lavoro, come il lavoro da casa, il prolungamento dell'orario di lavoro o l'assenza totale dal lavoro. Se in passato le crisi economiche si erano ripercosse maggiormente sugli uomini (per lo più impiegati nel settore manifatturiero), il Covid-19 ha avuto un impatto negativo più forte sulle condizioni di lavoro delle donne che degli uomini. Le donne sono infatti sovra-rappresentate nei settori considerati essenziali e nelle professioni che non possono essere svolte da casa. Tra i settori economici più colpiti dalle restrizioni alla mobilità rientrano settori e attività dove prevale l'occupazione femminile, come gli alberghi e i ristoranti, il commercio al dettaglio (escluso il comparto alimentare e farmaceutico) e i servizi artistici e ricreativi, attività che non possono essere svolte da casa. Ecco perché gli studi più importanti concordano sul fatto che la pandemia di Covid-19 possa essere considerata una «recessione al femminile», che ha colpito soprattutto le donne (cfr. T. Alon, M. Doepke, J. Olmstead-Rumsey e M. Tertilt, *This Time It's Different: The Role of Women's Employment in a Pandemic Recession*, «Iza - Journal of Labor Economics», Dp n. 13562/2020).

Oltre alla sproporzionata perdita di lavoro a inizio pandemia, le donne hanno incontrato maggiori difficoltà anche nel reinserimento nel mondo del lavoro nel periodo compreso tra le prime due ondate di Covid-19, nell'e-

state del 2020 e per tutto il 2021. Le donne sono state spesso licenziate anche per l'impossibilità di adeguare i settori a prevalenza femminile al lavoro da remoto.

Negli anni precedenti la pandemia, il tasso di occupazione femminile italiano era comunque già tra i più bassi in Europa. Dall'inizio della pandemia, come mostrano i recenti dati Istat, i tassi di occupazione femminile già molto più bassi di quelli maschili sono scesi in misura maggiore, nonostante i più alti tassi di istruzione. Il tasso di occupazione femminile è sceso dal 50,1% nel dicembre 2019 al 47,9% nel dicembre 2020, mentre il tasso di occupazione maschile è cambiato di poco: dal 67,9% del 2019 al 66,4% del 2020. All'opposto, il tasso di inattività femminile è quasi il doppio di quello maschile (rispettivamente il 46% contro il 27%), a dimostrazione delle difficoltà che le donne incontrano nel conciliare l'attività lavorativa con quella extra-lavorativa

Questo per quanto riguarda l'occupazione salariata. Ma cosa è successo entro le mura domestiche? Come già accennato nella parte introduttiva e discusso in molti lavori, in Italia un significativo squilibrio e radicati stereotipi hanno da sempre caratterizzato la ripartizione degli impegni familiari e dell'attività di cura dei figli tra donne e uomini. In questa situazione di partenza, il peso aggiuntivo derivante dal Covid-19 è ricaduto in modo sproporzionato sulle donne che hanno dovuto aumentare ancora di più il tempo dedicato ai lavori domestici e alla cura dei figli.

Per analizzare la correlazione tra le modalità di lavoro e la suddivisione del lavoro all'interno della famiglia abbiamo condotto un'indagine durante tre periodi diversi: ad aprile 2019 prima della pandemia, ad aprile 2020 durante il lockdown e a novembre 2020 durante la seconda ondata. L'indagine ha riguardato un campione rappresentativo di 1.249 donne lavoratrici italiane (si veda, disponibile sul sito del Collegio Carlo Alberto, *CLEAR. CLosing the gEndeR pension gAp by increasing women's awaReness*). Questa ricerca è stata svolta in due parti. In una prima parte sono stati analizzati gli effetti della prima ondata di Covid-19 sulle modalità di lavoro, sul lavoro domestico e sulla cura dei figli (D. Del Boca, N. Oggero, P. Profeta e M. Rossi, *Women's and Men's Work, Housework and Childcare, Before and During Covid-19*, «Review of Economics of the Household», n. 4/2020). Nella seconda sono stati confrontati gli effetti del Covid-19 durante le diverse ondate in relazione alle diverse strategie di contenimento del virus adottate dal governo (Id., *Did Covid-19 Affect the Division of Labour within the Household?*, «Iza - Journal of Labor Economics», Dp n. 14453/2022).

In Italia un significativo squilibrio e radicati stereotipi hanno da sempre caratterizzato la ripartizione degli impegni familiari e di cura tra donne e uomini

Come emerge dall'indagine che confronta i dati di queste due fasi, durante le ondate successive al marzo 2020 le misure del governo sono state più blande rispetto alla prima ondata (cfr. *Covid-19: Stringency Index*). Come conseguenza, un maggior numero di lavoratori durante la seconda ondata è rimasto nel proprio abituale luogo di lavoro, mentre un numero minore ha lavorato da casa o ha smesso di lavorare. È diminuito anche il numero di ore che donne e uomini prima e dopo l'inizio della pandemia, e nelle due ondate, hanno rispettivamente dedicato ai lavori domestici, alla cura dei figli e all'aiuto di questi ultimi nell'apprendimento a distanza, data la riduzione di scuole chiuse.

Due domande cruciali sono poste allo studio dell'economia familiare. La prima riguarda la ripartizione nelle diverse fasi della pandemia del lavoro domestico e di cura dei figli all'interno della coppia. La seconda riguarda il rapporto tra divisione dei ruoli nelle attività familiari e modalità di lavoro conseguenti alle misure anti-contagio (lavoro svolto nel luogo di lavoro abituale, lavoro da casa, perdita del lavoro).

Per quanto riguarda la prima domanda, dai dati della nostra indagine emerge che le donne hanno dedicato più ore al giorno dei loro partner ai lavori domestici, alla cura dei figli e al supporto del loro apprendimento a distanza. Per quanto riguarda la seconda domanda, emerge un rapporto tra tempo dedicato dalle donne e dagli uomini ai lavori domestici e alla cura dei figli e diverse modalità di lavoro dei due partner significativo e interessante. Risulta infatti che, in quasi tutte le possibili combinazioni di modalità di lavoro, sono le donne a trascorrere molte più ore dei loro partner occupandosi dei lavori domestici e della cura dei figli.

Anche in situazioni simmetriche, ovvero quando entrambi i partner lavorano nel loro abituale luogo di lavoro o ambedue lavorano da casa, le donne dedicano più tempo degli uomini agli impegni familiari. Questo dato è importante e mostra quanto radicata e persistente sia in Italia una divisione dei ruoli «tradizionale». La nostra ricerca mostra infatti che il 68% delle donne lavoratrici con partner ha dedicato più tempo al lavoro domestico durante il lockdown rispetto alla situazione precedente, mentre quasi un terzo vi ha dedicato lo stesso tempo.

Guardando, invece, ai partner, solo il 40% ha dedicato più tempo al lavoro domestico, mentre più della metà non ha modificato le proprie abitudini in casa. Per le coppie con figli, se analizziamo il tempo dedicato dai genitori alla loro cura, vediamo che per la maggior parte delle madri lavoratrici (61%) è aumentato, mentre per il 34% è rimasto inalterato. Anche la maggio-

ranza dei padri ha aumentato il tempo dedicato alla cura dei bambini, ma la proporzione si ferma al 51% mentre il 45% non ha modificato il proprio comportamento.

Confrontando le due ondate, si vede che nella prima più uomini che donne hanno continuato a lavorare nel posto di lavoro usuale, più donne che uomini hanno lavorato da casa e un numero maggiore di uomini ha perso il lavoro. Nella seconda ondata, invece, più donne e più uomini sono restati nel posto di lavoro usuale rispetto alla prima fase (perché le misure, come abbiamo visto, sono state meno restrittive e continuative), ma più donne che uomini hanno lavorato da casa o perso il lavoro.

La distribuzione del lavoro familiare ha penalizzato le donne anche nelle situazioni simmetriche, ossia quando entrambi i membri della coppia lavoravano da casa

Se analizziamo la distribuzione del lavoro familiare tra i partner, i dati evidenziano alcune differenze tra le due ondate. Le donne hanno dedicato un numero maggiore di ore al lavoro domestico rispetto ai partner, sia prima dell'emergenza Covid-19, sia durante entrambe le ondate. Il numero di ore è stato comunque più alto per le donne, soprattutto nella prima ondata. Le donne hanno inoltre dedicato un maggiore numero di ore alla cura dei figli più nella prima ondata che nella seconda, e i partner hanno aiutato di più nella cura dei figli che nel lavoro domestico. Anche il sostegno da casa nella didattica a distanza dei figli è stato contraddistinto da un maggiore impegno delle donne rispetto agli uomini.

L'analisi della distribuzione del tempo dedicato al lavoro familiare, nelle varie combinazioni di modalità di lavoro, mostra come le donne abbiano lavorato più ore in famiglia indipendentemente dal lavoro del partner. In tutte le possibili combinazioni di modalità lavorative, le donne hanno dedicato, infatti, più ore dei loro partner al lavoro domestico. La differenza più significativa emerge nelle famiglie in cui gli uomini hanno continuato a lavorare sul posto di lavoro, mentre le donne lavoravano da casa. Ma perfino nella situazione opposta, in cui le donne continuavano il lavoro precedente alla pandemia e gli uomini lavoravano da casa, le donne hanno dedicato comunque più tempo al lavoro familiare degli uomini (2,92 contro 1,40 ore al giorno). La distribuzione del lavoro familiare, d'altra parte, ha penalizzato le donne anche nelle situazioni simmetriche, ossia anche quando entrambi i membri della coppia lavoravano da casa. I nostri dati confermano risultati di ricerche precedenti di altri Paesi che hanno analizzato l'impatto della pandemia su occupazione, disoccupazione e tassi di inattività, riportando un effetto negativo più significativo per le donne e in particolare per le madri.

Concludendo, gli effetti del Covid-19 sulla divisione dei ruoli nella famiglia sono stati molto significativi, anche se per certi versi non sorprendenti. Certo, ci si poteva attendere che il cambiamento imposto dalla pandemia sulle modalità di lavoro avesse un effetto sui divari di genere nella famiglia. Gli uomini lavorando da casa avrebbero potuto, da un lato, abituarsi a svolgere alcune attività che prima non svolgevano, dall'altro diventare più consapevoli del peso e dell'importanza del lavoro familiare, ma soprattutto della necessità di condividerlo. Inoltre, passando più tempo con i figli a volte da soli, anche gli uomini avrebbero potuto apprezzare un rapporto più diretto e un legame più forte con loro.

Un congedo di paternità obbligatorio più lungo e alternativo a quello della madre potrebbe aiutare a riequilibrare il carico di lavoro delle donne

Poiché da una maggiore condivisione tra i partner del lavoro domestico e di cura dipende una maggiore partecipazione al mercato del lavoro delle donne, questi risultati fanno sorgere serie preoccupazioni per le conseguenze di lungo periodo del Covid-19 sull'indipendenza economica femminile. Se non cambierà il modo di distribuire il lavoro familiare, sarà difficile avere una maggiore occupazione femminile.

Quali interventi potrebbero essere rilevanti per affrontare questa situazione nel lungo periodo? Una delle politiche più importanti affrontate nel dibattito pubblico per ridurre il divario di genere in Italia riguarda l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, notevolmente inferiore rispetto al resto d'Europa (25% in Italia, rispetto al 59% in Francia, 42% in Spagna e 35% in Germania). Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr), tra gli obiettivi principale per far crescere la partecipazione delle donne al lavoro c'è quello di incrementare l'offerta di servizi per la prima infanzia (età 0-3) e le possibilità di assistenza a tempo pieno per i bambini (età 3-5) con una distribuzione più uniforme tra le regioni. Una maggiore disponibilità e una più ampia diffusione territoriale dei servizi per la prima infanzia contribuirebbe certamente a facilitare la conciliazione tra lavoro e cura dei figli.

Tuttavia, una maggiore offerta di servizi per l'infanzia non sembra sufficiente a risolvere quella disparità di genere all'interno della famiglia che emerge chiaramente anche dai dati descritti in questo contributo. Dall'analisi dei nostri dati, infatti, sembra difficile cambiare la ripartizione del lavoro all'interno del nucleo familiare, poiché le donne si dedicano maggiormente alla famiglia di quanto facciano gli uomini indipendentemente dai cambia-

menti delle modalità di lavoro dei partner, e perfino quando entrambi i partner hanno le stesse modalità di lavoro (entrambi lavorano da casa o entrambi lavorano sul posto di lavoro). Apparentemente, solo politiche indirizzate a influenzare un cambiamento culturale nei ruoli potrebbero aiutare a invertire la situazione attuale.

I nostri risultati per l'Italia suggeriscono che un congedo di paternità più lungo sarebbe importante per coinvolgere gli uomini più direttamente nella cura dei bambini piccoli e nelle attività domestiche. L'attuazione di un congedo di paternità obbligatorio più lungo e alternativo a quello della madre (attualmente è stato di recente fissato a 10 giorni in Italia) potrebbe aiutare a riequilibrare il carico di lavoro delle donne (tanto a casa quanto nel mondo del lavoro) e potrebbe far evolvere le norme di genere italiane dalla struttura familiare tradizionale verso modelli di ruolo più egualitari.

Ricerche condotte in altri Paesi europei, come la Spagna e la Germania, hanno mostrato che congedi di paternità più lunghi hanno, comprensibilmente, fatto crescere il tempo dei padri nel lavoro familiare e in particolare nella cura dei figli (si veda, ad esempio, M. Bünning, *What Happens after the «Daddy Months»? Fathers' Involvement in Paid Work, Childcare, and Housework after Taking Parental Leave in Germany*, «European Sociological Review», n. 6/2015).

L'introduzione di misure che incentivano il tempo dei padri in famiglia può dunque contribuire a determinare significativi cambiamenti verso un modello di genere più egualitario, nonché ai fini di una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

DANIELA DEL BOCA è professoressa ordinaria nel Dipartimento di Economia e Statistica dell'Università di Torino e Fellow al Collegio Carlo Alberto, dove dirige il centro di ricerca Child e Io Ieu (Impact Evaluation Unit). Tra i suoi principali interessi, l'economia del lavoro e della famiglia. Con Il Mulino ha pubblicato: *Famiglie sole* (con A. Rosina, 2009) e *Valorizzare le donne conviene* (con L. Mencarini e S. Pasqua, 2012).

LE DISPARITÀ NELL'ACCESSO AI SERVIZI PER L'INFANZIA

STEFANIA
SABATINELLI

I SERVIZI ALL'INFANZIA SONO EMERSI NEGLI ULTIMI VENT'ANNI come uno dei campi privilegiati della strategia dell'investimento sociale, che interpreta le risorse destinate ad alcuni ambiti di *policy* non come mere spese ma come veri e propri investimenti, con ritorni in termini di benessere sia individuale sia collettivo. I servizi all'infanzia in questo senso giocano un doppio ruolo, da un lato creano le condizioni per la conciliazione tra responsabilità familiari e lavorative, e consentono dunque, soprattutto alle donne, di (continuare a) lavorare per il mercato anche in presenza di figli piccoli; dall'altro contribuiscono a contrastare la povertà educativa e a ridurre le disparità tra bambini all'avvio della scuola dell'obbligo, disparità che possono poi avere impatti a lungo termine sugli esiti scolastici e sul posizionamento nel mercato del lavoro. Per queste ragioni i servizi all'infanzia sono interpretati come uno dei principali terreni su cui si gioca la sfida del contrasto e della prevenzione delle disuguaglianze sociali e, anche, della loro trasmissione intergenerazionale.

A loro volta, però, i servizi all'infanzia sono, in alcuni contesti, tra cui l'Italia, un campo di *policy* caratterizzato da forti e persistenti divari. In particolare, se nel nostro Paese l'accesso è da tempo quasi universale per le scuole dell'infanzia, dedicate all'età pre-scolare (3-5 anni), e per i nidi d'infanzia, destinati ai bambini più piccoli (0-2 anni), l'accesso rimane minoritario e fortemente differenziato su base territoriale e segmentato per livello socio-economico e condizione occupazionale dei genitori.

L'aumento della copertura dei servizi all'infanzia ha costituito una sfida complessa nella maggior parte dei Paesi europei. Con l'eccezione dei Paesi nordici, nei quali l'infrastrutturazione sociale era iniziata anche in questo ambito precocemente, lo sviluppo di una risposta istituzionale a questo «nuovo» bisogno sociale è avvenuto negli altri contesti in condizioni socio-economiche e istituzionali tipicamente post-fordiste. Le difficoltà legate all'espansione della spesa sociale, proprie della «austerità permanente», si legano, nel campo dei servizi alla persona, al loro carattere strettamente relazionale e, dunque, al nodo quantità-qualità. Si tratta, cioè, di servizi dei quali è difficile comprimere il costo senza sacrificare la qualità, poiché il costo maggiore risiede nel personale che letteralmente «fa» il servizio stesso.

Possibilità e legittimità di spesa sono dunque importanti per comprendere l'evoluzione di questo ambito di *policy*, insieme a un altro fattore: il modello di governance multi-livello che lo ha storicamente caratterizzato, e che vede un ruolo significativo dello Stato, centrale nella regolazione e nel finanziamento del segmento 3-5, ma non del segmento 0-2, il cui sviluppo è stato a lungo demandato all'iniziativa dei comuni. Questo elemento contribuisce a spiegare da una parte le acute differenze territoriali nei tassi di copertura, come anche in molti aspetti regolativi e organizzativi, e dall'altra la crescita assai timida dell'offerta pubblica nelle due decadi del nuovo millennio. Si tratta del periodo durante il quale il paradigma dell'investimento sociale è entrato nei discorsi sovranazionali, e in particolare europei, e nazionali (con gradi diversi di pregnanza), in corrispondenza di una crescente pressione su servizi che si rivelavano insufficienti, soprattutto per l'aumento dell'occupazione femminile e per la parallela diminuzione di capacità di cura all'interno delle famiglie, anche estese.

I servizi all'infanzia sono uno dei terreni principali su cui si gioca la sfida del contrasto e della prevenzione delle disuguaglianze sociali, e anche della loro trasmissione intergenerazionale

Nei due decenni nei quali anche Paesi «ritardatari» su questo fronte hanno innescato un cambio di marcia, in Italia la copertura è aumentata marginalmente, e con un forte contributo degli attori privati e del privato sociale, tanto nella fornitura di servizi di mercato quanto nella gestione di servizi pubblici esternalizzati. Un peso sull'estrema gradualità di questa crescita, che per alcuni anni è stata una vera e propria stagnazione, lo hanno certo avuto la recessione globale, in Italia più prolungata che in altri contesti, e le misure di austerità, che si sono tradotte in significativi tagli nei trasferimenti agli enti locali, cioè proprio all'attore istituzionale su cui grava maggiormente l'onere non solo della realizzazione, ma soprattutto della gestione dei servizi per i più piccoli.

I più recenti dati disponibili (Istat, Ca' Foscari, Mipa, *Nidi e servizi educativi per bambini tra 0 e 6 anni: un quadro d'insieme*, 2022), che riguardano proprio l'anno scolastico 2019/20, in cui poi tra febbraio e marzo è scoppiata la pandemia da Covid-19 e sono apparse le correlate misure di contenimento, confermano la presenza di acuti divari nel nostro Paese.

Si osserva *in primis* la persistenza di severi divari territoriali, non solo tra macro-regioni (la copertura è al 35,3% nel Centro Italia, al 34,5% nel Nord Est, al 31,4% nel Nord Ovest, al 15,7% nelle Isole e al 14,5% al Sud), ma an-

che all'interno di esse, per esempio tra comuni capoluogo e resto dei comuni (34,8% contro 23,7%): una differenza che mette in luce la diversa capacità di organizzazione oltre che di spesa, a fronte di territori meno densi e omogenei, che richiedono soluzioni anche logistiche diverse e formule di gestione condivisa a livello di ambito sociale, o comunque che travalichino i confini territoriali delle singole amministrazioni.

I divari che riguardano l'accesso ai servizi sono, però, anche - e potremmo dire ancora - divari socio-economici. Nel 2019 frequentava il nido il 34,3% dei bambini appartenenti al 20% delle famiglie con reddito più elevato, contro il 19,3% dei bambini provenienti dal 20% delle famiglie con reddito più basso, ovvero quelli che maggiormente beneficerebbero di quell'azione di compensazione delle disparità di partenza che i servizi all'infanzia possono esercitare. Se guardiamo poi alla condizione occupazionale dei genitori, e in particolare della madre, la percentuale di chi frequenta il nido è più che doppia tra chi ha la madre occupata (32,4%) e chi no (15,1%). Se questo conferma come i nidi assolvano alla fondamentale funzione di conciliazione famiglia-lavoro, reitera però la preoccupazione relativa al rischio di esclusione proprio dei bambini e delle bambine che trarrebbero maggior vantaggio dal frequentarli.

Appare dunque chiaro da questi dati come nel primo scorcio del nuovo millennio i servizi all'infanzia, in particolare per i più piccoli, abbiano conosciuto in Italia uno sviluppo parziale e diseguale, e come l'accesso a essi sia stato caratterizzato da ampi divari prima dell'arrivo della pandemia, a fronte di un persistente sovraccarico di responsabilità per le famiglie. Ampliarne la copertura si configurava prima dell'arrivo della pandemia come un obiettivo di pari opportunità per i bambini e per le loro famiglie, quindi come una questione di giustizia sociale, che stentava però a trovare non solo realizzazione ma anche pieno riconoscimento.

Come per molti aspetti della vita di tutti e di ciascuno, e come per molti ambiti di *policy*, anche per i servizi rivolti all'infanzia la pandemia sembra essere stata un momento di disvelamento. Nel tardo inverno e nella primavera 2020, la prima fase di chiusura prolungata e generalizzata dei servizi, insieme a quella delle scuole, ha prodotto una straordinaria intensificazione dei bisogni di conciliazione per i genitori che hanno continuato a lavorare, seppur con caratteristiche diverse per chi lavorava fuori casa e per chi lavorava a casa, in presenza dei figli. La forzata e prolungata convivenza con i figli piccoli, insieme all'impossibilità per questi di fruire di occasioni di socializzazione, sembra però aver generato, anche tra molti genitori non lavoratori e pure tra molte persone senza responsabilità genitoriali, una presa di coscienza sul ruolo giocato dai servizi 0-6 per il benessere dei bambini, delle loro famiglie

e, più in generale, della collettività. Questo è stato possibile anche grazie a un'inedita mobilitazione su questi temi, tramite lettere aperte alle autorità e appelli sui social media, che hanno contribuito a mantenere elevata l'attenzione sugli organi di informazione.

In parallelo, il sistema dei servizi è stato investito da forti difficoltà su molti e diversi fronti, che hanno evidenziato la presenza di vecchi e nuovi divari. Un primo divario ha riguardato l'accessibilità alle risorse digitali, e si è manifestato tra amministrazioni, gestori, singoli operatori nella diseguale capacità di approntare sistemi di comunicazione a distanza con i piccoli e le loro famiglie durante i mesi di chiusura dei servizi, divario che si è manifestato anche tra le famiglie relativamente alla possibilità, diseguale per livello socio-economico e anche per ripartizione territoriale, di accedere ai servizi e fruirne.

Durante la pandemia, si è generata una presa di coscienza pubblica sul ruolo giocato dai servizi 0-6 per il benessere dei bambini, delle famiglie e della collettività

Un secondo divario si è aperto nella fase immediatamente successiva, con la gestione dei servizi estivi nell'estate 2020, la cui offerta era tanto più cruciale a causa della prolungata privazione dell'esperienza educativa e di socializzazione nel periodo marzo-giugno. La predisposizione dei centri estivi richiedeva, però, di attenersi a un insieme di norme per la prevenzione e il controllo dei contagi, peraltro rese pubbliche a ridosso dell'avvio della stagione, che implicavano significativi aggravii organizzativi (la rigidità della suddivisione in piccoli gruppi, le cosiddette «bolle», e della loro allocazione agli educatori), logistici (ampiezza degli spazi, percorsi e flussi) e, dunque, economici. Questa esperienza, che ha costituito una sorta di banco di prova per la riapertura dei servizi a settembre 2020, è stata gestita in modo diverso in contesti diversi, prefigurando una varietà di approcci che avrebbe caratterizzato anche gli anni scolastici successivi.

Tra i casi virtuosi, Bologna ha ampliato il periodo di apertura dei centri estivi rispetto al calendario tradizionale, per dare la possibilità a più famiglie di usufruirne e ai bambini e alle bambine di poterli frequentare quanto più a lungo possibile, proprio per compensare la prolungata privazione di occasioni educative e di socializzazione. Il comune ha messo a disposizione le strutture delle scuole comunali per ospitare le attività gestite da enti del terzo settore. Ha inoltre contattato le famiglie iscritte ai servizi all'infanzia sin dal mese di aprile 2020 per comunicare l'opportunità offerta e raccogliere le pre-iscrizioni. Alcuni comuni hanno integrato le loro dotazioni con strut-

ture *ad hoc*, per ampliare la disponibilità di spazi aperti ma coperti che consentissero la realizzazione di attività all'aperto anche in condizioni climatiche avverse, garantendo l'ombra nelle ore più calde e riparo nelle eventuali giornate di maltempo. È il caso di San Donato Milanese, che si era dotato di tensostrutture, inizialmente su base temporanea, la cui disponibilità è stata poi apprezzata e resa possibile sul lungo termine.

Come noto, l'anno scolastico 2020/21 è stato contraddistinto da ripetuti periodi di chiusura in corrispondenza dei provvedimenti agganciati all'andamento territoriale dei contagi, mentre quello successivo è stato investito soprattutto dalla diffusione a macchia di leopardo delle chiusure delle singole bolle a seguito dei contagi registrati tra i bambini, le loro famiglie e/o il personale a contatto con loro. Per inciso, è in questo periodo che sono emersi con più evidenza i differenziali esistenti nella dotazione spaziale dei servizi all'infanzia, in particolare per quanto riguarda la disponibilità, la dimensione e la qualità degli spazi esterni, in una fase nella quale le attività *outdoor* sono divenute un contesto privilegiato per l'organizzazione delle attività educative e ricreative.

Più in generale, il sistema dei servizi ha vissuto una fase di forte tensione, per i gestori nella ricerca di difficili punti di equilibrio a causa di mancati introiti e ristori economici da parte dello Stato e degli enti locali, e a causa dell'aggravio dei costi economici e gestionali (si pensi solo all'aumento delle assenze tra il personale per contagi e quarantene, propri e dei propri familiari); per lo staff, alle prese con la necessità di coniugare le esigenze relative alla sicurezza con quelle dell'esperienza educativa; e per le famiglie, costrette a trovare soluzioni alternative a fronte delle interruzioni e, in molti casi, della riduzione dell'orario del servizio.

Dal punto di vista del sistema dell'offerta, il rischio concreto era che una parte dei servizi non riaprisse più, indebolendo un'ossatura già di per sé non troppo robusta. L'obiettivo per i decisori e gli *stakeholder* nazionali e locali era, dunque, quello di «traghetare» (nelle parole di una dirigente di un grande comune del Nord Italia) i servizi e i loro gestori al di là del periodo di grave emergenza, mantenendo il loro potenziale in termini di fornitura del servizio e in termini occupazionali. Dal punto di vista della domanda, il rischio era invece di perdere l'aggancio con un numero significativo di famiglie, soprattutto tra quelle meno dotate di risorse economiche, sociali e culturali e tra quelle che, proprio a causa della pandemia, hanno vissuto situazioni di disoccupazione o cassa integrazione, con il combinato disposto della riduzione del reddito e dell'aumento del tempo a disposizione per la cura dei figli. Un rischio particolarmente vivo nelle regioni dove si è fatto maggiormente ricorso alle chiusure prolungate di scuole e servizi per l'infanzia come meto-

do di contenimento del contagio anche dopo settembre 2020, come è avvenuto in Campania e Puglia.

A fronte di tali difficoltà, a seguito della pandemia i servizi 0-6 hanno però anche beneficiato di un livello di attenzione eccezionale per il nostro Paese, in particolare nell'allocazione delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

In verità, un primo segnale di positiva discontinuità nella concezione dei servizi per l'infanzia a livello nazionale si era avuto già qualche tempo prima, nel 2017, con l'introduzione del Sistema integrato 0-6. Il decreto legislativo 65/17 sanciva la funzione educativa e di pari opportunità, e non solo di conciliazione, anche per il segmento 0-2, e poneva obiettivi quantitativi di sviluppo della copertura insieme a principi qualitativi (la qualificazione dello staff, la continuità tra cicli, la relazione con la comunità educante) e di accessibilità (l'armonizzazione delle rette). Si trattava, dunque, di un importante provvedimento quadro ma, come già accaduto in passato nel nostro Paese in altri ambiti di *policy*, accompagnato da un'allocazione di risorse insufficiente a garantirne la realizzazione.

La destinazione di 4,6 miliardi di euro entro il Pnrr all'ampliamento dell'offerta 0-6 su tutto il territorio nazionale è apparsa come la più felice delle combinazioni

In questo senso la destinazione di 4,6 miliardi di euro entro il Pnrr (missione 4) all'ampliamento dell'offerta 0-6 su tutto il territorio nazionale è apparsa come la più felice delle combinazioni.

Dal punto di vista degli obiettivi dichiarati, il Piano esprime alcune potenzialità in termini di riduzione dei divari che maggiormente caratterizzano in Italia il sistema dei servizi 0-6. La maggior parte delle risorse è, infatti, destinata al segmento 0-2, quello che presenta la minore inclusività d'accesso, con il finanziamento di interventi per 333 scuole dell'infanzia e per 1.857 asili nido e poli dell'infanzia. Dal punto di vista dei divari territoriali, il piano destina maggiori risorse alle regioni del Mezzogiorno: nello specifico il 54,98% delle risorse per gli asili nido e il 40,85% di quelle per le scuole dell'infanzia.

Le modalità d'implementazione saranno però dirimenti rispetto agli esiti, anche in termini di riproduzione o invece riduzione dei divari esistenti. Un fronte di problematicità si è osservato già nella primavera 2022, allorché le candidature ai primi bandi pubblicati non hanno esaurito le risorse disponibili, generando l'esigenza di prorogarne i termini. Questo ha evidenziato la difficoltà da parte dei comuni, sotto-dimensionati dal punto di vista dell'or-

ganico e delle capacità progettuali, a farsi carico di una intensa fase di programmazione con strumenti nuovi e tempi stretti; difficoltà proprie soprattutto di quegli enti provvisti di minore esperienza in quest'ambito, che sono poi i contesti per i quali accedere ai fondi del Piano potrebbe fare maggiormente la differenza.

Sul versante dell'infrastrutturazione, dunque, le risorse del Pnrr si pongono l'obiettivo di raggiungere la copertura del 33% per il segmento 0-2 (che, come noto, è l'obiettivo definito in sede europea nell'ormai lontano 2002, e che è attualmente oggetto di una proposta di revisione per elevarlo al 50%) e la generalizzazione del segmento 3-5 per quanto attiene ai posti disponibili. Per poter garantire gestione e funzionamento, tuttavia, saranno particolarmente importanti le sinergie che sarà possibile attivare non solo con altre fonti di finanziamento ma anche con altri tipi di regolazione. Al riguardo va evidenziata la carenza di personale adeguatamente qualificato. Il ruolo del personale è dirimente, come accennato in apertura, per garantire sia l'ampliamento quantitativo sia la qualità del servizio. L'Alleanza per l'Infanzia ha stimato che l'apertura dei nuovi servizi entro il 2026 richiederà circa 42 mila nuove assunzioni sul territorio nazionale. Le dinamiche innescate dalla crisi pandemica hanno, però, progressivamente svuotato le graduatorie degli educatori di nido, drenati verso le scuole dell'infanzia, e di conseguenza determinato anche la riduzione del personale dei servizi gestiti dal privato sociale, attratto verso i servizi pubblici in sofferenza. Su questo fronte è particolarmente urgente intervenire per una riorganizzazione dei percorsi di formazione universitaria, come anche per la definizione di condizioni contrattuali e salariali più attrattive.

**Occorre evitare che gli investimenti relativi al Pnrr
costruiscano contenitori privi di contenuto e va sfruttato
il significativo potenziale in termini di creazione di posti
di lavoro**

Agire in modo organico sui diversi versanti è, dunque, necessario per evitare che gli investimenti legati al Pnrr si risolvano nella mera costruzione di contenitori privi di contenuto. Si tratta, peraltro, di un'operazione che avrebbe un significativo potenziale in termini di creazione di posti di lavoro - un'occupazione notoriamente prevalentemente femminile -, di particolare importanza in quelle regioni del nostro Paese nelle quali la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è strutturalmente limitata, così come lo è la domanda di lavoro.

In conclusione, la pandemia da Covid-19 ha messo in evidenza e per certi versi aggravato i divari già significativi nell'offerta di e nell'accesso ai servizi all'infanzia nel nostro Paese. Ha però anche consentito l'emergere di discorsi pubblici sulla questione e l'allocatione di risorse economiche a sostegno del loro sviluppo, con l'obiettivo di colmare un ritardo più che decennale. La letteratura sull'investimento sociale ha mostrato l'effetto moltiplicatore che un tale investimento può avere, generando a sua volta un nuovo ricorso alla fornitura di servizi (di cura e non) al di fuori della sfera familiare e, dunque, secondo un circolo virtuoso, una nuova occupazione e un maggiore sviluppo economico. Non va poi trascurato il ruolo che l'occupazione femminile gioca nel contrasto alla povertà e in particolare alla povertà dei bambini. Non da ultimo, occorre tener conto dell'importanza che ha la frequenza di servizi per l'infanzia - di elevata qualità - per la prevenzione e il contrasto alla povertà educativa. Nel complesso, dunque, un'occasione che il nostro Paese non può perdere e una strategia da sostenere con convinzione per favorire la riduzione dei divari non solo presenti ma anche futuri.

STEFANIA SABATINELLI è professoressa associata di Sociologia economica al Politecnico di Milano, dove fa parte del Laboratorio di Politiche sociali. È co-direttrice della rivista «Politiche Sociali/Social Policies» (edita dal Mulino) e responsabile tematica per Welforum.it. Ha pubblicato *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale* (Il Mulino, 2017).

UNA SCUOLA DISEGUALE

CAMILLA BORGNA
ED EMANUELA
STRUFFOLINO

A OLTRE DUE ANNI DALL'INIZIO DELLA CRISI PANDEMICA, i divari che già da tempo segnavano il nostro sistema scolastico sono diventati sempre più stridenti e difficili da ignorare. Poiché si parla di istruzione, si tratta di divari particolarmente allarmanti, in quanto pongono le basi per seri problemi di disegualianza di opportunità lungo tutto il corso di vita degli individui.

Cosa si intende per diseguaglianze in ambito di istruzione? Innanzitutto, diseguaglianze di opportunità educative in funzione della famiglia di origine. Le condizioni familiari - soprattutto in termini di risorse socio-economiche e origine migratoria - influenzano fortemente le *chances* di riuscita scolastica di studenti e studentesse, la loro probabilità di intraprendere e concludere con successo gli studi universitari e, più in generale, le competenze a cui possono aspirare da adulti, per godere a pieno dei diritti di cittadinanza e partecipazione. Questa non è, purtroppo, una specificità del nostro Paese, ma un fatto ampiamente documentato in tutto il mondo industrializzato. Rispetto agli altri Paesi industrializzati, però, l'Italia si contraddistingue per una situazione di grave povertà educativa e per forti divari territoriali.

La povertà educativa consiste nella presenza di una quota rilevante della popolazione che non raggiunge una soglia minima di istruzione (si veda D. Checchi, *Povertà e istruzione*, «Politica economica», n. 2/1998). Spesso questa soglia minima è definita in termini di titolo di studio, normalmente il conseguimento di un diploma o, per lo meno, il completamento dell'obbligo formativo. Non raggiunge questa soglia chi abbandona precocemente la scuola: parliamo in questo caso di dispersione scolastica, un problema cronico in Italia, solo di recente in miglioramento. Tuttavia, la povertà educativa può esprimersi anche in termini di competenze: in questo caso, il problema riguarda persone che, indipendentemente dagli studi che hanno fatto, non sono in grado di effettuare operazioni basilari (come leggere e comprendere un testo o risolvere un semplice problema matematico) che dovrebbero avere imparato a svolgere durante la scuola dell'obbligo.

Povertà educativa e disegualianza sono strettamente legate. Non solo perché la dispersione scolastica e le scarse competenze riguardano prevalentemente ragazze e ragazzi che crescono in contesti familiari e territoriali svantaggiati,

ma anche perché spesso questi fenomeni sono essi stessi forieri di disparità. Infatti, in linea con il *capability approach* di Amartya Sen, il raggiungimento di un livello minimo di istruzione per tutti è preconditione per l'emancipazione di ciascun individuo e quindi per una vera uguaglianza di opportunità.

La povertà educativa consiste in una quota rilevante
della popolazione che non raggiunge una soglia minima
di istruzione. E in Italia la situazione di povertà educativa
è grave

Misurare la povertà educativa non è un'operazione banale. Partiamo dalle competenze. L'approccio prevalente è quello del Programme for International Student Assessment (Pisa): questa indagine internazionale a partire dal 2000 è condotta ogni tre anni dall'Ocse e misura le capacità in lettura, matematica e scienza degli studenti quindicenni – età che, in molti Paesi, corrisponde alla fine dell'obbligo scolastico. I rapporti Pisa riportano regolarmente, fra le altre statistiche, la percentuale di studenti che non raggiungono un livello basilare di competenze, dato che è stato proposto in letteratura come indicatore – appunto – di povertà educativa. Per il nostro Paese, i dati non sono confortanti: nel 2018 un quindicenne italiano su quattro aveva serie difficoltà nella soluzione di problemi di matematica applicati alla vita di tutti i giorni e oltre uno su quattro non si orientava nella comprensione di un testo scritto, contro circa uno su cinque nella media Ocse.

L'Invalsi (l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione) adotta lo stesso approccio, riportando la percentuale di studenti che non raggiunge un livello adeguato di competenze. Se il vantaggio dell'indagine Pisa è la sua comparabilità internazionale, l'Invalsi permette, grazie alle rilevazioni annuali, di seguire la dinamica temporale in modo più puntuale e inoltre di confrontare gradi scolastici diversi. Ebbene, nel 2019, fra gli alunni di seconda elementare il 28% non raggiungeva un livello minimo in italiano, mentre fra gli alunni di quinta elementare questa percentuale si riduceva al 16% e fra quelli di terza media risaliva al 35%. Alle superiori, gli studenti in seria difficoltà in italiano erano il 30% al secondo anno e il 36% al quinto anno. Le differenze fra contesti sono già visibili alle elementari: ad esempio, per quanto riguarda la matematica, quasi un quinto della variabilità di punteggi riflette variazioni fra scuole e gli studenti di Calabria, Sicilia e Sardegna ottengono risultati significativamente al di sotto della media nazionale. I divari territoriali, peraltro, si allargano ulteriormente nei cicli di istruzione successivi (Invalsi, *Rilevazioni nazionali degli apprendimenti*, 2022).

Questi dati ci permettono di trarre delle prime conclusioni su come la crisi pandemica ha influito sulla povertà educativa da competenze. I motivi per supporre un impatto negativo sono molteplici. La chiusura delle scuole prima e la didattica a distanza (Dad) poi hanno trovato le famiglie impreparate, vuoi per difficoltà di connessione a internet e strumentazione informatica, vuoi per le condizioni abitative sfavorevoli. Si pensi che, tra le famiglie con minori in età scolare, all'irrompere del Covid il 12% non possedeva né un pc né un tablet (dato che sale al 19% nel Mezzogiorno) e nella maggior parte dei casi l'uso della strumentazione disponibile era condiviso con gli altri familiari. Ma, soprattutto, il 42% dei minori viveva in condizioni di sovraffollamento abitativo (Istat, *Rapporto annuale*, 2020). Inoltre la Dad ha richiesto aggiustamenti agli approcci didattici da parte di insegnanti che non erano stati formati per affrontare un tale scenario ed erano talvolta sprovvisti dei necessari strumenti tecnici (Censis, *La scuola e i suoi esclusi*, 2020).

Il raggiungimento di un livello minimo di istruzione per tutti è preconditione per l'emancipazione di ciascun individuo e quindi per una vera eguaglianza di opportunità

La letteratura indica che anche in Paesi digitalmente più avanzati, come l'Olanda, la Dad ha prodotto perdite di apprendimento notevoli, soprattutto fra gli studenti più deboli in partenza (P. Engzell *et al.*, *Learning Loss Due to School Closures During the Covid-19 Pandemic*, «Proceedings of the National Academy of Sciences», n. 17/2021). In Italia, il peggioramento si è visto soprattutto nelle scuole medie e superiori: in terza media, la quota di studenti con punteggi inferiori al livello minimo di matematica è passata dal 40% nel 2019 al 44% nel 2022 (e dal 35 al 39% per quanto riguarda l'italiano); nel secondo anno delle superiori gli studenti «poveri» di competenze matematiche sono saliti dal 38 al 46% (dal 30 al 44% per l'italiano); e infine, alla vigilia della maturità 2022, ben metà degli studenti erano sprovvisti di competenze minime in matematica, contro il 39% del 2019 (aumento dal 36 al 48% per l'italiano). Per quanto riguarda il quinto anno delle superiori, l'Invalsi riporta un ulteriore dato, designato come «dispersione implicita», ossia la percentuale di studenti che non raggiunge un livello adeguato nelle tre materie oggetto della rilevazione (italiano, matematica e inglese).

Pur condividendo il principio che le scarse competenze e l'abbandono scolastico sono forme di povertà educativa, riteniamo che sia fuorviante usare il termine «dispersione» per la prima, soprattutto se misurata all'ultimo anno delle superiori. Infatti, gli studenti che svolgono il test Invalsi al quinto anno sono stati ammessi all'esame di maturità e quindi, in un certo senso,

sono quanto di più distante esista dalla dispersione perché sono proprio quelli che il sistema scolastico è riuscito a trattenere, malgrado le loro condizioni di fragilità. Il dato su questi maturandi è problematico perché riflette il fatto che il sistema non ha fornito loro sufficienti opportunità di apprendimento.

Passiamo ora alla dispersione scolastica: come misurarla? Un possibile approccio, adottato dal ministero dell'Istruzione (Miur), si focalizza sul processo che porta all'abbandono. Le stime Miur si basano sui numeri dell'Anagrafe nazionale degli studenti (Ans), un archivio amministrativo che centralizza i dati, provenienti dalle singole scuole, su tutti gli iscritti al sistema scolastico. Se un'alunna scompare dal radar della scuola durante l'anno oppure, concluso l'anno in una scuola, non risulta iscritta ad alcun percorso formativo l'anno successivo, viene catalogata come dispersa. Con questo metodo, alla vigilia della pandemia (dunque nell'anno scolastico 2018/19 e nel passaggio fra quest'ultimo e quello successivo, 2019/20), il Miur stimava che lo 0,93% degli studenti della scuola secondaria di primo grado (scuola media) e il 3,33% di quelli della scuola secondaria di secondo grado (scuole superiori e formazione professionale) erano da considerarsi dispersi. (Mentre scriviamo, a settembre 2022, il rapporto Miur sulla dispersione relativa all'anno scolastico 2020/21 non è ancora disponibile.)

L'approccio del Miur può, da un lato, portare a una sovrastima della dispersione, perché l'Ans ancora fatica a tracciare alcuni passaggi, come il trasferimento verso una scuola privata non paritaria, verso l'estero o verso percorsi regionali di formazione professionale; dall'altro, sottostimare il fenomeno, poiché uno studente formalmente iscritto può essere, in realtà, già sostanzialmente disperso. Infatti, l'abbandono è, spesso, l'esito finale di un processo di progressivo allontanamento dal sistema scolastico, che può essere preannunciato da assenze sempre più frequenti e prolungate e che si concretizza nel mancato conseguimento del titolo di studio.

Riconoscendo le difficoltà insite nel tracciare l'abbandono *in itinere*, Eurostat adotta un approccio di misurazione alternativo, che si basa direttamente sull'*outcome*: sono da considerarsi *early school leavers* tutti quegli individui che, raggiunta una certa età, non hanno ancora conseguito un diploma di scuola superiore o una qualifica di formazione professionale. Gli ultimi dati Eurostat disponibili, riferiti agli individui che nel 2021 erano nella fascia di età 18-24 anni, indicano come *early school leavers* ben il 12,7% dei giovani italiani (contro il 9,7% della Ue a 27).

Questi dati non sono direttamente confrontabili con quelli del Miur perché - fotografando il fenomeno *ex post* - riguardano coorti più anziane. Tuttavia la differenza è sostanziale e indica che misurare la dispersione *in itinere* può portare a sottostimare il fenomeno. Se l'approccio Eurostat è quello

più accurato, per valutare l'impatto della crisi pandemica sulla dispersione scolastica dovremo attendere ancora diversi anni, ossia fintanto che le coorti di studenti colpiti dal Covid avranno raggiunto l'età per cui dovrebbero, teoricamente, aver concluso la scuola.

Fortunatamente, alla vigilia della pandemia l'abbandono scolastico non era più quello degli anni Novanta. Nel 1995 in Italia la quota di *early school leavers* raggiungeva circa il 35% tra i giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni. Un sostenuto miglioramento negli anni successivi ha portato la quota di abbandoni al 13,8% nel 2016: questo andamento positivo sembra aver raggiunto un punto di stallo e nel 2019 gli *early school leavers* erano il 13,5% dei giovani dai 18 ai 24 anni - un dato che ha raggiunto il target nazionale 2020 del 16% ma è ancora molto lontano dal target europeo del 9% previsto per il 2030 (dati Eurostat, cfr. E. Struffolino e C. Borgna, *Who is really «left behind»?*, «Journal of Youth Studies», 2021). Questo vale in particolare per i ragazzi che mostrano una propensione all'abbandono sistematicamente più alta rispetto alle ragazze di almeno 5 punti percentuali.

Molto nette anche le differenze tra macro-aree geografiche, anch'esse stabili nel tempo: sebbene il fenomeno interessi tutte le regioni, i tassi più alti si trovano nelle regioni del Sud e nelle Isole (dati Miur). Inoltre, in Italia - così come nella maggior parte dei Paesi europei - le risorse familiari sono strettamente legate al rischio di abbandono, siano esse misurate in termini di titolo di studio dei genitori, reddito familiare o debole attaccamento dei genitori al mercato del lavoro.

Sebbene possa apparire come una scelta individuale,
alcuni fattori agiscono sul processo di distacco dalla scuola
che porta all'abbandono

Il contesto familiare è cruciale, ma per comprenderne le implicazioni dobbiamo fare un passo indietro. Infatti, sebbene quella di abbandonare la scuola possa apparire come una scelta individuale compiuta in un momento preciso lungo il percorso educativo, alcuni fattori agiscono nel tempo sul processo di progressivo distacco dalla scuola che porta poi alla scelta di abbandono. Possiamo classificare questi fattori in due categorie: *push* e *pull*. I fattori *push* sono quelli che allontanano studenti e studentesse dal sistema educativo, *in primis* una scarsa performance scolastica. Invece, i fattori *pull* sono quelli che creano un incentivo all'abbandono alterando la relazione tra costi e benefici circa il continuare a frequentare la scuola: gli incentivi possono essere reali o percepiti e hanno a che fare principalmente con la disponibilità di posti di la-

voro per individui scarsamente istruiti. Questi fattori *push* e *pull* sono esterni alla famiglia di origine, ma il loro effetto varia in funzione del background socio-economico di studentesse e studenti (C. Borgna ed E. Struffolino, *Pushed or pulled? Girls and boys facing early school leaving risk in Italy*, «Social Science Research», n. 1/2017).

Possiamo avanzare alcune ipotesi su come i cambiamenti nella prevalenza e nell'intensità dei fattori *push* e *pull* causati dalla crisi pandemica possano aver influito sull'abbandono scolastico. In particolare, ci concentreremo sul ruolo delle competenze, della domanda di lavoro e della povertà familiare.

Le competenze sono importanti di per sé come indicatore di povertà educativa, ma anche come fattore *push* dell'abbandono scolastico. I dati pre e post pandemia Invalsi citati in precedenza indicano un peggioramento delle competenze che possiamo interpretare come un rafforzamento dei fattori *push*. D'altra parte, la sospensione delle bocciature per l'anno scolastico 2019/20 può aver agito da moderatore di questo effetto: in altre parole, non essere bocciati pur in presenza di giudizi molto scarsi potrebbe aver trattenuto nel sistema studenti per i quali la bocciatura avrebbe rafforzato l'effetto *push* della frustrazione per il fallimento scolastico. Come suggerisce Francesco Rocchi (*Lasciare la scuola anzitempo*, «il Mulino», n. 4/2020) il blocco delle bocciature ha di fatto rimandato l'abbandono per gli studenti più fragili, «aprendo uno spiraglio per il recupero». La raccomandazione non è quella di regalare promozioni, ma piuttosto di attivare strategie di insegnamento e gestione dei tempi di frequenza e di studio che aiuti il reale recupero delle competenze. Sono molti gli esempi virtuosi di tentativi di recupero e anche di «avvicinamento fisico» (si vedano, ad esempio, le iniziative attivate da «Percorsi con i bambini» o Save the Children-Arcipelago Educativo).

Tuttavia, i dati Miur sulle bocciature per l'anno 2020/21 mostrano che - fermo restando l'indicazione per i consigli di classe di tenere presente la complessità delle condizioni di apprendimento in una fase ancora emergenziale - si è tornati a bocciare come prima della pandemia. Dunque, è probabile che il ritorno molto rapido allo *status quo* delle bocciature confermi - piuttosto che moderare - l'effetto *push* del depauperamento delle competenze, aumentando la «spinta» all'abbandono.

La domanda di lavoro rappresenta, invece, un fattore *pull* della dispersione scolastica. In particolare, le opportunità di lavoro scarsamente qualificato nell'area geografica di residenza agiscono «attirando» soprattutto i ragazzi (rispetto alle ragazze) con percorsi scolastici contraddistinti da bassi voti e bocciature. Infatti, sebbene siano sottorappresentate tra gli *early school leavers*, le ragazze hanno una probabilità più bassa di occupazione rispetto ai ragazzi e le loro opportunità sono ulteriormente diminuite dal 2005 al

2014. Tuttavia, nello stesso arco di tempo, la qualità dell'occupazione - intesa come la probabilità di avere un contratto a tempo indeterminato ma anche di non lavorare in nero - è peggiorata sia per le giovani sia per i giovani scarsamente istruiti (C. Borgna ed E. Struffolino, *Tempi difficili*, «Sociologia del Lavoro», n. 155/2019).

Di conseguenza, l'effetto *pull* del mercato del lavoro dovrebbe essersi attenuato nel corso del tempo, e in una certa misura i dati citati sopra sulla quota degli *early school leavers* sembrano confermare questa ipotesi per il periodo pre-pandemico. Considerando i dati Istat sull'occupazione tra il 2018 e il 2021 si osserva che il tasso di occupazione rimane sistematicamente più alto per chi ha un diploma rispetto a chi non l'ha conseguito (rispettivamente 39,9% e 27,7%). Una flessione di circa 2 punti percentuali ha interessato entrambi i gruppi tra il 2019 e il 2020, per poi tornare ai livelli pre-pandemici nel 2021.

Sono varie le ipotesi su come i cambiamenti nella prevalenza e nell'intensità dei fattori *push* e *pull* causati dalla crisi pandemica possano aver influito sul rischio di abbandono scolastico

Questi dati, di per sé sconcertanti, potrebbero però suggerire che il potenziale effetto *pull* del mercato del lavoro non si è potuto rafforzare negli anni della pandemia, dal momento che le opportunità di occupazione per chi non ha ottenuto un diploma sono rimaste decisamente marginali. Tuttavia, scomponendo il dato per genere e per macro-area geografica, i dati Istat mostrano un quadro più articolato. Per gli *early school leavers* maschi residenti al Sud il trend è addirittura in miglioramento: il tasso di occupazione aumenta linearmente tra il 2018 e il 2020 (da 26,3% a 30%). Il dato 2020 per questo gruppo rimane comunque sistematicamente più basso rispetto ai maschi residenti al Nord o Centro Italia e più alto rispetto a quello delle *early school leavers* femmine in tutte le aree geografiche. L'aumento delle opportunità occupazionali per individui a bassa qualifica registrato per i maschi al Sud potrebbe aver «attirato» prematuramente verso il mercato del lavoro proprio quegli studenti fragili che hanno visto il proprio rendimento scolastico peggiorare negli anni della pandemia.

Infine, la povertà familiare può essere considerata un fattore *push* nell'immediato, per via delle conseguenze dirette sull'apprendimento, ma anche come fattore *pull* sul lungo periodo. Infatti, da una parte, la scarsità di risorse economiche media la relazione tra *background* socio-economico e basse competenze e queste - come abbiamo visto - sono un importante fattore

di distacco dal sistema scolastico. Dall'altra, la scarsità (e nei casi più gravi la mancanza) di reddito disponibile in famiglia genera un contesto in cui la possibilità di contribuire alle risorse familiari lavorando può costituire un forte incentivo (*pull*) all'abbandono. La povertà minorile in termini assoluti è in costante crescita da più di un decennio e ha raggiunto il 13,5% nel 2020, aumentando ulteriormente fino a giungere al 14,2% nel 2021 (dati Istat).

Questi dati denunciano non solo il sistematico ritardo nel disegno di politiche di ampio respiro e di lungo periodo che garantiscano i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma anche il rischio di svantaggio cumulativo per i minori che vivono nelle regioni del Sud, in famiglie numerose e con un *background* migratorio. Il Reddito di cittadinanza (Rdc) dal 2019 e il Reddito di emergenza (Rem) attivato nella fase acuta della pandemia per i nuclei che non potevano accedere al Rdc sono stati essenziali per le famiglie con figli (il 34% dei percettori del Rdc e il 40% dei percettori Rem, dati Inps). Sebbene migliorabile – come indicato nella inascoltata relazione del 2021 della commissione Saraceno nominata dal ministro Orlando del governo Draghi – e decisamente sottofinanziato rispetto agli strumenti di sostegno al reddito di altri Paesi europei, il Rdc ha comunque rappresentato una misura tampone necessaria rispetto a situazioni di grave disagio socio-economico. Tuttavia, è improbabile che Rdc e Rem siano stati sufficienti ad alterare la relazione tra povertà e abbandono in assenza di riforme massicce che agiscano sulle cause primarie della scarsità di risorse nel nucleo familiare, tramite, cioè, l'aumento dei salari e della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

A due anni dall'inizio della crisi pandemica, il sistema formativo non è riuscito a impedire un preoccupante indebolimento delle competenze. Tuttavia, per quanto riguarda la dispersione scolastica in senso stretto, non è ancora possibile tracciare un bilancio univoco. Ciò che sembra evidente è che i principali meccanismi generativi della dispersione non sono stati disinnescati e, anzi, se non si interverrà, l'indebolimento del sistema scolastico e l'aumento della povertà molto probabilmente comprometteranno ancor di più le opportunità di vita dei giovani cresciuti in contesti fragili.

CAMILLA BORGNA è ricercatrice in Sociologia generale nel Dipartimento di Culture, politica e società dell'Università di Torino. Con il Mulino ha pubblicato *Studiare da straniero. Immigrazione e diseguaglianze nei sistemi scolastici europei* (2021).

EMANUELA STRUFFOLINO è ricercatrice in Sociologia economica nel Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano. Si occupa di povertà e diseguaglianze nel mercato del lavoro e ha scritto per Sage *Sequence Analysis* (2022).

GLI SQUILIBRI
GENERAZIONALI
DI UN PAESE
CHE NON CRESCE

ALESSANDRO
ROSINA

I CITTADINI DELLE SOCIETÀ MODERNE AVANZATE sono proiettati in un mondo in continuo mutamento, che porta ogni nuova generazione a confrontarsi con nuovi rischi e opportunità. Il benessere che i nuovi arrivati possono generare dipende fortemente dai sistemi di orientamento nella realtà in trasformazione e dagli strumenti per poter cogliere e affrontare le sfide del proprio tempo. Se questi si rivelano carenti e inefficienti, molto alto diventa il rischio di relativo peggioramento rispetto alle generazioni precedenti, di mobilità sociale bloccata o discendente, di revisione al ribasso degli obiettivi professionali e di vita.

Le difficoltà dei giovani e l'aumento delle diseguaglianze generazionali vanno quindi intesi, ancor più che in passato, come il segnale che la società non sta andando nella giusta direzione, perché è con le opportunità di essere e fare delle nuove generazioni che il cambiamento può diventare miglioramento collettivo. In altre parole, il contributo di tutte le generazioni è importante, ma è dal basso che una società si rinnova e mette solide basi per il proprio futuro.

Quelli generazionali sono gli squilibri con conseguenze più gravi e persistenti. Dal punto di vista delle politiche, la giovinezza non può essere considerata una malattia dalla quale si guarisce con l'età, ossia pensando che i problemi si risolvano semplicemente invecchiando. Entrare male e tardi nel mondo del lavoro, come molti studi documentano, produce conseguenze negative persistenti sulle carriere professionali, sulla storia retributiva, sulle scelte familiari, sui livelli di previdenza, oltre che incentivare uno scadimento di fiducia nelle istituzioni e un atteggiamento di difesa verso i processi di cambiamento.

Dal punto di vista dell'osservazione e dell'analisi, le diseguaglianze generazionali non possono essere limitate al confronto tra chi oggi è giovane e la popolazione più matura. Al centro dell'attenzione va posto il mutamento delle condizioni che incontrano le nuove generazioni nella fase formativa e di entrata nel mondo del lavoro rispetto alle generazioni precedenti e alle conseguenze sul percorso professionale e di vita successivo. Aiuta ad arricchire il quadro anche il confronto relativo, su specifici indicatori, tra divari osservati nelle varie fasi della vita in Italia e in altri Paesi comparabili (in particolare nel contesto europeo).

Far funzionare i meccanismi del rinnovo generazionale, sia sul versante quantitativo sia su quello qualitativo, deve essere una delle preoccupazioni principali per una società che alimenta i processi di uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Purtroppo, come cercheremo di evidenziare in questo contributo, l'Italia è uno dei Paesi maturi avanzati rivelatisi, nei primi due decenni del XXI secolo, meno in grado di inserirsi in questa prospettiva.

Le difficoltà dei giovani e l'aumento delle disuguaglianze generazionali vanno intese, ancor più che in passato, come il segnale che la società non sta andando nella giusta direzione

Le disuguaglianze generazionali partono dalla nascita. Un primo squilibrio, che ha acquisito grande rilievo negli ultimi decenni, è quello demografico. Alla fine degli anni Settanta del secolo scorso il tasso di fecondità totale italiano è sceso sotto i due figli per donna. Come nel resto del mondo occidentale, il nostro Paese è entrato in una fase inedita della propria storia, quella in cui le nuove generazioni sono alla nascita meno consistenti rispetto alle precedenti. Il crollo è stato particolarmente accentuato nel nostro Paese, con la fecondità scesa sotto 1,5 prima della metà degli anni Ottanta e poi mai più risalita sopra tale soglia. Come conseguenza l'Italia è stato il primo Paese al mondo in cui gli under 15 sono scesi quantitativamente sotto gli over 65. Sorpasso avvenuto nella prima metà degli anni Novanta.

Attualmente siamo la nazione in Europa con più bassa percentuale di under 30 (Eurostat 2020, *Being young in Europe today - demographic trends, Statistics explained*), ossia quella in cui il processo di «degiovanimento» è più accentuato.

Le ricadute maggiori del debole rinnovo generazionale sono destinate a farsi sentire nel mondo del lavoro sempre di più nei prossimi decenni. Per averne un'idea può essere utile confrontare il percorso di due diverse coorti: chi oggi ha 57 anni e chi ne ha 27. La prima generazione, nata nel 1965, quando la natalità era ancora elevata, conta quasi un milione di persone. Ha svolto la parte centrale della sua vita attiva con un tasso di dipendenza degli anziani - indicatore che misura gli squilibri strutturali nel rapporto tra generazioni in età lavorativa e in età da pensione - inferiore al 35%.

La consistenza demografica di chi ha 27 anni, vale a dire i nati nel 1995, è drasticamente più bassa, sotto le 600 mila unità. Tale coorte avrà 37 anni nel 2032, 47 anni nel 2042, 57 nel 2052. Vivrà la fase centrale della sua vita attiva in un Paese in cui il tasso di dipendenza degli anziani in tali tre punti temporali salirà (secondo lo scenario delle più recenti previsioni Istat) al 47%, poi al 62%, e infine al 66%.

Per arricchire il quadro, va notato che mentre tutte le età nella fascia matura e anziana hanno sinora avuto una consistenza numerica inferiore rispetto a chi era in età lavorativa, questo requisito di stabilità strutturale verrà perso. Tanto per fare un esempio, gli attuali 77enni sono circa 500 mila e nessuna età tra i 15 e i 64 anni presenta valori inferiori. Nel 2042 saliranno però a oltre 820 mila diventando dominanti su tutte le età sotto i 65 anni. Nel 2052, 77 anni sarà addirittura, in assoluto, l'età più diffusa del Paese.

Ciò significa che chi ha meno di 35 anni oggi farà l'inedita e complicata esperienza di vedere evolvere la propria vita lavorativa e professionale in un Paese in cui le età con peso demografico più rilevante si troveranno nella fascia anziana. Avrà il compito di far crescere dal punto di vista economico e rendere sostenibile come spesa sociale un Paese con alto debito pubblico e accentuati squilibri strutturali, dovendo anche pensare al proprio futuro previdenziale.

La riduzione del peso demografico porta con sé un indebolimento del peso elettorale e, quindi, una minore capacità delle nuove generazioni di incidere sui processi decisionali collettivi

La riduzione del peso demografico porta con sé anche un indebolimento del peso elettorale. La conseguenza è un depotenziamento della capacità delle nuove generazioni di incidere sui processi decisionali collettivi portando le proprie istanze, le proprie sensibilità, la propria visione del mondo. Il rischio è anche quello che l'agenda politica si sposti sempre di più verso gli interessi della popolazione anziana, non solo perché aumenta la domanda che essa esprime con la propria crescita quantitativa, ma anche per la maggior capacità di incidere sul consenso elettorale.

Tutto questo è aggravato da un altro squilibrio che le nuove generazioni si trovano alla nascita e che poi incide sulle prospettive future: il debito pubblico. Se dai nati a fine anni Settanta la fecondità è scesa sotto il livello di equilibrio nel rapporto tra generazioni e poi non è più risalita, da inizio degli anni Novanta il debito pubblico italiano ha superato il prodotto interno lordo e poi non è più tornato sotto. L'Italia da decenni risulta essere uno dei Paesi al mondo con maggior peso relativo dell'indebitamento caricato sulle generazioni future (*World Economic Outlook Report*, 2021). Questo dato rappresenta la rottura di un patto generazionale che poi non è stato più sanato. Non si tratta di un indebitamento utilizzato per favorire la crescita economica, che è stata inferiore alla media dell'eurozona, o sostenuto per la spesa sociale, che è persistentemente risultata in Italia molto più sbilanciata verso le

voci a protezione del benessere delle generazioni più mature (in particolare previdenza e salute) e per le politiche passive in generale (Istat 2020, *La protezione sociale in Italia e in Europa, Statistiche today*). Bassi sono infatti rimasti gli investimenti su formazione, politiche attive del lavoro, politiche abitative, strumenti di conciliazione.

La carenza di risorse, come conseguenza di una più debole forza lavoro, della maggior spesa per le voci che riguardano la popolazione anziana, di un elevato debito pubblico, renderà sempre meno generosi gli investimenti verso le nuove generazioni (formazione, Welfare attivo, strumenti di autonomia e politiche familiari). Rischia, quindi, di vincolare progressivamente il Paese in un percorso di basso sviluppo, basse opportunità e basso benessere.

Per scongiurare questo scenario è necessario rispondere al degiuvamento quantitativo con un potenziamento qualitativo delle nuove generazioni, in particolare con un rafforzamento dei percorsi di istruzione, formativi e professionali, e delle scelte di autonomia e familiari. Operazione che l'Italia ha colpevolmente mancato negli ultimi decenni. I dati Eurostat indicano che il tasso di occupazione giovanile italiano ha visto allargarsi il divario rispetto alla media europea (da meno 10 punti percentuali nel 2005 a circa 15 punti nel 2020), mentre il tasso di occupazione in età matura (50-64 anni) l'ha ridotto nello stesso periodo. Se quindi l'Italia è rimasta agganciata al resto d'Europa rispetto al lavoro maturo, ha lasciato invece scivolare sempre più ai margini le nuove generazioni (con al proprio interno spiccate disegualianze sociali e territoriali).

La carenza di risorse renderà sempre meno generosi
gli investimenti verso le nuove generazioni, rischiando
di vincolare progressivamente il Paese in un percorso
di basso sviluppo

La crisi sanitaria ha poi assestato un ulteriore colpo verso lo sbilanciamento del mondo del lavoro. Le contromisure prese dal governo italiano hanno consentito di proteggere soprattutto chi aveva già un lavoro a tempo indeterminato, mentre chi cercava lavoro o aveva contratti a termine (ovvero soprattutto i giovani) ha incontrato più difficoltà sia a trovare un impiego che a mantenerlo. L'Italia risulta, quindi, uno dei Paesi in Europa non solo con meno giovani, ma anche con maggior spreco del loro potenziale nel generare valore sociale ed economico.

Proprio al fine di misurare quanto un Paese membro spreca la propria risorsa giovani, l'Unione europea ha introdotto nel proprio sistema di indicatori

relativi alla formazione e al mercato del lavoro il tasso di Neet (*Not in education, employment or training*).

Il tasso italiano di Neet tra i 25 e i 34 anni (la fascia giovane-adulta) era pari a 23,1% nel 2008, all'inizio della Grande recessione, mentre risulta 28,9% nel 2019, alla vigilia della pandemia di Covid-19 (a fronte di una media europea del 17,3%).

Il valore, sempre nella fascia 25-34, è salito attorno al 30% nel 2020/21 (con un divario dalla media europea lievitato a circa 12 punti percentuali). A essere più colpita risulta, quindi, la classe di età che può risentire più a lungo delle conseguenze della crisi sui percorsi formativi e professionali, frenando ulteriormente i progetti di vita e allargando le diseguaglianze.

In chiave descrittiva è interessante evidenziare come i Paesi europei con più alta percentuale di Neet siano anche quelli cui corrisponde una maggior permanenza nella casa dei genitori. Verosimilmente la relazione causale è bidirezionale: dove la famiglia di origine funziona come ammortizzatore sociale (senza troppa pressione all'uscita) la responsabilizzazione e l'intraprendenza dei giovani potrebbe essere più tardiva, ma è evidente anche che l'accentuazione delle difficoltà oggettive porta i giovani a diventare ipercauti e a rimanere più a lungo a carico dei genitori.

A indebolire i percorsi delle nuove generazioni e la mobilità sociale sono le carenze del sistema formativo e la bassa valorizzazione del loro specifico capitale umano nel sistema produttivo

L'accentuazione della dipendenza dalla famiglia di origine è strettamente legata alla diminuzione della mobilità sociale. Attraverso i dati Istat (Istat, *Rapporto annuale 2021*) è possibile confrontare la posizione ricoperta sul mercato del lavoro nelle varie generazioni in corrispondenza del trentesimo compleanno in relazione a quella della propria famiglia di origine (viene utilizzata la classe più alta tra quella del padre e quella della madre quando la persona aveva circa 14 anni). Il quadro che emerge è quello di un progressivo deterioramento delle opportunità di mobilità sociale. Se per le generazioni nate fino alla fine degli anni Sessanta la mobilità ascendente è stata in aumento e quella discendente in diminuzione, per le generazioni successive si osserva una evoluzione opposta, tanto che per i nati dalla seconda metà degli anni Settanta e Ottanta non solo diminuisce la probabilità di ascesa sociale rispetto alle generazioni precedenti, ma tale probabilità diventa inferiore a quella di compiere un movimento verso il basso.

A indebolire i percorsi delle nuove generazioni e la mobilità sociale sono le carenze del sistema formativo e la bassa valorizzazione del loro specifico capitale umano nel sistema produttivo. Ampio risulta, in particolare, il fenomeno della *overeducation* (o sovraistruzione, che attiene allo svolgimento di un lavoro che richiede competenze inferiori a quelle possedute). Nell'ultimo decennio il fenomeno della sovraistruzione è stato maggiore di quello della sottoistruzione e questo vale soprattutto per gli under 35. Secondo il *Rapporto Bes 2020* dell'Istat (p. 83), i giovani «oltre a riuscire con difficoltà a trovare un'occupazione, si trovano poi in alcuni casi impiegati anche in professioni non adeguate al proprio livello di istruzione». In particolare, la percentuale di lavoratori che possiedono un titolo di studio superiore a quello richiesto dall'attività professionale svolta risulta pari a circa il 25% nel secondo trimestre 2020, ma raggiunge quasi il 38% tra i lavoratori di 25-34 anni, dato che si fa particolarmente elevato per le donne. Per molti di questi giovani ben formati la decisione è tra rassegnarsi a non dare il meglio di sé o provare a cercare migliori opportunità altrove, ovvero arruolarsi nella forza lavoro e rendere più competitivi Paesi concorrenti nello sviluppo di prodotti e servizi innovativi (Istat, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019*, Statistiche Report, 20.01.2021).

La bassa qualità del lavoro – con il rischio di intrappolamento in percorsi di basso profilo che portano a continua revisione al ribasso delle prospettive di carriera e dei progetti di vita – può essere letta in riferimento al tipo di impiego, alla sua durata e alla remunerazione.

Negli ultimi decenni l'ingresso nel mondo del lavoro è diventato molto più incerto e precario, con anche più lunghi tempi di stabilizzazione del percorso professionale. I giovani risultano più coinvolti in regimi a orari ridotti, meno presenti nelle posizioni più qualificate, dunque anche penalizzati in termini di reddito (R. Fraboni, E. Marzilli e A. Rosina, *I giovani e la transizione alla vita adulta*, in *Rapporto sulla popolazione. L'Italia e le sfide della demografia*, a cura di Aisp, Il Mulino, 2021). L'indebolimento dei salari reali medi degli italiani ha, infatti, colpito in modo più accentuato i giovani (A. Brandolini, R. Gambacorta e A. Rosolia, *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell'ultimo quarto di secolo*, «Stato e mercato», n. 1/2019). Va sottolineato che, con il sistema contributivo, i bassi salari portano oltre che nel presente a uno scadimento delle condizioni oggettive, anche a povertà futura con pensioni basse.

I dati Istat mostrano come in Italia il rischio di essere *working poor* sia particolarmente concentrato sotto i 35 anni. Come osservato da Tiziano Treu nell'introduzione al XXIII *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021* (p. 24), un punto critico rilevato da tempo nel funzionamento del mercato del lavoro italiano riguarda le dinamiche salariali e la loro regolazione. In particolare,

«le debolezze della crescita e della produttività registrate negli anni recenti hanno contribuito a deprimere i salari dei dipendenti e i compensi dei lavoratori autonomi, e ad aumentare le diseguaglianze. Una manifestazione estrema di queste criticità è la crescita drammatica dei *working poor*, di cui il Cnel ha dato conto con varie ricerche nel tempo. Questa è una categoria pressoché sconosciuta nel passato, che costituisce una grave contraddizione del nostro sistema economico e una negazione in sé del valore del lavoro».

Riguardo più in generale al tema della povertà, va notato come sia andata a consolidarsi in Italia una forte relazione tra l'età della persona di riferimento della famiglia e il rischio di povertà assoluta. Questa relazione (registrata per la prima volta nel 2012) si è andata rafforzando e poi consolidando nel tempo (Istat, *La povertà in Italia. Anno 2016*, Statistiche Report, 2017). In particolare, per tutto il decennio pre-pandemia il rischio di povertà è stato quasi il doppio tra gli under 35 rispetto agli over 65 (nel 2019 rispettivamente attorno al 9 e al 5%).

**Per rilanciare il Paese superando squilibri e diseguaglianze,
tanto più dopo la pandemia, è necessario ripartire
dal rinnovo generazionale**

Per rilanciare il Paese superando squilibri e diseguaglianze - tanto più dopo lo shock subito con la pandemia - è necessario ripartire da ciò che la demografia mette al centro del cambiamento, ossia il rinnovo generazionale, sia quantitativo che qualitativo. Le inedite risorse di Next Generation Eu devono, in coerenza con il nome dato, favorire un progetto di riorientamento degli investimenti sulle scelte che accompagnano e rafforzano l'entrata e la presenza qualificata delle nuove generazioni nei processi di sviluppo inclusivo del Paese.

Rendere i giovani un costo sociale è il danno peggiore per un'economia, soprattutto quando i giovani sono una risorsa scarsa. Al contrario, investire su di loro e metterli nella condizione di dare il meglio di sé produce il rendimento più solido e duraturo, con ricadute positive non solo sul versante economico, ma anche in termini di clima sociale e di aspettative positive verso il futuro.

Se questo è vero, attualmente i giovani italiani si trovano nella situazione peggiore. Da un lato su di loro pesa ancora tutto ciò che non ha funzionato sulla transizione scuola-lavoro e sulla realizzazione dei loro progetti di vita nell'Italia pre-pandemia. Sugli indicatori relativi alla formazione e al

rendimento del capitale umano, in particolare, siamo rimasti lontani dai target fissati dalla Strategia Europa 2020, come ben descritto anche nel Report Istat *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*. I dati del *Rapporto giovani 2022* dell'Istituto Toniolo evidenziano come la grande maggioranza dei ventenni italiani (circa il 60%) ritenga che la propria generazione si trovi in condizione peggiore rispetto ai coetanei europei (meno del 15% la considera migliore, per il resto è analoga). Una condizione aggravata dall'impatto della crisi sanitaria. Il periodo della pandemia ha particolarmente provato i giovani, come molte ricerche confermano, anche sul versante dello stato emotivo e delle competenze sociali.

D'altro lato gli esiti positivi delle azioni previste dal Pnrr (finanziate in larga parte da Next Generation Eu) non trovano ancora diretto riscontro nella realtà vissuta dai giovani e sulle loro opportunità. Diventa quindi urgente potenziare quanto previsto, implementarlo nel modo migliore sul territorio, metterlo in connessione concreta con la qualità dell'offerta di contributo attivo ai processi di sviluppo economico e partecipazione sociale che le nuove generazioni vogliono e possono esprimere. È necessario dimostrare in modo esplicito che, al di là delle risorse che arriveranno, il Paese possiede una strategia nuova che dimostra di essere trasformativa dal basso a partire dall'essere e dal fare dei giovani.

Le diseguaglianze generazionali possono essere misurate attraverso tre *gap*: quello tra le nuove generazioni rispetto alle precedenti, quello tra i giovani italiani rispetto ai coetanei di altri Paesi comparabili, quello tra desideri e potenzialità che i giovani esprimono rispetto a quanto sono messi effettivamente in condizione di essere e fare. Il terzo gap è quello meno misurato attraverso sistemi di indicatori comparabili nel tempo e nello spazio, ma è il più importante. Agire efficacemente su questo divario porta infatti a ridurre anche i primi due, migliorando le opportunità di tutti i giovani, indipendentemente dal genere, dall'origine sociale, dal territorio in cui vivono.

Questo risulterebbe coerente anche con un nuovo modello di sviluppo in cui la crescita non è misurata in termini di maggior quantità disponibile oggi rispetto a ieri, ma di miglior qualità possibile (in termini di opportunità) domani rispetto a oggi. Le nuove generazioni non devono essere costrette ad adattarsi a quanto la realtà presente offre, ma incoraggiate a mantenere alta l'ambizione di cambiare la realtà, con strumenti adeguati, per costruire un futuro più in sintonia con i propri desideri e le proprie potenzialità. Detto in altre parole, senza la partecipazione attiva alla costruzione di un nuovo modello di sviluppo, le giovani generazioni rischiano di essere quelle che pagano i maggiori costi di ciò che del passato non funziona più rispetto al presente, anziché coloro che possono guadagnare di più da ciò che il futuro può aggiungere rispetto alla realtà attuale. Nel primo caso i giovani delle classi

sociali più svantaggiate rischiano di rimanere ancora più indietro, nel secondo caso sono coloro che possono avere più margini per migliorare. È la misura di questo miglioramento la bussola migliore per orientare le scelte di oggi verso il futuro.

ALESSANDRO ROSINA è professore ordinario di Demografia nell'Università Cattolica di Milano, dove dirige il Center for applied statistics in business and economics. Coordina il *Rapporto giovani* dell'Istituto Toniolo (edito dal Mulino). È membro del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (Covige). La sua pubblicazione più recente è *Crisi demografica. Politiche per un paese che ha smesso di crescere* (Vita e Pensiero, 2021).

DISEGUALI PER CITTADINANZA, MIGRAZIONI E MOBILITÀ

PAOLA
BONIZZONI

IL 2020 PASSERÀ CERTAMENTE ALLA STORIA COME «L'ANNO DEL COVID-19», anche a causa dell'impatto che *the great disrupter* ha avuto sulla mobilità e sulle condizioni di vita dei cittadini di origine straniera a livello globale. In queste pagine ci soffermeremo su quanto emerso da una lunga serie di indagini e rapporti di ricerca che negli ultimi anni hanno messo a fuoco con crescente precisione l'impatto che le restrizioni alla mobilità hanno avuto sulla circolazione fisica delle persone, ma anche sull'allargamento dei divari innescato dalla pandemia in relazione alle principali condizioni di salute, vita e lavoro della popolazione, migrante e non.

Il Covid-19 ha indubbiamente agito da freno alla migrazione e alla mobilità geografica (sia interna che transfrontaliera). Per citare un dato esemplificativo, in un anno il numero di passeggeri trasportati per via aerea è diminuito del 60%: da 4,5 miliardi nel 2019 a 1,8 miliardi nel 2020. Le Nazioni Unite stimano che la pandemia abbia ridotto la crescita dello stock di migranti internazionali di circa due milioni di persone: il 27% in meno rispetto alle tendenze previste. In Italia, la pandemia ha rafforzato una tendenza al rallentamento dei flussi migratori già in atto da tempo. Dopo il «picco» del 2017, infatti, i nuovi rilasci di permessi di soggiorno erano già scesi da 262.770 a 177.254 nel 2019. Nei primi sei mesi del 2020, i permessi per lavoro stagionale sono diminuiti del 65%, i ricongiungimenti familiari del 63,6% e le richieste d'asilo del 55%.

Tra le nuove espressioni che hanno assunto crescente rilevanza nel dibattito pubblico, due sono particolarmente utili a mettere a fuoco l'impatto della pandemia sulla migrazione e la mobilità: *chiusura delle frontiere* e *quarantena*. Parte di questo brusco «congelamento» dei flussi va infatti ricondotta alle eccezionali (ma ancora non del tutto scomparse) restrizioni alla mobilità personale, una delle principali misure adottate dai governi allo scopo di limitare la diffusione del virus.

L'Organizzazione internazionale per le migrazioni stima che, nel corso del 2020, siano stati emanati a livello globale oltre 108 mila provvedimenti restrittivi inerenti agli spostamenti transfrontalieri indirizzati sia ai cittadini stranieri in ingresso sia ai cittadini nazionali in uscita, in aggiunta a quelli volti a limitare la mobilità interna dei residenti. Tali misure sono state attua-

te in tempi e modi diversi da Paese a Paese e hanno contemplato la chiusura (più o meno rigida e selettiva) delle frontiere, l'introduzione di nuovi requisiti in materia di visti, periodi (più o meno prolungati e in spazi più o meno vigilati e coercitivi) di isolamento, in alternativa o in combinazione all'adozione di specifiche misure di carattere sanitario (ad es. attraverso la richiesta di test o certificati vaccinali).

La chiusura delle frontiere ha spinto a sua volta molti migranti a rientrare al Paese d'origine per la paura del contagio, ma li ha anche costretti a rimanere senza lavoro, specie quando privi di sufficienti forme di protezione sociale. Si stima, ad esempio, che nel 2020 circa mezzo milione di cittadini bulgari e un milione di rumeni abbia fatto ritorno al proprio Paese, mettendo in stallo un flusso di lavoratori che svolge tradizionalmente un ruolo cruciale nel settore agricolo stagionale italiano. Al contempo, l'impossibilità di rientrare ha portato milioni di persone (non solo migranti ma anche viaggiatori e *frequent flyers*) in tutto il mondo a rimanere intrappolati all'estero, spesso privi di adeguati servizi e risorse. L'impossibilità di partire ha invece sospeso - e talvolta anche irrimediabilmente compromesso - la realizzazione di progetti migratori frutto di anni di investimenti e sacrifici: si pensi al caso dei ricongiungimenti familiari o alle migrazioni per motivi di studio.

Al contempo, però, molti Paesi hanno introdotto provvedimenti volti a tutelare i migranti, specie quelli più vulnerabili, garantendo loro accesso ai servizi sanitari indipendentemente dallo status legale, rinnovando o estendendo visti e permessi di soggiorno, sospendendo i rimpatri forzati o prevedendo misure di regolarizzazione. Inoltre, per fronteggiare l'improvvisa carenza di manodopera in settori strategici (quali l'agricoltura, l'assistenza sanitaria e sociale o i trasporti) in cui la presenza di stranieri è rilevante, diversi Paesi hanno implementato misure volte a garantirne l'ingresso o a facilitarne l'accesso al mercato del lavoro.

È opportuno osservare come queste misure abbiano sin da subito mostrato un carattere non solo ambivalente, ma anche selettivo, accentuando e, in alcuni casi, riconfigurando la tradizionale stratificazione delle opportunità di accesso alla mobilità (interna e transfrontaliera). Anche laddove il confinamento domestico e la limitazione agli spostamenti sono stati più rigidamente imposti, è stato necessario garantire la fornitura di beni e servizi essenziali concedendo esenzioni nei confronti di particolari categorie di lavoratori.

Più raramente, invece, tali disparità di trattamento sono state giustificate a partire da considerazioni riconducibili alla tutela dei diritti umani. Così, se alcuni (lavoratori) migranti sono stati riconosciuti (non solo nelle politiche, ma anche nel discorso pubblico) come essenziali per il funzionamento della società durante la pandemia, richiedenti asilo, rifugiati e sfolla-

ti sono stati colpiti in modo sproporzionato dalle restrizioni di viaggio, esponendoli a un maggior rischio di abusi, violenze e persecuzioni.

Le misure di limitazione della mobilità innescate dalla pandemia hanno avuto un impatto negativo su tutte le fasi del ciclo migratorio

Il caso italiano ben riflette l'ambivalenza di questi processi. Da un lato, l'Italia (come altri Paesi) ha adottato misure eccezionali - in particolare, un provvedimento di regolarizzazione - volto a garantire tanto la tutela della salute della popolazione (migrante e non) quanto la fornitura di lavoratori nei settori agricolo e di cura. Dall'altro, il lockdown degli uffici pubblici e la conseguente sospensione delle procedure amministrative legate all'ingresso e al soggiorno ha complicato l'accesso ai diritti dei migranti in condizioni giuridiche precarie. Le misure di confinamento hanno inoltre accentuato il carattere segregante e securitario di una molteplicità di spazi in cui i migranti, specie i più vulnerabili, si trovano (spesso costretti) a vivere: dai centri di accoglienza, ai dormitori per senza dimora, alle navi quarantena.

Insomma, le misure di limitazione della mobilità innescate dalla pandemia hanno negativamente impattato su tutte le fasi del ciclo migratorio: la partenza, l'ingresso e il soggiorno nei Paesi di transito (e destinazione), i rientri. Numerosi studi hanno inoltre cercato di comprendere se, quanto e come la pandemia abbia agito da moltiplicatore delle diseguaglianze, ampliando i divari tra popolazioni migranti e autoctone.

Prendiamo l'impatto sulla salute, per esempio. Diversi elementi possono contribuire a generare un divario tra le popolazioni migranti e autoctone in questo ambito. Innanzitutto, per quanto riguarda le diverse condizioni abitative e di lavoro: è noto che i migranti siano soggetti a livelli più elevati di sovraffollamento e rischio abitativo (specialmente quelli ospiti in strutture collettive quali campi o centri), inoltre si conosce la loro particolare concentrazione in settori occupazionali caratterizzati da minori opportunità di distanziamento fisico e di lavoro da remoto. A ciò si aggiungono le barriere (formali e informali) nell'accesso all'assistenza sanitaria: queste sono sia riconducibili al loro specifico status legale, ma anche a ostacoli di carattere informativo e linguistico. In tema di accesso ai servizi (non solo sanitari) la digitalizzazione forzata innescata dal Covid ha contribuito ad accentuare le implicazioni del *digital divide*. Il caso italiano si pone in linea con le principali evidenze ricavate da studi su scala europea, dato che anche nel nostro Paese la popolazione immigrata ha risentito maggiormente delle conse-

guenze dell'epidemia. Studi recenti hanno infatti evidenziato che i migranti sono maggiormente a rischio di morbosità e mortalità e che le loro infezioni sono state diagnosticate con un ritardo di circa due settimane (che diventano quattro nel caso di stranieri provenienti da Paesi con un basso *Human development index*) rispetto agli italiani. Il fatto che i migranti siano stati diagnosticati in modo meno tempestivo (e quindi in una fase della malattia più avanzata e con sintomi più gravi) si riflette nei dati sui ricoveri. Gli stranieri, infatti, sono stati più frequentemente ricoverati in ospedale e, in particolare, in terapia intensiva.

Un altro esempio è l'impatto sul mercato del lavoro. La pandemia ha mutato radicalmente le condizioni del mercato del lavoro a livello globale e a esserne maggiormente colpite sono state le categorie di lavoratori più precarie e/o più concentrate in settori particolarmente esposti a restrizioni. In tutta l'area Ocse la disoccupazione è aumentata più tra gli immigrati che tra gli autoctoni, confermando come ovunque gli immigrati siano più a rischio di perdere il lavoro a causa, normalmente, della loro maggiore precarietà e minore anzianità lavorativa. A differenza di quanto accaduto in coincidenza della crisi economica del 2008, quando l'occupazione femminile aveva mostrato maggiori capacità di tenuta, la crisi pandemica ha invece avuto un riflesso fortemente negativo sul settore dei servizi domestici e di cura e quindi, in particolare, sulle lavoratrici di origine straniera.

**La pandemia ha mutato radicalmente le condizioni
del mercato del lavoro e a esserne maggiormente colpite
sono state le categorie di lavoratori più precari**

L'impatto della crisi pandemica sulla manodopera straniera è stato particolarmente evidente in Italia dove per la prima volta nel 2020 il tasso di occupazione degli immigrati (57,3%) è sceso al di sotto di quello degli italiani (58,25%), mostrando un calo particolarmente marcato rispetto all'anno precedente (-6,4 punti percentuali tra gli stranieri vs -1,4 tra gli italiani). Su questo fronte è interessante osservare come le donne immigrate abbiano scontato una doppia penalità: dei 159 mila posti di lavoro persi tra gli immigrati, il 69% riguardavano lavori femminili. Tra le straniere, il numero di occupate è sceso del 10% a fronte di una diminuzione dell'1,6% tra le donne italiane, del 3,5% tra gli uomini stranieri e dell'1,3% tra gli uomini italiani. Fortemente colpiti anche i giovani di origine straniera: gli under 24enni comunitari di entrambi i sessi (-33,2%), le donne under 24enni extracomunitarie (-27,4%), così come le 25-34enni comunitarie (-23,7%) mostrano infatti le variazioni negative più rilevanti dei tassi di occupazione nell'anno della pandemia. Se-

condo l'Istat, è oggi la cittadina straniera di sesso femminile, in giovane età, con livello di istruzione basso, occupata in professioni a bassa qualifica e residente nel Meridione a incorrere in una maggiore probabilità statistica di interruzione involontaria del rapporto di lavoro.

L'impatto si è sentito anche sulla povertà delle famiglie straniere. I miglioramenti che si erano iniziati a manifestare nel 2019 con una prima diminuzione dell'incidenza di povertà assoluta tra la popolazione del nostro Paese si sono bruscamente interrotti nel nuovo scenario pandemico. In questo quadro di complessivo peggioramento sembra essersi però anche ulteriormente allargato il gap tra famiglie italiane e straniere in termini di rischio di povertà ed esclusione sociale. L'Istat rivela infatti che, nel 2021, sul totale delle famiglie in condizioni di povertà assoluta, il 31,3% di queste erano famiglie con stranieri (il 30,4% nel 2019), pur rappresentando queste ultime solo il 9% del totale delle famiglie (l'8,9% nel 2019). Sul totale delle famiglie con almeno uno straniero, quelle che versano in condizioni di povertà assoluta sono il 26,3% (erano il 22% nel 2019); sul totale delle famiglie di soli italiani a essere in tale condizione sono invece il 5,7% (il 4,9% nel 2019).

In generale, le famiglie con stranieri in povertà assoluta sono mediamente più giovani rispetto alle famiglie di soli italiani e più numerose (3,2 componenti contro 2,6). Tra le famiglie con 3 o più figli l'incidenza di povertà assoluta raggiunge, nel 2020, il 36,6% delle famiglie con almeno uno straniero (contro il 13,6% delle famiglie di soli italiani). Particolarmente preoccupante il quadro relativo alla povertà minorile: quando sono presenti minori, l'incidenza della povertà assoluta cresce infatti rapidamente fino ad arrivare al 37% delle famiglie con 3 o più figli minori (contro il 15,7% delle famiglie di soli italiani). L'incidenza della povertà assoluta per gli stranieri che sono occupati è cinque volte più alta di quella degli italiani (25% contro 5,1%) e questo mette chiaramente in luce quanto la partecipazione al mercato del lavoro non sia una condizione sufficiente a proteggere particolari fasce della popolazione dallo scivolare nella povertà.

La pandemia ha avuto inoltre uno specifico impatto sugli studenti stranieri. Com'è noto, la vita quotidiana dei giovanissimi è stata radicalmente stravolta a seguito delle misure adottate per il contenimento della pandemia da Covid-19. Anche se l'80% dei ragazzi italiani ha potuto seguire sin da subito e con continuità la didattica a distanza tra marzo e giugno del 2020, tra gli stranieri la percentuale di chi è riuscito a seguire con costanza le lezioni online scende al 71,4%. Il divario digitale tra studenti stranieri e italiani non emerge tanto sul piano dell'accesso alla connessione internet, ma, piuttosto, nella possibilità di poter avere o meno accesso a un pc per seguire le lezioni, fare i compiti e svolgere test online. Gli alunni stranieri hanno fatto maggiormente ricorso al cellulare per seguire le lezioni (il 64,3% contro il 53,7% de-

gli italiani). In particolare, l'uso esclusivo dello smartphone ha riguardato il 16,8% dei ragazzi stranieri contro il 6,8% degli italiani: come prevedibile, l'utilizzo esclusivo dello smartphone è connesso a una maggiore quota di ragazzi che classificano la propria famiglia povera o molto povera.

La vita quotidiana dei giovanissimi è stata radicalmente stravolta a seguito delle misure adottate per il contenimento della pandemia da Covid-19

Le condizioni abitative e familiari hanno a loro volta avuto un impatto significativo sulle condizioni di fruizione della didattica a distanza: l'81,4% degli stranieri (contro l'87,7% degli italiani) poteva disporre di una propria stanza mentre il 13,7% degli stranieri (contro il 6,9% degli italiani) si trovava a dividerla con fratelli e sorelle.

Tra gli alunni stranieri (il 34,2% degli stranieri contro il 25,7% degli italiani) è più diffusa l'opinione che la didattica a distanza abbia influenzato negativamente i propri voti. Eppure, una quota minore di studenti stranieri (il 60,3% contro il 68,3% degli italiani) dichiara di preferire le lezioni in presenza a quelle a distanza; meno studenti stranieri (65,4% contro il 70% degli italiani) dichiarano inoltre di aver sentito la mancanza del contatto diretto con i docenti.

Diversa anche la percezione di una perdita sul piano delle relazioni con i pari: la frequenza degli incontri con gli amici al di fuori dall'orario scolastico è infatti diminuita per il 50,9% degli alunni italiani e per il 46,2% degli stranieri. Al contempo, la frequentazione di «feste, cene e aperitivi» è mancata al 48,9% degli italiani e al 37,3% degli stranieri così come la pratica sportiva, che è mancata al 42,9% degli italiani e al 35,7% degli stranieri. Queste divergenze di opinioni sono riconducibili al fatto che già prima della pandemia i ragazzi stranieri erano meno frequentemente coinvolti in relazioni con i propri pari e in particolari tipi di attività rispetto agli italiani. Chi aveva meno ha quindi avuto la percezione di perdere di meno.

Più limitate, invece, sono state le conseguenze della pandemia sulle rimesse. L'impatto socio-economico della migrazione non si limita a quanto accade all'interno dei confini dei Paesi riceventi, estendendosi, per effetto delle rimesse, fino ai Paesi di invio. Nonostante le stime iniziali della Banca mondiale delineassero scenari a tinte fosche, i dati annuali hanno evidenziato che vi è stata in realtà solo una modesta diminuzione (attorno al 2,4%) delle rimesse a livello globale nel 2020. Anche se tale diminuzione è stata più marcata nei flussi di denaro diretti ai Paesi a basso e medio reddito, i migranti hanno mantenuto elevata la propria capacità di inviare denaro ai Pae-

si d'origine, nonostante il peggioramento delle proprie condizioni di vita. I dati relativi al contesto italiano forniti dalla Banca d'Italia confermano queste tendenze.

I flussi delle rimesse dall'Italia, pari a circa 6 miliardi di euro nel 2019, sono notevolmente aumentati durante la pandemia: +36% nel secondo trimestre - e cioè da aprile a giugno, i mesi nei quali le misure di contenimento sono state più dure - e +23,5% nel terzo trimestre. Quattro fattori hanno caratterizzato l'andamento delle rimesse in tempi di pandemia e spiegano le ragioni di un loro controintuitivo aumento: il passaggio dai canali informali a quelli formali nell'invio di denaro, con un maggior ricorso, in particolare, ai servizi digitali; l'effetto della crisi come fattore motivazionale di spinta all'invio di denaro; il ruolo giocato dal relativo livello di maturità e consolidamento delle diaspore, con quelle maggiormente radicate che hanno saputo conservare maggiori capacità di risparmio (rispetto a quelle più recenti e precarie); il livello elevato di lavoratori migranti impiegati in settori essenziali, che ha contribuito a contenere gli effetti della disoccupazione e dell'impoverimento.

Volendo sintetizzare quanto detto sin qui, è ormai evidente la portata della frattura che un evento pandemico come il Covid-19 può generare sul piano della circolazione globale delle persone e le sue conseguenze in termini di ampliamento dei divari di cittadinanza. Gli interventi volti a restringere la mobilità (tanto internazionale quanto interna) hanno ulteriormente confermato, anche se parzialmente riconfigurato, la logica selettiva dei confini.

**È evidente la frattura che un evento pandemico
può generare sul piano della circolazione delle persone,
accrescendo i divari di cittadinanza**

Se le opportunità di muoversi restano saldamente stratificate, nuove logiche e gerarchie sono emerse, riconducibili alla necessità di garantire quella mobilità essenziale senza la quale la sopravvivenza della società stessa non sarebbe possibile. L'impatto sulla vita quotidiana di milioni di migranti e viaggiatori nel mondo è stato brusco e pervasivo, generando blocchi, sollecitando rientri, sospendendo, dilazionando e talvolta irrimediabilmente pregiudicando importanti progetti di vita. Quando, come e se la mobilità internazionale tornerà ai livelli pre-pandemici rimane oggetto di una difficile valutazione che dovrà tener conto non solo delle capacità di ripresa dell'economia globale, ma anche del mutato quadro geopolitico che l'Europa sta affrontando ai suoi confini.

Ovunque, Italia compresa, i migranti – per quanto assai presenti tra i lavoratori essenziali – hanno sofferto maggiormente in termini di perdita dell'occupazione. Eppure anche tra i migranti sono state le donne e i giovani ad avere pagato di più i costi della crisi. Se la forbice della povertà si è andata ulteriormente allargando, sono poi state le famiglie straniere, in particolare quelle con figli minori, ad aver visto aumentare esponenzialmente le probabilità di cadere in una condizione di povertà assoluta – condizione che non raramente caratterizza, peraltro, anche le famiglie in cui sono presenti dei percettori di reddito. Se spostiamo lo sguardo ai giovani e ai minori di origine straniera, non si può non osservare l'intreccio tra povertà minorile e povertà educativa. La didattica a distanza non è stata infatti vissuta equamente dagli studenti italiani e stranieri: purtroppo (anche se non sorprendentemente) proprio chi avrebbe dovuto godere di maggiori risorse per fronteggiare un possibile calo nell'apprendimento ha invece sperimentato le peggiori condizioni per farlo, mostrando, peraltro, una minore nostalgia per la scuola in presenza, segno apparente di una disaffezione che andrebbe letta e affrontata in tutta la sua complessità.

I contraccolpi della crisi pandemica mediati dai processi migratori estendono la propria portata ben oltre i confini nazionali. Se un'interruzione, per quanto solo temporanea, dei flussi di rimesse avrebbe potuto mettere a rischio i bilanci dei Paesi più poveri e dipendenti da questi pregiati flussi di valuta estera, potenzialmente innescando ulteriori cicli di crisi, i dati ci hanno invece mostrato quanto siano forti e resistenti i legami di solidarietà che i migranti mantengono nei confronti della madrepatria e di quanto questa rappresenti un rilevante fattore di stabilizzazione e moderazione delle disuguaglianze globali, a vantaggio di tutti noi.

PAOLA BONIZZONI è professoressa associata nel Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano, dove insegna Società e mutamento sociale e Globalizzazione, diversità e disuguaglianze. Si occupa di migrazioni internazionali, con una particolare attenzione al tema della cittadinanza e delle politiche migratorie, della famiglia e delle relazioni di genere.

I DIVARI SUL LAVORO

VALERIA CIRILLO,
MATTEO LUCCHESI
E MARIO PIANTA

I PROBLEMI DEL LAVORO IN ITALIA - specie quando messi a confronto con i maggiori Paesi europei - hanno radici profonde nel declino produttivo del Paese, nei forti divari di genere e territoriali, nel ritardo nei livelli di istruzione e nei ridotti ritorni occupazionali, nella crescente diffusione di forme di lavoro *non standard* e nei bassi livelli salariali. Si tratta di problemi strutturali dell'economia e della società italiana che non possono essere affrontati solo sul piano del mercato del lavoro e in un'ottica congiunturale.

Negli ultimi quindici anni, il susseguirsi di crisi - la crisi finanziaria internazionale del 2008, la crisi del debito del 2011, la pandemia di Covid-19 nel 2020, e ora gli effetti della guerra in Ucraina - ha del resto alimentato un peggioramento progressivo della quantità e della qualità del lavoro in Italia, da cui è stato sempre più difficile riprendersi, una volta superati i fattori specifici della crisi.

Nel 2019, alla vigilia della pandemia, il mercato del lavoro italiano si caratterizzava per alcuni importanti aspetti. Innanzitutto, un alto tasso di inattività (34,3%), più elevato per le donne (43,5%) e nel Meridione (45,4%), che raggiungeva il 58,5% per le donne residenti nel Mezzogiorno. In seconda istanza, un'elevata disoccupazione giovanile (29,2% per la fascia di età 15-24 anni e 17,6% per la fascia 25-29, a fronte del 10,2% per la fascia tra i 15-64 anni), a cui si associava l'alta percentuale di Neet (*Not engaged in education, employment or training*), ovvero i giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano né studiano. La crescente diffusione di forme di lavoro non standard, cioè diverse dalle tipologie contrattuali a tempo pieno e permanenti, soprattutto nelle fasce di età più giovani, concorreva ad aggravare la situazione: in Italia, il 63,3% degli occupati tra i 15-24 anni e il 29,1% tra i 25-34 anni era a tempo determinato, mentre il 18,7% dell'occupazione totale aveva un contratto part-time (per le donne tale percentuale saliva al 32,9%), peraltro nel 60% dei casi di natura involontaria.

A questo si aggiungeva un generale basso livello di istruzione della forza lavoro, con solo il 23,3% di laureati tra gli occupati, contro una media del 34,5% nell'Ue27 e un peso delle qualifiche più elevate inferiore agli altri Paesi; una condizione che rafforza il «circolo vizioso» tra una struttura economica in cui a prevalere sono tecnologie medio-basse, una modesta domanda di

lavoro delle imprese per i laureati e un minore incentivo all'istruzione per i giovani. Infine, ma non meno importante, il livello dei compensi era più basso di quello osservato nelle principali economie europee, in una dinamica, delle retribuzioni reali medie, negativa negli ultimi venti anni ed inferiore a tutte le economie europee, ad eccezione della Grecia.

Negli ultimi quindici anni il susseguirsi di diverse crisi
ha alimentato un peggioramento progressivo della quantità
e della qualità del lavoro, da cui è sempre più difficile
riprendersi

È su questo scenario che si è abbattuta la pandemia di Covid-19, che non ha solo messo in evidenza l'urgenza di intervenire sui problemi strutturali del lavoro ma, in alcuni casi, ha aumentato i divari fra i diversi gruppi sociali, le forme e le tipologie di occupazione.

La pandemia ha intanto colpito in misura maggiore i gruppi più vulnerabili: le donne, i giovani, gli stranieri e i lavoratori con qualifiche più basse, occupati nei settori maggiormente coinvolti dal blocco delle attività economiche e dalle restrizioni (commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, attività artistico-culturali e servizi alla persona) e impiegati spesso in forme di lavoro temporaneo, e quindi più facilmente estromettibili dal mercato del lavoro.

Al di fuori delle attività essenziali è stato consentito il lavoro a distanza, che ha rappresentato una delle misure chiave delle politiche di distanziamento sociale. Sulla base dei dati della Rilevazione sulle forze di lavoro, l'Istat ha stimato che la percentuale di occupati tra i 15 e i 64 anni, che hanno affermato di aver svolto il proprio lavoro occasionalmente o abitualmente da casa, sia quasi triplicata tra il 2019 e il 2020, passando dal 4,7% al 13,6%. Tuttavia, la disparità nell'accesso al lavoro agile ha ulteriormente stratificato la struttura occupazionale. Guardando alle caratteristiche di natura tecnica, materiale, sociale ed ambientale, specifiche del lavoro svolto, soltanto il 30% di tutte le professioni che compongono la struttura occupazionale italiana può essere infatti svolto da casa, mentre il restante 70% è legato a mansioni e attività che non possono essere eseguite a distanza (per un approfondimento sul tema cfr. A. Cetrulo, D. Guarascio e M.E. Virgillito, *The privilege of working from home at the time of social distancing*, «Intereconomics», n. 55/2022).

Alcune professioni, inoltre, come gli addetti alla sanità, alle attività di cura, a lavori manuali, sono state più esposte ai contagi e alle conseguenze della malattia; impiegati, insegnanti, ricercatori, professionisti e manager hanno avuto invece un'esposizione al Covid-19 molto più ridotta. I dati sulle

variazioni di mortalità avvenute durante la pandemia hanno peraltro evidenziato un incremento, anche se contenuto, delle diseguaglianze di mortalità a svantaggio delle persone con titolo di studio inferiore (Istat, *Rapporto Annuale sulla situazione del Paese*, 2022).

Da febbraio a maggio 2020, al termine del primo lockdown, il mercato del lavoro italiano aveva perso circa 900 mila occupati (-3,9%), tra cui oltre 420 mila donne (-4,4%) e quasi 170 mila giovani (-15,9%), mentre il numero degli inattivi aumentava di quasi 1,2 milioni di individui. Le ingenti misure di sostegno a favore di imprese e famiglie, insieme al blocco dei licenziamenti disposto dal governo - prorogato con l'esclusione di alcuni settori sino all'aprile del 2022 -, avevano contribuito a contenere l'emorragia occupazionale, proteggendo però il solo lavoro stabile; in questa fase la perdita di occupazione si è verificata soprattutto attraverso il mancato rinnovo dei contratti a tempo determinato, cui si associava il forte calo delle professioni intellettuali e tecniche e degli addetti al commercio e ai servizi. Grazie agli interventi del governo, la crisi si è scaricata principalmente sulle ore lavorate, che hanno subito un crollo di oltre il 20% nel solo secondo trimestre del 2020 (per poi recuperare gradualmente). L'ampio uso della cassa integrazione guadagni e le misure specifiche a sostegno dei redditi e delle famiglie sono stati perciò in grado di limitare le perdite occupazionali e di reddito, ma si sono rivelate poco efficaci nel tutelare i lavoratori precari - e più in generale le forme di lavoro di tipo non standard - e nel contenere la crescita della povertà (cfr. M. Pianta, M. Lucchesi e L. Nascia, *La politica economica del governo Conte di fronte al Coronavirus*, in *Politica in Italia*, a cura di A. Giovannini e L. Mosca, Il Mulino, 2021). La crisi innescata dal Covid-19 ha così messo in luce i limiti delle tutele del Welfare soprattutto nei confronti delle persone più vulnerabili, e la necessità di identificare nel futuro strumenti di protezione a copertura universale.

La crisi innescata dal Covid ha messo in luce i limiti
delle tutele del Welfare, soprattutto verso i più vulnerabili,
e la necessità di identificare strumenti di protezione
a copertura universale

La seconda ondata di Covid, relativa al periodo ottobre 2020-marzo 2021, ha visto il susseguirsi di misure restrittive e la proroga delle chiusure forzate di alcune attività, ma è stata caratterizzata da una caduta dell'occupazione meno pronunciata. Dal marzo 2021 sino alla fine dello stato di emergenza (marzo 2022) si è assistito ad un progressivo allentamento delle misure di contenimento, all'introduzione dell'obbligatorietà del *green pass* vaccina-

le e a una riapertura delle diverse attività produttive, che si è accompagnata ad una lenta ma pressoché costante risalita dell'occupazione. Nel secondo trimestre del 2022 il numero di occupati risultava così più alto di quello osservato nel quarto trimestre del 2019 di circa 90 mila unità. La crisi aveva però lasciato in eredità una forte caduta del lavoro autonomo (-4,6%) e un aumento più significativo dell'occupazione a termine (+5,2%) rispetto a quella permanente (+1,2%). Secondo il *Rapporto annuale sulle Comunicazioni obbligatorie* del 2022 del ministero del Lavoro, la quota di attivazioni di rapporti di lavoro a tempo determinato sul totale è giunta l'anno scorso al 68,9%: l'aumento del ricorso al lavoro precario rappresenta una tendenza di lungo periodo del mercato del lavoro, che sconta ora anche l'aumento dell'incertezza delle imprese sulla sostenibilità futura delle risorse impiegate (la quota di contratti a tempo indeterminato attivati al netto delle trasformazioni è nel 2021 pari al 14,8%, riporta il ministero del Lavoro).

Nei primi mesi del 2022 le attivazioni a tempo indeterminato sono tornate a crescere ma in settori a scarso valore aggiunto, quali commercio e turismo, comparti che erano stati particolarmente colpiti dalla crisi. Inoltre, a livello geografico, la maggior parte delle attivazioni nette risulta concentrata al Centro Nord e per lo più fra gli uomini. Ciò sembra in continuità con una dinamica di polarizzazione a livello territoriale già registrata nel periodo 2014-2019: mentre nel Centro Nord la crescita dell'occupazione ha interessato anche le qualifiche più elevate dei servizi a maggior contenuto conoscitivo e della manifattura, nel Mezzogiorno essa è stata sostenuta prevalentemente da settori tradizionali che impiegano lavoratori a più basse qualifiche. Occorre tener presente che la dinamica del mercato del lavoro negli ultimi anni risulta particolarmente sostenuta dalla performance del settore delle costruzioni, destinatario di importanti incentivi fiscali.

**Il miglioramento del mercato del lavoro dovrà essere
valutato alla luce degli effetti della guerra in Ucraina
e alla risalita dell'inflazione, nuovi fattori di rischio
per l'economia italiana**

Il miglioramento del mercato del lavoro dovrà essere valutato alla luce degli effetti della guerra in Ucraina e alla risalita dell'inflazione, che rappresentano ad oggi fattori di rischio particolarmente significativi per l'economia italiana. Il ritardo nell'adeguamento delle retribuzioni - e nel rinnovo dei contratti - sta già erodendo il potere d'acquisto delle famiglie, colpendo soprattutto i gruppi sociali meno abbienti e le forme di lavoro meno protette, in particolare laddove le retribuzioni sono più contenute (come nei servizi, dove pe-

raltro è maggiore l'occupazione femminile), con il rischio di un allargamento del bacino della povertà nei prossimi mesi.

L'avvio del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) dovrebbe rappresentare l'occasione per invertire le tendenze di lungo periodo del mercato del lavoro. Permane, però, una certa incertezza sull'effettiva capacità di questa misura di rilanciare l'occupazione femminile (cfr. Relazione del Gruppo di lavoro «Occupazione femminile e disparità salariale» del ministero del Lavoro e delle politiche sociali) e del Mezzogiorno (cfr., sul sito di questa rivista, G. Viesti, *Riuscirà il Pnrr a rilanciare l'Italia?*, 8.3.2022) e creare occupazione stabile e ben pagata - un obiettivo a cui dovremmo poter tendere avendo la possibilità di impiegare risorse significative -, investendo in attività ad alto contenuto di istruzione e conoscenza e aumentando la competitività tecnologica delle nostre produzioni. L'Italia è però priva da tempo di una strategia di politica industriale capace di favorire l'evoluzione dell'economia in questa direzione e di istituzioni che abbiano competenze e strumenti per realizzarla (cfr. L. Cresti, M. Lucchese e M. Pianta, *Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia*, «L'industria», n. 4/2020).

La pandemia ha agito da amplificatore dei divari strutturali sul mercato del lavoro e ha sottolineato la necessità di muoversi su più fronti

La pandemia ha agito dunque da amplificatore dei divari strutturali sul mercato del lavoro e ha sottolineato la necessità di muoversi su più fronti: estendere l'occupazione, ridurre la precarietà limitando le forme contrattuali, favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, sostenere l'ingresso sul mercato del lavoro dei giovani e tutelare i salari. Tutti obiettivi essenziali per un'azione incisiva di riforma del mercato del lavoro.

In questa direzione, ci permettiamo di sottolineare tre linee di azione a cui sarebbe auspicabile dare avvio con urgenza per evitare un ulteriore deterioramento delle condizioni del lavoro nel nostro Paese.

La prima riguarda il cosiddetto «lavoro povero». La Relazione del gruppo di lavoro sugli *Interventi e misure di contrasto alla povertà lavorativa*, istituito con Decreto del ministero del Lavoro nel 2021, ha sottolineato la necessità di intervenire non solo sul basso livello delle retribuzioni, ma anche sulla diversa intensità dell'occupazione. La quota di lavoratori con retribuzioni individuali inferiori al 60% della retribuzione mediana è infatti in espansione: dal 17% del 2006 al 22% nel 2017 (sulla base dei dati dell'Indagine su reddito e condizioni di vita dell'Istat), ma raggiunge il 53,5% se si con-

siderano i lavoratori part-time, ed è molto più elevata per le donne (27%) rispetto agli uomini (16,5%). L'incidenza delle basse retribuzioni va di pari passo con la diffusione di forme contrattuali di tipo part-time, mentre diminuisce quando si lavora stabilmente nel corso dell'anno e il salario per ora lavorata rimane pressoché stabile nel corso degli anni.

Al contempo, considerando anche la composizione dei nuclei familiari e quindi il numero dei percettori di reddito e gli eventuali trasferimenti da parte dello Stato, emerge che anche la quota di lavoratori poveri - ovvero di coloro che vivono in un nucleo con reddito netto equivalente inferiore al 60% della mediana - è aumentata dal 2006 di circa tre punti percentuali raggiungendo il 13,2% nel 2017 prima della pandemia. Da questo punto di vista, è cruciale sottolineare che proprio i settori che stanno registrando una dinamica positiva in termini di attivazione di posizioni lavorative sono caratterizzati da un'elevata incidenza di basse retribuzioni (specie nel settore alberghiero e della ristorazione, nei servizi e in misura minore nelle costruzioni e nel commercio). Tra il 2019 e il 2020, d'altra parte, i dati sulla povertà assoluta hanno evidenziato come per le famiglie con una persona di riferimento occupata, l'incidenza di povertà sia aumentata dal 5,5% al 7,3%, e sia poi rimasta stabile, al 7%, nel 2021.

La seconda linea di azione riguarda le morti e gli infortuni sul lavoro. Come noto, questi sono scesi durante il lockdown ma, secondo gli ultimi dati della relazione annuale dell'Inail, nel 2021 sono aumentati di circa il 20% (al netto dei casi legati al Covid-19), con un numero di denunce di infortunio mortale pari a 1.361. Emerge inoltre un incremento degli infortuni in itinere, occorsi cioè nel tragitto di andata e ritorno tra l'abitazione e il posto di lavoro, in particolare per i lavoratori extra-comunitari. Alcuni studi hanno peraltro mostrato che il rischio di malattia legato al Covid-19 è correlato alla possibilità/impossibilità di svolgere la propria attività lavorativa da casa. Come evidenziato nel lavoro già citato di Cetrulo e colleghi, in generale i lavoratori che non possono telelavorare sono generalmente esposti a rischi socio-economici per quanto riguarda il reddito (maggiore probabilità di passare dall'occupazione alla disoccupazione), la sicurezza e la salute rispetto a coloro che svolgono mansioni telelavorabili.

La terza linea di azione, infine, riguarda il tema dell'impatto delle tecnologie digitali sul lavoro. Durante la pandemia è cresciuto il numero di coloro che offrono lavoro attraverso le piattaforme digitali - da 213.150 nel 2019 a 570.521 nel 2021, circa l'1,3% della popolazione attiva residente in Italia, secondo i dati Plus dell'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche. Quasi uno su tre non possiede alcuna forma di contratto scritto (proporzione che sale al 42% se si considerano coloro che lavorano via web). Il crescente peso occupazionale delle piattaforme fa da specchio alla destrutturazione del

mercato del lavoro italiano – il 12,4% lavora tramite piattaforma come forma di integrazione del reddito, ma più della metà lo fa per mancanza di alternativa – e pone il problema di una regolamentazione che riconosca la forma di lavoro dipendente, in molti casi, e introduca correttivi e tutele in un'organizzazione del lavoro definita dagli algoritmi delle piattaforme digitali.

Si tratta di linee d'azione essenziali per cominciare a invertire tendenze di lungo periodo, affrontare le eredità della pandemia e contribuire a ridurre i tanti divari che segnano il lavoro in Italia.

VALERIA CIRILLO è professoressa associata in Economia politica nell'Università di Bari «Aldo Moro» e affiliata esterna presso l'Istituto di Economia della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Fa parte del Laboratorio su disuguaglianze di genere e diversità e del gruppo di ricerca Ineq della Sapienza-Università di Roma.

MATTEO LUCCHESI è ricercatore presso l'Istituto nazionale di Statistica. Ha condotto studi e ricerche sugli effetti dell'innovazione sulla competitività e la domanda di lavoro ed è autore di diverse pubblicazioni scientifiche su questi temi.

MARIO PIANTA è professore ordinario di Politica economica alla Scuola Normale Superiore a Firenze; è presidente della Società italiana di Economia ed è co-editor-in-chief della rivista «Structural Change and Economic Dynamics». Il suo ultimo libro è *Disuguaglianze* (con M. Franzini, Laterza, 2016).

OCCUPAZIONE, SMART WORKING E LAVORO POVERO

MARIANNA
FILANDRI

LA PANDEMIA DA COVID-19 E LE MISURE ADOTTATE per contrastare la diffusione del virus hanno avuto rilevanti ripercussioni per quanto concerne il lavoro. In questo contributo ne richiameremo solo tre: l'andamento dell'occupazione, le modalità di svolgimento del lavoro e la capacità del lavoro di rispondere ai bisogni delle famiglie. L'obiettivo è evidenziare come sia imprescindibile considerare simultaneamente una prospettiva quantitativa e una qualitativa nell'analisi degli attuali divari nel mercato del lavoro. In altri termini, per valutare le conseguenze della pandemia è necessaria non solo una distinzione tra chi è occupato e chi non lo è, ma anche in relazione a quali condizioni chi lavora svolge il proprio impiego.

La prima riflessione riguarda l'andamento dell'occupazione. La diminuzione del numero di occupati è ben nota. Molte persone hanno involontariamente perso il proprio lavoro. A questo si accompagna, sempre nei mesi successivi alla diffusione del virus, il calo dei disoccupati. Dunque, meno posti di lavoro e meno persone che cercano lavoro. Di conseguenza è aumentata notevolmente la parte di popolazione in età da lavoro che si dichiara inattiva.

Questo scenario ha subito un'inversione di tendenza tra la fine del 2020 e il 2021 con una ripresa dell'occupazione e un aumento delle persone disponibili a iniziare a lavorare. Nei primi sei mesi del 2022 la perdita dei posti di lavoro rispetto alla fine del 2019 - e ai primi due mesi del 2020 - si è ulteriormente ridotta con una contrazione anche della disoccupazione. Cosa raccontano questi dati? Raccontano di una grave conseguenza della diffusione del virus. Raccontano che per molti il lavoro è venuto meno e che ancora oggi la struttura occupazionale non è tornata ai livelli pre-pandemia. La diminuzione della partecipazione al mercato del lavoro dopo circa due anni e mezzo è ancora rilevante, con oltre 100 mila posti di lavoro in meno e ben 400 mila persone in meno tra chi cerca lavoro.

Queste riduzioni non sono avvenute in modo uniforme e l'impatto della pandemia è stato più drammatico per alcuni che per altri. Due delle dimensioni che meglio mostrano questo effetto asimmetrico sono il settore dell'occupazione e la forma contrattuale degli occupati. Nel primo caso, si osserva come le professioni legate all'economia fondamentale come quelle della sanità, del trasporto merci, della raccolta dei rifiuti, della produzione e distribuzione alimentare hanno continuato a essere impiegate o addirittura

ra si sono incrementate, data la gravità e la durata della pandemia. A fronte di queste, molte altre attività nei settori ad esempio dell'intrattenimento, della cultura, degli alberghi e della ristorazione, del settore tessile e dell'abbigliamento, nonché del trasporto degli individui, sono state chiuse o significativamente ridotte.

Inoltre, passando a considerare la seconda dimensione, la percentuale più alta di coloro che hanno smesso di lavorare è tra chi aveva un contratto a termine che era a tutti gli effetti meno tutelato nel mercato del lavoro e che, insieme ai lavoratori autonomi, ha scontato maggiormente gli effetti dell'interruzione delle attività economiche. Secondo i dati Istat i dipendenti con contratto a tempo determinato che hanno perso il lavoro sono poco più della metà del totale del calo di occupati. In seconda posizione, per fragilità, si sono posizionati i lavoratori autonomi con circa un quarto degli occupati che ha cessato il proprio impiego. Una condizione migliore si è verificata per i lavoratori a tempo indeterminato, il cui calo complessivo è stato più ridotto. Sono coloro che hanno goduto di una posizione di maggiore sicurezza per quanto concerne la stabilità lavorativa.

D'altro canto, però, la loro sicurezza si è scontrata con una maggiore esposizione alla malattia e alla morte. È questo il caso di tutti i lavoratori che hanno avuto a che fare con il pubblico durante i mesi di maggiore diffusione del virus, come i medici, gli infermieri e gli addetti alla vendita. Il rischio è stato riconosciuto al punto che per i contagiati dal virus l'Inail ha presupposto che la malattia sia di origine professionale, con la conseguente denuncia di infortunio sul lavoro. Tuttavia, gli occupati che si sono trovati a lavorare a contatto con altri durante i primi mesi di pandemia sono stati una minoranza. Per molti vi sono state modalità di lavoro differenti.

La struttura occupazionale non è tornata ai livelli pre-pandemia. La diminuzione della partecipazione al mercato del lavoro resta rilevante, con oltre 100 mila posti di lavoro in meno

Questa è la seconda riflessione sulle conseguenze della pandemia sul mercato del lavoro. Per limitare la diffusione del virus in molti casi si è svolta la propria attività da casa. È il cosiddetto ricorso al telelavoro o lavoro agile, chiamato spesso - soprattutto nel dibattito pubblico - con l'espressione inglese *smart working*. In pratica lo svolgimento della propria attività non avveniva più negli uffici, ma nella propria abitazione. Secondo i dati dell'Osservatorio smart working, in Italia questa modalità di lavoro ha interessato svariati milioni di persone. A marzo 2021 si stima fossero circa 5,4 milioni di lavoratori,

di cui circa il 36% nelle imprese di grandi dimensioni e circa il 27% nella Pubblica amministrazione. Nei mesi successivi si è assistito a un calo che però nell'autunno del 2021 si è assestato a poco più di 4 milioni.

Con un calcolo un po' grossolano, combinando le stime dell'Osservatorio smart working con le statistiche ufficiali sugli occupati forniti dall'Istat, possiamo stimare che il telelavoro e soprattutto il lavoro agile abbia interessato, anche se non continuativamente, più di un lavoratore ogni cinque. Questa modalità di lavoro avrebbe avuto in generale un impatto positivo sulle prestazioni lavorative e sulla produttività. Dal punto di vista individuale, invece, emergono situazioni positive solo per alcuni e non per altri.

I benefici per le organizzazioni non sono infatti sempre condivisi con gli occupati. Molto ha a che vedere con l'implementazione delle pratiche di lavoro a distanza, con l'autonomia e il grado di flessibilità dei singoli. Per capire meglio potremmo dire che in alcuni casi si è trattato effettivamente di lavoro agile, in quando i dipendenti erano responsabili di compiti che potevano svolgere con una gestione autonoma del tempo. In altri casi si è trattato solamente di cambio di sede lavorativa con modalità di lavoro simili a quelle svolte in ufficio con orari di inizio e fine definiti, spesso sotto continua supervisione.

Ci sono poi state situazioni ibride, con una parte di lavoro da casa autonomo e una parte meno. Inoltre, molti occupati sono stati interessati da lunghi periodi di mancato rientro, mentre altri lavoratori hanno avuto rientri intermittenti oppure sono stati lontani dal luogo di lavoro per periodi brevi. Questo fa capire che quando si parla di modalità di lavoro da casa - sebbene sia indubbiamente una delle conseguenze più rilevanti della pandemia - le situazioni sono molto variegata e ci sono molte variabili da tenere presenti. Una di queste, che vale la pena ricordare per la sua rilevanza, è legata alla condizione abitativa degli occupati.

Lavorare da casa significa necessariamente destinare una parte dello spazio abitativo per svolgere la propria attività. Per chi ha potuto ricavare un luogo dedicato, in caso di un ambiente ampio, luminoso, magari con delle aree all'aperto come un giardino o un terrazzo per le pause, certamente il lavoro a distanza ha avuto meno oneri rispetto a chi, vivendo già in un ambiente ridotto, ha dovuto ulteriormente rivedere la divisione degli spazi interni, sacrificando parti di abitazione per il lavoro.

In questo secondo scenario appare chiaro come non sempre sia facile - e molto plausibilmente sano per la serenità dei nuclei familiari - riuscire a lavorare in spazi angusti, ricavati nelle camere da letto o nelle cucine. Ma non solo: la modalità di lavoro da casa ha modificato i costi a carico delle famiglie, in alcuni casi positivamente in altri meno. In primo luogo, si sono risparmiate le spese per il trasporto fino al luogo di lavoro. Queste potevano

essere anche molto onerose per chi ogni giorno doveva prendere più mezzi di trasporto o pagare parcheggi e pedaggi autostradali. In secondo luogo, gli occupati a tempo pieno che mangiavano fuori casa ogni giorno hanno risparmiato con la preparazione domestica dei pasti, a meno di non aver rinunciato al servizio mensa o ai buoni pasto. In questo ultimo caso le spese per le famiglie sono aumentate. Così come sono aumentati i costi che sono stati sostenuti per rendere la casa utilizzabile come luogo di lavoro. Molte famiglie hanno dovuto attrezzarsi con scrivania e sedia, nonché connessione a Internet. Inevitabilmente hanno dovuto anche affrontare costi più alti di energia elettrica e riscaldamento. Questo è un tema che certamente tornerà alla ribalta per gli aumenti consistenti di luce e gas che si prospettano per la fine del 2022.

La modalità di lavoro da casa, chiamata *smart working*, ha avuto in generale un impatto positivo sulle prestazioni lavorative e sulla produttività e ha modificato i costi a carico delle famiglie, in alcuni casi positivamente in altri meno

I costi legati allo svolgimento del lavoro possono essere considerati in termini più ampi in relazione al terzo punto sul quale vale la pena fare una riflessione: la capacità del lavoro di rispondere ai bisogni delle famiglie. Essere occupati infatti non necessariamente significa essere protetti dalla povertà. Sebbene, infatti, tipicamente, le misure contro la povertà mirino ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, è nota la problematica dei lavoratori poveri, in inglese *working poor*, ossia occupati che vivono in famiglie che hanno un reddito complessivo inferiore a quello della soglia di povertà. In sostanza il reddito da lavoro è insufficiente per accedere a un livello di vita ritenuto accettabile.

Quali sono le cause di questo fenomeno? Possono essere legate alle condizioni di impiego nel mercato del lavoro o alle caratteristiche della famiglia. Nel primo caso i *working poor* possono avere bassi salari, lavorare poche ore alla settimana o essere occupati in maniera discontinua. Nel secondo caso nel nucleo familiare ci sono molte persone a carico, ad esempio vi è un solo lavoratore per una famiglia numerosa.

Il fenomeno della povertà da lavoro in Italia è particolarmente rilevante. I dati Istat ci dicono che circa il 12% degli occupati nel 2019 era a rischio di povertà. Con la pandemia lo scenario è diventato ancora più critico. Dall'analisi dei dati della IV edizione dell'*Indagine straordinaria sulle famiglie italiane* di Banca d'Italia, a fine del 2021 emerge che in media il 27% delle famiglie con almeno un occupato ha visto una riduzione del proprio reddito a seguito dell'emergenza Covid-19. Considerando le famiglie già in difficoltà

ad arrivare a fine mese prima della crisi, la percentuale sale al 33%, mentre scende al 21% per le altre.

La riduzione più consistente del reddito familiare - di oltre il 50% - emerge dall'analisi per il 18,2% delle famiglie di occupati che si trovava ad affrontare l'incapacità di far quadrare i conti già prima della pandemia e per il 7% degli altri nuclei di lavoratori. Se consideriamo solo - si fa per dire - un calo del 25% le percentuali salgono al 46 nel primo caso e al 38 circa nel secondo. Insomma, l'emergenza sanitaria prodotta dalla diffusione del Covid-19 e le limitazioni imposte alle attività economiche hanno avuto un impatto rilevante sul reddito di molte famiglie italiane, in particolare di lavoratori. La sostanziale riduzione del reddito ha colpito in particolare le famiglie che erano (o si sentivano) già povere prima della pandemia, ma ha anche fatto sì che molte che non avevano difficoltà si trovassero ad affrontarle.

Sembrano allora coesistere due fenomeni: da un lato, l'incidenza della povertà è cresciuta, dall'altro, l'intensità della povertà è aumentata. Di conseguenza, alcuni gruppi sociali sono diventati ancora più vulnerabili. Chi sono? I dati confermano quanto già sappiamo. Sono i lavoratori più fragili, cioè i giovani, coloro che hanno un basso livello di istruzione e quelli che lavorano come autonomi.

Sono queste categorie quelle più a rischio di subire una significativa riduzione del reddito. In che modo sono fragili? Lo sono perché più spesso hanno occupazioni poco qualificate, poco pagate e spesso a termine. In pratica durante la pandemia hanno avuto più chance di trovarsi senza lavoro o di non essere stati occupati in maniera continuativa. Inoltre, nel passaggio da un periodo di disoccupazione a uno di occupazione con più frequenza hanno accettato impieghi con un basso salario orario. A questo va aggiunta la riflessione per la quale molti di questi lavoratori sono stati impiegati in una condizione di rischio a contatto con il pubblico o, in alternativa, di lavoro da casa ma in condizioni abitative spesso inadeguate.

Ecco che le conseguenze della pandemia nei tre aspetti del mercato del lavoro analizzati qui - l'andamento dell'occupazione, le modalità di svolgimento del lavoro e la capacità del lavoro di rispondere alle necessità delle famiglie - mostrano come siano necessari interventi pubblici sia nell'ambito delle politiche del lavoro sia in quello delle politiche sociali. I problemi sociali sono complessi e la pandemia ha esacerbato condizioni di svantaggio e disuguaglianza già radicate in precedenza.

La debolezza delle politiche di contrasto alla povertà e le scelte di investimento delle risorse pubbliche, che caratterizzano il contesto italiano, non sono state in grado di contrastare uno scenario già difficile in partenza. Sul ruolo delle politiche pubbliche due considerazioni possono essere fatte. La prima è lo stupore, amaro, di alcuni degli interventi attuati. La scelta di

spendere ingenti risorse per incentivi, ad esempio per l'acquisto di biciclette elettriche, per la ristrutturazione di immobili, spesso seconde case, per la fruizione delle terme è stata portata avanti senza alcuna accortezza del fatto che avrebbe ampliato le disuguaglianze.

Da un lato l'incidenza della povertà è cresciuta, dall'altro
l'intensità della povertà è aumentata. È necessario affiancare
agli interventi nel mercato del lavoro quelli di potenziamento
delle politiche sociali

Si tratta della politica dei bonus, interventi *una tantum*, di cui hanno beneficiato individui e famiglie spesso in condizioni di benessere. Sono misure senza lungimiranza che non hanno affrontato in maniera efficace nessuno dei problemi strutturali del mercato del lavoro. Purtroppo, al contrario, li hanno amplificati. È il caso di tutti i bonus che hanno incentivato i consumi di uno specifico settore, come ad esempio quello dell'edilizia, dove è stato reclutato, per un periodo di tempo limitato e a basso salario, un numero consistente di persone, spesso in precedenza disoccupati, che, con scarse prospettive nel lungo periodo, alla fine dell'erogazione della misura si troveranno nuovamente in una condizione critica.

Le risorse disponibili avrebbero potuto essere più efficacemente investite per altri interventi. E qui la seconda considerazione, propositiva, su ciò che si potrebbe fare: affrontare la scarsità dell'occupazione in termini di «quantità di lavoro» - più opportunità occupazionali - congiuntamente alla «qualità del lavoro» - occupazioni ben retribuite e stabili. In altre parole, aumentare l'occupazione a tempo indeterminato affinché sia in grado di offrire un reddito adeguato, permettendo agli individui e alle loro famiglie di evitare la povertà. Come può essere fatto? In primo luogo, con un intervento sui salari. Si è discusso negli scorsi mesi dell'introduzione di un salario minimo. Aumentare gli stipendi più bassi contribuirebbe significativamente a ridurre il problema della povertà da lavoro. In secondo luogo, intervenendo sulla stabilità del lavoro. Questo elemento incide sia sulla quantità di lavoro, ossia per quanto tempo si è occupati, sia sulla qualità dell'occupazione che può essere più o meno continuativa.

Il risultato del perdurare negli ultimi decenni del processo di flessibilizzazione, concentrato prevalentemente sulla flessibilità numerica, ossia la possibilità di assumere per brevissimi periodi di tempo, è che il lavoro è sempre meno un mezzo di inclusione e sicurezza in particolare per la fascia di popolazione che più si trova ad affrontare un contesto incerto. L'instabilità ha conseguenze negative per l'individuo che ha maggiore probabilità di esse-

re povero e di sentirsi povero, ma ha anche ripercussioni per tutta la società. Aumentano i rischi di ammalarsi e infortunarsi, si tende a consumare meno e si posticipano molte scelte familiari, in particolare quelle di farsi una famiglia. Per questo è auspicabile eliminare, o per lo meno disincentivare, la possibilità di ricorrere a contratti a tempo determinato.

A questo proposito si potrebbe consentire l'assunzione a tempo determinato per un periodo di tempo limitato e solo una volta. Ma anche rendere i contratti temporanei significativamente più costosi per le imprese. Si potrebbero inoltre ridurre le forme contrattuali, così come previsto ad esempio recentemente in Spagna.

Le conseguenze di un irrigidimento del mercato del lavoro non si tradurrebbero in una minore occupazione perché con l'occupazione stabile le imprese vedono diminuire i costi di turn-over e aumentare la produttività. Inoltre, l'analisi dell'andamento dei dati sul costo del lavoro mostra il meccanismo esattamente contrario: in Italia negli ultimi vent'anni, sebbene siano diminuiti gli oneri a carico delle imprese, non è aumentata l'occupazione.

Un'ultima osservazione sul tema del lavoro povero e instabile ha a che fare con il tema, discusso prima, della modalità di svolgimento del lavoro. Il lavoro da casa o a distanza può avere una valenza positiva se si inserisce in un contesto più ampio di benessere. In questo senso è emblematico della rilevanza della qualità del lavoro. Se non si hanno spazi adeguati e una situazione familiare idonea non è una scelta auspicabile. Per questo è necessario affiancare agli interventi nel mercato del lavoro quelli di potenziamento delle politiche sociali. Dalle politiche abitative a quelle educative, dal sostegno all'occupazione delle famiglie con figli, alle politiche di sostegno del reddito. Su queste ultime lo strumento del Reddito di cittadinanza è particolarmente importante nella problematica del lavoro povero e instabile. Per un numero rilevante di individui e famiglie, questa forma di sostegno al reddito è più efficace nel contrastare la povertà rispetto all'avere un lavoro. Tuttavia, è molto osteggiata, in quanto secondo i critici porterebbe a far sì che le persone preferiscano prendere il sussidio pubblico anziché lavorare. Senza discutere l'infondatezza di questa posizione, possiamo riconoscere che affinché il Reddito di cittadinanza sia accettato da tutti, allora, è necessario rendere il lavoro conveniente, ossia assicurare il contrario: le famiglie devono stare meglio con il lavoro che con i sussidi.

MARIANNA FILANDRI è professoressa associata in Sociologia economica all'Università di Torino, dove insegna Sociologia delle disuguaglianze economiche e sociali e Analisi dei dati. Ha pubblicato con M. Olagniero e G. Semi, nel 2020 per Il Mulino *Casa dolce casa?*.

LE DONNE ITALIANE E IL MERCATO DEL LAVORO

AZZURRA
RINALDI

IL NOSTRO NON È MAI STATO UN PAESE FACILE, PER LE DONNE. E sfortunatamente, la pandemia ha peggiorato le cose, intervenendo su un contesto che è sempre stato strutturalmente complesso. Perché?

In parte, lo dobbiamo alla divisione per genere dei ruoli sia all'interno della famiglia che sul mercato del lavoro, in quanto riproduce una visione patriarcale del contributo che donne e uomini possono dare in ciascuno degli ambiti. Così, alle donne spetta il lavoro di cura non retribuito che si svolge nell'ambito domestico, agli uomini il lavoro retribuito che si svolge fuori casa. I dati della International Labour Organization parlano chiaro: in Italia (ahinoi, in linea con la media mondiale), il lavoro di cura non retribuito, che consiste in attività quali l'accudimento dei figli e degli anziani o la gestione della casa, pesa per il 75% del totale sulle spalle delle donne.

Ma una parte fondamentale della fatica che le donne sperimentano nel nostro Paese è determinata anche dal contesto normativo e istituzionale. Pensiamo, ad esempio, alla genitorialità. In base alla normativa attuale, il congedo di paternità obbligatorio è fermo a 10 giorni (anzi, fino a pochi anni fa al padre venivano riconosciuti solo 7 giorni). Quello di maternità obbligatoria, invece, ha durata di 5 mesi. Si dirà che la donna porta avanti la gestazione ed è indispensabile protagonista del parto. Si dirà che, nei mesi successivi al parto, si occupa dell'allattamento. Ma anche qui: non tutte le donne allattano esclusivamente al seno e, anche se fosse, non c'è nemmeno un motivo per cui la nascita di un figlio debba essere un evento in cui le donne vengono lasciate da sole (per non parlare dei primi mesi di vita del bambino, nei quali la presenza di un'altra persona in casa - peraltro, il padre - può davvero fare la differenza nello stato di serenità del nucleo familiare). Quello dei congedi può magari sembrare un fattore secondario, ma non lo è.

Perché impatta sul mercato del lavoro e sulle modalità in cui alle donne, nel nostro Paese, è concesso di parteciparvi nei tre nodi fondamentali: l'accesso, la permanenza e la progressione.

In Italia, il tasso di occupazione femminile nel 2020 è pari al 49% (la media europea è al 63%). Detto in altri termini, lavora meno di una donna su due, con enormi disparità territoriali. Secondo il Rapporto sul Sud Italia e il Piano nazionale di ripresa e resilienza del Centro studi di Confcom-

mercio, mentre il tasso di occupazione delle donne nella fascia 15-64 anni al Sud è il 33%, la media del Nord Italia si aggira intorno al 60%. Rispetto al tasso di occupazione degli uomini, il differenziale è di ben 18 punti percentuali (in Unione europea, la media è del 10%, quasi la metà). La pandemia ha colpito l'occupazione delle donne in una maniera così violenta da far parlare di *she-cession*, ovvero di una recessione quasi totalmente al femminile. Due dati su tutti: nel mese di dicembre 2020, a uscire dal mercato del lavoro sono 101 mila persone. Di queste, 99 mila sono donne. Ancora: le donne occupate sono passate da 9 milioni e 869 mila nel 2019 a 9 milioni e 516 mila a fine del 2020. Quindi, durante la pandemia, in un solo anno, abbiamo perso 421 mila donne occupate (e l'Italia è diventata ultima per occupazione femminile in Unione europea, lontana anche da Grecia e Romania che la precedono). Però, forse così è ancora più chiaro: nel 2020, i posti complessivi di lavoro persi sono stati 440 mila, il 98% di questo dato è rappresentato da donne.

La pandemia ha colpito l'occupazione delle donne in una maniera così violenta da far parlare di *she-cession*, ossia di una recessione quasi totalmente al femminile

Peraltro, stando al *Gender Policies Report* dell'Inapp, la ripresa occupazionale del 2021, che viene stimata sui dati Inps relativi ai nuovi contratti attivati nel primo semestre 2021, rivela profonde differenze di genere. Un esempio su tutti: tra coloro il cui contratto viene stabilizzato (e che quindi passano a tempo indeterminato) sono donne solo il 38% del totale.

Vale forse la pena di rammentare, a questo punto, che nel lontano 2000, la Strategia di Lisbona fissava come obiettivo da realizzare entro il 2010 un tasso di occupazione femminile pari al 60%. E siamo lontanissimi.

Già questi primi dati appaiono sufficienti per fotografare un divario profondissimo, ma anche una grave inefficienza del nostro sistema economico. Ad esempio, nel Mezzogiorno, il tasso di crescita del Pil è strutturalmente più basso rispetto al resto del Paese, così come lo è il tasso di occupazione femminile. Anzi, nel periodo compreso tra il 1995 e il 2020, il peso percentuale della ricchezza prodotta al Sud sul totale del Paese è passato dal 24 al 22%. Non è un caso. Il meccanismo è relativamente semplice: le donne non lavorano perché si prendono cura dei bambini (e non ci sono asili nido, come vedremo tra poco), le famiglie sono più povere, sul territorio si produce meno ricchezza.

Ma parliamo di inefficienza anche perché, stando ai dati del Rapporto Almalaurea 2021, anche quest'anno si conferma che le ragazze si laureano prima e con una votazione media più elevata rispetto ai ragazzi (rispetti-

vamente, 104 contro 102). Detto in altri termini, le donne rappresentano il principale capitale umano del nostro Paese, ma a livello sistemico non creiamo le condizioni per valorizzarle perché preferiamo che rimangano a casa a prendersi cura della famiglia. In un Paese nel quale sulla narrazione (spesso angelicata quanto irrealistica) della famiglia si costruiscono e si vincono le campagne elettorali, è importante sapere che è proprio la maternità a esercitare l'impatto maggiore sulla permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Stando ai dati presentati nel Bilancio di genere 2021, infatti, nel nostro Paese opera un meccanismo che in letteratura è noto come *childhood penalty*: una penalizzazione lavorativa e professionale delle donne nel momento in cui diventano madri. Il tasso di occupazione delle donne in età fertile, ovvero compresa tra i 25 e i 49 anni, ma che non hanno figli, è del 74%. Quello delle donne che hanno un figlio di età inferiore ai 6 anni (per cui si prevedono attività di cura intensive, che ovviamente sono a carico della madre) scende drasticamente di 20 punti percentuali e si attesta al 54%. Se poi si è donna, in età fertile, con uno o più figli piccoli e si vive al Sud, il tasso di occupazione scende ancora, arrivando al 35%. Di nuovo, centrale è il tema delle attività di cura non retribuite.

In un Paese nel quale sulla narrazione della famiglia si
costruiscono le campagne elettorali, la maternità esercita
l'impatto maggiore sulla permanenza delle donne
nel mercato del lavoro

Secondo il *Rapporto Bes 2021: il benessere equo e sostenibile in Italia* redatto e pubblicato dall'Istat, nelle coppie di età compresa tra i 25 e i 44 anni, anche quando entrambi i partner lavorano, sono le donne a occuparsi prevalentemente delle attività di cura, mentre gli uomini se ne fanno carico solo per il 37% del totale. E al Sud? Ancor meno: gli uomini si fanno carico del 30,1% di queste attività.

Ovviamente è necessaria una rivoluzione culturale che porti gli uomini di questo Paese a vedersi coprotagonisti di tutte le azioni e tutti gli impegni che ricadono nello spettro ampio della genitorialità. Ma senza dubbio poter usufruire di un servizio pubblico di asili nido potrebbe aiutare. Sfortunatamente, anche qui i dati non sono incoraggianti.

Già nel 2002, i target di Barcellona fissati dal Consiglio europeo prevedevano una copertura di posti in asili nido pari al 33% dei bambini aventi diritto, anche con l'obiettivo di sostenere la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa e di promuovere una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Nel nostro Paese, nel 2019, solo il 27% dei bam-

bini fino a 3 anni può beneficiare di un posto in asilo nido. Anche in questo caso, con enormi disparità territoriali: secondo Istat, mentre nel Nord del Paese si raggiunge in media il target del 33%, nel Mezzogiorno siamo bloccati al 14% (con il valore più basso pari all'11% che troviamo in Calabria).

Durante la pandemia, la condizione delle donne lavoratrici, tanto più se madri, si è ulteriormente aggravata: l'incertezza legata alla gestione dei figli e alla loro presenza a scuola, che poteva venir meno da un momento all'altro, hanno obbligato le famiglie a scegliere. E hanno scelto non necessariamente su presupposti maschilisti, ma su valutazioni di razionalità economica. Chi guadagna di più? Chi ha un posto più stabile? Chi ha più opportunità di carriera? Nella maggior parte dei casi, il papà. E questo è parte del problema, perché quando le donne diventano madri perdono all'istante la qualifica di individuo che avevano sino a quel momento e si trasformano nell'essere mitologico della «Mamma». E la mamma, nel nostro Paese, è la principale (quando non l'esclusiva) fornitrice di cura.

La cura, quindi, è senza dubbio uno dei nodi fondamentali su cui fa perno la persistente disuguaglianza di genere nel nostro Paese e la strutturale sottorappresentazione del genere femminile sul mercato del lavoro che, come abbiamo detto, è stata ulteriormente aggravata dalla pandemia e dalla crisi anche economica che ne è derivata.

Nel dettaglio, sugli effetti particolarmente aspri che questa crisi ha esercitato sulla forza lavoro femminile ha pesato anche la segregazione orizzontale, radicatissima nel nostro Paese. Quando parliamo di segregazione di genere, sul mercato del lavoro, usiamo distinguere tra segregazione verticale e segregazione orizzontale. La segregazione verticale è quella ormai ben più nota con l'espressione «soffitto di cristallo» e indica una serie di circostanze per le quali le donne non possono di fatto arrivare alle posizioni apicali (delle aziende, delle istituzioni, delle organizzazioni). Con segregazione orizzontale invece intendiamo la concentrazione settoriale di uomini e donne in ambiti che vengono socialmente ritenuti per loro adeguati o consoni (basti pensare che, nel nostro Paese, si fa ancora fatica a dire «ingegnera», ovvero a declinare alcune professioni al femminile, perché sono sempre state appannaggio del genere maschile).

Perché quindi la crisi pandemica ha colpito più duramente le donne? Perché in Italia oltre il 70% delle donne occupate è concentrato nel settore dei servizi, che la pandemia, per sua stessa natura, ha reso complicati, se non impossibili, da fornire. E quindi, la necessità di forza lavoro da parte delle imprese si è contratta. E le donne hanno fatto un passo indietro.

Il Report di Save The Children, intitolato *Le equilibriste: la maternità in Italia nel 2022*, propone, tra gli altri spunti di grande interesse, i dati relativi alle dimissioni nel 2020, basandosi sulle evidenze raccolte dall'Ispettorato

nazionale del lavoro. Non sorprendentemente, nel 2020 i provvedimenti di convalida delle dimissioni riguardano lavoratrici madri per il 77% del totale (nel 2019 erano il 73% dei casi). A rimarcare quanto sia la maternità il principale fattore escludente delle donne italiane dal mercato del lavoro, i dati mostrano che la situazione è particolarmente critica per quelle donne lavoratrici che sono madri di bambini di età compresa tra 0 e 3 anni: le dimissioni volontarie nel 2020 riguardano per il 77% le madri e solo per il 23% i padri. In generale, nel 2020, il numero delle richieste di dimissioni delle donne è stato tre volte maggiore rispetto a quello degli uomini. Analizziamo le motivazioni addotte? Per le donne, nel 98% dei casi, la richiesta viene ricondotta alle difficoltà di conciliazione rispetto ai servizi di cura; per gli uomini, è invece legata prevalentemente al passaggio a un'altra azienda. Gli uomini quindi continuano a lavorare, ma altrove; le donne, semplicemente escono dal mercato del lavoro (per non farvi ritorno forse mai più).

In Italia, oltre il 70% delle donne occupate è concentrato nel settore dei servizi, che la pandemia, per sua stessa natura, ha reso complicati, se non impossibili, da fornire

In alcuni casi, non mettendo mai e comunque in discussione il paradigma per cui debbano essere le donne a prendersi cura esclusiva della prole, alle donne non rimane che adottare una strategia di *downshifting* e scegliere un part-time. Nel primo semestre del 2021, i contratti part-time hanno rappresentato il 36% del totale, nuovamente con grandi disparità di genere: i nuovi contratti prevedono il part-time per il 50% delle donne e per il 27% degli uomini. Non basta, perché nel 61% dei casi, il part-time delle donne è involontario e questo è particolarmente vero per le donne più giovani (che si può immaginare portino il peso della cura non retribuita verso i figli più piccoli): in questo caso, il part-time involontario sale al 73%. In Europa, in media si ferma al 22%.

I dati Inps sono molto utili anche per analizzare misure specifiche legate alla contingenza della pandemia. Ad esempio, il congedo Covid per i minori, di cui entrambi i genitori potevano beneficiare nel caso in cui i figli conviventi minori di 14 anni fossero affetti dal Covid-19, in quarantena da contatto o con attività didattica o educativa in presenza sospesa. Indovinate un po'? Per l'80% dei casi, il congedo Covid è stato richiesto dalle madri. Il terremoto che la crisi da Covid ha scatenato nella vita delle madri lavoratrici ha fatto sì che negli ultimi tempi si parli sempre più frequentemente di *mom-cession*, oltre che di *she-cession*.

È importante ricordare, ancora una volta, che non sarebbe certo corretto imputare l'attuale condizione delle donne (e delle madri) in Italia uni-

camente alla pandemia. Come abbiamo affermato in apertura, il problema che l'Italia ha con la forza lavoro e con il talento femminile è, in realtà, un problema strutturale di lungo corso. E anzi, a questa contingenza dobbiamo forse riconoscere di aver scoperchiato il vaso di Pandora. Perché bisogna dire che, nel corso degli ultimi due anni, in Italia si parla di diseguaglianze di genere come non si era mai fatto prima.

Il terremoto che la crisi da Covid ha scatenato nella vita delle madri lavoratrici ha fatto sì che negli ultimi tempi si parli sempre più frequentemente di *mom-cession*

Il tema occupa quotidianamente giornali, riviste, approfondimenti in televisione, rafforzando un processo di incremento della consapevolezza collettiva e supportando iniziative, anche legislative, che vadano nella direzione di una maggiore equità. Non sarà un caso se, nel novembre del 2021, è stata promulgata la legge Gribaudo sulla parità salariale. La nuova normativa introduce l'obbligo per le aziende sia pubbliche che private, che abbiano più di 50 dipendenti, di redigere un rapporto basato su dati disaggregati per genere rispetto alla situazione del personale, dalle assunzioni alle promozioni, alle retribuzioni. La Legge Gribaudo prevede anche l'introduzione di una certificazione della parità di genere che viene legata a un meccanismo premiante, per le aziende che se ne dotino, consistente in un esonero dal versamento dei contributi previdenziali nel limite dell'1% e di 50 mila euro annui per ogni azienda. Il Report deve essere inviato ogni due anni entro il 31 dicembre, a pena di sanzioni e verifiche ad opera dell'Ispettorato del lavoro. Unico punto debole? Che per le aziende che occupano meno di 50 dipendenti, il Report è facoltativo e, secondo i dati Istat per il 2019, su 4,4 milioni di imprese, sono solo 29 mila a occupare più di 50 dipendenti.

La legge e le sue sanzioni si applicano quindi solo allo 0,7% del totale delle imprese del Paese. E questo è un gran peccato, perché secondo i dati Inps, nel 2019, la media delle retribuzioni per gli uomini italiani è ammontata a 16.297 euro, mentre quella delle donne si è fermata a 11.260 euro. Il divario retributivo medio è quindi pari a circa il 31%, nuovamente, presentando differenziali territoriali. I dati sul Mezzogiorno riportano un *gender pay gap* pari al 33%, dato che fa riflettere in quanto al Sud l'occupazione femminile si concentra soprattutto nel settore pubblico, in cui gli scarti retributivi di genere sono pressoché nulli. Ciò parrebbe indicare un *gender pay gap* nel settore privato particolarmente elevato.

Il tema, come stiamo vedendo, è davvero ampio, perché le disparità di genere sul mercato del lavoro sono pervasive. E purtroppo, nel nostro Paese, non riguardano solo l'ambito lavorativo. Basti pensare che, solo per fare un

esempio, le donne ai vertici degli organi decisionali (come la Corte costituzionale, il Csm, la Consob, le ambasciate, per non parlare delle Authority varie) rappresentano solo il 20% del totale e che la presenza femminile in questi ruoli apicali sta crescendo a un ritmo lentissimo, registrando un incremento di soli 7 punti percentuali nell'arco di 9 anni.

Sembrerebbe tutto perduto. E invece no, perché le donne italiane da qualche anno stanno mostrando una strategia di reazione le cui ricadute sono estremamente positive non solo per loro stesse, ma per il sistema economico tutto. Come si risponde a un sistema che non ti valorizza adeguatamente, che ti relega al ruolo della maternità, che non ti consente di progredire nella tua carriera perché pervaso dagli stereotipi? Le donne italiane hanno trovato la propria risposta nella creazione di impresa.

Un dato su tutti: secondo le ricerche Eurostat, siamo il primo Paese europeo per numero di imprenditrici femminili. Va bene, le imprese femminili rappresentano solo il 22% del totale, ma dal 2014 al 2020 hanno mostrato tassi di crescita impressionanti: in valori assoluti, pari a 3,5 volte rispetto a quelle maschili. E anche dalla pandemia sono state colpite solo marginalmente: secondo i dati di Unioncamere, nel 2020 il numero delle imprese femminili si è contratto solo dello 0,29%. Quasi nulla.

Se poi consideriamo che quello davvero è stato l'*annus horribilis* del lockdown, della cura non retribuita che per le donne italiane è aumentata di circa 2 ore al giorno, dell'incertezza che ha governato le nostre giornate sia a livello individuale che a livello sistemico, comprendiamo quanto quello 0,29% rappresenti quasi un'affermazione di resistenza, da parte delle imprenditrici italiane. Le quali, peraltro, hanno mostrato di saper reagire alla pandemia mettendo in atto iniziative e strumenti che potessero essere loro di supporto. Lo dimostra uno studio redatto dall'Osservatorio medie e piccole imprese della Confartigianato Lombardia, il quale ha registrato che, anche se le donne sono state i soggetti più colpiti dalla crisi derivante dalla pandemia, le imprese femminili italiane (in particolar modo, lo studio si è incentrato sul settore dell'artigianato) hanno mostrato una maggiore capacità reattiva. Tra gli strumenti di cui si sono dotate, ad esempio, figura la creazione di un piano strategico, che è stato adottato con maggiore frequenza rispetto alla media complessiva (il 61% contro il 55%). Ma i dati dell'Osservatorio evidenziano anche un'altra peculiarità di questa visione delle imprese femminili italiane, che è una visione già proiettata nel futuro valoriale delle aziende di successo. Ovvero, le azioni di sviluppo intraprese sono state incentrate in maniera prioritaria sulle persone che lavoravano nell'impresa, sulla loro valorizzazione, sulla loro formazione.

Da quanto abbiamo osservato sinora ricaviamo una profonda consapevolezza: i divari di genere che operano massicci nel nostro Paese non sono soltan-

to ingiusti per i talenti femminili, ma causano inefficienze che sono prima di tutto economiche, poiché le donne sono il capitale umano più formato e potrebbero contribuire a creare ricchezza per tutto il sistema economico, per il bilancio dello Stato e, attraverso la spesa pubblica, per l'intera collettività.

Da dove iniziare per avviare una strategia di equità di genere? Se dovessi indicare tre misure, in primo luogo partirei da una normativa che preveda un eguale congedo di genitorialità. In Spagna è stato fatto circa un anno fa, in Finlandia nel mese di settembre 2022: non è impossibile. Equiparare il congedo di paternità a quello di maternità consentirebbe non solo di agevolare una transizione culturale quantomai necessaria, ma anche di eliminare gran parte delle motivazioni che determinano la discriminazione delle donne sul mercato del lavoro. In seconda istanza, suggerirei un impegno serio sugli asili nido e sul tempo lungo nelle scuole, oltre che sul calendario scolastico: l'assenza di assistenza scolastica per i bambini di età inferiore ai 3 anni, l'orario corto per cui i bambini escono da scuola alle 13, il calendario scolastico che prevede oltre 3 mesi di vacanza sono tutti fattori che poggiano neppure tanto implicitamente sul lavoro di cura non retribuito delle donne.

Infine, occorrerebbe supportare massicciamente l'imprenditoria femminile. Il Fondo impresa femminile, previsto dal Pnrr con questa finalità, ha terminato i finanziamenti disponibili in circa 30 secondi. Se non è un dato questo.

AZZURRA RINALDI insegna Economia all'Università Unitelma Sapienza di Roma, dove dirige la School of Gender Economics. Fa parte del *board* della European Women Association e di Opera for Peace; è membro onorario del *board* di Uk Confederation e componente del Comitato scientifico di Save the Children e dell'Osservatorio sul Terziario ManagerItalia. Tra i suoi libri, *Globalizzazione, sviluppo, cooperazione internazionale* (Pearson, 2021).

POLITICHE
PER IL LAVORO
E DISEGUAGLIANZE
DI GENERE

ROBERTO
RIZZA

L'INSIEME DEI PROGRAMMI E DEI FONDI INDIVIDUATI nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) ha avuto almeno un merito: sollevare una discussione, non limitata al ristretto circuito degli esperti, sulle politiche del lavoro. Questo confronto, tuttavia, si è limitato ad affermazioni generiche che non permettono di mettere a fuoco quali specifici interventi di politica del lavoro potrebbero sortire effetti benefici. Vi è infatti un ampio consenso sul fatto che le politiche del lavoro, a seconda di come sono impostate, possono raggiungere risultati molto diversi e avvantaggiare in maniera disomogenea i diversi soggetti che ne beneficiano.

Vi sono condizioni precise affinché le politiche del lavoro, soprattutto quelle attive, possano essere efficaci. Un elemento determinante è la definizione dei programmi e il target di riferimento, individuando misure coerenti ai bisogni della popolazione bersaglio. Si può varare, infatti, una molteplicità di interventi che si propongono obiettivi differenziati: promuovere la creazione di occupazione, con sgravi fiscali e contributivi rivolti alle imprese; oppure individuare misure volte a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione al lavoro (programmi di ricerca del lavoro, consulenze orientative, collocamento, sussidi alla ricerca dell'impiego) da parte dei beneficiari di misure di sostegno al reddito; oppure ancora individuare meccanismi di reclutamento - spesso nella Pubblica amministrazione - specificamente orientati a gruppi a rischio di prolungata disoccupazione. Infine è possibile agire mobilitando la leva della formazione: iniziale nel campo della transizione istruzione-lavoro, continua all'interno delle imprese o di istituzioni formative.

L'insieme di interventi sommariamente menzionati può essere rivolto a soggetti diversi: disoccupati, persone a rischio di disoccupazione (come i cassintegrati), inattivi che al momento non fanno parte della forza lavoro, ma che sarebbero a certe condizioni disponibili a farne parte (come gli scoraggiati). È del tutto evidente, pertanto, che gli eventuali investimenti nelle politiche del lavoro, se non accompagnati da obiettivi, misure *ad hoc* e target specifici, possono significare poco. Per il momento possiamo osservare come la spesa in politiche attive in due importanti ambiti, come la formazione e i servizi per l'impiego, resti in Italia molto bassa. E come le due aree di *policy* menzionate, caratterizzate dal perseguimento di obiettivi differenti, la pri-

ma riconducibile a una logica di investimento in capitale umano e innalzamento delle competenze, la seconda rivolta all'attivazione dei beneficiari di sostegno al reddito per un rientro rapido al lavoro, includano ancora un numero molto basso di persone. Solo per fare un esempio, secondo i dati Eurostat, i disoccupati italiani che hanno partecipato ad attività formative si ferma al 5% del totale. Non molto diversa, per quanto leggermente più alta, la percentuale di lavoratori occupati impegnati in attività di formazione continua nelle imprese.

Gli investimenti nelle politiche del lavoro,
se non accompagnati da obiettivi, misure *ad hoc*
e target specifici, significano poco

Sappiamo quanto i servizi per il lavoro faticino a individuare e finalizzare percorsi efficaci di inserimento o reinserimento occupazionale dei beneficiari di sostegno al reddito, fenomeno plasticamente emerso nel caso dei percettori del reddito di cittadinanza. A questo proposito non è indispensabile essere esperti per sapere come sia illusorio ritenere che improvvisamente si possano individuare canali efficaci di accompagnamento al lavoro di una quota significativa di persone, peraltro di non semplice collocamento, senza avere mai puntato seriamente sulle politiche attive. I navigator, da questo punto di vista, hanno semplicemente svolto il ruolo di foglia di fico.

A fronte di questo quadro sconcertante, sappiamo come nel nostro Paese sia anche presente un enorme spreco in termini di potenzialità lavorative in riferimento alla popolazione femminile. Come noto, l'Italia presenta un tasso di occupazione femminile bassissimo e un alto livello di inattività. Il tasso di partecipazione delle donne al mondo del lavoro supera di poco il 50% - di molto inferiore, dunque, rispetto al 67% circa della media europea. Persiste inoltre un ampio divario di genere nel tasso di occupazione, con gli uomini che presentano livelli superiori pari a circa 20 punti percentuali rispetto alle donne. Ciò determina forti diseguaglianze di genere, non solo al lavoro, ma anche nella vita familiare che presenta squilibri accentuati nella distribuzione fra uomini e donne del carico di lavoro gratuito, tanto che il tasso di inattività delle donne italiane per necessità assistenziali è del 35,7%, rispetto a una media europea del 31,8%. Si aggiunga il livello del part-time femminile, in larghissima parte involontario, che si incrementa al crescere del numero dei figli. Sul totale delle occupate, le donne senza figli che svolgono part-time sono il 27,8%, ma salgono al 57,9% se hanno tre figli; al contrario, il livello del part-time maschile passa dall'8,7% in assenza di figli al 5,9% in presenza di tre figli. Una situazione invertita rispetto a quella femminile: quando ci sono

necessità di cura in famiglia, chi rinuncia temporaneamente o definitivamente al lavoro, oppure riduce l'orario, è la donna.

Le politiche del lavoro potrebbero riequilibrare lo svantaggio femminile? Probabilmente sì, ma a patto che si smetta di discutere di queste misure come se avessero un impatto neutrale rispetto al genere. È infatti evidenziato da numerosi studi che le politiche di protezione sociale che si fondano su principi assicurativi – *in primis* le indennità di disoccupazione – tendono a tutelare le donne in misura minore rispetto agli uomini. Carriere interrotte e buchi contributivi rendono molte donne ineleggibili a benefit assicurativi che prevedono requisiti stringenti in termini di anni di lavoro pregresso e contributi versati. Le politiche passive di tipo assicurativo finiscono così per favorire i lavoratori a tempo pieno – per lo più uomini adulti – penalizzando chi combina il lavoro part-time o i contratti a termine con il lavoro di cura – per lo più donne – peraltro molto presenti tra la popolazione inattiva. L'esito è in Italia una dualizzazione di genere nel sistema di tutele legate al lavoro.

Le politiche del lavoro potrebbero riequilibrare lo svantaggio
femminile? Probabilmente sì, a patto che si smetta di
discutere di queste misure come se avessero un impatto
neutrale rispetto al genere

In un'ottica di riequilibrio di genere parrebbero pertanto altrettanto opportuni gli investimenti nelle politiche attive del lavoro. Ma di che tipo? Se l'obiettivo è rafforzare le carriere lavorative femminili più lunghe e continue quanto quelle maschili, l'intervento principale è la formazione. Ma anche in questo caso: che tipo di formazione e quale potrebbe essere il suo impatto sull'attenuazione delle diseguaglianze di genere? Nello specifico, quali sono le abilità da formare? Competenze specifiche, come nel settore manifatturiero, cioè capacità legate alla specifica attività lavorativa svolta, o trasversali e generiche, come molti settori dell'economia dei servizi richiedono e dove peraltro la maggior parte della componente femminile tende a collocarsi? Sappiamo che le interruzioni di carriera a causa della maternità rendono i datori di lavoro riluttanti a investire in formazione specifica legata alla mansione a causa del timore di perdere le lavoratrici e con esse gli investimenti fatti. Parrebbe pertanto più nell'interesse delle donne il sostegno a contesti in cui la formazione è generica e viene acquisita all'interno di scuole superiori non a orientamento tecnico-professionale, ma liceale, dove in effetti manifestano performance migliori dei ragazzi.

Per essere chiari, per la componente femminile sarebbero opportuni massicci investimenti innanzitutto nel sistema educativo, visto che a un li-

vello maggiore di istruzione corrisponde un tasso di occupazione femminile altrettanto maggiore, poi anche in formazione continua, non tanto in quella iniziale, dal momento che il problema principale è sostenere la continuità delle carriere lavorative femminili, più vulnerabili rispetto a quelle maschili a interruzioni in seguito alla nascita dei figli. Abbiamo già visto tuttavia che le imprese italiane sono poco orientate a investire sulla formazione dei propri dipendenti e che la spesa pubblica in tale ambito è altrettanto scarsa.

A questo tipo di questioni è anche indirettamente legata l'iniqua distribuzione di studenti e studentesse in percorsi scientifici e tecnico-professionali durante le scuole superiori, nonché la scarsa presenza femminile nei corsi di studio a orientamento Stem durante l'università. È evidente che una maggiore varietà delle scelte delle ragazze e un maggior equilibrio a vantaggio dei percorsi scientifici sarebbe auspicabile, ma siamo sicuri che questo avrebbe nette ricadute sulla continuità delle carriere lavorative delle donne, sul gap salariale di genere, incidendo sulla loro segregazione professionale? Siamo sicuri che non si riprodurrebbero ugualmente quei fenomeni, anche se un numero maggiore di donne, come auspichiamo, si orientasse verso professioni al momento fortemente maschilizzate? Sarebbero sufficienti le scelte atipiche delle ragazze per ottenere un riequilibrio di lungo periodo, o sarebbero necessari anche altri interventi di supporto?

Affinché queste domande possano rendere più concreto il dibattito sulle politiche del lavoro, occorrerebbe che la politica si esprimesse e che i partiti uscissero dal generico apprezzamento verso le politiche di inserimento lavorativo, presenti nei loro programmi nel migliore dei casi.

Le piattaforme dei partiti riguardo questa materia cambiano infatti radicalmente a seconda che le donne beneficiarie degli interventi di politica del lavoro siano considerate madri oppure lavoratrici, indipendentemente dal loro *status* familiare. Nel primo caso, le politiche propongono interventi volti a favorire un migliore equilibrio tra lavoro e impegni familiari, ma le attività di cura sono implicitamente concepite come una responsabilità femminile. Di conseguenza, le misure principali si basano su congedi e trasferimenti monetari. L'uguaglianza di genere è promossa, nel senso che le donne sono in una certa misura aiutate ad astenersi temporaneamente dal lavoro (attraverso un congedo retribuito) senza perderlo. Tuttavia, come si è visto anche nella recente campagna elettorale, i ruoli di genere non sono quasi mai messi in discussione: il diritto delle donne a partecipare al mercato del lavoro è riconosciuto ma subordinato al ruolo di madri, e le politiche attive del mercato del lavoro non rappresenteranno pertanto un'area cruciale di intervento.

Se, al contrario, le donne sono considerate principalmente come lavoratrici, il cuore della questione non è come aiutarle a trovare un equilibrio tra

essere lavoratrici e madri, ma come sostenerle nella fase di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro: in questo caso le politiche del lavoro si orientano al potenziamento dei servizi di inserimento, alla creazione diretta di posti di lavoro in settori specifici, all'innalzamento costante della formazione delle donne. Le politiche attive del lavoro adotterebbero, in questa direzione, un'ottica di genere che favorirebbe l'emancipazione femminile, piuttosto che la conciliazione famiglia-lavoro. Però, senza servizi volti all'esternalizzazione dei carichi di cura al di fuori della famiglia, come quelli in favore dei bambini al di sotto dei tre anni di età, questo processo rischia di essere illusorio. Di qui l'intreccio indispensabile tra politiche famigliari (di un certo tipo) e politiche del lavoro (di un certo tipo).

È del tutto evidente come in Italia la condivisione sia poco tematizzata, ma anche come la conciliazione sia ancora considerata una cosa per donne. Emerge sotto questo profilo il possibile ruolo dei padri. Nei Paesi nord-europei i congedi di paternità superano la durata di un anno, ma anche in Spagna la loro durata è di 16 settimane. In Italia si è fermi a 10 giorni. È possibile invertire questa tendenza? Si può intervenire più incisivamente sulle imprese affinché la loro cultura organizzativa muti sensibilmente, non stigmatizzando gli uomini in congedo e fraintendendo il loro impegno nella cura come un segnale di scarso attaccamento al lavoro? È possibile fare in modo che gli orari di lavoro tengano conto che uomini e donne si devono occupare di figli piccoli e parenti anziani da curare?

Il diritto delle donne a partecipare al mercato del lavoro è subordinato al ruolo di madri, e le politiche attive del mercato del lavoro non rappresenteranno un'area di intervento

È possibile superare una condizione di così forte immobilismo e di pressoché totale indifferenza verso le politiche del lavoro nel loro intreccio con quelle famigliari? Quali potrebbero essere le leve del cambiamento?

Una parte degli studiosi, esaminando l'esperienza di altri Paesi, ha considerato come fattore esplicativo il mutamento dell'orientamento elettorale delle donne. Queste ultime, in modo sensibile, da posizioni più conservatrici, si starebbero spostando a sinistra, condividendo un approccio progressista, più favorevole alla loro partecipazione attiva al lavoro e più incline alla loro emancipazione dal ruolo di madre vista come depositaria quasi esclusiva delle attività domestiche e di cura in famiglia. Si tratta di un'interpretazione che si lega alla mobilitazione politica femminile, alla loro militanza e influenza su partiti di sinistra e sindacati, e alla loro capacità di orientare le preferenze di questi partiti verso interventi e tematiche *women friendly*. Al-

tri studiosi hanno osservato come una maggiore rappresentanza femminile in politica abbia anch'essa un impatto positivo sull'orientamento verso politiche che adottino uno sguardo ampio rispetto alle diseguaglianze di genere.

Se consideriamo tuttavia la situazione italiana, tali tendenze, pur debolmente presenti, non paiono avere avuto particolari conseguenze nei programmi dei partiti. Almeno finora.

Per comprendere meglio questo immobilismo va considerato il contesto in cui le politiche del lavoro e della famiglia si sviluppano

Forse, per comprendere meglio questo immobilismo, è allora necessario considerare i valori, gli ideali e le aspettative sociali su maternità e paternità che costituiscono il contesto nel quale le politiche del lavoro e quelle familiari si sviluppano. Se, infatti, in un Paese è condivisa l'idea secondo la quale la migliore soluzione per la crescita dei bambini è che le donne abbandonino il lavoro per prendersi cura della loro prole, non ci sarà una domanda sociale per politiche del lavoro in grado di rafforzare la continuità delle carriere lavorative femminili e per politiche familiari orientate a offrire servizi in favore dei bambini sotto i tre anni.

A tale proposito, se consideriamo i dati della European Value Survey, emerge quanto in Italia le posizioni tradizionaliste siano alquanto diffuse rispetto alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. È infatti alta, comparativamente ad altri Paesi europei, la quota di chi pensa che la famiglia soffra quando la donna ha un lavoro a tempo pieno (65%). Così come è diffusa l'idea secondo la quale il principale compito dell'uomo sia guadagnare, mentre quello della donna sia stare dietro alla casa e alla famiglia (37%). L'affermazione secondo la quale «quando il lavoro è scarso bisogna dare la priorità all'uomo», ha il 22,5% del sostegno da parte dell'opinione pubblica. Si tratta di dati che mostrano livelli superiori rispetto a quanto rilevato negli altri Paesi europei, compresi quelli con caratteristiche culturali simili all'Italia, come la Spagna. E ciò che più colpisce è che una quota significativa di donne italiane condivida opinioni tradizionaliste.

Il sostegno all'ampliamento dei servizi in favore dei bambini sotto i tre anni è invece più ampio, sia da parte degli uomini che delle donne, mentre è più forte il sostegno femminile all'incremento della spesa in politiche di inserimento lavorativo, a conferma di una certa consapevolezza che le politiche attive del lavoro, almeno potenzialmente, potrebbero sortire effetti benefici soprattutto per loro.

Il Pnrr offre un'irripetibile occasione per un dibattito serio sulle diseguaglianze di genere che metta a tema le politiche del lavoro nel loro intreccio con quelle familiari

Pare pertanto che in Italia sia presente una situazione particolarmente difficile, poiché molta parte della ricerca su questo tema mette in luce come una più alta partecipazione delle donne al lavoro e un cambiamento dei valori rispetto all'uguaglianza di genere conferiscano ai partiti un incentivo a proporre interventi in direzione del rafforzamento dei servizi in favore delle famiglie con figli e politiche attive del lavoro volte a sostenere con opportuni interventi carriere lavorative femminili lunghe e continue. Ebbene, l'occupazione femminile rimane bassa, e i valori, anche tra le donne, continuano a essere improntati al tradizionale dominio maschile.

Più donne al lavoro e valori più egualitari rispetto al genere implicherebbero, anche in questo tipo di materie, una rottura con la competizione tradizionale tra partiti di destra e di sinistra, i primi più tradizionalisti, i secondi più progressisti. Ciò è accaduto in Germania, dove i cristiano-democratici negli ultimi decenni (anche nella super conservatrice Baviera dove domina la Csu) hanno cambiato la loro visione in tema di politiche sociali e del lavoro. In questo modo la prospettiva di un cambiamento strutturale si attuerebbe non tanto per mutamenti nei partiti di sinistra e nei sindacati - più sensibili a queste tematiche, anche se in Italia ancora orientati verso trasferimenti monetari (stile bonus bebè) e incentivi alle imprese - quanto per cambiamenti che interesserebbero la destra.

Tornando al punto di partenza di questo articolo, la pioggia di risorse del Pnrr ci offre senza dubbio una grande e forse irripetibile occasione per impostare un dibattito serio sulle diseguaglianze di genere nel nostro Paese che metta a tema le politiche del lavoro nel loro intreccio con quelle familiari. Ma stiamo cogliendo questa occasione? Possiamo abbandonare la genericità delle proposte e affondare il coltello nella piaga?

ROBERTO RIZZA è professore ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro all'Università di Bologna. Tra le sue pubblicazioni: *Gendering the Political Economy of Labour Market Policies* (con R. Mulè, Routledge, in corso di pubblicazione), *Nuovi modelli di politica del lavoro* (con G. Scarano, Egea, 2019) e *Le politiche del lavoro* (con E. Gualmini, Il Mulino, 2013).

I DIVARI NEL SOSTEGNO ALLA SALUTE

GIUSEPPE COSTA
E MICHELE MARRA

UNA DELLE IDEE PIÙ RAPIDAMENTE RADICATESI NELL'OPINIONE PUBBLICA, di pari passo alla diffusione dell'epidemia Covid-19, riguarda la supposta «democraticità» del virus e la presunta universalità delle misure di distanziamento. «Tutti siamo esposti al contagio, tutti dobbiamo seguire le regole per il suo contenimento». Queste le parole d'ordine che hanno contribuito a convincere la popolazione italiana circa il fatto che, al netto delle differenze anagrafiche e di genere, tutti gli individui avrebbero avuto la stessa probabilità di contrarre la malattia e avrebbero dovuto spartire, suddiviso in parti uguali, il costo di un isolamento collettivo e della protezione vaccinale volti al raggiungimento di una «causa comune». E in un momento di crisi, l'empatia prodotta dalla persuasione di condividere un medesimo problema e uno stesso obiettivo potrebbe anche avere avuto benefici importanti nel disciplinamento degli individui e nell'efficacia della gestione politica dell'emergenza, non fosse altro per il maggior rispetto generale delle normative imposte, alleviando così per tutti la pressione eccessiva sul fabbisogno di assistenza sanitaria.

In effetti, l'impressionante eccesso di mortalità registrato in Italia nel 2020 e 2021, stimato dall'Istituto superiore di sanità e dall'Istat in circa 160 mila deceduti in più rispetto alla media del periodo 2015-2019 (cfr. Iss e Istat, *L'impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anni 2020-2021 e gennaio 2022*) e che rimane ancora oggi il miglior metro di valutazione di impatto, sembrerebbe mostrare come a essere colpiti con maggiore intensità sono state le regioni del Nord, gli uomini e gli anziani, una disuguaglianza che va in una direzione opposta a quei divari geografici, di genere e di generazione che solitamente distinguono l'Italia. Il Sud è stato risparmiato dalle rigide misure di confinamento soprattutto nella prima ondata; le donne e i giovani sono stati risparmiati grazie alla minore morbosità cronica che è causa di suscettibilità alle conseguenze severe dell'infezione. Dunque a livello macroscopico si potrebbe dire che questa pandemia è stata imparziale o addirittura più che imparziale? Non esattamente, se si allarga lo sguardo alle disuguaglianze sociali.

Alcuni autori hanno provato a studiare se le fasce più svantaggiate e fragili della società avessero pagato un conto più caro della pandemia, perché maggiormente esposte e vulnerabili non solo al contagio e all'impatto sulla

salute dell'infezione, ma anche alle conseguenze indotte dalla riorganizzazione straordinaria dell'attività sanitaria e dalle politiche di distanziamento sulle diseguaglianze di salute e sulla distribuzione dei determinanti sociali di salute. Ci sono, infatti, diversi meccanismi per cui la pandemia potrebbe produrre effetti di salute socialmente diseguali.

Si può dire che questa pandemia è stata imparziale
o addirittura più che imparziale? Non esattamente,
se si allarga lo sguardo alle diseguaglianze sociali

Una prima categoria di meccanismi riguarda la diseguale esposizione al rischio di contagio. Questo avrebbe potuto avvenire per una varietà di fenomeni, tra cui la maggior prevalenza tra le fasce più svantaggiate (in termini di titolo di studio, reddito o classe occupazionale) di una serie di fattori di rischio ben riconosciuti in epidemiologia sociale, per esempio la minor conoscenza (e quindi la minor adesione) delle norme igieniche e di comportamento funzionali al contenimento del rischio, la residenza in nuclei famigliari più numerosi, in condizioni di maggior sovraffollamento e in aree maggiormente deprivate e inquinate e con maggior probabilità di contatto con altri individui. O, ancora, la più frequente occupazione in settori a più ampia interazione sociale o che in misura minore potevano beneficiare dei sistemi di lavoro alternativi promossi in seguito al confinamento, come ben esemplificato dall'impossibilità del ricorso al telelavoro per professioni meno qualificate.

I dati disponibili in Italia sulla sieroprevalenza dopo la prima ondata mostrano modesti eccessi (più 10-20%) di infezione pregressa tra le persone meno istruite e tra le professioni più esposte al contatto col pubblico, ed eccessi più consistenti (più 90%) tra gli immigrati. È difficile verificare in modo accurato questi fatti attraverso i tassi di infezione della sorveglianza Covid-19, perché questa rilevazione è direttamente proporzionale alla possibilità di accesso al test che è stata molto limitata e selettiva nella prima ondata e molto altalenante nelle ondate successive. Inoltre, come noto, le professioni del comparto sanitario, che sono tra quelle più qualificate, sono state anche le più colpite dal contagio, fatto che nelle statistiche attenua l'ampiezza delle diseguaglianze sociali nell'infezione.

La prevenzione più ambientale del confinamento totale e quella più individuale di protezione col distanziamento fisico sono state molto efficaci, bloccando la diffusione del virus nel Centro Sud del Paese e contenendola nelle regioni del Nord. Proprio in quanto misura regolatoria e ambientale, il confinamento ha trattato tutti allo stesso modo, salvo le professioni necessarie all'emergenza. Anche la carenza, almeno nelle fasi iniziali della pande-

mia, di dispositivi di protezione individuale non sembrerebbe aver agito in modo asimmetrico. La prevenzione sanitaria, invece, è consistita nell'identificazione e isolamento dei casi, nel tracciamento e quarantena dei contatti e nella vaccinazione.

Il primo di questi meccanismi, la diagnosi dei casi, seppur limitato dalle carenze nell'offerta di test, non sembra aver generato importanti disuguaglianze sociali. I dati del Piemonte possono aiutarci a capire la questione. In questa regione, a esclusione delle professioni sanitarie, i gruppi sociali più svantaggiati hanno effettuato più test, probabilmente perché più affetti da patologie croniche fonte di suscettibilità e quindi più sorvegliati o semplicemente più esposti all'infezione. Viceversa, i meccanismi di tracciamento e quarantena dei contatti nelle fasi di maggiore diffusione del virus si sono limitati a certificare i focolai famigliari e hanno perso la capacità di investigazione delle vie di contagio prevenibili; queste limitazioni potrebbero aver colpito maggiormente le persone più svantaggiate nelle aree più deprivate dove circolava maggiormente il virus. La vaccinazione ha avuto una diffusione molto estesa e uniforme.

Un'indagine dell'Istituto superiore di sanità ha mostrato una diffusa ed equa percezione del rischio e propensione ad adottare comportamenti protettivi e preventivi. Dunque, complessivamente, la prevenzione dell'infezione non avrebbe introdotto importanti disuguaglianze sociali, grazie all'implementazione di regole uguali per tutti e a una eguale aderenza alle stesse, frutto di una medesima percezione del rischio. Tuttavia, per essere veramente equi, gli interventi preventivi avrebbero dovuto riflettere anche la differente esposizione al rischio: questo è capitato in alcuni casi (ad esempio la maggiore attenzione al controllo del rischio tra i sanitari), molto meno in altri (come ad esempio nell'investigazione delle fonti di contagio nei focolai dei quartieri più deprivati o nella ultima fase della prima ondata nelle Rsa).

Più preoccupante in termini di disuguaglianze sociali è stata la differente vulnerabilità agli effetti severi dell'infezione. La presenza di una patologia cronica (malattia respiratoria ostruttiva cronica, diabete, obesità, malattia ischemica di cuore, malattia cerebrovascolare, insufficienza cardiaca, insufficienza renale, tumore, per ricordare le principali) è un fattore di suscettibilità che favorisce una progressione severa del Covid-19, e quindi il rischio di ricovero, di ricorso alla terapia intensiva, di guarigione compromessa e di decesso. Ma è noto che tutte queste malattie croniche a parità di età sono distribuite in modo molto diseguale nella popolazione a svantaggio delle persone meno istruite, meno qualificate e meno abbienti. A Torino, ad esempio, la prevalenza di diabete nel quartiere più deprivato è doppia rispetto a quella delle aree più ricche della città, passando da 4 a 8 diabetici su 100 individui.

Divari di differente entità, ma che replicano la direzione di questo pattern sociale, si ripetono quasi sistematicamente per la maggioranza delle patologie croniche. Dunque se il virus ha colpito in contesti molto diseguali di malattie croniche, avrà avuto conseguenze sfavorevoli in termini di ricoveri e di morti altrettanto diseguali.

È in effetti quello che si è osservato: a fronte di diseguaglianze più modeste nell'infezione, in Piemonte ci sono state diseguaglianze molto intense (più 50-100%) di ricoveri e mortalità, che si riducevano di quasi la metà se si annullava l'effetto della preesistente malattia cronica. Naturalmente questo meccanismo non è imputabile alla pandemia ma ai determinanti sociali che hanno causato la diseguale epidemia di malattie croniche già prima della pandemia, che quindi semmai vanno prevenuti prima che diventino il bersaglio del virus. Infine, le persone più povere di risorse e competenze potrebbero avere avuto conseguenze più severe anche perché meno capaci o meno aiutate ad accedere tempestivamente alle cure appropriate e di qualità e ad affrontare l'isolamento in ospedale o l'eventuale quarantena domiciliare; si tratta di fasi del percorso assistenziale che sono poco tracciate dai sistemi informativi sanitari, per cui è difficile misurarne l'importanza nello spiegare le diseguaglianze di mortalità.

Il recupero dell'arretrato di cure non Covid-19 crea importanti diseguaglianze sociali nell'accesso a visite specialistiche, esami strumentali e interventi chirurgici

Una successiva categoria di meccanismi riguarda invece le conseguenze sulla salute innescate dalla riorganizzazione straordinaria del sistema sanitario. La necessità di contenere il contagio nelle strutture sanitarie e di concentrare l'offerta sanitaria pubblica sulla domanda assistenziale associata all'emergenza ha comportato il parallelo rinvio della parte meno urgente dei percorsi di cura.

Ricoveri e interventi posticipati e minori energie disponibili per seguire i malati post-acuti e cronici possono aver prodotto un maggior danno a carico della popolazione più svantaggiata, da una parte già più malata e dall'altra meno in grado di ricorrere alternativamente alla sanità privata. In effetti, un ampio progetto di ricerca su più regioni italiane ha dimostrato che il recupero dell'arretrato di cure non Covid-19 sta creando importanti diseguaglianze sociali nell'accesso alle visite specialistiche, agli esami strumentali e a interventi chirurgici, il cui rinvio in molti casi potrà avere conseguenze gravi per la sopravvivenza e la qualità della vita dell'assistito, come nel caso degli interventi di chirurgia oncologica. Parallelamente a questo effetto, si può es-

sere anche ridotta in modo diseguale la domanda di assistenza per molte malattie, una riduzione spiegabile da una differente percezione del rischio e un differente allarmismo provocato dalla pandemia. Questa riduzione potrebbe non aver colpito soltanto gli accessi inappropriati, tipo i codici bianchi e verdi del pronto soccorso, come è stato semplicisticamente suggerito all'inizio dell'epidemia, ma anche la ricerca e l'erogazione di cure necessarie, spesso di più tra le fasce meno fortunate, come è il caso del calo di ricoveri per infarto, per ictus, per frattura del femore tra gli anziani (cfr. T. Spadea, C. Di Girolamo, T. Landriscina *et al.*, *Indirect Impact of Covid-19 on Hospital Care Pathways in Italy*, «Sci Rep», n. 11/2021).

La pandemia potrebbe aver lasciato importanti ferite anche nella salute emotiva, in particolare dei più svantaggiati. Però questa dimensione della salute soggettiva, soprattutto quella mentale, finora è stata trascurata nella valutazione del rischio e nella programmazione degli interventi (se si eccettua il recente Contributo per sostenere le spese relative a sessioni di psicoterapia, il cosiddetto «Bonus psicologo»). E trascurato è stato anche lo studio dell'impatto ambientale. Come atteso, la diminuzione della mobilità causata dal confinamento ha ridotto al minimo l'incidentalità stradale e le conseguenze dei traumi su assistenza in emergenza e ospedaliera. Lo stesso è accaduto per gli infortuni sul lavoro a causa della chiusura di molte attività produttive. Allo stesso tempo, anche gli indicatori di qualità dell'aria sono migliorati. In ognuno di questi casi gli effetti benefici sulla salute e sulla sicurezza hanno ridotto le disuguaglianze di salute, dato che i gruppi sociali più svantaggiati sono anche più esposti a questi rischi.

Un rischio di interazione tra inquinamento atmosferico e azione patogena del virus è stato ipotizzato sulla base della particolare concentrazione della morbosità e mortalità da Covid-19 proprio nelle regioni del bacino padano più inquinate, ma l'ipotesi rimane da indagare; tuttavia, il bacino padano è anche il luogo italiano a più alta densità di movimenti e contatti, che sono il principale determinante della circolazione del virus (del resto, questa coincidenza si è verificata solo nella prima ondata).

La categoria più ampia di effetti diseguali sulla salute è quella che trae origine non tanto dall'epidemia stessa, ma dalle politiche di distanziamento sociale che hanno causato un impatto significativo sulla distribuzione dei determinanti sociali della salute. Nella prima ondata, la sospensione (o in alcuni casi la contrazione) delle attività produttive ed economiche del Paese a seguito del confinamento nazionale ha aumentato il rischio di disoccupazione, precarietà, impoverimento, difficoltà a sostenere spese domestiche e per i bisogni fondamentali, e necessità di ricorso a forme di indebitamento.

Lo Stato ha cercato di limitare l'impatto di questi rischi utilizzando in modo massiccio i dispositivi disponibili, come la cassa integrazione e il Reddito di cittadinanza, anche allargando la copertura a fasce di popolazione prima escluse da queste misure. Di conseguenza, l'impatto sulle disuguaglianze relative di reddito è stato contenuto, ma non si è riusciti a evitare l'aumento delle persone in povertà assoluta, soprattutto nelle famiglie numerose, nelle famiglie di origine immigrata e nel Mezzogiorno. È noto in letteratura che la povertà assoluta è uno dei principali determinanti sociali di salute il cui lascito epidemiologico si osserverà con un allargamento delle disuguaglianze sociali di salute nel futuro. Oltre a questi effetti a medio-lungo termine sulla morbosità e mortalità, l'impoverimento ha effetti a breve termine sulla salute mentale e sul ricorso a fattori di rischio adattivi e compensativi malsani per la salute, come per esempio stili di vita nocivi. Le vittime più suscettibili a questi effetti sarebbero i bambini e i ragazzi, ma le disuguaglianze in questo settore non sono ancora state studiate in Italia.

**La categoria più ampia di effetti diseguali sulla salute
è quella che trae origine non tanto dall'epidemia stessa,
ma dalle politiche di distanziamento sociale**

Ma le disuguaglianze sociali possono rivelare il proprio impatto sulla salute anche nelle differenti capacità di affrontare le sfide, di beneficiare delle opportunità dell'isolamento e di mettere in pratica usi più o meno salutogenici del tempo. In alcuni casi, questo dipende da una differente dotazione di risorse materiali, come per esempio la grandezza e la qualità degli spazi abitativi o il possesso di risorse tecnologiche di comunicazione; in altri casi dal possibile rafforzamento di abitudini già normalmente più prevalenti nelle fasce più svantaggiate (come cattiva alimentazione e inattività fisica); in altri casi ancora dipende dalla diffusione di capacità e risorse fisiche relazionali, come le competenze genitoriali nei confronti dei figli, l'attitudine alla lettura o alla sperimentazione di stili di vita nuovi.

Talvolta la sofferenza della segregazione domiciliare, specie in assenza di risorse compensative, può anche aggravare comportamenti pericolosi come la violenza di genere e infantile all'interno delle mura domestiche, che potrebbe esplodere nei nuclei più disagiati, già normalmente più esposti a questo fenomeno, per la presenza di condizioni come povertà, disoccupazione e minore capacità di gestire le situazioni di conflittualità (cfr. D.M. Capaldi, N.B. Knoble, J.W. Shortt e H.K. Kim, *A Systematic Review of Risk Factors for Intimate Partner Violence*, «Partner Abuse», n. 3/2012).

Tra questi meccanismi indiretti di effetto diseguale sulla salute un ruolo importante è quello associato alla chiusura delle scuole. Se, da una parte, è difficile immaginare che l'impoverimento di alcuni mesi dell'offerta scolastica possa aver bloccato il ruolo di contenimento della trasmissione intergenerazionale dello svantaggio sociale normalmente operato dall'istruzione scolastica e universitaria, dall'altra è evidente come la scelta della didattica a distanza ponga importanti interrogativi sull'equità della soluzione. Non tutte le famiglie possedevano le risorse necessarie per accedere alle lezioni a distanza (presenza o meno di connessioni e dispositivi, presenza di più figli nel nucleo familiare) o le competenze per accompagnare i figli nello svolgimento delle lezioni e dei compiti a casa.

Infine, lasciando carta bianca ai docenti nell'organizzazione volontaria dell'offerta formativa, non tutti gli istituti scolastici hanno attivato le medesime soluzioni, causando così importanti diseguaglianze geografiche. Gli studenti che hanno subito in misura maggiore tali mancanze sono stati quelli appartenenti a nuclei più disagiati. Inoltre, la chiusura delle scuole ha significato anche la sospensione dei momenti di incontro tra pari e la partecipazione alla moltitudine di progetti educativi e di formazione che vengono implementati proprio nel setting scolastico e che possono avere un'efficacia particolare proprio tra i bambini e allievi che non dispongono di fonti alternative per l'acquisizione di competenze relazionali e cognitive. Senza dimenticare che per i bambini di molte famiglie povere la refezione scolastica rappresentava il pasto salutare principale della giornata. È difficile stimare a quanto corrisponderà nella metrica della salute diseguale del futuro la perdita in diverso grado delle opportunità educative che si è verificata con il confinamento.

Tra i determinanti sociali a livello più micro, la pandemia e le misure di distanziamento hanno interrotto le reti di prossimità e di supporto familiare che spesso hanno controbilanciato le mancanze del Welfare nazionale; questo nel momento in cui buona parte dei servizi sociosanitari e assistenziali è stata sospesa con la conseguente interruzione della presa in carico di intere categorie di gruppi particolarmente vulnerabili e fragili (in ordine sparso i disabili, gli anziani non autosufficienti o con più patologie croniche, i tossicodipendenti, i senza fissa dimora, i migranti non in regola, i minori in affido), che potrebbero aver pagato a prezzo ancora maggiore l'impatto della pandemia e la mancanza di percorsi programmati e protocolli standard che prendessero in considerazione e mettessero in agenda i loro bisogni in situazioni di emergenza sanitaria.

Quali azioni si dovrebbero prioritariamente implementare per mitigare i vari meccanismi di generazione delle diseguaglianze di salute innescati dalla pandemia? A breve termine, si dovrebbero moderare le discriminazioni sociali legate al recupero dell'arretrato di cure non Covid-19 rinviate,

dando precedenza alla prevenzione, all'immunizzazione e alla presa in carico territoriale alle persone più suscettibili per malattie croniche e più vulnerabili per svantaggio sociale, e rinforzando le reti di aiuto per garantire i soggetti fragili e disabili.

A medio-lungo termine occorre, invece, proteggere dalla esclusione sociale e dagli effetti sulla salute mentale e fisica i soggetti a basso reddito e con lavoro precario, nonché permettere ai bambini di famiglie a rischio di povertà di fruire delle idonee opportunità di sviluppo. Inoltre, promuovere comunità locali resilienti e inclusive per ridurre isolamento e generare risorse di aiuto può capacitare le persone più povere di risorse e competenze a stare sulla scena della ripresa senza far male alla propria salute. Alcuni bersagli, inoltre, sono meritevoli di interventi selettivi. Bisogna lavorare con i gruppi in condizioni di vulnerabilità, come le minoranze etniche immigrate, per trovare le misure di prevenzione e supporto che possono mitigarne il profilo sociale e di salute particolarmente a rischio.

Molto rimane da studiare per imparare dalla pandemia: l'interazione tra i rischi ambientali e il rischio di infezione e progressione del Covid-19 rimane campo di speculazioni poco fondate sui dati; parallelamente anche gli effetti diseguali sulla salute mentale della pandemia e del confinamento rimangono di incerta determinazione. Ma queste azioni configurano già una possibile agenda di impegni per ridurre l'impatto diseguale sulla salute della pandemia e delle politiche, una agenda che può rendere meglio informata l'analisi dei bisogni e delle soluzioni che è all'attenzione di quanti lavorano allo sviluppo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr).

GIUSEPPE COSTA è professore di Sanità pubblica all'Università di Torino. Dirige la Struttura complessa regionale servizio di epidemiologia, AsITo3 Piemonte, centro di riferimento nazionale ed europeo per la ricerca e la valutazione delle disuguaglianze di salute.

MICHELE MARRA è un epidemiologo che lavora presso il Servizio sovrazonale di epidemiologia dell'AsITo3 della Regione Piemonte. Nel 2020-2022 è stato consulente dell'Oms per la valutazione dell'impatto della pandemia Covid-19 sulla salute. Dal 2021 è segretario dell'Associazione italiana di epidemiologia.

CLASSI SOCIALI E STILI DI CONSUMO

FABIO MASSIMO
LO VERDE

LA DINAMICA DEI CONSUMI DELLE FAMIGLIE ITALIANE negli ultimi cinque anni ha conosciuto significativi mutamenti rispetto a quantità e qualità di beni e servizi acquistati, quote di spesa destinate alle diverse tipologie di beni e servizi, modalità di acquisto. Queste differenze risentono dell'effetto di alcune variabili che, oltre al reddito e alla ricchezza, hanno tradizionalmente inciso, dal Dopoguerra in poi, sulla dinamica dei consumi, vale a dire il numero di componenti della famiglia, l'area territoriale di residenza, le dimensioni del comune di residenza, il titolo di studio, la professione e la posizione nella professione dei componenti del nucleo familiare. Che cosa è successo con la pandemia?

Nel 2020, come evidenziato dai dati forniti dalla Banca d'Italia, il reddito medio delle famiglie italiane a prezzi costanti è risultato più alto del 3,7% rispetto a quello del 2016, ma comunque ancora inferiore di circa 8 punti percentuali rispetto al picco raggiunto nel 2006. Si comprende dunque come la condizione reddituale, che incide sulla disponibilità di spesa, risulti significativamente ridotta. Va aggiunto che l'indice di Gini - una misura statistica che descrive quanto omogeneo o diseguale sia il reddito o la ricchezza tra la popolazione di un Paese - risulta invariato rispetto al reddito, ma cresciuto di 3 punti rispetto alla ricchezza posseduta, pur in presenza di una ricchezza complessiva delle famiglie cresciuta del 1,7% tra il 2016 e il 2020. Ciò nonostante, il divario nella capacità di spesa e di risparmio fra le famiglie italiane è diventato decisamente più ampio. E sebbene la spesa media nel 2021 risulti di 2.437 euro, con un incremento del 4,7% (ridotto al 2,8 se si considera la crescita dell'inflazione), rimangono significative le disparità territoriali, in primo luogo, e quindi quelle in relazione al numero di componenti, all'ampiezza del comune di residenza ecc.

Secondo uno studio del «Sole - 24 Ore», al Nord le famiglie spendono 677 euro in più al mese rispetto a quanto facciano le famiglie del Mezzogiorno (2.668 euro al Nord contro 1.991 al Sud). Ma attenzione: la differenza nelle quote di spesa fra Nord e Sud evidenzia un «effetto pandemia» soprattutto nella variazione degli incrementi di spesa fra il 2020 e il 2021. Mentre al Nord la spesa delle famiglie per abitazione, acqua ed elettricità è di 998 euro nel 2021, con un incremento del 3% rispetto al 2020, nel Sud, dove si atte-

sta su 683 euro, l'incremento è stato dello 0,4%. E, come si può immaginare, la variazione riguarda soprattutto il costo degli affitti, che può raggiungere al Nord una differenza sei volte superiore rispetto a quelli del Sud. Ancora, secondo l'Istat dopo una leggera contrazione nel 2020, aumentano anche i divari nella spesa tra le famiglie di soli italiani e quelle con almeno uno straniero e di soli stranieri.

Il divario nella capacità di spesa e di risparmio tra le famiglie italiane è diventato decisamente più ampio e rimane significativa la disparità territoriale

Dunque, la spesa per i consumi subisce una contrazione significativa nel 2020 a causa della diffusione della pandemia e un discreto incremento nel 2021 - maggiore, come vedremo, per alcuni beni e servizi. Ma l'incremento di spesa ha coinvolto più le famiglie con redditi superiori e meno le famiglie con redditi bassi. Complessivamente, fra il 2020 e il 2021 la spesa per consumi aumenta in tutte le ripartizioni territoriali tranne che nelle Isole, dove rimane invariata. La distribuzione nel tipo di spesa richiama le differenze fra beni e servizi di prima necessità e altri beni. Ad esempio, nel 2021 a pesare di più sulla spesa delle famiglie sono le voci destinate ad alimentari e bevande analcoliche, tant'è che questa quota di spesa raggiunge il 24,6% al Sud e il 23,5% nelle Isole, mentre si attesta al 17,2% nel Nord Est. Sia nel 2020 sia nel 2021 a permettersi una maggiore spesa sono le famiglie del Trentino Alto-Adige e della Lombardia, mentre quelle residenti in Calabria e Puglia sono quelle che spendono meno, e ciò è legato, come è prevedibile, alle differenze di condizioni economiche di queste regioni.

Una notevole differenza di spesa complessiva fra famiglie si evidenzia anche rispetto alle dimensioni del comune di residenza. Nel 2021, come avvenuto in passato, le famiglie spendono di più nei comuni centro di aree metropolitane: 2.757 euro mensili rispetto ai 2.473 euro nei comuni periferici delle aree metropolitane e in quelli con almeno 50 mila abitanti e i 2.315 euro nei comuni fino a 50 mila abitanti che non rientrano nelle aree metropolitane o nelle periferie delle aree metropolitane. E anche rispetto alla destinazione di spesa si evidenziano significative differenze.

Le famiglie residenti in comuni centro di aree metropolitane spendono mediamente di più rispetto a quelle residenti negli altri tipi di comuni, in abitazione, acqua, luce, gas, laddove queste voci costituiscono il 44% circa dell'intera spesa, contro i 34,7% nei comuni fino a 50 mila abitanti; ma spendono meno in alimentari e bevande analcoliche e in abbigliamento, calzature e trasporti. È dunque possibile affermare che nella variazione di spesa per

questo tipo di beni incidano certamente sia la maggiore varietà dell'offerta nei grandi centri, cosa che consente una maggiore competitività nei prezzi e dunque una riduzione della spesa per famiglie rispetto ad alcuni beni; sia la riduzione delle distanze fra luoghi di lavoro - cosa che invece incide significativamente per le famiglie residenti nei piccoli centri, dai quali verosimilmente si spostano quotidianamente.

Oltre a ciò, anche le differenze negli stili di vita e di consumo, ancora oggi, in Italia, risentono di una cultura del consumo «meno parsimoniosa» nelle aree urbane rispetto a quanto lo sia nei piccoli centri, dove però si concentrano i redditi più bassi e dunque le spese si focalizzano soprattutto sui beni necessari, come l'alimentazione.

I cambiamenti più significativi determinati dall'economia dell'emergenza pandemica hanno però riguardato soprattutto i consumi di beni o servizi considerati secondari o non necessari. Secondo l'Istat, tra il 2020 e il 2021 - cioè nel periodo in cui ricadono il lockdown e il primo periodo di riapertura parziale delle attività - la quota di famiglie che dichiara di avere ridotto la spesa in viaggi e vacanze rispetto all'anno precedente sale dal 46,8% al 62,4%. E la percentuale più elevata di famiglie che nel 2021 dichiara di aver ridotto questa spesa la troviamo nel Mezzogiorno (69,8%).

Essere giovani, o essere giovani coppie con figli, non solamente costa di più, ma genera una velocità di incremento della spesa decisamente maggiore fra un anno e l'altro

Ultimo aspetto strutturale che caratterizza il divario di spesa è quello inerente al numero dei componenti del nucleo familiare. Per quanto non proporzionalmente, in ragione di economie di scala, al crescere del numero di componenti cresce comunque la spesa mensile. E a vedere incrementare di più la spesa fra il 2020 e il 2021 sono state le famiglie con 3 e 4 componenti (rispettivamente +6% e +6,6% in confronto all'anno precedente). Ma attenzione: le coppie con tre o più figli incrementano la loro spesa del 9,5%, quelle con due figli del 7,6%. La spesa per alimentari e bevande analcoliche pesa soprattutto tra le famiglie composte da una coppia con tre o più figli (22,6% della spesa totale), ma la stessa voce di spesa drena invece il 15,1% del totale tra le coppie senza figli con persona di riferimento di 18-34 anni. In breve, essere giovani, o essere giovani coppie con molti figli, non solamente «costa» di più, ma genera una velocità di incremento della spesa decisamente maggiore fra un anno e l'altro.

Anche titolo di studio, professione e posizione nella professione continuano ad avere un peso significativo, sia nella capacità di spesa sia nella com-

posizione della spesa, giacché questa tende ad aumentare al crescere del titolo di studio - fattore che incide direttamente sul tipo di professione e sulla posizione professionale e dunque sul reddito e sulla capacità di spesa.

L'altro divario fra le famiglie nella spesa per i consumi che è ulteriormente cresciuto durante la pandemia, nonché consolidatosi nel periodo successivo e fino ai nostri giorni, è legato alla condizione delle famiglie straniere. Il divario esistente nella spesa fra famiglie italiane e famiglie di stranieri tende infatti ad aumentare significativamente fra il 2020 e il 2021 (-53,4%, mentre era -28,4% nel 2020). Più in generale, il dato più significativo riguardante l'incremento di questo divario, nel periodo che va dall'insorgere della pandemia ai giorni nostri, è però costituito dalla concentrazione del numero di famiglie che hanno subito maggiormente gli effetti dell'emergenza economica, come spesso succede in Italia, sono le famiglie a reddito basso, residenti nel Mezzogiorno o nelle aree urbane periferiche, i cui componenti sono in condizione di lavoro precario o con adulti e giovani occupati nell'enorme area grigia del lavoro sommerso ecc. A queste si sono aggiunte quelle composte da lavoratori autonomi direttamente o indirettamente legati al settore dei servizi ricettivi e della ristorazione, ricreativi, turistici, del trasporto privato ecc. Insomma, in quei settori di produzione la cui offerta si è drasticamente ridotta a causa dell'altrettanto drastica riduzione della domanda.

L'altro divario nella spesa per i consumi che è ulteriormente cresciuto durante la pandemia, e si è poi consolidato sino a oggi, è legato alla condizione delle famiglie straniere

I dati Istat confermano questo quadro. Suddividendo le famiglie sulla base della spesa effettuata in cinque gruppi, l'Istituto evidenzia che nel 2021 i primi 3/5 delle famiglie italiane spendono meno del 20% della spesa sostenuta dal totale delle famiglie residenti, mentre i 2/5 che hanno una spesa complessiva più elevata spendono più del 20% (in un'ipotetica situazione di perfetta uguaglianza, ogni quinto avrebbe una stessa quota di spesa pari al 20%). Le famiglie che hanno una quota di spesa più bassa (che appartengono al primo quinto) spendono il 7,9% della spesa totale (che era dell'8,2% nel 2020), mentre quelle dell'ultimo quinto il 40% (che era 39,5% nel 2020). In breve, il quinto che aveva già una spesa maggiore incrementa la spesa, mentre il quinto che aveva già la spesa minore spende meno. E ancora una volta si evidenziano i divari territoriali sia fra macro-aree geografiche, sia fra grandi e piccoli centri urbani. Se allarghiamo il confronto al 2013, nonostante la frenata del 2020, solo le famiglie del quinto più elevato riescono a mantenere gli stessi livelli di spesa.

Come ha inciso dunque l'«economia dell'emergenza pandemica» su quantità di beni e servizi, tipologie di beni acquistati, modalità di acquisto e stili di consumo? Va innanzitutto evidenziato che esistono diverse fasi nella dinamica del consumo legate ai diversi momenti in cui può essere delineata l'economia dell'emergenza pandemica. La fase del lockdown è certamente quella più significativa, sia per il decremento della spesa per alcuni beni e servizi, sia per l'incremento della spesa per altri tipi di beni e servizi, sia per la totale assenza di domanda di alcuni servizi. Premesso dunque che complessivamente il 2020 vede un decremento dei consumi dell'11% circa rispetto all'anno precedente (con picchi del -60% in alcuni comparti, come la ristorazione, i servizi ricettivi, l'intrattenimento, gli spettacoli ecc.), nella prima fase del lockdown, il cui *sentiment* può essere descritto come «angoscia e delega», cresce soprattutto l'acquisto in beni alimentari, di prodotti per la salute e la cura personale, di beni tecnologici, di prodotti per la casa (arredi e accessori), di servizi on line. E aumenta complessivamente il giro d'affari dell'*e-commerce*.

Secondo un Report di Ismea, mentre la spesa per la ristorazione è diminuita del 42%, al contrario quella per i consumi alimentari domestici registra un +7,4%, con picchi del +20% a marzo. Cresce l'acquisto di bevande alcoliche, di vini e spumanti, di ortaggi, uova, prodotti ittici, formaggi. La stessa ricerca evidenzia come si sia delineata una polarizzazione degli acquisti per fasce di reddito: preferenza dei prodotti *premium*, per le famiglie più solide economicamente, e orientamento ai prezzi, per quelle in difficoltà. Si spiega così sia il successo dei *discount* sia quello degli articoli con la marca del supermercato, che crescono del 9,3%. Ma, anche in questo caso, facciamo attenzione: accanto a questa dinamica se ne delinea un'altra accentuata a causa della pandemia, ovvero la crescita del numero di famiglie in condizioni di «povertà alimentare».

Con la crescita dei tassi di povertà (assoluta e relativa), come rilevato sempre dall'Istat, è aumentata anche la domanda di aiuti alimentari, richiesta che viene evasa soprattutto attraverso il privato sociale laddove il sistema di Welfare non riesce a far fronte alla domanda. Banco alimentare, Caritas e Croce rossa, giusto per citare le più note associazioni erogatrici di servizi di prima assistenza, segnalano, in riferimento al periodo che prendiamo in esame, un incremento significativo del numero di pasti distribuiti e di persone che si presentano con richieste di aiuto. In un'intervista dell'aprile 2020 il presidente di Banco alimentare dichiarava che prima del Covid, quindi a gennaio del 2020, la loro rete aiutava circa 7.500 strutture caritative e, attraverso esse, 1,4 milioni di persone; durante e dopo la pandemia le persone raggiunte sono diventate 2,1 milioni e 8.000 strutture.

La distribuzione diseguale di ricchezza, reddito e risparmio incide anche su una serie di aspetti che coinvolgono le famiglie italiane a basso reddito

e conseguente bassa capacità di spesa, come per esempio le condizioni abitative, l'accesso alle risorse digitali, e, come si diceva, l'alimentazione. Dunque, anche il consumo di queste risorse risulta profondamente diseguale proprio in ragione degli effetti dell'economia dell'emergenza pandemica, ossia gli effetti sulla produzione e dunque sull'occupazione, oltre che sui consumi.

**La distribuzione diseguale di ricchezza, reddito e risparmio
incide, per le famiglie, su condizioni abitative, alimentazione,
accesso alle risorse digitali**

È soprattutto per la *upper class* e la *upper-middle class* che nella fase del lockdown l'abitazione diventa un bozzolo di protezione e i familiari una risorsa relazionale e affettiva importante con cui condividere spazi e attività. I consumi evidenziano lo sviluppo ulteriore di una tendenza già in corso da qualche anno: una sorta di «effetto tana», cioè la chiusura nella sfera privata e nelle relazioni intime; la ricodifica, dentro una nuova cornice semantica, delle attività quotidiane; la ridefinizione del tempo e del modo per occuparlo quando non è nell'impegno lavorativo «casalingo» o «agile» a cui molte e molti, impiegati nel settore pubblico e privato, si trovano improvvisamente costretti ad adattarsi.

Nello stesso periodo cresce significativamente la quantità di beni e di servizi acquistati esclusivamente online. Ne è un indicatore diretto l'accresciuto utilizzo di piattaforme per l'*entertainment* e i videogiochi, ma soprattutto per la formazione, per il lavoro da casa, per la consultazione medico-sanitaria; ma anche per mantenere salda una «socialità senza corpo» attraverso incontri online con amici e parenti, come indica il picco di download registrato dai siti che distribuiscono queste piattaforme (Zoom, Meet, Teams ecc.), nonché da varie ricerche che hanno indagato su questa tendenza.

Una ricerca McKinsey dell'aprile del 2020 evidenzia come vi sia stato un aumento complessivo del 64% del consumo di contenuti in *streaming* e uno del 62% per le chat e per i giochi rispetto all'anno precedente. Ma anche come sia cresciuto il *food delivery* e la distribuzione di farmaci. Vi è stato inoltre un incremento dell'utilizzo (download o accesso) di video o piattaforme online a tema fitness (+22%). A questi si sarebbero avvicinati per la prima volta il 38% degli italiani. Va tenuto conto però del fatto che, mentre per queste fasce di reddito e ricchezza la casa diventa anche palestra, luogo di lavoro, spazio della socialità condivisa online, per le famiglie appartenenti ai quinti più bassi la casa diventa uno spazio al limite della vivibilità, dove funziona meno la rete o dove non ci sono sufficienti *device* per potere fruire della lezione in Dad, come indicato da una ricerca di Save

the children. O ancora, nei casi estremi, come vera e propria prigionia e luogo di violenza quotidiana, come evidenziano i dati raccolti da Istat sull'aumento del numero di telefonate al 1522 di donne che hanno dovuto subire violenza familiare durante il lockdown.

Nello stesso periodo, la *middle class* italiana si scopre appassionata di pratica sportiva. La pratica sportiva entra anzi a far parte delle attività quotidiane e ciò avviene per due ragioni fra i praticanti «abituali», per continuare a svolgere l'esercizio fisico anche se con un incremento di allenamento esclusivamente di tipo individuale essendo vietata l'attività sportiva di squadra; per i non praticanti, notoriamente in Italia la maggior parte, perché diventa occasione per potere lasciare lo spazio abitativo, essendo la passeggiata all'aperto attività consentita. Un'indagine Ipsos del 2020 evidenziava come i praticanti sportivi pre-Covid fossero il 73% nella fascia 6-13 anni, il 59% in quella 14-19 anni e il 20% tra gli adulti. Con l'avvento della pandemia, però, gli abbandoni sono stati molto elevati: il 48% tra i piccoli, il 30% tra i ragazzi e il 26% tra gli adulti.

In breve, la pandemia ha determinato certamente una variazione nelle modalità di fare attività sportiva, ma anche nel profilo dei praticanti. Guardando al presente, infatti, la stessa ricerca evidenzia come un terzo di coloro che hanno continuato l'attività dopo la pandemia ha cambiato attività e più della metà ha cambiato modo di fare sport, svolgendo attività all'aperto e *home fitness*. L'aumento delle attività di *home fitness* è evidenziato anche dalla crescita del download di piattaforme, app per smartphone e video tutorial, dall'incremento di acquisti e di uso di dispositivi tecnologici indossabili, i *wearable*, quali smart watch, sistemi di monitoraggio della frequenza cardiaca e localizzatori Gps.

La diffomità di accesso a Internet rischia di creare nuove diseguaglianze nella distribuzione del capitale culturale fra chi è molto e chi è poco o per niente digitalizzato

Offerta di corsi online, allenamento a corpo libero, in cui si sfrutta il peso corporeo e si utilizzano pochi attrezzi e accessori, camminate, uscite in bicicletta, escursioni, allenamento di breve durata e ad alta intensità ed esercizio fisico come «medicina» sono gli aspetti più innovativi introdotti durante la pandemia e che sembrano diffondersi anche oggi, coinvolgendo fasce di età precedentemente non attive quale, ad esempio, quella degli ultrasessantacinquenni.

Durante il lockdown sono cresciuti anche i consumi culturali domestici fra le famiglie con disponibilità di spesa maggiore, non solo quelli legati

all'intrattenimento ma anche all'informazione e alla fruizione culturale colta - teatro, musica, musei - sempre attraverso la fruizione di servizi offerti dalle piattaforme online. Ma è cresciuto anche l'interesse per la lettura, per la cinematografia d'essai, per quanto si tratti di fruizione percepita come surrogato della fruizione dal vivo, che rimane il modello di fruizione culturale preferito, come evidenzia una ricerca di Swg del 2020.

L'offerta digitalizzata di cultura è infatti cresciuta significativamente sia attraverso iniziative individuali da parte di artisti, sia attraverso iniziative da parte delle diverse istituzioni culturali presenti nel Paese. Ma, ancora una volta, nella dinamica del consumo culturale emergono quegli stessi divari. Oggi l'offerta consente una maggiore capillarità della distribuzione e, dunque, una sorta di «neo-democratizzazione» della fruibilità di cultura data anche, in molti casi, dall'azzeramento dei costi di accesso online. Ma in un'Italia in cui, come rilevato dall'Istat già nel 2019, un quarto della popolazione ha difficoltà di accesso a Internet, la fruizione culturale rimane ancora vincolata a quelle variabili strutturali che connotano in generale i criteri di scelta dei consumi e cioè genere, titolo di studio, professione, posizione nella professione.

Questo espone al rischio di creare nuove diseguaglianze nella distribuzione del capitale culturale fra chi è molto e chi è poco o per niente digitalizzato. E tra chi è molto o per niente interessato a prodotti culturali meno performativi nell'area dell'*entertainment* e più performativi in quella dell'*edutainment*, cioè dell'apprendimento attraverso l'intrattenimento. Giacché dentro l'accessibilità alla fruizione dei prodotti culturali ci può essere di tutto, sia che lo si guardi dalla parte della domanda, sia che lo si guardi dalla parte dell'offerta: dalla offerta/fruizione del *Tannhäuser* alla offerta/fruizione dell'ultimo *talent show*. A mutare, ovviamente è la cornice di senso dentro cui si inserisce tale fruizione. E la costruzione di questa cornice rimane ancora del tutto vincolata a quei divari a cui si è fatto riferimento.

FABIO MASSIMO LO VERDE è professore ordinario di Scienze economiche, aziendali e statistiche nell'Università di Palermo. Si occupa di consumi e analisi del mutamento sociale. Tra le sue pubblicazioni: *Sociologia del tempo libero* (Laterza, 2009) e *Sociologia dello sport e del tempo libero* (Il Mulino, 2014).

I DIVARI DIGITALI

LAURA
SARTORI

PARLARE OGGI DI DIVARI DIGITALI È PIÙ DIFFICILE DI 28 ANNI FA: era il 1994 quando il National telecommunication and information administration (Ntia) americano introdusse per la prima volta nella sua indagine annuale sulle telecomunicazioni a livello nazionale una domanda circa l'accesso a Internet (via cavo). Non a caso, il 1994 è anche l'anno in cui Microsoft lanciava il primo browser per navigare in Internet, una Rete nata in ambito militare e utilizzata in quello universitario. È dunque dalla metà degli anni Novanta che è emersa chiara la consapevolezza che avere o non avere accesso a Internet fa una certa differenza per le istituzioni, per le imprese e, soprattutto, per i cittadini. Il browser rappresenta il ponte per un accesso allargato a Internet per l'intera popolazione.

La diffusione è però un processo lento, non ancora completo, che interessa, con diverse velocità, prima i Paesi occidentali e poi il resto del mondo. Sono evidenti i tassi di accesso diversi tra città e campagna, tra quartieri centrali e periferici, tra regioni del Nord e del Sud (in base alla latitudine); se ne individua subito il colpevole: è la mancanza di infrastruttura a creare questo divario tra chi può accedere e chi no. Ecco allora che tutti gli sforzi sono rivolti a fornire la connessione (prima a 64k, poi a banda larga, fibra ottica, wi-fi) utile per l'accesso, identificando, letteralmente, il divario come «digitale»: in altre parole, tecnologico.

In analogia con le *Information highways* del vicepresidente americano Al Gore, lo si ribattezza, il «Mercedes divide» per ribadire la sua natura strettamente infrastrutturale che prescinde dalle caratteristiche del guidatore. Non passa molto e si capisce invece che il divario è sfaccettato, non dipende solo dall'infrastruttura tecnica alla quale si accede tramite un capitale economico. Dipende dalla dotazione di un capitale culturale e sociale dei singoli, da caratteristiche individuali quali genere, età, istruzione, reti sociali, unite ai connotati istituzionali di contesto.

Il divario si moltiplica e si articola come una nuova fonte di disegualianza sociale. Si comincia a parlare di *digital divide di secondo livello*, indicando le differenze d'uso della Rete emergenti tra le persone già online, indipendentemente dalle condizioni materiali della loro connessione a Internet. La tecnologia cambia, nascono i social network, e i modi di uso di Internet (da

pc fisso o da cellulare) si adattano e si evolvono. Donne e uomini, giovani e anziani, più e meno istruiti svolgono attività diverse. Più che ampliarsi o restringersi, i divari diventano più profondi. Soprattutto oggi quando le distinzioni tra attività offline e online sono sempre più labili o dove la tecnologia è diventata pervasiva al punto da infrastrutturare «il nostro digitale quotidiano» (si veda la sezione monografica dello scorso numero di questa stessa rivista, che ha proprio questo titolo): dalla produzione al consumo, dall'attività fisica e culturale al lavoro e alla salute, dalla scuola al Welfare.

Il processo di digitalizzazione che interessa tutti questi ambiti porta con sé una continua rivisitazione dei divari digitali in stretta connessione con altre disuguaglianze sociali, economiche e territoriali esistenti. Lo scoppio della pandemia non ha fatto che sommarsi a una realtà composita, acuendo o riservando nuove sfaccettature ai divari esistenti.

Il gap digitale tra i Paesi non è solo un problema di infrastruttura, ma anche e soprattutto di capitale umano, che risulta cruciale per gli skill digitali

L'ultimo rapporto della Commissione europea sul Digital economy and society index (Desi) pubblicato a luglio 2022 ci racconta una storia, abbastanza uguale di anno in anno, dal 2014. Stiamo migliorando, ma (troppo) lentamente. Se nel 2022 ci collochiamo al 18° posto su 27 Stati membri, siamo però sotto la media europea rispetto agli obiettivi della *Digital decade* fissati per il 2030 (per esempio, arrivare all'80% della popolazione adulta con competenze digitali di base).

Per esempio, nel 2022 l'Italia occupa la settima posizione per il totale di connettività, ma le criticità si riscontrano nei dettagli e la fotografia si sfoca. L'Italia ha solo il 43% di fibra che arriva in casa rispetto all'83% della Spagna e al 62% della Francia, mentre conferma una più bassa percentuale di famiglie con un abbonamento Internet da casa rispetto a Spagna e Francia (rispettivamente 63, 82, e 79%). Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali (per esempio, lo Spid e PagoPa), ci posizioniamo a metà classifica con un punteggio di poco superiore al 50%.

Quando guardiamo agli individui, la fotografia riflette un quadro nel dettaglio ancora più negativo: col 46% siamo sotto la (già non incoraggiante) media europea del 54%, davanti solo a Polonia, Bulgaria e Romania. Che si tratti di skill digitali di accesso di base (ricerca di informazioni, capacità di comunicazione, *problem solving* e uso di software) o di skill avanzate (per esempio, la creazione di contenuti digitali), gli italiani si piazzano sempre in fondo alla classifica dei Paesi europei, ben lontani dall'obiettivo dell'80% del-

la popolazione tra i 16 e i 74 anni con almeno skill digitali di base nel 2030. Se poi guardiamo alle differenze di genere, i numeri parlano da soli: il 43% delle donne (16-74 anni) in Italia dichiara di avere skill digitali di base contro il 63% delle donne in Francia e Spagna. Speculare la situazione se guardiamo alle donne che si attribuiscono skill sopra la media: il 20, il 31 e il 27% rispettivamente in Italia, Francia e Spagna.

Sempre secondo il Rapporto Desi, siamo sotto la media europea per il numero di specialisti nel settore Ict (*Information and communication technology*) richiesti dal mercato del lavoro. Per esempio, i laureati Ict in Italia sono solo l'1% rispetto al 4% della Francia e della Spagna. Nella stessa direzione vanno i dati di Unioncamere che indicano una mancanza nel periodo 2022-2026 di circa 50 mila laureati, in particolare nelle materie Stem (*Science, technology, engineering and mathematics*). Ciò si riflette nel lungo periodo, quando si registra come in Italia solo il 5% dei lavoratori attivi sappia programmare rispetto al 9% della media europea. Il messaggio da trarre da questi dati è chiaro: il gap digitale tra i Paesi non è solo un problema di infrastruttura, ma anche e soprattutto di capitale umano, che risulta cruciale per gli skill digitali.

Altre ricerche (come quella del Censis sulla cybersicurezza realizzata nel 2021) ci offrono dettagli anche più interessanti circa il legame tra competenze digitali e le tradizionali fonti di disuguaglianza. Quando si parla di cybersicurezza, per esempio, ci si aspetta che l'età sia correlata negativamente con le conoscenze informatiche. Sono infatti i più giovani (18-34 anni) a sapere precisamente di cosa si tratti nel 36% dei casi, seguiti dalla fascia di età dei 35-64 con il 27% e poi dagli ultrasessantacinquenni con il 12%. Tuttavia, sono proprio i giovani a dichiarare di essere stati truffati online (26%) in misura maggiore rispetto alla fascia 35-64enni (19%). Anche secondo il Rapporto annuale dell'Istat 2022, i giovani (16-24 anni) dimostrano scarsa attenzione per attività importanti nella navigazione quali negare l'accesso alla propria posizione geografica (45%) o verificare la sicurezza del sito web (32%).

La pandemia ha messo in evidenza quanto la tecnologia digitale, nelle sue diverse forme, sia diventata un'infrastruttura imprescindibile per la vita di lavoro e privata

L'istruzione è un'altra variabile che incide fortemente sulla diversità degli stili di uso. Per esempio, chi detiene una licenza media si preoccupa della cybersicurezza nel 49% dei casi, chi ha un diploma di scuola superiore nel 60% e i laureati nel 69%. I comportamenti virtuosi non seguono sempre alla consapevolezza del pericolo, visto che solo il 25, il 31 e il 25% di coloro che han-

no rispettivamente la licenza media, il diploma superiore e la laurea adottano misure di cautela nella navigazione. Questi sono esempi concreti di come le competenze digitali siano legate alle fonti tradizionali di disegualianza e orientino i comportamenti online.

La pandemia non ha certamente migliorato la situazione e, intrecciata alle altre crisi incombenti (economica, energetica, climatica), dispiega i suoi effetti negativi in modo diseguale, in particolare su soggetti fragili come i poveri, i giovani, le donne, e sui territori interni e marginali, come ampiamente approfondiscono gli articoli di questo numero monografico. Facciamo due esempi: il lavoro e la scuola.

Nel primo caso, il lockdown ha imposto a tutti i lavoratori un riposo forzato, che in molti casi non si è poi rivelato affatto riposante. Innanzitutto, non tutte le categorie di lavoratori hanno potuto lavorare in smart working dall'oggi al domani, dipendendo molto dal tipo di lavoro (dirigente, impiegato o operaio) e dal settore (industriale o di servizio; manifatturiero o industria 4.0). L'Istat ha recentemente stimato nel suo Rapporto annuale che a gennaio 2020 lavorasse da remoto il 4% del personale delle imprese con almeno tre addetti, ad aprile 2020 il 20% e circa l'8% a fine 2021.

Il «capitalismo di piattaforma» ha avuto un enorme incremento con effetti positivi (beni e servizi garantiti sempre) e negativi (turni di lavoro e scarse tutele)

In più, chi ha lavorato da casa ha avuto esperienze molto diverse in termini di organizzazione della vita quotidiana: uomini e donne hanno vissuto carichi di lavoro di cura molto diversi (con un netto aggravio per le seconde in un contesto, come quello italiano, già molto sbilanciato a loro sfavore) all'interno di una più generale ridefinizione dei tempi quotidiani. Un dato che vale in modo generalizzato per molte categorie di lavoratori che hanno visto sbiadire del tutto i confini tra ore di lavoro e ore dedicate al privato, con una importante crescita delle prime. Infine, il fenomeno conosciuto come «capitalismo di piattaforma» ha avuto un enorme incremento con effetti positivi (la fornitura di beni e servizi garantita anche durante il lockdown) e negativi (per esempio, l'aumento dei turni di lavoro, spesso in condizioni di scarsa tutela)

Ovviamente, questi non sono effetti esclusivi della pandemia perché in corso da anni. Ciò che la pandemia ha messo in evidenza è quanto la tecnologia digitale, nelle sue diverse forme, sia diventata un'infrastruttura imprescindibile per la vita di lavoro e privata. Il punto cruciale rimane quello relativo alle diseguali opportunità di accedervi. Se già prima, la *gig economy*

ci aveva abituato ai «lavoretti» che ci si procurava su piattaforme quali Amazon mechanical turk o TaskRabbit (e quindi richiedevano degli skill digitali), durante e dopo la pandemia questi sono diventati ancora più rilevanti per alcune categorie di lavoratori. Inaspettatamente, il profilo di chi cerca lavori di piattaforma si è ridefinito verso il basso, mediando l'accesso anche a lavori poco qualificati (fattorini, rider) che sono oggi organizzati secondo un management algoritmico.

Sempre il Rapporto annuale Istat 2022 rileva come il profilo del lavoratore di piattaforma stia cambiando, allargandosi anche a una platea meno qualificata, per un totale di circa 50 mila individui nel 2021, quando invece all'inizio della cosiddetta *gig economy* o *sharing economy* un alto livello di istruzione caratterizzava il profilo di chi vendeva forza lavoro sulle piattaforme. Potremmo proseguire con ulteriori esempi o con maggiori dettagli; il punto è che i cambiamenti sul lavoro imposti dalla pandemia si sono innestati in uno scenario già definito dai divari digitali che, nella maggior parte dei casi, hanno evidenziato le sacche fragili della popolazione in termini di accesso e capacità di uso dell'infrastruttura digitale.

**La tecnologia non si sta dimostrando una soluzione
ma, al contrario, uno strumento di esclusione sociale che va
a definire cittadini di serie A e di serie B**

Un discorso analogo si può fare sulla scuola. Qui non voglio parlare di Dad e dei suoi effetti, ma di quanto la pandemia abbia riportato l'attenzione sui molteplici divari digitali preesistenti. Sicuramente, il divario strettamente tecnologico si fa ancora sentire nelle scuole delle aree interne, ma si è capito quanto le famiglie numerose abbiano serie difficoltà a garantire ai propri figli la dotazione tecnologica per le richieste digitali della scuola.

L'Osservatorio promosso da «Con i bambini» e «Openpolis» nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile racconta di 8,5 milioni di minori under 17 rimasti a casa (su un totale di 9,6 milioni) in un contesto di difficoltà economica e abitativa. Per esempio, il 12,3% di ragazzi tra i 6 e i 17 anni non possiede un pc o tablet a casa con una punta del 20% al Sud. Ciò che emerge è un divario digital-educativo, dove una povertà educativa si stratifica con un deficit tecnologico in un loop continuo. Banda larga e pc a scuola non rappresentano la soluzione magica proprio perché non si tratta di solo accesso, ma di uso della tecnologia. Si tratta di disuguaglianze digitali che si intersecano con la struttura sociale esistente (e i relativi elementi di disuguaglianza socioeconomica), rendendo più profondi i divari, e non allargandoli, come dicevamo all'inizio.

In altre parole, la tecnologia non si sta dimostrando una soluzione (maggiore connettività, maggiore digitalizzazione del Paese) ma, al contrario, uno strumento di esclusione sociale che va a definire cittadini di serie A e di serie B. Senza le competenze d'uso, la tecnologia non «aiuta» a ridurre i divari digitali, stratificati su altri divari: sociali, economici e territoriali. Offrire accesso senza far capire come la tecnologia possa aiutare nella vita quotidiana, come i cittadini, le imprese e le istituzioni la possano utilizzare per migliorare comportamenti abitudinari. Oggi si parla molto di trasformazione digitale. È una sfida che non si può rimandare a domani e che richiede l'aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche, dei processi economici e amministrativi. Allo stesso tempo, la trasformazione digitale non può prescindere da un'educazione al digitale diffusa con la formazione di competenze digitali adeguate. Oltre a ridurre la profondità dei divari digitali, ciò potrebbe avere altri risvolti positivi. L'analfabetismo funzionale che riguarda percentuali crescenti della popolazione adulta italiana potrebbe trarre beneficio da competenze digitali pensate per specifici gruppi sociali che hanno bisogno di aggiornare il proprio bagaglio di conoscenze.

In questo senso, come non accogliere con favore iniziative quali la Strategia nazionale per le competenze digitali, elaborata all'interno dell'iniziativa «Repubblica digitale» sotto la direzione del Dipartimento per la trasformazione digitale che ha prodotto nell'estate del 2021 un primo rapporto di monitoraggio dell'esistente? Si definiscono stakeholder e beneficiari accanto a 111 azioni concrete per centrare gli obiettivi. Ma si deve poi passare concretamente all'azione. Nonostante un Piano di formazione digitale rappresenti uno dei perni della tanto decantata trasformazione digitale, è quello che ha bisogno di più cura, dedizione e pazienza per la sua complessità e articolazione. E non possiamo permetterci che un'altra «emergenza» (sanitaria, economica o energetica) distolga la necessaria attenzione dal capitale umano alla base di un vero avanzamento digitale. In altre parole, ci vogliono guidatori esperti per le autostrade dell'informazione che ci traghetteranno nei prossimi decenni.

LAURA SARTORI è professoressa associata di Sociologia generale nel Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Le sue ricerche guardano alle implicazioni sociali e politiche della tecnologia e si concentrano sulle forme di disuguaglianza e sui processi di innovazione. Con il Mulino ha pubblicato *La società dell'informazione* (2012) e *Il divario digitale. Internet e le nuove disuguaglianze sociali* (2006).

POLITICHE
PER LA CASA
E DISEGUAGLIANZE
ABITATIVE

SONIA
PAONE

LE MISURE QUARANTENARIE ADOTTATE PER CONTENERE LA DIFFUSIONE del contagio da Covid-19 e in generale tutta l'esperienza della pandemia hanno profondamente interrogato la dimensione dell'abitare.

Nella primissima fase dell'avanzare della malattia, quando il virus si è propagato più velocemente nei grandi agglomerati urbani e nelle zone maggiormente urbanizzate, molto si è discusso della conformazione e dell'organizzazione della città e dei suoi spazi. Si è provato a immaginare una città post-pandemica riportando al centro dell'attenzione i grandi temi della salute pubblica, del rapporto fra medicina e territorio, dell'accesso ai servizi, della qualità degli spazi di vita privati e collettivi. Sono state fatte anche una serie di considerazioni sulle disuguaglianze sociali e spaziali, visto che i primi dati sulla diffusione del virus mettevano in evidenza una maggiore incidenza della malattia nelle zone delle città in cui vivevano le fasce più povere della popolazione (a Roma, ad esempio, nelle zone popolari del quadrante Est della città). Emergeva poi una preoccupazione per una ulteriore precarizzazione dei percorsi di vita nelle tante enclaves di disuguaglianza presenti nelle grandi città, nelle quali la pandemia rischiava di aumentare i disagi già esistenti.

A questo interessante dibattito si sono successivamente affiancati discorsi di carattere anti-urbano che insistevano invece sulla necessità/opportunità di lasciare la città inseguendo un neo-idillio rurale trainato dalla retorica della riscoperta dei borghi. L'ipotesi della fuga dalla *città ammorbata* ha spostato l'attenzione da alcuni temi cruciali che la pandemia aveva disvelato: la crisi della dimensione pubblica della città, la necessità di robuste politiche di intervento per migliorare la qualità di vita di tutti e di tutte le parti della città, ma anche le grandi e importanti nuove sfide a cui i territori sono chiamati. Nel quadro di incertezza aperto dalla diffusione della pandemia, e in un contesto in cui molte sono le avvisaglie di possibili nuove crisi sanitarie e/o legate ai cambiamenti climatici, è necessario cominciare a ragionare anche sui correttivi da introdurre a livello di pianificazione, ad esempio, per affrontare emergenze e situazioni impreviste future, anche in un'ottica di *preparedness*.

Al di là del dibattito sull'organizzazione della città pandemica e post-pandemica che, come abbiamo sottolineato, ha oscillato fra posizioni

più progressiste e argomenti più conservatori ed elitari come quello del ritorno alla campagna, le misure restrittive della mobilità, il confinamento e l'isolamento hanno stravolto completamente l'atmosfera del tempo, del clima sociale e delle relazioni. E, azzerando il fuori, hanno dato centralità a una dimensione spesso trascurata, ossia il dentro: la casa. La casa, durante la pandemia, è diventata una sintesi fra dentro e fuori, un insieme di luoghi in cui necessariamente si sono dovuti incastrare spazi e bisogni nuovi da aggiungere a ciò che già esisteva. È stata investita cioè da tutta una serie di processi sociali e in questo suo «farsi mondo» sono emersi profondi divari: diseguaglianze di reddito, territoriali, di accessibilità a servizi e spazi collettivi.

Durante la pandemia, la casa è diventata una sintesi fra dentro e fuori, un insieme di luoghi in cui necessariamente si sono dovuti incastrare spazi e bisogni nuovi

Ci sono case che è stato semplice riadattare alle esigenze di confinamento e di distanziamento, pronte ad accogliere la vita esterna riconfigurandone gli spazi interni e ad aprirsi al mondo grazie alla connettività. Case troppo piccole e sconnesse in cui non è stato possibile il distanziamento, ma nemmeno seguire le lezioni a distanza. Case grandi che comunque sono state abbandonate per raggiungerne altre in luoghi considerati più sicuri, e case piccole che si è stati costretti a lasciare per continuare a lavorare, visto che non tutti i lavori si possono fare a distanza e spesso non si possono fare a distanza i lavori più precari. Case vicine a tutto e case inserite in zone in cui ci sono solo case.

Il confinamento nello spazio domestico ha messo in luce quello che tanta letteratura e molte ricerche negli ultimi anni hanno provato a far emergere nel dibattito pubblico: la «questione abitativa». Questa espressione fa riferimento a una molteplicità di istanze e bisogni che si articolano attorno alla abitazione. E che riguardano *in primis* l'adeguatezza dell'alloggio, vale a dire le sue condizioni strutturali e materiali, la sua sostenibilità economica, ma anche la qualità del contesto territoriale in cui l'alloggio è inserito. Nello stesso tempo, quando si parla di questione abitativa, si intende sottolineare il disagio vissuto da tutti quei soggetti che non trovano risposte in termini di sostegno all'accesso all'abitazione.

Nell'ultimo decennio, la questione abitativa è riemersa non solo in Italia e si è acuita dopo la crisi economica e finanziaria del 2008. Le profonde trasformazioni demografiche e delle strutture familiari, lo sfaldamento di reti di solidarietà e la ristrutturazione dei sistemi produttivi - che ha determinato una generale precarizzazione dei percorsi di vita - hanno reso la domanda di case più articolata rispetto al passato. Nello stesso tempo l'adozione di politiche di

imprenditorialismo urbano, introdotte a partire dagli anni Ottanta, ha comportato una progressiva contrazione dell'intervento pubblico nel governo della città, che si è tradotto in un indebolimento della sicurezza dei diritti, compreso quello alla casa. E così l'emergere di bisogni nuovi, come politiche abitative destinate agli immigrati, non ha trovato risposte adeguate.

L'accesso alla casa, ambito cruciale per l'inclusione e l'integrazione sociale, è stato per lo più lasciato alle regole del mercato. Di conseguenza, gli immigrati, anche quando non sono poveri, sono molto spesso mal alloggiati, vivono in case sovraffollate o in coabitazione, in condizioni peggiori (pur essendo spesso più costose) di quelle accessibili alla popolazione locale con uguali fasce di reddito. Un nodo importante della questione abitativa è quindi legato allo stato di salute delle politiche pubbliche dell'abitare. Nel nostro Paese, la casa popolare ha una lunga storia: gli interventi per garantire l'accesso a un alloggio dignitoso si legano allo sviluppo economico del Dopoguerra e a quello della pianificazione urbanistica tradizionale.

Un nodo importante della questione abitativa è legato allo stato di salute delle politiche pubbliche dell'abitare

Il ciclo di espansione di interventi residenziali pubblici inizia con il piano Fanfani del 1949 e si conclude con un piano decennale del 1978 per l'edilizia residenziale, che si poneva l'ambizioso obiettivo di garantire la costruzione di 400 mila nuovi alloggi. A partire da allora, si è avuto un affievolimento dell'interesse per la casa pubblica: la legge 560 del 1993, che ha introdotto la possibilità di vendere gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, grazie alla quale si è perso il 22% del patrimonio residenziale pubblico, e la legge Bassanini del 1998, che ha trasferito le competenze in materia dallo Stato alle regioni, sono i principali provvedimenti legislativi che accompagnano il progressivo ritiro dello Stato dalle politiche abitative. Nella generale contrazione di interventi pubblici su scala urbana che ha caratterizzato gli anni Duemila, dobbiamo segnalare alcuni strumenti che sono stati comunque implementati, provando a innovare le tradizionali politiche di pianificazione e programmazione.

Nel 2008 viene varato il Piano casa, che assieme a quello del 2014 dà il via alla sperimentazione di un modello di *housing* sociale. Si tratta di una tipologia di intervento che intende garantire una locazione sostenibile a categorie di soggetti il cui reddito non permette l'acquisto di una casa di proprietà, ma che è comunque troppo elevato per l'accesso all'edilizia popolare. Dal punto di vista della programmazione finanziaria, l'*housing* sociale prevede la creazione di partenariati pubblico-privati.

Sulla scorta di esperienze in altre nazioni come la Francia e la Germania, dopo una prima sperimentazione sul finire degli anni Novanta, nel 2001 e nel 2002 sono state stanziare risorse finanziarie per l'attuazione dei cosiddetti «contratti di quartiere». In questo caso, si tratta di interventi di riqualificazione urbana per favorire l'integrazione abitativa e sociale nei quartieri di edilizia popolare. Questa tipologia di strumento ha il pregio di ripensare la questione dell'alloggio in un'ottica più complessiva, che contempla anche la qualità sociale e relazionale degli spazi in cui l'alloggio stesso è inserito. Nel ciclo di espansione dei programmi di edilizia residenziale e in un contesto di pressante richiesta di alloggi nuovi, la scala dei piani urbanistici è divenuta sempre meno il quartiere e sempre più la singola area fabbricabile, per cui la quantità ha spesso sostituito la qualità.

L'obiettivo dei piani di edilizia pubblica era offrire alloggi che rispettassero gli standard minimi senza preoccuparsi di predisporre l'espansione dei servizi e degli spazi pubblici. Per cui spesso i quartieri di edilizia popolare hanno un'alta densità abitativa, ma sono poveri dal punto di vista delle valenze collettive dello spazio. I contratti di quartiere hanno cercato di riportare l'attenzione alla scala della porzione cittadina, prevedendo non solo la costruzione di nuovi alloggi e la ristrutturazione di quelli esistenti, ma anche la riqualificazione degli spazi pubblici e la creazione di servizi integrati, coinvolgendo nella progettazione anche i residenti.

**Contratti di quartiere e *housing* sociale rappresentano
interventi innovativi, ma restano residuali a fronte di una
domanda crescente e della complessità dei bisogni
che ruotano attorno all'abitare**

L'esperienza dei contratti di quartiere e l'*housing* sociale hanno rappresentato e rappresentano sicuramente un terreno di sperimentazione importante per pratiche di innovazione e di attivazione di attori e territori, ma si tratta di interventi comunque residuali a fronte di una crescente domanda e della complessità dei bisogni che ruotano attorno all'abitare.

Alcuni dati (ad esempio quelli contenuti nel documento *Rilanciare le politiche pubbliche per l'abitare* dell'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana e nel dossier *Casa bene comune. Il diritto all'abitare nel contesto europeo* di Caritas italiana) possono essere utili per comprendere i contorni del problema casa: ad oggi sono gestiti nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica più di 800 mila alloggi, che però costituiscono solo il 4% del patrimonio abitativo nazionale. Lo stock abitativo pubblico italiano

è molto al di sotto delle percentuali europee: in Francia la percentuale di patrimonio abitativo pubblico è del 16%, nel Regno Unito del 17,6% e in Paesi come l'Olanda o l'Austria supera il 20%. Con gli alloggi attualmente disponibili, nel nostro Paese si arriva a soddisfare solo tra il 3 e il 5% delle domande, e presso i comuni e gli Istituti autonomi case popolari sono circa 650 mila le domande in attesa.

Di tutto il patrimonio utilizzabile è regolarmente assegnato l'86%: una quota significativa, dunque, è sfitta o occupata abusivamente. Metà degli alloggi richiederebbe interventi di riqualificazione, vista la carenza di manutenzione e il degrado degli edifici, costruiti con materiali scadenti. Il patrimonio è inoltre obsoleto perché gli alloggi sono stati costruiti attorno alle esigenze di una tipologia di famiglia, quella di medie dimensioni, che poco rispecchia la nuova articolazione dei nuclei familiari. Nello stesso tempo, sono 1,2 milioni i nuclei familiari in affitto - al di fuori della edilizia residenziale pubblica - in condizione di disagio economico acuto, e dei 4,3 milioni di famiglie in locazione quasi 3 pagano un canone superiore al 30% delle loro entrate. Al disagio abitativo si aggiunge poi una serie di situazioni di indegnità ed estrema deprivazione spaziale, che disegnano una drammatica geografia delle diseguaglianze spaziali.

Lo slogan «Io resto a casa», che ha accompagnato le misure di confinamento, ha così assunto un senso tragico, e non solo perché nel nostro Paese si calcola che 50 mila siano i senza tetto. Consideriamo il carcere, ad esempio. Alla proclamazione dello stato di emergenza sanitaria nazionale del 31 gennaio del 2020 erano presenti nelle carceri 10.279 detenuti in più rispetto alla capienza regolamentare. Questo solo dato è indicativo dell'impossibilità di rispettare le misure di distanziamento, ma anche delle difficoltà della quotidianità carceraria. L'indegnità degli spazi carcerari non si esaurisce, tuttavia, nella mera questione della capienza. Sul territorio italiano convivono infatti complessi carcerari costruiti in epoche differenti, frutto di differenti filosofie della pena e che oggi risultano obsoleti rispetto ai principi di umanizzazione e risocializzazione che si vorrebbe perseguire. Basti pensare che quasi il 20% delle strutture penitenziarie italiane è stato edificato prima del Novecento.

L'obsolescenza del patrimonio penitenziario, cartina di tornasole della rimozione collettiva dei problemi della popolazione carceraria, provoca una carenza cronica e strutturale di spazi. In carcere manca tutto: spazi per il lavoro, per la scuola, per il tempo da trascorrere fuori dalle celle, per la socialità. Se a questo si aggiungono la fatiscenza e il degrado che derivano dal pessimo stato di conservazione delle strutture e dalla mancanza di manutenzione, è chiaro quanto la deprivazione spaziale diventi una pena che si aggiunge alla pena.

Ugualmente, l'accoglienza dei migranti ci restituisce un quadro desolante. In Italia i primi centri di accoglienza sono stati istituiti alla fine degli anni Novanta. Collocati in aree marginali e periferiche, in edifici abbandonati come ex ospedali, ex fabbriche e caserme, o composti da container e roulotte poggiati su aree ferroviarie e aeroportuali dismesse, si caratterizzavano per un estremo denudamento materiale e relazionale. Da allora non molto è cambiato: la persistenza di una logica emergenziale nella gestione dei flussi e la narrazione politico-mediatica delle migrazioni come minaccia hanno ostacolato la diffusione di una reale presa in carico a livello dei territori dell'accoglienza dei migranti. E tutto ciò ha impedito la promozione di una cultura dell'ospitalità che passasse attraverso la dignità dello spazio.

La persistenza di logiche emergenziali nella gestione dei flussi ha fatto sì che non si sviluppasse una cultura dell'ospitalità che promuove la dignità dello spazio

La debolezza strutturale del sistema di accoglienza crea ulteriori disagi. Migliaia di richiedenti asilo e rifugiati, nonostante siano regolarmente presenti sul territorio, rimangono fuori dai canali dell'accoglienza e sono perciò costretti a vivere in condizioni di estrema marginalità, occupando spazi abbandonati, accampandosi in interstizi e spazi vuoti. Compaiono così insediamenti informali, in cui richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale si ritrovano in situazioni di estrema marginalità, senza possibilità di accesso ai servizi sociosanitari territoriali e ai beni elementari come acqua, elettricità e cibo. Medici senza frontiere nel 2016 nel rapporto *Fuori Campo* ha pubblicato la prima mappatura di questi insediamenti, identificandone 50 in tutto il territorio nazionale, presenti in aree sia urbane sia rurali, in cui dimorano 10 mila persone.

Rispetto a questo quadro composito, di cui abbiamo provato a delineare i contorni, molti hanno guardato al Pnrr come a un'importante occasione per ridare centralità alla questione dell'abitare. Secondo quanto previsto dal documento, saranno stanziati fondi per la riqualificazione del patrimonio dell'edilizia residenziale, per la promozione di programmi di *housing first* destinati ai senza dimora, per soluzioni alloggiative per i lavoratori stranieri impegnati in agricoltura e anche per risanare, ristrutturare e adeguare il patrimonio carcerario. Così come sono previste misure per la riqualificazione e rigenerazione urbana.

Tuttavia, come evidenziato dalla Caritas e dall'Osservatorio sulle politiche pubbliche dell'abitare promosso di recente dal Forum «Diseguaglianza

e diversità», il Pnrr non offre una visione olistica della questione dell'abitare. Sostanzialmente permane una frammentarietà degli interventi, una mancanza di una ricomposizione unitaria delle diverse misure, per cui sono più gli elementi di continuità con le tendenze degli ultimi anni che quelli di rottura. Non procrastinabile è però il rilancio di un'adeguata politica pubblica dell'abitare, evidenziando anche le distorsioni strutturali che caratterizzano la questione casa nel nostro Paese. Prima fra tutte, il mito della casa di proprietà.

Dal Secondo dopoguerra forte è stato infatti l'investimento sull'accesso alla casa di proprietà, incentivato da importanti provvedimenti fiscali e ingenti programmi di edilizia agevolata. Oggi il 75% delle famiglie italiane vive in case di proprietà. Ma la retorica del godimento del titolo di proprietà come fonte di stabilità e di benessere si scontra con una realtà molto più complessa. L'incentivazione all'acquisto della proprietà della casa non considera la casa come bene sociale: è parte di quella che il sociologo francese Henri Lefebvre definiva l'«urbanistica dei promotori di vendita». Il sogno di una casa di proprietà è stato venduto costruendo nuove case spesso mono o bifamiliari, in zone lontane dalle aree centrali della città. Si sono così moltiplicati nuclei a bassa densità abitativa ma sottodotati in termini di servizi e che comunque hanno continuato a gravitare attorno alla città. A partire da un movimento centrifugo, pezzi di funzioni urbane si sono moltiplicati attorno ai tessuti urbani consolidati, comportando un enorme consumo di suolo e incidendo anche sulla qualità della vita dei residenti (basti pensare all'aumento del pendolarismo).

I divari nell'abitare vanno letti tenendo conto dello schiacciamento delle politiche abitative su politiche di sostegno al comparto edilizio

I divari nell'abitare vanno perciò letti tenendo conto dello schiacciamento delle politiche abitative su politiche di sostegno al comparto edilizio, i cui effetti «disurbanizzanti», sempre per dirla con Lefebvre, non sempre sono sufficientemente tematizzati. L'equazione casa di proprietà = benessere è poi messa in crisi dalla distribuzione del valore immobiliare. A causa di tutta una serie di fattori legati alle dinamiche di espansione e trasformazione delle città e dei territori, il valore immobiliare è profondamente diseguale, oltre a essere sempre più concentrato. Ci sono proprietari, dunque, che possiedono alloggi di pregio e in contesti in cui il valore immobiliare cresce e proprietari con alloggi di scarso valore, posizionati in zone poco appetibili, da cui difficilmente è possibile trarre profitto, o anche solo impedirne la svalutazione.

Nell'*Età dell'incertezza*, l'economista John Kenneth Galbraith ricordava come i ricchi fossero la classe sociale più in vista ma meno studiata, e che se era facile e possibile «visitare le famiglie negli *slums* di Londra per verificare in quanti dormivano in una stanza, [n]essun maggiordomo di Mayfair, o altro quartiere signorile di Londra, avrebbe mai aperto la porta a un ricercatore che voleva conoscere come usavano dormire insieme i ricchi della casa». E così, anche oggi, molto sappiamo delle case dei poveri, ma oltre a seguire l'andamento dei prezzi degli immobili nelle zone di pregio delle grandi città (a Milano centro a luglio del 2022 per gli immobili residenziali in vendita sono stati chiesti quasi 10 mila euro al metro quadro!), poco possiamo dire di quelle dei ricchi. Sarebbe invece estremamente importante approfondire i meccanismi di produzione e perpetuazione della diseguaglianza urbana ai vertici della società, per ripensare in termini di giustizia e di diritti non solo l'abitare ma tutta la città.

SONIA PAONE è professoressa associata di Sociologia dell'ambiente e del territorio all'Università di Pisa. Nelle sue ricerche si è occupata di marginalità urbana, migrazioni, sicurezza urbana e dei rapporti fra carcere e città. Fra i suoi lavori: *Governare l'ingovernabile. Politiche degli slum nel XXI secolo* (con A. Petrillo e F. Chiodelli, Ets, 2018) e *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio* (F. Angeli, 2008).

LA POVERTÀ ENERGETICA IN ITALIA

RAFFAELE MINIACI
E PAOLA VALBONESI

DA TEMPO MOLTE RICERCHE CI HANNO INDICATO I RISCHI CONCRETI che l'impatto antropico sul pianeta porta con sé, invitandoci a intervenire con urgenza per avviare una transizione ecologica. Solo per citare i dati più macroscopici, sappiamo che la temperatura globale si attesta già oggi su valori di oltre 1°C superiori alla media dell'era preindustriale. Le previsioni sull'andamento futuro, come indica anche il recente Rapporto dell'Ipcc (il gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico nato nel 1988 in seno alle Nazioni Unite), indicano che ci stiamo avviando a superare la soglia di 1,5°C fissata nel 2015 dagli accordi definiti alla Conferenza di Parigi (Cop21). Inoltre, osserviamo quotidianamente come il cambiamento climatico sia accompagnato dall'aumento dei prezzi dell'energia, frutto sia di fattori congiunturali (ripresa post-pandemica della domanda, scarso livello di stoccaggio di gas, conflitto e sanzioni internazionali), sia di fattori strutturali (il passaggio dal carbone al gas in Asia, l'aumento dei prezzi delle emissioni nell'Eu Emissions trading system, la riduzione degli investimenti nel settore degli idrocarburi).

L'accelerazione del cambiamento climatico e l'aumento del costo dell'energia fanno temere che la transizione verso un sistema energetico a zero emissioni nette risulti ancora più costosa del previsto, con conseguenze distributive particolarmente negative per le famiglie vulnerabili, oltre che per le imprese più piccole.

L'umanità ha già sperimentato transizioni energetiche: basti ricordare quella dal legno al carbone a metà del XIX secolo, quella che ci ha portato alla civiltà del petrolio e, più recentemente, la transizione che ci ha illusi che la soluzione dei nostri bisogni energetici potesse venire dallo sfruttamento del gas naturale. Tuttavia, oggi sappiamo che una vera transizione ecologica richiederebbe l'abbandono dei combustibili fossili a vantaggio di fonti non fossili rinnovabili, come il solare e l'eolico. Fonti che, a ben vedere, nel 2021 rappresentavano ancora meno del 6% dell'offerta globale. Se le transizioni passate hanno occupato decenni, per la transizione ecologica non abbiamo più tempo: la decarbonizzazione deve giungere a zero emissioni nette di gas serra entro il 2050. Secondo l'Iea (l'Agenzia internazionale dell'energia voluta dall'Ocse), questa transizione richiederà un raddoppio degli attuali investimenti in energie pulite, fino a 5.000 miliardi all'anno, di cui circa il 20%

nelle economie emergenti e nei Paesi in via di sviluppo. Risorse che solo in una parte minore possono essere messe a disposizione dal settore pubblico.

L'accelerazione del cambiamento climatico e l'aumento del costo dell'energia fanno temere che la transizione verso un sistema energetico a zero emissioni nette risulti più costosa del previsto

Le politiche basate sul *carbon pricing*, come la *carbon tax* e i permessi di emissione, sono considerate strumenti efficaci per affrontare il cambiamento climatico. Ciò nonostante, la Banca mondiale ha calcolato che nel 2021 solo un quinto delle emissioni di gas serra mondiali erano coperte da schemi di *carbon pricing*. Tenendo conto dei sussidi ai combustibili fossili, il prezzo implicito del carbonio risulta negativo in molti Paesi.

È chiaro che per affrontare le sfide della transizione, i sussidi ai combustibili fossili devono essere rimossi, le politiche di *carbon pricing* devono avere un'applicazione più estesa e il prezzo del carbonio deve aumentare. Di conseguenza, le imprese che emettono quantità significative di gas serra dovranno cambiare profondamente tecnologie e modello di business, con il rischio che ciò possa portarle in molti casi al fallimento. Trattandosi di imprese attive tipicamente in settori *capital intensive*, il numero di persone che perderanno il lavoro a causa delle innovazioni sarà relativamente piccolo, ma tale da costituire un'importante *constituency* che può minare la fattibilità politica della transizione. In effetti, mettere al centro dell'attenzione i territori più direttamente coinvolti dalle politiche climatiche (ad esempio, le regioni carbonifere) è la logica alla base di recenti iniziative politiche, come il *Just transition mechanism* e il *Social climate fund* in Europa o il *Just transition advisory body* in Canada.

Meno attenzione ha ottenuto fino a oggi l'effetto della transizione energetica sui bilanci delle famiglie. La spesa per i prodotti energetici pesa relativamente di più sui bilanci delle famiglie più povere che su quelli delle famiglie con maggior reddito: per questo, senza adeguati meccanismi di redistribuzione dei proventi del *carbon pricing*, questi schemi tendono a essere regressivi, ovvero comportano costi inferiori per la popolazione con maggiori risorse economiche. Anche per tale ragione, il ricorso a questo tipo di politiche può incontrare rilevanti ostacoli di natura sociale.

Secondo le analisi di Eurobarometro, è vero che la maggioranza dei cittadini europei si dice convinta della necessità di ridurre le emissioni di gas serra ma, quando le politiche climatiche sono attuate, le proteste non mancano: nel 2018 il movimento dei *gilet jaunes* francesi nacque come reazione a un

aumento della tassazione sui carburanti per i trasporti, percepita come iniqua perché colpiva soprattutto le famiglie con difficoltà a modificare le abitudini di consumo. Da esperienze in altri Paesi, sappiamo che la sfiducia nei governi porta a non internalizzare i benefici della *carbon tax*, anche quando i proventi della tassazione sono redistribuiti agli stessi cittadini. Ne viene che la praticabilità politica delle strategie di decarbonizzazione passi dal considerare attentamente i relativi impatti distributivi - e dal disegnare compensazioni e sostegno per i soggetti vulnerabili: il successo di una strategia di decarbonizzazione si basa *in primis* sul raggiungimento di un consenso sufficientemente esteso. A questo fine è però necessario identificare quali famiglie rischiano di non poter far fronte adeguatamente ai propri bisogni energetici e per quale motivo. In altre parole, è necessario proporre una misura di povertà energetica e mettere a fuoco le cause fondamentali del problema.

Proveremo qui a illustrare le principali cause e gli approcci alla misurazione della povertà energetica nei Paesi ad alto reddito, e proponiamo le stime dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe) per l'Italia.

La praticabilità politica delle strategie di decarbonizzazione deve passare dal considerare attentamente i relativi impatti distributivi e dal disegnare compensazioni e sostegno per i soggetti vulnerabili

Nei Paesi ad alto reddito si dà generalmente per scontato che i servizi energetici debbano essere accessibili a tutta la popolazione. È raro però che si arrivi a definire che cosa questo significhi in pratica e di conseguenza come l'accessibilità di tali servizi debba essere misurata. Negli Stati Uniti risulta assente una strategia federale che comprenda definizioni, obiettivi di riduzione e valutazione periodica della povertà energetica. Anche in Europa solo alcuni Stati hanno una definizione ufficiale di povertà energetica (Regno Unito, Francia, Irlanda, Slovacchia).

Laddove presente, la misurazione della povertà energetica si basa prevalentemente sul concetto di *affordability* dei servizi energetici: in generale, una famiglia è considerata in povertà energetica se non ha la possibilità di acquistare la quantità necessaria di energia (o il livello di servizio adeguato) senza incorrere in eccessive difficoltà finanziarie. Gli studi si sono focalizzati prevalentemente sull'uso domestico dell'energia, legato ai servizi abitativi, individuando tre cause principali del problema: a) il basso reddito familiare; b) le inadeguate condizioni abitative e l'inefficienza dei sistemi di riscaldamento, di raffrescamento e degli elettrodomestici; c) i prezzi elevati dell'energia. Proviamo a vedere queste cause una a una.

Il basso reddito familiare. Già trent'anni or sono, Brenda Boardman ha definito per la prima volta le famiglie in *fuel poverty* come quelle la cui spesa per i servizi energetici necessari superava il 10% del loro reddito (v. *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, 1991). La soglia del 10% corrispondeva all'incidenza della spesa per combustibile del 30% più povero delle famiglie britanniche nel 1989 e d'allora è stata presa come soglia convenzionale oltre cui la spesa è considerata «sproporzionata». Data questa definizione, non sorprende che molti studi mostrino che la *fuel poverty* colpisca prevalentemente coloro che hanno un basso reddito o un'alta spesa per i servizi energetici essenziali, o entrambi. Allo stesso tempo, molte famiglie a basso reddito che rinunciano a riscaldare adeguatamente le loro case non vengono conteggiate come *fuel poor*, mentre alcune famiglie considerate *fuel poor* non hanno un basso reddito. Nel primo caso la misura non intercetta famiglie che non sono in grado di soddisfare bisogni primari, nel secondo considera come vulnerabili famiglie che hanno risorse sufficienti a soddisfare tali bisogni.

L'assenza di risparmi riduce la possibilità di apportare migliorie all'abitazione, contribuendo alla persistenza della condizione di povertà energetica. Così come il fatto che - senza correttivi - gli incentivi all'efficientamento energetico degli immobili non sono allineati tra proprietari (che ne sopportano i costi) e affittuari (che ne godono i benefici).

L'efficienza energetica delle abitazioni. Alcune caratteristiche delle abitazioni e l'assenza di connessione alla rete di distribuzione delle fonti energetiche più moderne sono spesso associate alla povertà energetica. Per esempio, in Italia il rischio di povertà energetica diminuisce quando il riscaldamento sfrutta il gas metano e/o quando l'abitazione è dotata di fonti di energia rinnovabile, mentre aumenta con l'inefficienza energetica e la dimensione dell'abitazione. Dato che sia le necessità di riscaldamento e raffrescamento, sia la qualità delle abitazioni, sia infine la capillarità delle reti di distribuzione nonché la capacità di spesa delle famiglie variano notevolmente tra territori, la distribuzione spaziale della povertà energetica è un fattore chiave del fenomeno.

Le azioni volte a incentivare gli investimenti in efficienza energetica, il passaggio a fonti energetiche più eco sostenibili, da un lato, e quelle volte a migliorare la consapevolezza dei consumatori circa le opportunità offerte da mercati *retail* sempre più competitivi, dall'altro, dovrebbero tenere in considerazione le specificità delle differenti tipologie abitative (mono o plurifamiliari, ad esempio) e il fatto che per sfruttare appieno i vantaggi delle nuove tecnologie è spesso necessario un mutamento dei comportamenti: le innovazioni devono essere adeguate, economicamente accessibili, affidabili ed effettivamente utilizzabili da parte delle famiglie.

Veniamo infine al costo dell'energia. Le spese energetiche pesano sui bilanci delle famiglie a basso reddito in maniera maggiore di quanto incidano sui bilanci delle famiglie benestanti, sebbene queste ultime consumino di norma più delle prime. Chi ha risorse limitate ha inoltre scarsa possibilità di ridurre ulteriormente i propri consumi o di adottare nuove tecnologie più efficienti. Ne deriva quindi che le famiglie a minor reddito soffrono maggiormente dei rialzi dei prezzi energetici. Nella congiuntura attuale, le autorità nazionali e sovranazionali tendono ad adottare massimali dei prezzi per proteggere i clienti (siano essi famiglie o imprese), ma il persistere delle tensioni sui mercati energetici mette a rischio la sostenibilità di una simile strategia nel medio-lungo periodo. L'improvvisa crisi nelle relazioni con la Russia, e i problemi relativi all'approvvigionamento di fonti energetiche provenienti da quel Paese, ha messo in evidenza la fragilità dell'intero sistema, di cui rischiano di pagare le conseguenze innanzitutto le fette più povere della popolazione.

Le politiche di contrasto dovrebbero considerare che i bisogni essenziali dipendono dallo stato di salute e dall'età delle persone e che il mancato soddisfacimento di tali bisogni può avere effetti rilevanti sulla salute

Le evidenze empiriche mostrano che anche altri fattori possono giocare un ruolo importante nella determinazione del rischio di povertà energetica. È un dato di fatto, ad esempio, che tra le famiglie in povertà energetica siano sovra-rappresentate quelle con un componente disabile. Ciò perché spesso la disabilità è associata sia a una minore partecipazione al mercato del lavoro, sia a maggiori necessità di consumi energetici. Più in generale, l'analisi del fenomeno e le politiche di contrasto dovrebbero considerare che i bisogni essenziali dipendono dallo stato di salute e dall'età delle persone e che il mancato soddisfacimento di tali bisogni (*in primis* l'assenza di comfort termico invernale ed estivo) può avere effetti rilevanti sulla salute di ampie fasce della popolazione.

L'impennata dei prezzi dei beni e servizi energetici degli ultimi trimestri (+116% per elettricità, +84% per gas naturale nel terzo trimestre 2022 rispetto a fine 2020, per utente domestico tipo servito in maggior tutela: dati aggiornati sul sito dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente - Arera -, cui sono demandate le attività di regolazione e controllo nei settori dell'energia elettrica, del gas naturale, dei servizi idrici e dei rifiuti) ha posto la povertà energetica, un tema precedentemente relegato al dibattito tra addetti ai lavori e spesso trascurato dalle istituzioni, all'attenzione dei media e del pubblico.

In Italia non esiste una misura ufficiale della povertà energetica, tuttavia nella Strategia energetica nazionale 2017 il governo italiano si riferisce alla

povertà energetica come quella «difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un valore normale». La decisione su *come misurare* la povertà energetica è controversa, poiché indicatori diversi presentano «fotografie» diverse e, conseguentemente, possono suggerire politiche differenti.

A fronte di un generale consenso sulla natura multidimensionale del fenomeno mancano una definizione ufficiale condivisa e dati adeguati a rappresentare questa complessità, il che rende difficile l'analisi comparata a livello europeo. Iniziative come l'Eu Energy poverty observatory e il suo successore, l'Energy poverty advisory hub, non possono infatti sostituirsi all'inerzia della Commissione europea, di Eurostat e degli Stati membri che, a distanza di parecchi anni dall'avvio di un monitoraggio ufficiale del fenomeno, non hanno ancora concordato un approccio unitario alla misurazione del problema.

In assenza di un'azione istituzionale, nel 2019 un gruppo di ricercatori ed esperti ha creato l'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe) presso il Centro di ricerca Giorgio Levi-Cases dell'Università di Padova, un network informale che si propone di fare ricerca, informazione e divulgazione sul tema. L'Osservatorio fornisce una stima della povertà energetica per l'Italia sulla base dell'indicatore proposto da I. Faiella e L. Lavecchia (*Energy Poverty in Italy*, «Politica economica», n. 1/2015) e adottato dal governo italiano nella Strategia energetica nazionale del 2017 e nel Piano nazionale integrato clima energia (Pniec) del 2019.

L'indicatore proposto segue la logica «Low income high cost» (Lihc) suggerita da John Hills nel 2012 per il Regno Unito: una famiglia è considerata in povertà energetica se la sua spesa totale, al netto della spesa energetica, è inferiore alla soglia di povertà relativa definita da Istat («Low income») e simultaneamente la sua spesa energetica equivalente è superiore al doppio della spesa media («High Cost»). Oltre a queste famiglie, per tener conto di coloro che non potendosi permettere di riscaldare l'abitazione spengono il calorifero, vengono considerate in povertà energetica anche le famiglie con spesa totale equivalente inferiore alla mediana e spesa per riscaldamento nulla.

La misura sfrutta i microdati dell'Indagine sulla spesa delle famiglie prodotta dall'Istat che permettono di ricostruire l'indicatore a partire dal 1997 fino al 2020 (al momento di scrivere, gli ultimi dati rilasciati al pubblico sono dell'ottobre 2021). Dall'inizio della serie, la percentuale di famiglie italiane considerate in povertà energetica non ha subito ampie variazioni, oscillando approssimativamente tra il 7,3% del 2014 e l'8,8% del 2018. Nel 2020 la povertà energetica si è ridotta di circa 0,5 punti percentuali rispetto al 2019, portandosi all'8,0%, collocandosi sul valore medio degli ultimi vent'anni. In termini assoluti, nel 2020 la

povertà energetica ha riguardato 2,1 milioni di famiglie, circa 125 mila in meno rispetto al 2019. Tale riduzione è da attribuirsi alla concomitante riduzione dei prezzi finali di gas ed elettricità (-5% circa per entrambi i vettori energetici rispetto al 2019) e dei consumi domestici di energia (-1,8%), in particolare di gas metano.

A livello territoriale esistono marcate differenze: sia nel Centro sia nel Nord Italia, nel 2020, poco più del 5% delle famiglie risultano in povertà energetica, la percentuale sale al 12% nelle regioni meridionali e raggiunge il 17% nelle Isole. La povertà energetica riguarda circa il 7% delle famiglie residenti nelle aree metropolitane e suburbane e i centri con più di 50.000 abitanti, contro il 9% dei centri più piccoli e periferici.

Sia nel Centro sia nel Nord Italia, nel 2020, poco più del 5% delle famiglie risultano in povertà energetica, la percentuale sale al 12% nelle regioni meridionali e raggiunge il 17% nelle Isole

Gli interventi di contrasto alla povertà energetica sono riconducibili a tre categorie, coerenti con le tre cause principali sopra illustrate, allo scopo di: 1) migliorare l'efficienza energetica delle abitazioni; 2) contenere i prezzi finali; 3) sostenere il reddito. In Italia esistono strumenti appartenenti a tutte e tre le categorie, in particolare: le detrazioni per la riqualificazione energetica delle abitazioni (ecobonus e superbonus); i bonus elettrico e gas, le riduzioni di accisa sull'energia elettrica e dei prezzi di gasolio e gpl per riscaldamento nelle zone montane, in Sardegna, e nelle isole minori, e tutti gli interventi di contenimento degli aumenti dei prezzi dovuti alla crisi ucraina; il reddito di cittadinanza e gli altri sostegni al reddito erogati a vario titolo.

L'efficacia di queste politiche è incerta. Nonostante le modifiche apportate, i vantaggi dell'ecobonus e del superbonus sono difficilmente accessibili alle famiglie in povertà energetica, a maggior ragione se si tratta di affittuari. Fino al 2020, poche famiglie in povertà energetica fruivano del bonus elettrico e del gas, e spesso questi bonus erano destinati a famiglie non in povertà energetica: il Rapporto annuale Oipe sullo stato della povertà energetica in Italia mostra che nel 2020 solo il 16% delle circa 1,6 milioni di famiglie che hanno beneficiato del bonus elettrico erano famiglie in povertà energetica e poco più in povertà assoluta; allo stesso tempo, circa un ottavo delle famiglie in povertà energetica (e il 14% di quelle in povertà assoluta) hanno beneficiato del bonus elettrico. Questo solleva dubbi sull'opportunità di basare l'erogazione dei bonus esclusivamente sull'Isee.

L'introduzione a partire da gennaio 2021 del cosiddetto «automatismo» (per cui viene erogato in automatico il bonus alle famiglie che soddisfa-

no i requisiti) e l'innalzamento (ripetuto) delle soglie Isee hanno certamente ampliato la platea dei beneficiari, ma non per questo hanno automaticamente migliorato la capacità del meccanismo di attribuire le risorse alle famiglie in povertà energetica. Analogamente, le ingenti risorse stanziare per attenuare l'impatto dell'attuale impennata dei prezzi energetici sui bilanci delle famiglie non sono state mirate specificatamente alle famiglie più vulnerabili.

La crescita esponenziale dei prezzi dell'energia, il conseguente riaccendersi dell'inflazione e la zoppicante ripresa post Covid-19 fanno presagire un inasprimento della povertà energetica

Il settimo dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile mira ad *assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni* anche aumentando il ricorso alle energie rinnovabili e migliorando l'efficienza energetica. Il raggiungimento di questi target è a rischio, anche in Italia. Fino al 2020 la percentuale di famiglie in povertà energetica è stata di circa l'8%, poco più di 2 milioni di famiglie. La crescita esponenziale dei prezzi dell'energia, il conseguente riaccendersi dell'inflazione e la zoppicante ripresa post Covid-19 fanno presagire un inasprimento della povertà energetica. Il suo contrasto richiede non solo interventi emergenziali (come i tetti ai prezzi e gli aumenti dei bonus alle famiglie), ma un approccio strutturale, perché strutturali sono i mutamenti in atto richiesti dal cambiamento climatico e dai nuovi scenari geopolitici. Per agire adeguatamente è necessario conoscere il problema: è quindi necessario uno sforzo per mettere a sistema i dati già disponibili e raccogliere in maniera organica quelli che mancano. Questi dati sono indispensabili per un disegno di azioni mirate di contrasto alla povertà energetica che integrino le politiche tariffarie, abitative, di efficientamento energetico e di decarbonizzazione, coniugando efficienza ed equità. Senza queste azioni esiste il rischio concreto che manchi il necessario consenso per portare a termine il processo di transizione energetica.

RAFFAELE MINIACI è professore ordinario di Economia politica dell'Università degli Studi di Brescia e membro del Comitato esecutivo dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe). È un economista empirico che usa microdati per studiare i comportamenti di famiglie e di imprese e la povertà energetica.

PAOLA VALBONESI è professoressa ordinaria di Economia politica al Dipartimento di Scienze economiche e aziendali dell'Università degli Studi di Padova, di cui è direttrice. Presiede l'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe). Gli autori ringraziano Ivan Faiella e Luciano Lavecchia per i commenti al lavoro qui pubblicato.

il Mulino esce quattro volte l'anno.

PREZZI 2022

Un fascicolo € 15,00

Un fascicolo in digitale € 9,99

Fascicoli delle annate arretrate € 19,00

ABBONAMENTO PRIVATI

4 fascicoli carta (digitale in omaggio)

Italia € 60,00

Esteri € 95,00

4 fascicoli solo digitale € 35,00

ABBONAMENTO ENTI

4 fascicoli carta (digitale* in omaggio)

Italia € 60,00

Esteri € 95,00

*accesso monoutente

Per abbonarsi o acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Società editrice il Mulino
Strada Maggiore 37
40125 Bologna
+39 051 256011
diffusione@mulino.it
www.mulino.it/edizioni/riviste

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

- versamento su conto corrente postale n.15932403
- bonifico bancario intestato a Società editrice il Mulino S.p.A.
Banca Popolare di Milano
IT 86 N 05034 02437 0000000 11429
BAPPIT21208
- carta di credito
(Visa/Mastercard o American Express)
- PayPal, UP Mobile, MasterPass
(modalità riservate al sito internet)

L'abbonamento individuale è a decorrenza libera: sarà possibile abbonarsi per una annata (4 numeri) a partire dal fascicolo in corso al momento della sottoscrizione. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati esclusivamente entro 30 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

VANTAGGI RISERVATI AGLI ABBONATI SUGLI ORDINI DIRETTI ALL'EDITORE

- sconto del 5% sui volumi pubblicati dalla Società editrice il Mulino
- sconto del 15% sui fascicoli
- sconto del 25% sui singoli articoli in pdf

La rivista è in vendita nelle principali librerie italiane e nelle maggiori edicole.

Distributore per la libreria:
Messaggerie Libri S.p.A.
Via Giuseppe Verdi 8
20090 Assago (MI)
+39 02 457741

Distributore per le edicole:
MEPE Distribuzione editoriale S.p.A.
Via Ettore Bugatti 15,
20142 Milano
+39 02 895921

Rivisteweb è la piattaforma italiana multieditore per le scienze umane e sociali che consente di accedere all'archivio elettronico delle riviste del Mulino. Gli enti (istituzioni, società o biblioteche) possono sottoscrivere un abbonamento integrato carta+online RWcampus, che dà diritto all'accesso a tutte le riviste per le quali si è sottoscritto un abbonamento (compresi gli archivi) da tutta la Rete da parte degli utenti autorizzati. Tutti possono acquistare online i singoli articoli a partire dal 1997. Le riviste editte dalla Società editrice il Mulino sono anche in www.mulino.it, da cui è possibile iscriversi alle mailing list tematiche per restare aggiornati sulle novità.

Poste Italiane S.p.A. - Spedizione in abbonamento postale D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, CN/BO

RIVISTA IL MULINO
BOLOGNA, ANNO LXXI
04/2022

520

DIRETTORE
Mario Ricciardi

VICEDIRETTORE
Bruno Simili

COMITATO
DI DIREZIONE
Gianfranco Baldini
Raffaella Baritono
Luca Barra
Guido Formigoni
Rossella Ghigi
Manuela Naldini
Francesco Ramella
Mario Ricciardi
Francesco Saraceno

COMITATO
DI REDAZIONE
Antonio Ballarò
Francesca Barca
(da Parigi)
Fernando D'Aniello
(da Berlino)

Margherita De Candia
(da Londra)
Ilaria De Pasca
Elisa Farinacci
Steven Forti
(da Barcellona)
Francesca Lacqua
Martina Napolitano
Nicola Pedrazzi
Arianna Santero

SEGRETERIA
DI REDAZIONE
Maria Eleonora Landini

DIREZIONE E REDAZIONE
Strada Maggiore, 37
40125 Bologna
+39 051 256011

rivistailmulino@mulino.it
www.rivistailmulino.it

4/22

MARPOSS 4.0

SMART FACTORY

SYSTEM
INTEGRATION

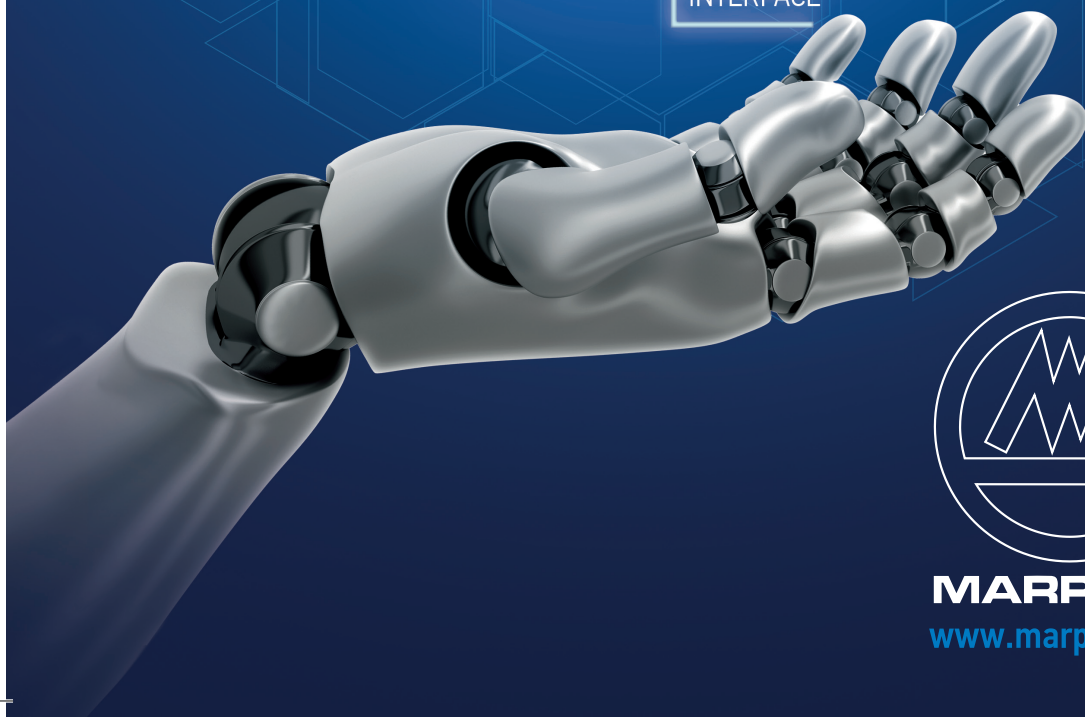
DIGITAL
FACTORY

INTERNET
OF THINGS

BIG DATA
AND
ANALYTICS

CYBER
PHYSICAL
SYSTEM

HUMAN MACHINE
INTERFACE



MARPOSS
www.marposs.com

Direttore responsabile:
Mario Ricciardi

Stampa:
Tipografia Casma, Bologna

Stampato su carta Arena Natural Rough
di Fedrigoni S.p.A., prodotta nel pieno rispetto
del patrimonio boschivo.

Progetto grafico:
Tomo Tomo

Illustrazione di copertina:
Cristiana Couceiro

Caratteri tipografici:
Union, Radim Pesko
Financier Text, Klim Type Foundry

Registrato al n. 2495 presso la Cancelleria
del Tribunale Civile Penale di Bologna,
il 28 aprile 1955.

Copyright © 2022
by Società editrice il Mulino
Strada Maggiore 37, Bologna