



Sbilanciamoci!



## In salute, giusta, sostenibile

Ripensare l'Italia dopo la pandemia

a cura di Matteo Lucchese e Duccio Zola

sbilibri 21 | [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) | luglio 2020

sbilibri 21, luglio 2020

I contenuti di questo ebook possono essere utilizzati citando la fonte: [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)  
Il volume è stato chiuso in data 9 luglio 2020.

### **Grafica**

Progetto di AnAlphabet

[analphabeteam@gmail.com](mailto:analphabeteam@gmail.com)

Adattamento e realizzazione di Cristina Povoledo

[cpovoledo@gmail.com](mailto:cpovoledo@gmail.com)

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria ([www.lunaria.org](http://www.lunaria.org)) e sono autofinanziate. Per sostenerle è possibile:

- versare un contributo direttamente online dalla pagina [www.sbilanciamoci.info/sostieni/](http://www.sbilanciamoci.info/sostieni/)
- versare un contributo sul conto corrente bancario IT49E0501803200000010017382, Banca Popolare Etica, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!"
- effettuare un versamento con bollettino postale sul C/C 33066002, intestato all'associazione Lunaria, indicando come causale "Donazione Sbilanciamoci!".
- destinare il 5x1000 a Sbilanciamoci!, mettendo la firma sulla dichiarazione dei redditi nel riquadro "Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale..." e inserendo nello spazio "codice fiscale del beneficiario" il codice fiscale 96192500583 di Lunaria, l'Associazione di Promozione Sociale che da sempre coordina le iniziative di Sbilanciamoci!.

### **Contatti e informazioni**

Sbilanciamoci!, c/o associazione Lunaria, via Buonarroti 39, 00185 Roma, 06 8841880,

[info@sbilanciamoci.org](mailto:info@sbilanciamoci.org)

---

## Indice

- 7**    **Introduzione**
- 11**   **In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo**  
Sbilanciamoci!
  
- L'Italia nella crisi economica**
- 32**   **L'economia italiana dopo la pandemia**  
Gianfranco Viesti
- 36**   **Le crisi dell'industria e la strategia dello stallo**  
Angelo Mastrandrea
- 41**   **Il futuro nebuloso dell'industria dell'auto in Italia**  
Giuseppe Berta
- 47**   **Produzione industriale e Covid-19, il problema è la ripresa**  
Alessandro Arrighetti e Fabio Landini
- 51**   **La nuova strada per le imprese**  
Gianna Fracassi
- 54**   **Il labirinto del debito pubblico e privato in Italia**  
Roberto Artoni
- 64**   **Le banche e la pandemia**  
Vincenzo Comito
- 70**   **Elkann-Exor, prendi i soldi e scappa**  
Guglielmo Ragozzino
- 75**   **Un rilancio al buio per università e ricerca pubblica**  
Leopoldo Nascia
- 79**   **Intervista ad Adriano Giannola: "Per l'Europa ora si deve guardare a Sud"**  
Rachele Gonnelli

### Un'Italia in salute

- 90**   **La sanità lombarda alle prese con la pandemia**  
Andrea Capocci
- 95**   **La crisi sanitaria vista da lontano**  
Achim Truger, Alessandro Bramucci, Franz Prante
- 102**   **Coronavirus: c'è da imparare dall'Est Asia?**  
Vittorio Valli
- 108**   **La vera guerra è iniziata, la guerra dei vaccini**  
Nicoletta Denticò
- 115**   **Salute, farmaci, vaccini**  
Gianni Tognoni e Alice Cauduro

- 
- 120** **La ricerca pubblica e di base, miglior antidoto contro le epidemie**  
Alessandro Sterlacchini
  - 127** **Sanità pubblica e disuguaglianze di salute nel post-Covid**  
Anna Lisa Mandorino
  - 132** **La salute non è una merce, la sanità non è un'azienda**  
Campagna Dico32/Coordinamento Nazionale per il Diritto alla Salute

## Un'Italia giusta

- 138** **Dall'economia ai diritti, è ora di ribaltare le priorità**  
Gaetano Azzariti
- 142** **Ci vuole più Stato (sociale)**  
Roberto Artoni
- 151** **Perché questa epidemia non diminuirà la disuguaglianza**  
Luigi Marengo
- 156** **Riformare la giustizia fiscale ai tempi della pandemia**  
Lucrezia Fanti
- 161** **Il Covid-19 tra cura e potere**  
Bianca Maria Pomeranzi
- 165** **Gli effetti del Covid sull'occupazione femminile**  
Paola Villa e Francesca Bettio
- 169** **Il coronavirus è uguale per tutti?**  
Guglielmo Ragozzino
- 174** **Covid, migranti e la strategia dell'emergenza permanente**  
Grazia Naletto
- 181** **Politiche per la casa, luogo di lockdown**  
Veronica Pujia

## Un'Italia sostenibile

- 192** **Un'economia sostenibile per evitare il collasso**  
Lucrezia Fanti e Mauro Gallegati
- 196** **Un nuovo modello di convivenza, per non tornare come prima**  
Gianluca Felicetti
- 200** **Recovery package, cosa attendersi in Europa e in Italia**  
Stefano Lenzi
- 205** **Il DL Semplificazioni: niente gare e meno ambiente**  
Anna Donati
- 210** **Mobilità, lo snodo della post pandemia**  
Stefano Malorgio

- 
- 215 Il treno del futuro è l'auto elettrica**  
Gianni Silvestrini
- 219 Da Alitalia alla logistica, il volano della crescita**  
Claudio Tarlazzi

## Il mondo della pandemia

- 226 La difficile nascita di "Nuova generazione" Europa**  
Matteo Lucchese e Mario Pianta
- 231 Virus, economia e società: quale strada per l'Europa?**  
Teresa Pullano
- 237 Welfare: i progetti contrapposti di Keynes e di Beveridge**  
Maria Cristina Marcuzzo
- 241 Stati Uniti, la crisi è epocale**  
Bruno Cartosio
- 246 Cina: il lavoro dopo l'epidemia**  
Dario Di Conzo
- 254 Una nuova finanza è possibile (e già esiste)**  
Alessandro Messina
- 262 I movimenti sociali possono salvare la democrazia?**  
Donatella della Porta
- 267 Neoliberismo, tecnoscienza e democrazia al tempo del Covid**  
Riccardo Emilio Chesta

## Le proposte di Sbilanciamoci !

- 274 L'intervento di Sbilanciamoci! agli Stati Generali**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 278 Decreto Rilancio: misure necessarie, ma manca il filo rosso**  
Giulio Marcon
- 280 Decreto Rilancio: serve una strategia di cambiamento**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 295 Come cambiare l'economia senza avvelenare l'ambiente.  
Il Rapporto sui sussidi ambientalmente dannosi**  
Campagna Sbilanciamoci !
- 298 Non c'è giustizia sociale senza giustizia fiscale**  
Giulio Marcon
- 300 Il prestito statale a FCA non sia una cambiale in bianco**  
Campagna Sbilanciamoci !

---

**SOSTIENICI.** Le conseguenze negative della pandemia si stanno inevitabilmente manifestando anche su Sbilanciamoci!, le cui iniziative sono completamente autofinanziate. A dispetto delle difficoltà economiche che stiamo attraversando, abbiamo voluto che questo ebook fosse pubblicato gratuitamente e messo a disposizione di quante più persone possibile. Chiediamo perciò a chi può farlo di sostenere Sbilanciamoci!, consapevoli che anche un piccolo contributo fa la differenza: basta visitare la pagina del nostro sito [www.sbilanciamoci.info/sostieni/](http://www.sbilanciamoci.info/sostieni/)

È anche possibile destinare il **5x1000** a Sbilanciamoci!: basta mettere la firma sulla dichiarazione dei redditi nel riquadro "Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale...", inserendo nello spazio "codice fiscale del beneficiario" il codice fiscale 96192500583 di Lunaria, l'Associazione di Promozione Sociale che da sempre coordina le iniziative di Sbilanciamoci!.

---

## Introduzione

Sono passati quasi cinque mesi dal primo focolaio di coronavirus divampato a Codogno, a metà febbraio 2020. Giorni in cui l'Italia si è fermata, ha pianto 35mila vittime, ed è poi ripartita, fragile e scossa. Le misure di contenimento imposte per limitare la diffusione del contagio hanno anestetizzato il Paese, mentre alla paura per il virus si sommava quella per una crisi economica tanto inevitabile quanto profonda.

A metà aprile scorso Sbilanciamoci! ha lanciato un appello, *In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo*, promosso da 42 esponenti del mondo accademico e della società civile, per aprire una discussione sulle risposte alla crisi e sul futuro del Paese dopo la pandemia. Dieci punti fermi con cui immaginare un percorso comune di proposte e pratiche di cambiamento, per smuovere un Paese che “non potrà più essere come prima”.

Un appello per un'Italia in grado di garantire a tutti condizioni di vita adeguate e di rimanere tra i paesi con la più alta speranza di vita al mondo, investendo nella sanità pubblica e nel welfare decimati da anni di tagli e politiche di austerità; un'Italia dove torni a prevalere l'esigenza di giustizia, dopo decenni in cui le disuguaglianze si sono allargate e la mobilità sociale si è ridotta; un Paese che veda nella transizione ecologica del sistema produttivo l'asse portante del suo sviluppo futuro e che investa massicciamente in questa direzione. Una proposta ambiziosa, radicale, ma che rappresenta l'unica via per rafforzare la nostra democrazia e combattere le derive nazionaliste e autoritarie che minacciano il nostro Paese.

Subito dopo il lancio dell'appello, Sbilanciamoci! ha avviato un'ampia discussione su come “ripensare l'Italia” dopo la pandemia, come recita il titolo di questo volume. Il quale esce a tre mesi di distanza da *L'epidemia che ferma il mondo. Economia e società al tempo del coronavirus*, ebook scaricato oltre 3mila volte in cui sono ospitati gli articoli pubblicati tra marzo e i primi di aprile 2020 sul sito di Sbilanciamoci!.

Questo lavoro nasce come seguito ideale del precedente, raccogliendo i contributi – apparsi su Sbilanciamoci.info tra maggio e i primi di luglio 2020 – che

raccontano il quotidiano proponendo analisi, scenari e proposte per l'avvenire.<sup>1</sup> Molti di questi contributi sono nati come reazione diretta all'appello, altri sono stati selezionati perché particolarmente adatti a descrivere i problemi cui l'Italia dovrà far fronte nel prossimo futuro, quando l'emergenza sanitaria sarà archiviata e dovremo uscire dalla crisi economica.

Questo ebook si articola in cinque sezioni.

Nella prima, dal titolo "L'Italia nella crisi economica", Alessandro Arrighetti, Roberto Artoni, Giuseppe Berta, Vincenzo Comito, Gianna Fracassi, Adriano Gianola, Fabio Landini, Angelo Mastrandrea, Leopoldo Nascia, Guglielmo Ragozzino e Gianfranco Viesti analizzano in dettaglio la situazione economica e sociale dell'Italia dopo la pandemia, la crisi dell'industria, le conseguenze per il Sud, le ripercussioni sulla società e il mondo della ricerca.

Nella sezione "Un'Italia in salute", Alessandro Bramucci, Andrea Capocci, Alice Cauduro, Nicoletta Dentico, Anna Lisa Mandorino, Franz Prante, Alessandro Sterlacchini, Gianni Tognoni, Achim Truger e Vittorio Valli presentano dati e analisi sulla diffusione della pandemia e offrono un quadro delle sfide future nel campo della salute dopo il Covid-19: il rafforzamento della sanità pubblica, la guerra sui vaccini e gli appetiti di Big Pharma, l'importanza dell'investimento pubblico nella ricerca di base, la lotta alle disuguaglianze di salute. Chiude la sezione il manifesto della Campagna Dico 32 "La salute non è una merce, la sanità non è un'azienda".

Nella sezione "Un'Italia giusta", Roberto Artoni, Gaetano Azzariti, Francesca Bettio, Lucrezia Fanti, Luigi Marengo, Grazia Naletto, Bianca Maria Pomeranzi, Veronica Pujia, Guglielmo Ragozzino e Paola Villa, raccontano come la crisi abbia già prodotto disuguaglianze e discriminazioni crescenti tra le fasce più deboli della popolazione, le donne, i poveri, i lavoratori precari, i migranti, e come sia necessario e urgente rifinanziare e fondare su basi più eque il nostro sistema fiscale e di welfare.

La sezione "Un'Italia sostenibile" presenta gli interventi di Anna Donati, Lucrezia Fanti, Gianluca Felicetti, Mauro Gallegati, Stefano Malorgio, Stefano Lenzi, Gianni Silvestrini e Claudio Tarlazzi, i quali ricordano come non ci possa essere sviluppo senza un massiccio investimento nella transizione ecologica, il passaggio

---

1 Questo lavoro è frutto dell'impegno collettivo della redazione di Sbilanciamoci!. Vogliamo ringraziare in particolare Rachele Gonnelli, Cristina Povoledo, Giulio Marcon, Mara Petrocelli, Federica D'Auria, Guglielmo Ragozzino e Mario Pianta per il loro contributo alla realizzazione di questo ebook.



alla mobilità integrata sostenibile, la rivoluzione dell'elettrico, la cura del territorio basata sulle piccole opere. Un'opportunità da cogliere in questa direzione sarà offerta dallo *European Green Deal* e dai fondi europei che arriveranno per sostenere la ripresa.

Nella sezione "Il mondo della pandemia", Bruno Cartosio, Riccardo Emilio Chesta, Donatella della Porta, Dario Di Conzo, Matteo Lucchese, Maria Cristina Marcuzzo, Alessandro Messina, Mario Pianta e Teresa Pullano ci portano "oltre confine", con uno sguardo su cosa è accaduto e sta accadendo in Europa e nel mondo in questi mesi: i tentativi di trovare un accordo a livello europeo su un pacchetto di misure fiscali che salvi il processo di integrazione dell'Unione, la rapida diffusione del contagio negli Stati Uniti e l'esplosione delle proteste del Black Lives Matter, il post-pandemia in Cina, la necessità di ridisegnare l'architettura del sistema finanziario, l'importanza e il ruolo attuale dei movimenti sociali, la trama di relazioni tra scienza, democrazia e neoliberalismo.

Chiudono l'ebook le proposte della Campagna Sbilanciamoci! sulle azioni e le misure da intraprendere per contrastare la crisi economica, tra cui il resoconto dell'intervento agli Stati generali dello scorso 20 giugno, presso Villa Pamphilj a Roma, alla presenza del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e del Governo.

L'impegno di Sbilanciamoci! in questi mesi di pandemia non è mai venuto meno, anzi è aumentato, sul fronte dell'informazione e dell'approfondimento e su quello della sensibilizzazione pubblica. Da marzo sono stati pubblicati sul sito di Sbilanciamoci.info più di 160 contributi – superando le 260mila visite –, gran parte dei quali ospitati nella sezione "**Economia e società ai tempi del Coronavirus**". Abbiamo inoltre promosso e organizzato un ciclo di 9 webinar – tutti archiviati e disponibili in **una nuova sezione del sito** – per approfondire le conseguenze economiche e sociali della pandemia, coinvolgendo decine di relatori e registrando migliaia di visualizzazioni.

Questo ebook chiude simbolicamente la prima fase di iniziative e riflessioni che Sbilanciamoci! ha condotto in questi mesi. A settembre apriremo nuovi spazi di confronto, proseguendo la discussione sul futuro del Paese, non mancando di spronare il Governo. Sarà un'occasione per far valere le nostre idee e costruire *un'Italia in salute, giusta e sostenibile*, nel corso di un autunno che mai come prima si preannuncia "caldo".

Nel 1978 Paolo Volponi, con una citazione del quale abbiamo aperto il primo

ebook pubblicato ad aprile, apriva così il suo romanzo distopico *Il pianeta irritabile*, allegoria sulle distorsioni del sistema economico e sugli effetti distruttivi del capitalismo rispetto alla possibilità di “restare umani”: «*Piove a dritto da sempre, senza interruzioni né rallentamenti. Nemmeno se una collina frana o se una foresta entra nell’acqua che sale dal fondo, qualche cosa muta dentro la pioggia. Solo i giorni e le stagioni girano toccando la luce; è questo l’unico segno che il tempo ancora esiste*».

Continuerà a piovere, ma ci saranno nuove stagioni. E con esse la possibilità di trovare nuove, migliori forme di convivenza sociale e nuove opportunità per cambiare in meglio il nostro pianeta “irritabile”.

Roma, 6 luglio 2020

---

# In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo

Sbilanciamoci!

*Dopo la pandemia l'Italia non sarà più come prima. Tocca a noi progettare la ricostruzione. In questi "10 punti", 42 studiosi ed esponenti della società civile aprono la discussione sulle risposte alla crisi e il futuro del paese: 10 punti per un percorso comune di proposte e pratiche di cambiamento.*

18 aprile 2020

Dopo la pandemia di coronavirus l'Italia non sarà più come prima. L'economia arretra, la società si frammenta, la politica fatica a pensare al futuro. Tocca a noi tutti progettare la ricostruzione di un paese migliore, di un'Italia in salute, giusta e sostenibile. Proponiamo un percorso che individui dieci punti fermi, sulla base delle elaborazioni già presenti tra esperti e organizzazioni sociali. A partire da questi si possono sviluppare le linee guida da un lato per le misure d'emergenza immediata, e dall'altro, in una prospettiva più ampia, per i comportamenti delle imprese, le iniziative della società civile, le politiche future.

I dieci punti fermi che proponiamo sono:

1. la ricostruzione di un sistema produttivo di qualità con un nuovo intervento pubblico
2. un'economia sostenibile sul piano ambientale
3. la tutela del lavoro, la riduzione della precarietà, la garanzia di un reddito minimo
4. la centralità del sistema di welfare e dei servizi pubblici universali
5. la centralità del servizio sanitario nazionale pubblico
6. la tutela del territorio e una casa per tutti
7. la riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali
8. la riduzione delle disuguaglianze che colpiscono le donne e il riconoscimento del lavoro di cura
9. la giustizia nell'imposizione fiscale
10. un quadro europeo e internazionale coerente con un'economia e una società giusta.

Il percorso che proponiamo è la formazione di un gruppo di lavoro di esperti che sviluppi i dieci punti fermi in proposte concrete – ambiziose ma realizzabili – di interventi economici, cambiamenti sociali, riforme politiche e istituzionali. E la formazione allo stesso tempo di un'alleanza tra organizzazioni sociali, sindacati, campagne della società civile, comunità ed enti locali, forze politiche che condividono questa prospettiva e si impegnano a realizzare i cambiamenti proposti.

## **Introduzione**

La pandemia di coronavirus ha creato una situazione di emergenza che riguarda le nostre vite, il lavoro, l'economia, la società. Nel primo mese ha causato 14mila morti in Italia. Metà dell'umanità è chiusa in casa. Ha imposto pesanti limitazioni sociali e sacrifici economici ai cittadini. Ha aggravato oltre misura il carico di lavoro del personale della sanità, provocando molte vittime. Ha costretto il governo – in Italia come altrove – a prendere misure straordinarie per tutelare la salute e limitare le conseguenze economiche e sociali: tra spesa pubblica diretta per sussidi e garanzie sui prestiti alle imprese siamo arrivati all'ordine di grandezza di un quarto del Pil italiano. Molti hanno paragonato la crisi attuale a una situazione di “guerra”, che richiede una mobilitazione di risorse economiche ed energie sociali senza precedenti. La risposta all'emergenza ha tuttavia stimolato una nuova solidarietà, il senso di comunità, la speranza di poter realizzare i cambiamenti necessari.

Oggi, nel mezzo dell'emergenza, è necessario utilizzare queste risorse sociali e gli strumenti messi in campo dalle politiche non solo per affrontare le esigenze immediate, ma anche per progettare come possiamo ricostruire l'economia e la società italiana dopo la pandemia. Quale Italia vogliamo?

Innanzitutto un'Italia in salute, capace di garantire a tutti condizioni di vita adeguate, capace di prevenire le malattie e curare le patologie sociali, capace di restare uno dei paesi con la più alta speranza di vita del mondo.

Poi, un'Italia giusta. Di fronte a una pandemia che può colpire tutti, e che chiama tutti a cambiare le proprie vite, l'esigenza di giustizia deve tornare a prevalere dopo decenni in cui le disuguaglianze si sono allargate, i profitti sono cresciuti a danno dei salari, i guadagni della finanza, concentrati tra i più ricchi, sono stati elevatissimi.

Infine, un'Italia sostenibile. Sono molti i legami tra l'insostenibilità ambientale del nostro modello di sviluppo e il peggioramento delle condizioni di rischio

---

e di salute. Il cambiamento climatico è alla radice di molti dei disastri “naturali” e degli “eventi estremi” che hanno colpito il paese. Solo un’Italia sostenibile dal punto di vista ambientale, protagonista nel contrasto a livello mondiale al cambiamento climatico, può prevenire nuove gravi emergenze di origine ambientale.

In questa cornice è necessario ribadire la necessità di un rafforzamento della nostra democrazia, attraverso la partecipazione dei cittadini e il corretto funzionamento delle istituzioni. È questo il modo migliore per combattere i rischi di restrizione dei diritti, autoritarismo e nazionalismo che attraversano il nostro paese.

La crisi economica e sociale e le misure già introdotte fanno emergere alcuni punti fermi da cui partire; individuiamo qui dieci punti che possono definire la traiettoria per l’Italia da ricostruire dopo la pandemia, in un’Europa capace di cambiare rotta. Dieci punti fermi su cui costruire un percorso di approfondimento – con l’impegno di un gruppo di lavoro di esperti – per arrivare a proposte e linee guida per le attuali misure d’emergenza, per i comportamenti delle imprese, per le iniziative della società civile, per le politiche future. Dieci punti fermi su cui costruire un’alleanza tra organizzazioni sociali, sindacati, movimenti e campagne della società civile, comunità ed enti locali, forze politiche che condividono questa prospettiva e si impegnano a realizzare i cambiamenti proposti. I dieci punti fermi sono qui delineati in modo preliminare; dovranno essere precisati con un lavoro comune.

## **1. La ricostruzione di un sistema produttivo di qualità con un nuovo intervento pubblico**

L’emergenza ci ha fatto pensare alle attività “essenziali” e a quelle di cui si può fare a meno. I beni alimentari, le produzioni sanitarie e i servizi pubblici da un lato; le grandi navi al centro del contagio, la produzione di armi, il calcio in tv tutte le sere dall’altro. È una riflessione da cui partire nel progettare la ricostruzione dell’economia del paese. Non può essere “il mercato” – com’è stato in passato – a stabilire che cosa produrre sulla base dei profitti ottenibili. Il che cosa e come produrre deve emergere da una visione del bene comune, da scelte sociali e politiche che definiscano un modello di sviluppo di qualità, con attività ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia, alta qualità del lavoro, e piena sostenibilità ambientale. Dopo vent’anni di recessione e ristagno dell’economia italiana, un nuovo sviluppo ha bisogno del ritorno all’“economia mista” del dopoguerra, con

un forte intervento pubblico nella produzione, nelle tecnologie, nell'organizzazione dei mercati, orientando in modo preciso le scelte delle imprese attraverso le politiche della ricerca, industriali, del lavoro, ambientali.

L'azione pubblica nell'economia deve appoggiarsi su una pubblica amministrazione rinnovata, efficace, capace di operare per l'interesse pubblico. Occorre riordinare la presenza dello Stato nelle grandi imprese italiane in un gruppo industriale pubblico. Serve una Banca pubblica d'investimento che rinnovi e estenda la Cassa Depositi e Prestiti. Serve una rinnovata azione pubblica che ridimensioni, controlli e regoli la finanza privata. Serve una radicale trasformazione del ruolo del CIPE. Serve un'Agenzia nazionale per l'industria e il lavoro che intervenga per far ripartire le imprese messe in ginocchio dalla crisi e ne rilanci le produzioni. Serve un'Agenzia per la ricerca e sviluppo, l'innovazione, gli investimenti in nuove tecnologie. Serve un'Agenzia pubblica che indirizzi le produzioni legate al sistema sanitario del paese. Serve un soggetto economico pubblico che guidi la transizione verso la sostenibilità ambientale. Nuove imprese possono nascere con capitali privati e partecipazioni pubbliche iniziali. La domanda pubblica può essere utilizzata per stimolare innovazioni e investimenti.

Dalla politica di questi anni fondata sul sostegno indiscriminato alle imprese, attraverso facilitazioni e incentivi fiscali, bisogna passare al sostegno selettivo e mirato di produzioni e attività economiche strategiche e utili al paese: infrastrutture materiali e sociali, attività ad alta intensità di conoscenza, innovazione e lavoro qualificato. Al posto delle politiche "orizzontali" che lasciavano fare al mercato, l'impegno pubblico per la ricostruzione dell'economia potrebbe concentrarsi in tre aree: la sostenibilità ambientale, le attività per la salute e il welfare, le tecnologie digitali. I primi due ambiti sono discussi nei punti successivi. Le tecnologie digitali hanno applicazioni in tutta l'economia: il web, l'informatica, il software, le comunicazioni, le apparecchiature elettroniche, i servizi digitali pubblici e privati. Qui l'Italia ha perso grandi capacità produttive e si è abituata a importare quasi tutto dall'estero; si devono ricostruire le competenze necessarie per uno sviluppo di qualità e occorre garantire a tutti gli italiani un servizio universale di banda larga minima.

All'opposto, ci sono produzioni da ridimensionare e riconvertire, utilizzando gli stessi strumenti di politica industriale: innanzi tutto l'industria delle armi, che non producono sicurezza, ma nuovi conflitti, poi le produzioni ambientalmente insostenibili (punto 2) e le attività e i servizi di più bassa qualità sociale.

---

Ci sono grandi imprese in difficoltà da anni – come Ilva e Alitalia – per cui è essenziale un intervento diretto dello stato per realizzare le necessarie riconversioni e mantenere le attività economiche. L'estensione del “golden power” del governo a diversi settori produttivi essenziali per l'economia italiana è un passo significativo per proteggere l'industria nazionale di fronte ai rischi di acquisti da parte di imprese straniere. Occorre però una programmazione più ampia con le imprese; vanno sviluppati accordi di lungo periodo con gruppi di imprese italiane e con le multinazionali che producono in Italia, offrendo i benefici di queste politiche e della domanda pubblica in cambio di piani precisi di produzione, garanzie contro la delocalizzazione all'estero delle produzioni, mantenimento della sede nel nostro paese e pagamento delle tasse in Italia, reinvestimento dei profitti, ricerca, occupazione qualificata.

Per favorire il miglioramento tecnologico delle produzioni italiane è necessario un massiccio investimento nella scuola, nella ricerca pubblica e nell'università, ritornando ai livelli di spesa e personale di dieci anni fa e favorendo il ritorno dei ricercatori italiani emigrati all'estero. Nella pubblica amministrazione e nelle imprese occorre aumentare le competenze e le capacità innovative, spingendo le aziende sulla via della ricerca e delle nuove tecnologie.

Nel ricostruire la base produttiva del paese è essenziale rovesciare la divergenza tra poche aree dinamiche – in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte –, un Centro-nord che ristagna o declina e un Mezzogiorno abbandonato a se stesso. La riduzione dei divari, nelle capacità produttive prima ancora che nei redditi, tra le regioni italiane dev'essere un obiettivo prioritario della nuova politica industriale.

L'eliminazione dei divari tra i territori del nostro paese è lo strumento più efficace per combattere mafie e criminalità organizzata. È inoltre necessaria la tracciabilità ai fini antimafia dei pagamenti legati ai fondi pubblici per l'emergenza.

Un ritorno all'intervento pubblico non è privo di difficoltà e rischi. Serve una nuova generazione di politiche che evitino di cadere negli errori passati: la collusione tra potere economico e politico, la corruzione e il clientelismo, la mancanza di trasparenza e di controllo democratico. Servono una politica e una pubblica amministrazione con alte competenze, capacità di organizzare le risorse del paese e dare risposte ai bisogni. Per cominciare, è necessario ripristinare regole sul meccanismo delle “porte girevoli”, e rompere così la pratica del passaggio continuo di manager e banchieri a responsabilità pubbliche e di politici a respon-

sabilità aziendali, una fonte di collusione e corruzione; passaggi di questo tipo possono essere possibili solo dopo almeno cinque anni di interruzione degli incarichi precedenti.

Per assicurare la coerenza delle politiche realizzate è necessario prevedere meccanismi di valutazione – trasparenti e partecipativi – degli impatti a breve e lungo termine degli strumenti messi in campo.

Accanto all'esigenza di un nuovo modello di crescita economica, c'è bisogno di cambiare il metro di misura che abbiamo. Vanno sviluppate misure efficaci del benessere e della sostenibilità, a partire dal BES (il Benessere Equo e Sostenibile documentato dall'Istat) per poter valutare i progressi del paese verso un nuovo sviluppo.

## **2. Un'economia sostenibile sul piano ambientale**

L'economia del dopo-emergenza dovrà essere basata su prodotti, servizi, processi e modelli organizzativi capaci di utilizzare meno energia, risorse naturali e territorio e di avere effetti minori sugli ecosistemi e sul clima. Il blocco della produzione legata alla pandemia ha portato a ridurre le emissioni di CO<sub>2</sub>, la ripresa dell'economia deve mantenere le emissioni sotto le soglie necessarie per evitare il cambiamento climatico.

La prospettiva del *Green New Deal*, aperta anche dalla Commissione europea, deve diventare un aspetto chiave delle politiche di cambiamento, con una visione d'insieme e grandi risorse. Occorrono però obiettivi precisi e misure concrete. Per l'energia si può fissare l'obiettivo del 100% di elettricità prodotta da fonti rinnovabili entro il 2050 e prendere misure che aumentino radicalmente l'efficienza energetica di abitazioni, uffici, motori, elettrodomestici, eccetera.

Per le auto, si può fissare l'obiettivo di eliminare la produzione di motori a combustione interna entro il 2030. Per i trasporti delle persone si deve passare dal modello dell'auto privata individuale alla mobilità integrata sostenibile, sviluppando forme alternative di mobilità, il trasporto pubblico locale e i servizi ferroviari sulla media e corta distanza, dove si concentra l'80% dell'utenza. Per il trasporto merci si devono ridimensionare le reti della logistica e scoraggiare il trasporto merci di lunga distanza su gomma. Entrambi i progetti richiedono grandi programmi di investimenti pubblici, centrati sulle "piccole opere".

Occorre ridimensionare le posizioni di rendita, in particolare dei monopoli che controllano le reti elettriche e energetiche, che rappresentano un ostacolo alla



---

conversione energetica. Bisogna puntare sull'agricoltura biologica – con produzioni sostenibili e di piccola scala – sulla chimica verde, su una cantieristica che sviluppi il trasporto merci via mare al posto del turismo su enormi navi da crociera che hanno un gravissimo impatto ambientale. L'intero ciclo di vita delle merci va riorganizzato sulla base dell'“economia circolare”, avvicinandosi all'obiettivo di “rifiuti zero”, favorendo il recupero e riuso dei materiali, moltiplicando gli impianti di riciclaggio al posto di inceneritori e discariche.

Gli interventi in tutti questi ambiti potrebbero essere coordinati da un'Agenzia per la sostenibilità, un soggetto economico pubblico che dia coerenza a strategie e investimenti, promuova la ricerca e l'innovazione ambientale, organizzi la domanda pubblica, orienti l'azione delle imprese private, facendo delle produzioni sostenibili un punto di forza dell'economia del paese.

Occorre un'eliminazione progressiva dei quasi 20 miliardi di sussidi pubblici che vanno ogni anno ad attività che danneggiano l'ambiente, in particolare i combustibili fossili. A parità di imposizione fiscale complessiva, occorre spostare il carico fiscale verso un ampio uso di tasse ambientali; in questo modo si possono “correggere” i prezzi dei beni e spingere produttori e consumatori a comportamenti più sostenibili. Il principio di sostenibilità deve diventare un criterio pervasivo in tutte le scelte individuali e collettive.

In parallelo, è necessario intervenire sul fronte dei consumi. Accanto al che cosa e come produrre c'è il tema del che cosa e come consumare. Per spingere verso nuovi comportamenti – fondati su sobrietà e sostenibilità – lo strumento fiscale può essere fondamentale per favorire il passaggio da consumi individuali a consumi collettivi, da beni privati in beni pubblici, dallo spreco alla sostenibilità dell'economia.

### **3. La tutela del lavoro, la riduzione della precarietà, la garanzia di un reddito minimo**

Il lavoro non è una merce. Dev'essere questo il punto di partenza per ricostruire le politiche del lavoro, in quattro dimensioni essenziali.

La prima è la tutela dell'occupazione durante la crisi e la creazione di nuovi lavori in attività come quelle descritte nei due punti precedenti. Molti dei posti di lavoro attuali andranno persi e per questo è necessaria un'Agenzia per l'industria e il lavoro che intervenga per far ripartire le imprese messe in ginocchio dalla crisi, ne rilanci le produzioni, operi come datore di lavoro di ultima istanza (punto

1). L'intervento pubblico e i finanziamenti ai privati per nuove iniziative devono essere concentrati nelle attività di qualità sopra delineate, con alta produttività, alti salari e adeguate tutele del lavoro. I nuovi investimenti devono essere distribuiti in modo da offrire opportunità di lavoro soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno e nelle aree periferiche più colpite dalla crisi. In parallelo, l'occupazione nel settore pubblico va allargata con un milione di assunzioni – attraverso concorsi – in tre anni, per compensare, non solo nella sanità, le perdite di personale dovute al mancato rinnovo del turnover e per disporre delle nuove competenze necessarie a uno sviluppo di qualità del paese guidato da un nuovo intervento pubblico. Un modo ulteriore per mobilitare le energie dei giovani senza lavoro è coinvolgere 200 mila giovani l'anno nel servizio civile nazionale, specie nelle attività che aumentano la solidarietà sociale, la sostenibilità ambientale, la partecipazione.

Il secondo aspetto chiave è la riduzione della precarietà, che in vent'anni è passata dal 12 al 24% dei lavoratori dipendenti del settore privato. Occorre discutere la proposta volta a ridurre le forme contrattuali a quelle essenziali: il tempo indeterminato, il tempo determinato (con maggiori vincoli di quelli attuali), le possibilità di part-time, l'apprendistato, la collaborazione continuativa e occasionale. Va reintrodotta la tutela dal licenziamento prevista dall'articolo 18. In questa cornice è necessario l'aggiornamento della legislazione sul lavoro inserendo la garanzia di eguali diritti fondamentali per tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia di rapporto di lavoro. Dev'essere drasticamente ridotto il precariato nelle pubbliche amministrazioni e nei servizi pubblici. La stabilità dei contratti di lavoro dev'essere un criterio rilevante nella concessione di finanziamenti pubblici alle imprese. Allo stesso tempo occorre pensare alla riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario, utilizzando sgravi fiscali e altre misure, sia per estendere l'occupazione, sia per favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro (punto 8).

La tutela dei salari è un'esigenza essenziale. Tra i lavoratori dipendenti del settore privato solo il 10% con i redditi più alti ha mantenuto il potere d'acquisto in termini reali che aveva 25 anni fa, tutti gli altri si sono impoveriti, con una perdita che è stata del 20% per il 25% dei lavoratori con i salari più bassi. Occorre rafforzare la contrattazione nazionale, limitando quella aziendale, e introducendo la validità erga omnes dei contratti collettivi di lavoro firmati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. Occorre rafforzare il ruolo del sindacato con una legge sulla rappresentanza sindacale per stabilire in base al voto dei lavoratori quali sono i sindacati maggiormente rappresentativi. Occorre introdurre un

---

salario minimo agganciato ai minimi previsti dai contratti nazionali, avvicinando i livelli di diverse categorie, in modo da offrire una tutela anche ai lavoratori non coperti dai contratti nazionali.

La garanzia di un reddito minimo va introdotta al di là dell'emergenza, colmando la lacuna maggiore del nostro sistema di welfare universale. La pandemia ha mostrato i "buchi" ancora presenti nel nostro sistema di tutela dei redditi e lotta alla povertà. Al di là di interventi temporanei come l'estensione del cosiddetto reddito di cittadinanza e il "reddito di quarantena", occorre rinnovare ed estendere il reddito di cittadinanza eliminando la componente legata alla ricerca di un lavoro e assicurando in particolare la copertura di tutti i cittadini in condizioni di povertà assoluta. La tutela del reddito minimo riguarda anche i pensionati. Le riforme pensionistiche degli ultimi anni, con il passaggio al sistema contributivo, garantiscono una pensione dignitosa solo ai lavoratori con elevate contribuzioni e un rapporto di lavoro continuativo. Il sistema pensionistico, l'assegno sociale e la "pensione di cittadinanza" vanno ridefiniti e ampliati per garantire a tutti i pensionati un reddito dignitoso. Questi interventi sono strumenti essenziali per la riduzione delle disuguaglianze (punti 7 e 8).

#### **4. La centralità del sistema di welfare e dei servizi pubblici universali**

Il welfare state è una componente essenziale del "modello sociale" europeo costruito nel dopoguerra: sanità, scuola, università, previdenza, assistenza e altre attività essenziali sono servizi forniti in misura prevalente dall'intervento pubblico nella forma di servizi pubblici universali, pensati per soddisfare i bisogni e garantire i diritti dei cittadini.

Negli ultimi decenni il welfare state è stato molto ridimensionato: le privatizzazioni e i tagli di spesa hanno limitato universalità, efficacia e qualità dei servizi. In molti casi i diritti sociali non sono più stati garantiti, alcune attività del welfare sono tornate a essere merci vendute sul mercato. Le attività di imprese private si sono moltiplicate, a partire dagli ambiti più profittevoli, come le pensioni, la sanità e le università private. Varie ondate di "contro-riforme" hanno imposto alle agenzie pubbliche di comportarsi sempre più come imprese private – nella previdenza fondata sul sistema contributivo, nelle "Aziende sanitarie locali", nella gestione di scuola e università. Finanziamenti ridotti, blocco del turnover del personale, pressioni per "far pagare" gli utenti hanno reso molti servizi di welfare più simili alla produzione di merci vendute sul mercato a "clienti" in grado di pagare.

Il welfare non è un “costo” per il sistema economico privato, è un sistema parallelo che produce beni e servizi pubblici e assicura la riproduzione sociale in base a diritti e a bisogni, anziché alla capacità di spesa. L'economia stessa, con le sue rapide trasformazioni, richiede processi di formazione continua delle persone, una rete di protezione, assistenza e previdenza che assicuri a tutti una tutela che individui o categorie di lavoratori da soli non possono più garantirsi. È il welfare che rende possibile la qualità e competitività dell'economia e produce la qualità sociale e ambientale che il Prodotto Interno Lordo (Pil) – fondato sul valore delle merci – non è in grado di misurare.

Le lezioni della pandemia sono che il sistema di welfare pubblico universale – per quanto indebolito negli anni – ha saputo svolgere un ruolo essenziale nella tenuta del paese. Occorre ora riconoscerne il ruolo essenziale e rifinanziare in modo adeguato tutta l'azione pubblica nella sanità, scuola, università, ricerca, previdenza, assistenza, ambiente. Le infrastrutture sociali del paese devono essere largamente ricostruite e rinnovate, dopo decenni di tagli negli investimenti pubblici. Gli spazi per i privati e il mercato in questi campi vanno fortemente ridimensionati. Alcuni ambiti – gli asili, l'assistenza all'infanzia e agli anziani, i servizi per disabili, le residenze per anziani – vanno fortemente sviluppati recuperando decenni di ritardo dei servizi pubblici del nostro paese. Va abbandonata la logica del “welfare familiare” che si è tradotta in un enorme carico di lavoro di cura per le donne e in un milione di lavoratrici domestiche e familiari, in prevalenza migranti, le meno protette in questa crisi. Va abbandonata la logica del “welfare aziendale” che crea nuove disparità tra i lavoratori. Un obiettivo ragionevole per l'Italia è di arrivare agli standard nord-europei in termini di spesa pubblica per abitante e di qualità in tutti i servizi pubblici.

In questo quadro non vanno dimenticati i diritti di cittadinanza e accoglienza per i migranti, tra i gruppi più esposti all'emergenza. Nell'immediato, occorre regolarizzare le migliaia di persone straniere che vivono stabilmente nel nostro paese ma sono prive di un titolo di soggiorno. Poi occorre abrogare i “decreti sicurezza”, ripristinare la protezione umanitaria, sostenere il sistema di accoglienza diffusa, riconoscere la cittadinanza ai giovani di seconda generazione e garantire a tutte le persone migranti presenti in Italia l'accesso ai servizi pubblici. L'epidemia ha lasciato ancora più sole le persone senza fissa dimora, i rom, i più bisognosi: i servizi sociali devono attrezzarsi a riconoscere e dare risposte adeguate alle situazioni di marginalità più grave.

---

Più in generale, la pandemia ha mostrato i punti più deboli del welfare italiano: l'inadeguata copertura universale, l'insufficiente tutela del reddito delle persone più povere e marginali, l'assenza di servizi sociali, tutti ambiti su cui occorrono cambiamenti profondi.

Il sistema di welfare può essere il motore di uno sviluppo ad alta qualità sociale e ambientalmente sostenibile, con un forte aumento dell'occupazione regolare nel settore pubblico e una riqualificazione profonda del mondo delle cooperative sociali. Se consideriamo l'insieme delle attività che ruotano intorno al welfare troviamo la produzione di conoscenza, la ricerca, la cultura; l'uso di tecnologie digitali nella didattica, comunicazione, organizzazione dei servizi; la produzione di macchinari e impianti utilizzati nella sanità e nell'assistenza; le grandi risorse finanziarie che vanno alla previdenza. Si tratta di pensare lo sviluppo del welfare come un sistema di attività avanzate, ad alta intensità di conoscenza e di lavoro con medie e alte competenze, un sistema verso il quale indirizzare programmi di ricerca "mission-oriented" e un piano per la ricostruzione delle infrastrutture sociali, facendone un motore della qualità dello sviluppo del paese.

La scuola, la formazione, l'università, la cultura, il patrimonio artistico e scientifico hanno un ruolo centrale perché sono gli strumenti stessi che possono portarci verso una più alta qualità sociale. Rilanciare la scuola pubblica come luogo di apprendimento, partecipazione e cultura civica, rilanciare la spesa per queste attività, rimotivare il personale, ridurre la dispersione scolastica, calibrare le attività di formazione, finanziare il diritto allo studio, tornare a far crescere il numero di studenti universitari e laureati sono misure essenziali. Inoltre, con la pandemia è tornata evidente la natura essenziale di un sistema dell'informazione che sia capace di un approccio documentato, critico e pluralista.

Quest'impegno per il welfare pubblico si deve tradurre in obiettivi precisi sia della spesa, sia delle prestazioni fornite. L'insieme della spesa per il welfare italiano in rapporto al Pil dovrebbe raggiungere entro il 2025 il livello dei paesi del nord Europa. Per le prestazioni, è necessario il rafforzamento dei livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario e l'adozione dei livelli essenziali di assistenza negli altri ambiti, a partire dai servizi sociali (asili nido, non autosufficienza, edilizia pubblica, eccetera). Occorre considerare le medie nazionali esistenti e potenziare le capacità delle regioni più arretrate per favorire una rapida convergenza in tutto il paese.

Dati i limiti delle risorse pubbliche, l'espansione del welfare italiano deve

andare in parallelo a un ridimensionamento di altri ambiti, in particolare la spesa militare, che deve essere portata sotto la soglia dell'1% del Pil, riconvertendo l'industria bellica e liberando così risorse per le attività sociali e sanitarie essenziali.

### **5. La centralità del servizio sanitario nazionale pubblico**

All'interno del sistema di welfare sopra discusso, l'Italia vantava uno dei sistemi sanitari più avanzati in Europa, un sistema pubblico e universale che ha portato gli italiani ad avere una delle più alte speranze di vita del mondo, pur con un finanziamento inferiore a quello di paesi più avanzati. Quello che ha permesso al Servizio Sanitario Nazionale di reggere di fronte all'epidemia sono state le sue radici culturali e deontologiche, la sua natura di servizio pubblico definita dalla riforma istitutiva del 1978, la motivazione del personale della sanità che opera in questo contesto a tutela della salute di tutti.

Tutto questo è avvenuto nonostante le spinte alla privatizzazione della sanità di questi decenni, una strada sbagliata e pericolosa. La sanità privata è stata del tutto irrilevante di fronte all'epidemia e dove più si è sviluppata, come nella Regione Lombardia, più grave è stata l'incapacità di dare risposte all'emergenza.

Anche la frammentazione regionale del servizio sanitario ha portato a crescenti, gravi divari nelle prestazioni e nelle capacità d'intervento; andrebbe discussa una riorganizzazione su base nazionale.

Intorno alla salute ruota una parte importante delle attività del paese. La salute è al centro della parte più dinamica della ricerca scientifica, dell'innovazione nelle biotecnologie, dell'industria farmaceutica, delle produzioni di apparecchiature elettromedicali, dell'uso di tecnologie digitali, di servizi avanzati in vari ambiti. Quest'insieme di attività va considerato come un sistema da sostenere attraverso nuove politiche che, accanto alla spesa per i servizi sanitari, valorizzino e rafforzino le capacità produttive del nostro paese in questi ambiti. Questo "sistema economico della salute" dovrebbe essere guidato da un'Agenzia nazionale che coordini strategie e investimenti, promuova la ricerca e lo sviluppo di nuove competenze produttive e di servizio, organizzi la domanda pubblica, orienti l'azione delle imprese private, facendo di questo sistema un punto di forza dell'economia del paese.

Interventi specifici sono richiesti per quanto riguarda l'industria farmaceutica e la protezione brevettuale dei farmaci. In questi decenni si è consolidata una forte concentrazione mondiale in poche grandi imprese farmaceutiche – nessuna

---

italiana – e sono cresciute in modo estremo le rendite legate ai brevetti sui farmaci, i quali si basavano largamente sui finanziamenti della ricerca pubblica per la salute. I monopoli farmaceutici hanno portato a un forte incremento della spesa pubblica per farmaci e all'impossibilità per molti paesi – non più soltanto i paesi poveri – di acquistare i farmaci necessari di fronte alle emergenze sanitarie locali, a epidemie come l'Aids, a malattie come l'epatite C. Ora si deve affermare che l'interesse pubblico dev'essere superiore alla logica dei profitti privati. Per il vaccino e le cure contro il coronavirus sono già al lavoro moltissimi ricercatori pubblici, e occorre un accordo preliminare tra governi, ricercatori e imprese farmaceutiche per evitare brevetti privati in questo campo e assicurare l'accesso a tutti a farmaci a basso costo, forniti gratuitamente dai servizi sanitari nazionali. Come già in passato, in Italia si può creare un forte polo pubblico dell'industria farmaceutica, in grado di dare risposte ai bisogni del servizio sanitario nazionale, condizionare le dinamiche di mercato, favorire lo sviluppo della ricerca.

Si deve guardare alla salute non solo su base nazionale. La salute è un diritto e bene pubblico globale perché non può essere prodotto come una merce venduta sul mercato a consumatori individuali e perché è minacciato dalla mancanza di salute (o, appunto, dalla nascita di epidemie) in ogni punto del pianeta. Occorre coordinare le iniziative a livello mondiale attraverso l'OMS e a livello di Unione Europea, stabilendo regole e standard sanitari comuni che aumentino la capacità di prevenzione.

Anche per il sistema sanitario pubblico occorre un significativo aumento di spesa, dall'attuale 6,5% del Pil ai livelli di Francia e Germania che sono di due punti più alti rispetto al Pil. Vanno ripensate molte politiche sanitarie: occorre puntare a politiche di prevenzione, alla creazione di una rete di presidi socio-sanitari a livello territoriale, ridimensionando l'enfasi sulle prestazioni sanitarie e i grandi ospedali. Le disparità tra regioni vanno rapidamente ridotte: l'aspettativa di vita in Campania è di 2 anni e 6 mesi inferiore a quella del Trentino; il modello regionale del passato che ha portato a tali risultati va riconsiderato. Il settore socio-sanitario, i laboratori di analisi e la riabilitazione sono ambiti ora in gran parte occupati da logiche di mercato; vanno riportati all'interno del servizio sanitario nazionale. Un'altra crisi sanitaria che riceve pochissima attenzione in Italia è quella delle morti e degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali; occorre spostarsi verso produzioni capaci di provocare meno danni alla salute di lavoratori e cittadini e verso un sistema di prevenzione più forte. Nell'at-

tuale sistema sanitario, nonostante la copertura universale, restano ancora gravi disuguaglianze: le persone con livelli più bassi di istruzione, qualifiche e reddito si ammalano di più e muoiono prima degli altri. Un'assistenza sociale e sanitaria ugualitaria ridurrebbe in modo significativo i costi della sanità pubblica.

## **6. La tutela del territorio e una casa per tutti**

Il territorio è un patrimonio essenziale e una risorsa preziosa. Le immagini delle città svuotate di questi giorni devono farci riflettere sugli errori di questi decenni. La speculazione e la rendita hanno eliminato gli abitanti, il piccolo commercio e gli artigiani dai centri delle città, occupati da uffici, negozi di lusso, turismo di massa, tutte attività che vanno ora ridimensionate. Le campagne sono state cementificate con capannoni e centri commerciali, creando “non luoghi” che hanno deturpato il paesaggio e creato danni alla natura e all'ambiente.

Una nuova pianificazione delle città e del territorio deve mettere al primo posto il blocco del consumo di suolo e il diritto alla casa, con un piano per costruire migliaia di abitazioni popolari, riqualificare le periferie degradate e le aree suburbane. L'agricoltura deve essere indirizzata verso la filiera corta, il “chilometro zero” e le produzioni biologiche. Il patrimonio paesaggistico e le aree protette possono essere valorizzate da un turismo responsabile. Ancora una volta, la bellezza del nostro paese, il patrimonio artistico e il paesaggio possono diventare un motore di uno sviluppo qualificato anche nelle aree prive di centri produttivi.

## **7. La riduzione delle disuguaglianze economiche e sociali**

In Italia le disuguaglianze di reddito e ricchezza sono gravemente cresciute. Il maggior potere del capitale sul lavoro, l'ascesa di un “capitalismo oligarchico” dominato dalle famiglie dei super-ricchi, l'individualizzazione delle condizioni economiche e sociali, l'arretramento della politica e della sua capacità di redistribuzione sono i meccanismi di fondo che hanno alimentato le disuguaglianze.

Alla base della ricostruzione del paese dopo l'emergenza ci dev'essere un accordo su come si distribuiranno i risultati dei sacrifici fatti durante la crisi; la riduzione delle disuguaglianze dev'essere al centro di un nuovo “patto sociale”.

Da un lato i redditi e la ricchezza dei più ricchi devono essere ridimensionati con misure fiscali (discusse al punto 9) e con interventi sulle attività – come la finanza e la grande proprietà immobiliare – che generano posizioni di rendita e i cui benefici vanno in gran parte ai più ricchi.



---

Il numero di italiani che vivono in povertà assoluta – con meno di 800 euro al mese al Nord, 600 euro al Sud per una famiglia composta da una persona – deve scendere a zero, con le misure di aumento dei salari e di garanzia del reddito minimo discusse al punto 3.

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, si può concordare che un divario accettabile tra il più alto e il più basso reddito sia di non più di 20 volte. Era così negli anni Settanta, ora i divari sono dieci volte più grandi. Nel settore pubblico si può stabilire che gli stipendi dei manager pubblici non possono superare questo livello. Per le imprese private, quelle che non rispettino queste linee-guida possono essere escluse dalla possibilità di partecipare agli appalti pubblici e di godere di incentivi e sgravi fiscali: le disuguaglianze estreme pongono costi a carico della società che prima o poi devono essere coperti da risorse pubbliche.

Inoltre, garantire i servizi pubblici universali (punto 4) ha l'effetto di aumentare l'uguaglianza tra i cittadini che ricevono servizi pubblici in base ai loro bisogni e non in base alla loro capacità di spesa.

## **8. La riduzione delle disuguaglianze che colpiscono le donne e il riconoscimento del lavoro di cura**

L'emergenza ha messo in luce in modo drammatico il diverso impatto della pandemia sulle vite quotidiane di donne e uomini e la necessità di cambiare a fondo i rapporti tra donne e uomini, la vita delle famiglie e delle persone. Con la pandemia si è aggravato il carico di lavoro domestico e di cura svolto dalle donne, anche questa un'attività essenziale per la società, ma che resta abitualmente invisibile e ignorata. Nella situazione di chiusura in casa, si moltiplicano inoltre i rischi di violenza sulle donne. Sul lavoro, occorre evitare che le donne siano le più colpite dalla crisi dell'economia in termini di occupazione, salari, protezione sociale.

La pandemia dev'essere l'occasione per riconoscere la centralità della riproduzione sociale, della responsabilità della cura delle persone, ma anche dell'ambiente. Occorre riconoscere pienamente l'importanza del lavoro domestico e di cura e riorganizzare il welfare (come argomentato nel punto 5) per alleggerire il carico svolto dalle donne. Allo stesso tempo la conciliazione tra tempi di lavoro e di cura – sia per gli uomini che per le donne – deve ricevere più attenzione, considerando anche la riduzione dell'orario di lavoro (come segnalato al punto 3).

Una prospettiva di uguaglianza tra donne e uomini, ma anche tra le donne che svolgono il lavoro domestico e di assistenza familiare – molte di queste migranti

– e le donne che ricevono tali servizi, richiede una riconsiderazione complessiva delle forme della riproduzione sociale. Tuttavia, l'obiettivo non può essere semplicemente il conseguimento dell'uguaglianza o della parità di genere, bensì – come ci ricorda il movimento femminista – il rovesciamento di un paradigma che non tiene conto dell'ambito della cura come terreno fondamentale su cui ripensare le relazioni umane e sociali.

### **9. La giustizia nell'imposizione fiscale**

Oggi l'80% delle entrate delle imposte dirette viene dai lavoratori dipendenti, che guadagnano salari nel complesso modesti: oltre 10 milioni di dipendenti (il 50% del totale) hanno redditi tra 12mila e 29mila euro l'anno, quelli che guadagnano più di 29mila euro sono poco più di 4 milioni. L'evasione fiscale da parte dei lavoratori autonomi e delle imprese è stata tollerata e a volte incoraggiata. La progressività delle imposte è stata ridotta al minimo. L'imposta di successione è stata quasi cancellata. Le rendite finanziarie hanno aliquote minime e grandi possibilità di elusione. I profitti delle imprese possono essere nascosti nei bilanci o trasferiti all'estero, nei paradisi fiscali dove non sono tassati. Oggi ci sono 300mila italiani che hanno conti correnti nelle banche svizzere e 2.500 italiani sono elencati nei Panama Papers come titolari di conti nei paradisi fiscali.

Un'Italia giusta deve trovare grandi entrate dove prima non erano cercate – i ricchi, i profitti e le rendite, le eredità, l'evasione fiscale – per finanziare la spesa necessaria a ricostruire l'economia. Considerando la grande espansione del commercio elettronico, occorre introdurre un prelievo fiscale su qualsiasi transazione commerciale digitale, unica soluzione per una web tax che non sia eludibile da parte delle piattaforme digitali. In parallelo è necessario uno spostamento strutturale dell'imposizione fiscale dal lavoro alla ricchezza – immobiliare e finanziaria – e alle risorse naturali non rinnovabili. Si può pensare a un'imposta progressiva sui patrimoni finanziari e immobiliari superiori al milione di euro. Va considerata anche la possibilità di finanziare la spesa pubblica straordinaria legata alla ricostruzione con un'emissione di titoli pubblici a lunghissima scadenza. Si devono trovare le forme per limitare fortemente l'uso dei paradisi fiscali e per introdurre una tassazione dei profitti e della ricchezza a livello europeo, armonizzando le politiche fiscali. Occorre colpire le dinamiche speculative dei mercati finanziari, con il modello della Tobin tax, e incoraggiare lo spostamento verso una finanza responsabile.

L'imposizione fiscale va collocata nel quadro delle politiche di spesa e della

---

gestione del debito pubblico italiano, un tema che richiede nuove regole e una responsabilità comune a scala europea.

## **10. Un quadro europeo e internazionale coerente con un'Italia giusta e sostenibile**

Un'Italia in salute, giusta e sostenibile non può esistere in un'Europa e in un mondo ingiusto e insostenibile. Un'Italia che percorra le strade fin qui delineate può dare un grande contributo all'Europa. Le regole e i vincoli europei sono ora in trasformazione e vanno ripensati per guidare tutto il continente verso uno sviluppo diverso, giusto e sostenibile. Tutti i paesi europei stanno espandendo la spesa pubblica finanziata in deficit; il peso del debito pubblico, particolarmente grave per l'Italia e altri paesi, dev'essere reso sostenibile con nuove misure comuni dell'area euro e dell'Unione europea. Non è pensabile un'Europa che non percorra questa strada, che ostacoli i cambiamenti richiesti.

La natura globale dei problemi della salute, della giustizia e della sostenibilità richiedono un impegno dell'Italia – del governo e delle istituzioni, ma anche delle organizzazioni e dei movimenti sociali – per ricostruire un'attenzione alla dimensione globale e alle responsabilità che abbiamo. Il vecchio ordine mondiale si è mostrato incapace di affrontare la pandemia, si sono moltiplicati i nazionalismi, affrontiamo una situazione di grande “disordine mondiale”. Occorre costruire un sistema di diritti e responsabilità globali che si contrapponga alla globalizzazione neoliberista di questi decenni. Il potere globale di finanza e grandi imprese va ridimensionato e nuove autorità politiche e mobilitazioni sociali transnazionali devono darsi gli strumenti per affrontare i problemi della salute, della giustizia e della sostenibilità a scala mondiale.

Occorre una nuova cooperazione internazionale su base paritaria, occorre rinnovare gli organismi sovranazionali, rafforzare il ruolo delle Nazioni Unite e delle sue agenzie, a cominciare dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. Le istituzioni europee possono svolgere qui un ruolo importante.

L'azione internazionale non dev'essere lasciata solo ai governi, alla finanza, alle imprese multinazionali. Un ruolo chiave dev'essere svolto dalla società civile e dai movimenti sociali, capaci di rivendicare salute, giustizia e sostenibilità, e di praticare nuove forme di democrazia internazionale.

\*\*\*

*I dieci punti fermi qui delineati vanno approfonditi, le proposte che emergono vanno precisate attraverso l'impegno del gruppo di lavoro, di esperti e delle organizzazioni che vorranno essere coinvolte. È un percorso che ricorda quello che ha portato al Rapporto Beveridge nella Gran Bretagna della seconda guerra mondiale. E il profilo dell'Italia da ricostruire che emerge è in fondo quello – appena aggiornato – delineato dalla Costituzione italiana del 1948.*

\*\*\*

## **I promotori**

Gaetano Azzariti, Sapienza Università di Roma  
Andrea Baranes, Vice Presidente di Banca Etica  
Guido Barbera, Presidente del CIPSI  
Gianfranco Bettin, scrittore e Presidente del Municipio di Marghera-Venezia  
Rosy Bindi, già Ministro della Sanità  
Maria Luisa Boccia, Presidente del Centro per la Riforma dello Stato  
Vincenzo Comito, economista  
Giacomo Cossu, Coordinatore della Rete della Conoscenza  
Loris De Filippi, operatore umanitario, già Presidente di Medici Senza Frontiere  
Nicoletta Denticco, Society for International Development  
Monica Di Sisto, Vice Presidente di Fairwatch  
Andrea Di Stefano, Direttore del mensile Valori  
Mario Dogliani, Università di Torino  
Anna Donati, Responsabile settore trasporti di Kyoto Club  
Giovanni Dosi, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa  
Anna Falcone, avvocat  
Luigi Ferrajoli, Università Roma Tre  
Paolo Ferrara, Direttore di Terre des Hommes  
Mauro Gallegati, Università Politecnica delle Marche  
Chiara Giorgi, Sapienza Università di Roma  
Patrizio Gonnella, Presidente di Antigone, Università Roma Tre  
Francesca Koch, femminista, già Presidente della Casa Internazionale delle Donne  
Stefano Lenzi, Responsabile delle relazioni istituzionali del WWF Italia  
Anna Lisa Mandorino, Vice Segretario generale di Cittadinanzattiva  
Angelo Marano, economista  
Giulio Marcon, Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!  
Maria Cristina Marcuzzo, Sapienza Università di Roma e Accademia Nazionale dei Lincei  
Giovanni Moro, Sapienza Università di Roma  
Grazia Naletto, Cronache di ordinario razzismo, Lunaria

---

Stefano Petrucciani, Sapienza Università di Roma  
Mario Pianta, Scuola Normale Superiore, Firenze  
Guglielmo Ragazzino, Sbilanciamoci.info  
Francesca Re David, Segretaria generale FIOM-CGIL  
Rossana Rossanda, giornalista  
Gianfranco Schiavone, Vice Presidente ASGI  
Gianni Silvestrini, Direttore scientifico Kyoto Club  
Francesco Taroni, Università di Bologna  
Gianni Tognoni, Università di Milano  
Francesco Vignarca, Coordinatore della Rete italiana per il disarmo  
Marco Vivarelli, Università Cattolica di Milano  
Alex Zanotelli, missionario comboniano  
Armando Zappolini, già Presidente del CNCA e Direttore della Caritas di San Miniato

Per firmare l'appello: <https://www.change.org/p/governo-in-salute-giusta-sostenibile-l-italia-che-vogliamo>

*18 aprile 2020*



---

# L'Italia nella crisi economica

---

# L'economia italiana dopo la pandemia

Gianfranco Viesti

*Le difficoltà economiche causate dalla crisi sanitaria del Covid-19 saranno di una dimensione mai vista in precedenza in Italia. Quali saranno i settori e i territori più colpiti? Quali gli effetti sull'occupazione? Soprattutto, quale futuro ci aspetta dopo la pandemia?*

Le prospettive dell'economia italiana a medio termine sono ancora avvolte da un rilevante grado di incertezza, connesso alle dinamiche della diffusione del coronavirus (nel nostro paese e all'estero e nell'estate e poi nell'inverno 2020-21). Permanere dell'incertezza che già di per sé può determinare un rinvio dei piani di investimento delle imprese e comportamenti di consumo più cauti da parte delle famiglie. Su questi ultimi potrà poi pesare, in direzione e in misura difficile da prevedere, l'effetto psicologico dei provvedimenti di divieto di circolazione e delle successive riaperture. È opportuna grande cautela nelle previsioni.

Tuttavia, già con i dati e le informazioni disponibili alla metà di maggio 2020 è possibile costruire alcuni scenari con un elevato grado di probabilità di realizzarsi. E in base a questi scenari è possibile sostenere che il nostro paese è già davanti a grandi scelte sul proprio futuro (quantomeno: sulla sostenibilità dei conti pubblici, sulle disparità sociali, sulla velocità della crescita economica) che potranno essere affrontate solo con una significativa discontinuità rispetto alle politiche economiche seguite nel primo ventennio di questo secolo.

Il più probabile scenario di medio periodo (fino alla fine del 2021) del nostro paese, così come leggibile nel maggio 2020, può essere riassunto nei seguenti punti (rinviando per maggiori dettagli ad un quadro più particolareggiato che ho offerto [qui](#)):

1. L'impatto della crisi legata alla pandemia sul Pil italiano 2020 sarà severissimo, molto maggiore di quello della recessione del 2009. Le previsioni di consenso (non solo del Governo, ma anche di FMI, Ocse e Commissione Europea) indicano una possibile contrazione dell'attività economica che sfio-



rerà i 10 punti nell'anno. Le stesse previsioni indicano (con un livello di incertezza però ancora maggiore) una significativa ma parziale ripresa nel 2021. Il ritmo di ripresa dell'economia italiana, coerentemente con quanto avviene dalla metà degli anni Novanta, ed in particolare nell'ultimo decennio, potrebbe essere il più lento fra i paesi avanzati. Potrebbe essere tale da determinare un livello del Pil 2021 di 4 punti inferiore a quello del 2019; il che significa di 7-8 punti rispetto ai valori del 2007; cioè su una dimensione comparabile con fine anni Novanta.

2. Questa crisi così ampia potrebbe essere molto selettiva: fra settori, fra territori, fra lavoratori.

3. L'impatto settoriale della crisi sarà fortemente diversificato, a causa delle differenti durate delle chiusure finora disposte, delle diverse possibilità di fronteggiare le esigenze sanitarie di distanziamento inter-personale e dei vincoli alla ripresa di alcune attività economiche. Certamente, rispetto a precedenti episodi recessivi vi è una grande differenza: il terziario è stato e sarà colpito tanto quanto l'industria manifatturiera, e non potrà svolgere un ruolo di "spugna" occupazionale e sociale. Alcuni dei comparti del terziario (in primo luogo le filiere della cultura-intrattenimento e del turismo-viaggi, si veda ancora [qui](#) per indicatori e dati dettagliati) potrebbero essere colpiti in maniera estremamente ampia e duratura, con tutto ciò che ne consegue in termini di impatto sulla sopravvivenza delle imprese e sull'occupazione.

4. L'impatto economico territoriale della crisi non sembra correlato all'intensità dei problemi sanitari, ma alle chiusure e alle diverse strutture produttive. Sarà dunque intenso in tutta Italia. Potrebbe differenziarsi con il tempo, dato che nelle regioni relativamente più forti la ripresa sarà più collegata alle performance della manifattura (e all'export) e in quelle più deboli (incluse Liguria e Lazio) all'andamento del terziario. Problemi particolari potrebbero porsi per le aree/regioni a maggiore intensità turistica, in tutto il paese (forse maggiori per le città d'arte, e per le aree raggiungibili maggiormente o solo in aereo, come la Sardegna). Nel Mezzogiorno tuttavia, la disoccupazione è già molto più alta: maggiore la quota di occupazioni più deboli (occupati a termine) nei settori più a rischio; minore la diffusione e la possibilità dello smart-working (per i dati si veda ancora [qui](#)).

5. L'impatto della crisi sarà probabilmente molto più forte delle precedenti sull'occupazione, anche a causa del ruolo del terziario, e dell'incertezza delle

prospettive per alcuni suoi comparti. Le previsioni sono molto diverse: dal Centro Studi Confindustria che prevede per fine 2020 una caduta delle ore lavorate a fronte di una tenuta del numero di occupati; al DEF che prevede mezzo milioni di occupati in meno, sempre per fine 2020; a Banca Intesa e Commissione Europea che presentano stime peggiori sull'incremento dei disoccupati: fino ad un milione. I primissimi dati Anpal confermano tendenze assai negative già in corso sull'occupazione.

6. Questo impatto sarà fortemente selettivo. Tutte le analisi finora disponibili (si vedano ad esempio quelle di McKinsey e del JRC) mostrano che saranno colpiti in misura relativamente più forte i lavoratori più deboli: dipendenti a termine, lavoratori stagionali (specie nel turismo), occupati a più bassa qualifica e con meno possibilità di lavoro da remoto. Le difficoltà occupazionali saranno poi molto più forti per i giovani. Le stime disponibili concordano nel prevedere una risalita lenta, con un tasso di occupazione a fine 2021 che potrebbe essere sensibilmente più basso di quello di inizio 2019. Tenderanno quindi a crescere le disuguaglianze sociali (non solo in Italia, come ricordato anche dal FMI).

A fronte di questa situazione il Governo italiano ha preso provvedimenti di grande dimensione finanziaria. Essi mirano a contenere le ricadute economiche d'insieme; soprattutto, mirano ad evitare fenomeni irreparabili di crisi aziendale e di difficoltà sociale per i nuclei familiari più deboli o più colpiti. Rinviando ad altra sede per analisi puntuali, essi paiono per molti versi opportuni; allo stesso modo, sono complessivamente molto più orientati alla difesa della società e delle imprese dal primo impatto della crisi (anche con interventi apprezzabili, come il reddito di emergenza o il pur modestissimo provvedimento di regolarizzazione dei lavoratori stranieri), che a costruire condizioni per una ripresa dell'economia italiana più vivace che in passato. Ad esempio, l'ampia strumentazione di sostegno e di incentivazione alle imprese appare priva di condizionalità ed incentivi che possano configurare indirizzi di politica industriale.

Tali provvedimenti produrranno inoltre un aumento del deficit pubblico all'11% del PIL nel 2020 e al 5,6% nel 2021 (Commissione Europea), con un aumento di circa venti punti (in lieve riduzione nel 2021) del rapporto debito/Pil: circostanza assai preoccupante nel quadro delle regole fiscali europee, attualmente sospese ma non modificate. È già in corso nel nostro paese una forte offensiva, da

parte di settori accademici e di interessi imprenditoriali, affinché si torni a ferree regole di austerità e, per questa via, si riduca ulteriormente, drasticamente, il perimetro dell'intervento pubblico. In conseguenza di questo insieme di eventi, poi, lo spread rispetto ai titoli pubblici tedeschi, pur estremamente variabile, è salito di circa 100 punti rispetto al minimo di febbraio, con un maggiore costo unitario del finanziamento del settore pubblico e un maggior carico di interessi prevedibile per il futuro.

L'implicazione di questa assai sommaria analisi sembra chiara. Il rischio di un circolo vizioso per l'Italia è alto: crescita assai modesta; ampia e persistente disoccupazione; accresciuti squilibri sociali; necessità di politiche di austerità per contenere il deficit pubblico, con effetti negativi di ritorno su produzione, occupazione, disuguaglianze.

È viva in queste settimane la discussione su “un futuro diverso”, con molti interessanti spunti politici, culturali, sociali, tecnologici. Quel che qui si vuole semplicemente argomentare è che non si tratta di un dibattito solo culturale: un futuro diverso – rispetto al circolo vizioso che ha alta probabilità di delinearsi – è l'unica possibilità per l'Italia di raggiungere risultati accettabili in termini di benessere ed equità. Ciò significa che affrontare i tre grandi vincoli che in questo secolo hanno condizionato il paese non è una opzione ma una necessità: la gestione del debito pubblico, le regole fiscali europee e le politiche fiscali nazionali; le disuguaglianze sociali e territoriali, le condizioni dei lavoratori e la garanzia dei diritti di cittadinanza (salute, istruzione, welfare); e infine, la capacità di innovazione, il modello di sviluppo e il complessivo ritmo di crescita del nostro paese.

(18 maggio 2020)

\* *Gianfranco Viesti*, professore di Economia presso l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

---

## Le crisi dell'industria e la strategia dello stallo

Angelo Mastrandrea

*La recessione ha dato alle aziende un alibi perfetto per giustificare tagli, chiusure e delocalizzazioni e rivedere piani industriali già approvati. La strategia del governo è prendere tempo, rallentando un declino che appare ormai inesorabile.*

Durante i mesi di lockdown, non è quasi passato giorno senza che al ministero dello Sviluppo economico (Mise) si riunisse un tavolo di crisi. Si è trattato di riunioni virtuali, in videoconferenza, per evitare assembramenti e contagi trasversali tra amministratori delegati, funzionari governativi e rappresentanti sindacali. A quelle più importanti ha partecipato pure il ministro pentastellato Stefano Patuanelli. I verbali degli incontri raccontano di una strategia dello stallo che diluisce e rallenta il decorso dell'inesorabile declino industriale italiano, senza però che questa serva a fermarlo o a invertire la rotta.

Anzi, subito dopo la riapertura la Jabil, un'azienda che produce componenti elettronici, ha fatto capire come sarebbe stato il futuro industriale dell'Italia dopo la pandemia, compiendo il primo passo di quella che rischia di essere una lunga stagione di licenziamenti e ristrutturazioni. Alla fine di maggio la multinazionale americana ha licenziato in tronco 190 dipendenti dello stabilimento di Marcianise, nel casertano, senza concedere la cassa integrazione per il coronavirus prevista dalla legge e senza rispettare il divieto di licenziamenti fino alla fine dell'estate deciso dal governo. Nella lista delle persone da mandare via la multinazionale americana non aveva riguardo per nessuno: c'erano marito e moglie entrambi dipendenti, il consorte di una donna già incentivata all'esodo negli anni passati e pure il genero di un imprenditore ucciso dalla camorra. Di fronte alle proteste per l'insensibilità dei manager d'oltreoceano, il 3 giugno l'azienda ha fatto una parziale marcia indietro, concedendo gli ammortizzatori sociali senza però recedere sul taglio del personale. Il 21 giugno, in una nota unitaria i sindacati confederali si sono detti "fortemente preoccupati per gli ulteriori cali di commesse", anticamera della dismissione o di nuovi tagli.

Un anno fa, i tavoli di crisi aperti al Mise erano 144, appena cinque in meno. A spulciare l'elenco, si scopre che poco o niente è cambiato. Anche alcuni casi che sembravano in via di risoluzione, come quello della Bekaert di Figline Valdarno o della ex Embraco torinese, rimangono delle piaghe aperte, appena tamponate dagli ammortizzatori sociali. La recessione post-pandemia concede alle aziende un alibi perfetto per giustificare tagli, chiusure e delocalizzazioni già previste, e per non rispettare accordi siglati e piani industriali approvati, spesso scaricando i debiti sulle aziende dell'indotto e sullo Stato. Dalla Whirlpool di Napoli che chiuderà a fine ottobre mandando a casa 450 operai alla Porto Industriale Cagliari spa, dalla Blutec di Termini Imerese alla Bosch di Bari, quasi 300mila lavoratori rischiano il posto entro l'autunno. Ottantamila di questi sono nel settore metalmeccanico e per questo la Fiom-Cgil chiede il blocco dei licenziamenti.

Il governo sembra impotente, ma soprattutto non pare avere una strategia per mantenere le produzioni in Italia o per indirizzare su un altro binario un modello di sviluppo fondato sull'industria pesante e sulla manifattura. Emblematico è il caso della Whirlpool, che da un anno prova a lasciare lo stabilimento di Napoli, un piccolo gioiello con standard tecnologici e produttivi nordeuropei, per spostare la produzione di lavatrici dal sud Italia verso la Polonia e la Cina, dopo aver già ridimensionato il polo casertano di Carinaro trasformandolo in un deposito di pezzi di ricambio. Il 16 gennaio, in una riunione al ministero dello Sviluppo economico l'amministratore delegato per l'Italia, Luigi La Morgia, ha sostenuto che l'impianto di Napoli perde venti milioni di euro all'anno e non c'è più la sostenibilità economica per la produzione di lavatrici. Chi era presente ricorda una frase del ministro pentastellato Stefano Patuanelli che ha fatto storcere la bocca ai rappresentanti dei lavoratori: "Non ho strumenti per fermare una multinazionale".

In realtà, uno strumento per costringere la Whirlpool a non delocalizzare ci sarebbe. È il Piano industriale 2019-2021, firmato il 25 ottobre 2018 allo stesso Mise dall'allora ministro Luigi Di Maio, dai rappresentanti dell'azienda, dai sindacati e dalle regioni che ospitano gli stabilimenti italiani. L'accordo prevede, in cambio di ammortizzatori sociali e incentivi economici, un investimento di 17 milioni di euro per creare a Napoli un polo per la produzione di lavatrici di alta gamma. L'accordo è stato messo in discussione dalla multinazionale americana dopo appena sei mesi, senza nessuna obiezione dal ministero di via XX Settembre. Il 31 maggio 2019, la multinazionale americana ha annunciato ai sindacati che la fabbrica sarebbe stata chiusa di lì a qualche mese. "Ci mostrarono un grafico con

tutti gli stabilimenti europei, solo quello napoletano era barrato con una X rossa”, ha ricordato Vincenzo Accurso, rappresentante sindacale della Uilm. Poco dopo, i lavoratori hanno ricevuto una lettera nella quale veniva annunciato il loro trasferimento a un'altra società, la Passive refrigeration solutions (Prs), una “start up” dai finanziatori sconosciuti, senza neppure un sito web e che non ha mai prodotto nulla, con sede al numero 16 di corso Elvezia a Lugano. Nulla più che una “bucalettere”, una casella postale, come l'hanno definita i media svizzeri.

Il governo ha creduto alle parole della Whirlpool senza chiedere all'amministratore delegato di sostanziale le perdite della succursale napoletana mostrando i bilanci. Al termine della riunione di metà gennaio, il ministro dello Sviluppo economico ha proposto di dare un mandato all'amministratore delegato di Invitalia, Domenico Arcuri, per cercare un compratore. L'amministratore delegato La Morgia, un pescarese di 43 anni che aveva cominciato la scalata ai vertici dell'azienda proprio come direttore dello stabilimento partenopeo, ha acconsentito. Il 16 marzo lo stesso Arcuri è stato poi nominato dal governo commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 e al Mise nessuno si è più occupato della Whirlpool. La fabbrica chiuderà i battenti il 31 ottobre e a via XX Settembre pensano ancora che la salvezza potrebbe arrivare dalla società “bucalettere” di Lugano.

Non è andata meglio per le acciaierie, dove si assiste a un progressivo smantellamento senza che da nessuna parte ci siano piani di riconversione di alcun genere. Se Jindal a Piombino stenta a decollare e a Trieste il 9 aprile la Ferriera ha spento l'altoforno, all'Ilva di Taranto il 5 giugno Arcelor Mittal ha presentato l'ennesimo piano industriale: un documento di cinquecento pagine nel quale la multinazionale prevede un calo della produzione a sei milioni di tonnellate l'anno, utilizzando tre altiforni su cinque, e 3.200 esuberi, ai quali vanno aggiunti i 1.800 lavoratori già in cassa integrazione che l'azienda aveva promesso di reintegrare. Anche in questo caso il Covid-19 c'entra poco, perché l'azienda ha approfittato dell'emergenza virus per confermare i tagli già previsti ed evitare di riassorbire i cassintegrati di lunga data delle aree a freddo, come previsto dall'accordo stipulato al momento dell'acquisto.

Il 28 maggio, agli Acciai speciali Terni l'amministratore delegato Massimiliano Burelli ha spiegato in videoconferenza al ministro Patuanelli che per quest'anno “stimiamo un calo del 35 per cento di acciaio fuso rispetto al milione di tonnellate che ci eravamo posti come obiettivo”, “una riduzione delle spedizioni dell'80 per cento” per il tubificio e “tra il 30 e il 40 per cento” per il “freddo”, destinato alle

filiere dell'auto e degli elettrodomestici. Alle storiche acciaierie ternane, nonostante il progressivo ridimensionamento, lavorano ancora 2.350 persone e una loro crisi sarebbe un vero e proprio terremoto per una città che da più di un secolo ruota attorno alla fabbrica.

A Terni è esplosa pure la crisi della Teofran, un'azienda che produce film alimentari e impiega centocinquanta persone. I proprietari, il gruppo indiano Jindal, hanno già chiuso lo stabilimento di Battipaglia, nel salernitano, mandando a casa ottanta lavoratori e spostando i macchinari verso altri stabilimenti all'estero, e ora potrebbero apprestarsi a fare lo stesso in Umbria. Qui nel giro di un anno si è passati da una produzione di mille tonnellate ad appena duecentoquaranta, nonostante le richieste siano aumentate perché molte aziende che producono biscotti e merendine hanno dovuto sostituire le confezioni preparate per le Olimpiadi e gli Europei di calcio, sospesi a causa del Covid-19. L'11 giugno i lavoratori hanno scioperato e il 17 l'azienda si è presentata al tavolo convocato al Mise con un piano industriale diverso da quello inviato ai sindacati. L'amministratore delegato Manfred Kaufmann ha mostrato delle slide nelle quali si evidenziava la crisi del settore e una contrazione dei volumi prodotti, annunciando un taglio di dodici posti di lavoro.

In coincidenza con il lockdown, è esplosa pure la crisi del terzo gruppo italiano, le Acque minerali italiane (Ami) del gruppo Pessina. Il 28 febbraio l'Ami ha chiuso improvvisamente gli stabilimenti di San Gemini e Amerino, da dove escono le omonime acque e pure l'Aura, la Fabia e la Grazia, spedendo gli 86 dipendenti in cassa integrazione. Motivo: mancavano i tappi per chiudere le bottiglie, tutte di plastica perché la linea del vetro che per decenni aveva caratterizzato il marchio Sangemini era già stata fermata un anno fa dagli acciacchi e dall'assenza di manutenzione. L'azienda non aveva soldi per pagare i fornitori. Il 2 marzo, a impianti fermi, la società ha presentato al tribunale di Milano una richiesta di concordato preventivo "in bianco". Il 12 marzo, azienda e sindacati si sono riuniti in videoconferenza con il ministro dello Sviluppo economico Stefano Patuanelli per discutere della situazione. L'amministratore delegato Massimo Pessina ha annunciato la riapertura al 60 per cento dello stabilimento di San Gemini e promesso un piano industriale entro il 18 giugno. Gli operai sono tornati al lavoro il 16 marzo, ma la produzione a scartamento ridotto, su una sola linea, ha fatto quasi sparire le acque umbrine dagli scaffali dei supermercati. Nemmeno a dirlo, dopo tre mesi del piano industriale non c'era ombra.

Rischia grosso pure il polo degli occhiali, che impiega 18mila persone tra il bellunese e il Friuli. Nei primi tre mesi dell'anno, le vendite di occhiali sono calate del 21,4 per cento e la Safilo si è vista cancellare una commessa di duecento milioni di euro da parte di Dior per la produzione di occhiali di lusso. La multinazionale di origini italiane, dal 2009 di proprietà del fondo olandese Hal, ha così deciso di tagliare duecentocinquanta posti a Martignacco, in Friuli, quattrocento nella fabbrica di Longarone, nel bellunese, e altri cinquanta a Padova, e di spostarsi in Cina. Il 25 maggio ha annunciato un accordo con Ports Asia, una holding cinese dalla quale ha ottenuto “una licenza decennale per il design, la produzione e la distribuzione di occhiali da sole e montature da vista”. Il 29 maggio, ultimo giorno di lavoro a Martignacco, gli operai hanno lasciato la fabbrica tappezzandola di messaggi. “Abbiamo lavorato fino all'ultimo pezzo con le lacrime agli occhi nonostante sapessimo che oggi avremmo scritto la parola fine”, si leggeva su un post-it incollato a una vetrata.

Il Covid-19 ha fatto emergere pure la profonda sofferenza del settore calzaturiero. Negli ultimi mesi hanno presentato richiesta di concordato “in bianco” la Conbipel, un'azienda astigiana controllata dal fondo americano Oaktree e con negozio principale in corso Buenos Aires a Milano, la Pittarosso di Legnano, controllata dal fondo Lion Capital, e la torinese Scarpe&Scarpe. In tutti e tre i casi, il pre-fallimento è stato motivato con la chiusura dei negozi a causa del Covid-19 e l'azzeramento delle vendite, anche se in realtà tutte avevano una pesante situazione debitoria alle spalle. A rischiare il posto sono in totale circa seimila dipendenti. La strategia del governo è prendere tempo, allungando i tempi della cassa integrazione e bloccando i licenziamenti, con l'intenzione di diluire le crisi nel tempo e non farle precipitare tutte insieme, accompagnando il declino italiano senza invertirne la rotta.

*(2 luglio 2020)*

\* *Angelo Mastrandrea, giornalista, scrive per il manifesto, Internazionale e Sbilanciamoci.info.*



## Il futuro nebuloso dell'industria dell'auto in Italia

Giuseppe Berta

*I piani di sostegno post-Covid al settore dell'automotive messi in campo da Francia e Germania mettono in luce l'indeterminatezza della politica industriale italiana. Per il settore dell'auto in Italia si prefigura ormai soltanto la possibilità di un ruolo laterale e complementare alle ambizioni tedesche.*

L'Italia non avrà un suo piano per l'industria dell'automobile. Non seguirà la falsariga di altre nazioni, Francia in testa, che si sono affrettate, fin dallo scorso maggio, a indicare le linee per la ripresa di un comparto industriale cui annettono rilievo strategico e che vogliono preservare dall'urto del coronavirus. Da tempo, peraltro, l'Italia ha rinunciato a precisare quale debba essere l'architettura industriale della propria economia e ha ripiegato su misure di semplice contenimento della riduzione del proprio apparato produttivo, spesso inefficaci.

Finora il problema dell'auto è stato affrontato attraverso un solo provvedimento importante, cioè il prestito garantito a Fiat Chrysler dallo Stato per la continuità delle attività italiane del gruppo, disancorato da ogni altra linea di intervento, si trattasse degli incentivi al mercato, varati ai primi di luglio, o del sostegno alla filiera produttiva che fa capo ai produttori tedeschi. Una simile indeterminatezza, accentuata dal confronto in corso tra Fca e Psa per la fusione e la nascita di un nuovo gruppo automobilistico, non rappresenta certo una premessa rassicurante per i marchi italiani, per gli impianti di produzione situati nel nostro Paese, per la possibilità di assicurare un radicamento a un comparto industriale che andrà sicuramente soggetto a un radicale riassetto nei prossimi anni. In una situazione così incerta e fluida, è probabile che alla fine la configurazione dell'industria automobilistica italiana finirà forse col dipendere più dai piani degli altri paesi europei che dal governo di Roma. Ecco perché occorre considerare con attenzione i piani per l'auto e la mobilità messi a punto dai governi francesi e tedesco per comprendere i riflessi che avranno sull'auto italiana.

La lettura del documento del governo francese *Plan de soutien à l'automobile*

*bile. Pour une industrie verte et compétitive*, diffuso a fine maggio, può generare un effetto duplice in un osservatore italiano interessato alle prospettive dell'industria dopo il coronavirus. Da un lato, desta un senso di rammarico perché il nostro governo non è mai stato altrettanto reciso nel valorizzare le ragioni dell'industria ai fini dello sviluppo economico di domani né tantomeno ha mai usato espressioni altrettanto nette nell'enfatizzare il rilievo del sistema dell'auto (nel testo se ne parla come di "una posta strategica per l'economia francese"). Dall'altro, suscita tuttavia anche una reazione di insoddisfazione perché il ragionamento sull'automobile è condotto per intero all'interno della cornice nazionale, come se la dimensione europea non esistesse e come se la sorte dei gruppi francesi non dipendesse per buona misura dall'integrazione con i sistemi industriali delle altre nazioni (con l'Italia e gli Stati Uniti, visto che Psa dovrebbe fondersi a breve con Fca; col Giappone, visto che Nissan e Mitsubishi sono alleati strategici di lungo periodo di Renault).

La logica dell'integrazione stride almeno in parte con l'enfasi posta sulla ricerca di una condizione di primato per la Francia, cui è assegnato, neanche troppo sottotraccia, il compito di sfidare la posizione dell'industria tedesca. Il piano francese dimostra ancora una volta, se ce ne fosse bisogno, l'assenza di un coordinamento europeo sulla politica industriale dell'automobile, lasciata di fatto alle ambizioni egemoniche dei maggiori paesi produttori, che non vogliono farsi sottrarre un ruolo di guida nella transizione tecnologica. Così, il riferimento all'indirizzo ecologico finisce di fatto con l'essere sfumato, giacché sarebbe molto più efficace se fosse calato nella logica continentale.

Il governo francese continua a insistere sul valore della produzione automobilistica, pari nel 2019 a 155 miliardi di euro, grazie a 2,2 milioni di veicoli realizzati da 400.000 occupati, con un export che ha raggiunto i 51 miliardi. Cifre rilevanti, che rappresentano il 18% del giro d'affari complessivo dell'industria manifatturiera francese e che rinviano a un'importante base produttiva e tecnologica cui il governo non vuole rinunciare. Sembra di poter concludere che la Francia intenda perseguire la salvaguardia dell'industria automobilistica nazionale ponendo l'obiettivo per il 2025 di una produzione di un milione di vetture elettriche. Uno scopo simile implica una forte mobilitazione che deve iniziare fin da oggi, sia sul fronte del mercato e dei consumatori, mediante una gamma differenziata d'incentivi all'acquisto delle vetture elettriche, sia sul fronte della produzione, creando le condizioni per rafforzare le teste della filiera, che dovranno rimanere ben salde in Francia.

Non basta dunque il semplice mantenimento delle strutture esistenti, ma occorre il loro potenziamento. E a questo proposito il governo francese non è parco di parole, quando richiama lo sforzo che va fatto per la localizzazione sia dei centri di Ricerca&Sviluppo sia della capacità produttiva. Determinante appare lo sforzo per dotare la Francia di un grande impianto per la fabbricazione delle batterie. Ma l'elettrico per espandersi ha altresì bisogno di infrastrutture di sostegno molto articolate, come l'attivazione di 100.000 punti di ricarica su tutto il territorio nazionale entro il 2021, con un'attenzione speciale per le stazioni di rifornimento situate lungo i maggiori assi di comunicazione stradale.

Le istituzioni francesi sono risolte a contrastare la possibilità di un declino del loro sistema dell'auto. E per farlo ipotizzano uno scenario interventista, in cui lo Stato dirige e orienta la presenza produttiva azionando tutte le leve a sua disposizione, agendo cioè sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda. Tutto questo allo scopo di favorire il reshoring, accrescere la capacità strategica dei suoi soggetti maggiori, fare dell'industria francese il polo trainante della nuova mobilità elettronica.

Sarà il tempo a stabilire se questi obiettivi siano raggiungibili e non siano invece sovraordinati rispetto a una dinamica evolutiva dell'auto che probabilmente non può essere pianificata fino a questo punto. Certo, la logica che informa il piano è guidata dalla volontà di ristabilire la potenza economica della Francia, facendo intendere che i soggetti d'impresa debbano muoversi in consonanza con le finalità e gli interessi nazionali. Un simile approccio non concede molto margine all'interazione con le componenti industriali di diversa estrazione. Renault dovrà porre estrema attenzione nella riscrittura del patto con Nissan, riconoscendo più spazio all'alleato giapponese. Ancor più complicato il compito di Psa, che si accinge a una fusione in cui dovrà tener conto di motivi e interessi che non coincidono con quelli della Francia industriale. Inevitabile, per esempio, chiedersi quale sarà nel nuovo gruppo che sorgerà dalla fusione con Psa il posto delle produzioni italiane.

Se l'auto elettrica costituisce un obiettivo prioritario della politica industriale francese, che vuol fare di essa il cardine della propria presenza nel sistema della nuova mobilità, quale rilievo potrà ottenere la 500 elettrica, che sta entrando in lavorazione a Mirafiori? E ancora: quale sarà la sorte di marchi come Alfa Romeo e Maserati, per i quali si è sentita ventilare persino l'ipotesi di uno scorporo, che ora acquistano un risalto ancor più significativo per l'offerta automobilistica italiana? L'assenza di uno scenario di riferimento europeo rende questi interro-

gativi urgenti, dal momento che le linee attuative del piano francese dovranno essere le più celeri. Inspiegabile risulta il silenzio del governo italiano, che sembra prescindere dalle conseguenze per la nostra industria della nascita di un nuovo gruppo automobilistico a guida francese. Senza un retroterra politico istituzionale, il nostro automotive non disporrà di risorse di sistema su cui contare, sicché non si comprende come ci si potrà avvalere delle opportunità che dovrebbero discendere dalla fusione in programma.

Tutta un'altra prospettiva rispetto a quella francese emerge dalla lettura dei 57 paragrafi che compongono il documento tedesco *Combattere le conseguenze del coronavirus, assicurare la prosperità, rafforzare la redditività futura*, presentato il 3 giugno da una Commissione nominata dalla coalizione di governo, mostra come la Germania, dopo la pandemia, si candidi a esercitare un nuovo ruolo di guida in Europa. Tanto per cominciare, il riferimento all'Unione costituisce un contrappunto continuo, come per confermare che il governo tedesco intende commisurare le sue azioni a uno scenario continentale che non esce mai dalla sua visuale. Rispetto all'approccio francese, lo stacco del documento tedesco vuol essere netto, a convalidare il principio che non ci possa essere un interesse nazionale della Germania distinto dalla prospettiva europea. Una seconda differenza da rimarcare è la visione olistica che è sottesa: non esistono problemi dell'auto che possano essere affrontati in maniera distinta da quelli della mobilità più in generale, così come non si può discutere di mobilità senza preoccuparsi di disegnare i contorni di un modello di sviluppo fondato sul principio della sostenibilità ambientale. Chiaro il messaggio: la necessità di ripensare le basi dell'economia dopo il coronavirus è un'opportunità che va colta per una sorta di revisione generale.

Una Germania diversa, allora, da quella che è stata nel suo passato recente? Sì e no: sì, perché risulta nuova la ricerca di una coerenza interna e di una compatibilità da realizzare trasversalmente ai comparti dell'economia; no, perché dal testo fanno capolino le radici storiche dell'egemonia economica tedesca, che il governo si propone semmai di consolidare, non certo di abolire. Tale è, per esempio, il caso dell'export, giacché anche nel nuovo contesto la Germania intende salvaguardare la posizione di straordinario vantaggio che si è assicurata all'interno del commercio internazionale. Forse proprio quest'ultimo è l'elemento più contraddittorio entro uno schema politico-culturale che tenta di compiere un consistente sforzo di innovazione. Ma probabilmente il governo tedesco è troppo consapevole del peso del proprio apparato produttivo per immaginare di poter ridurre la tensione verso le esportazioni.

Inevitabile che l'occhio del lettore italiano corra ai paragrafi relativi alla mobilità, alla ricerca delle ripercussioni per il nostro paese, considerato che una parte cospicua della nostra filiera automotive gravita sulla Germania. Il paragrafo 35 si apre con un'affermazione impegnativa: "Un'infrastruttura di trasporto e mobilità efficiente è un prerequisito per una rapida ripresa e una nuova crescita praticamente in tutti i settori economici". Ma la mobilità deve essere rafforzata "garantendo al contempo maggiore sostenibilità e protezione del clima". Ecco la ragione degli incentivi concessi ai veicoli a emissioni più ridotte, con l'esenzione fiscale per le vetture elettriche prorogata al 31 dicembre 2030.

Nel campo della ricerca il governo finanzia con 2 miliardi di euro nel 2020-21 le attività di Ricerca&Sviluppo soprattutto nei sistemi di fornitura del ciclo dell'auto. Altri 2,5 miliardi saranno investiti nelle strutture di carica e nella produzione di batterie elettriche, cioè nel *framework* da cui dipende la diffusione dell'auto elettrica. Seguono le misure per il trasporto urbano: "Al fine di aumentare la domanda di autobus elettrici e rendere i trasporti urbani più rispettosi dell'ambiente, i finanziamenti per gli autobus e la loro infrastruttura di ricarica saranno temporaneamente aumentati fino alla fine del 2021", con un finanziamento di altri 1,2 miliardi di euro. Sullo sfondo di questi interventi, si staglia un obiettivo molto più ambizioso: "rendere la Germania il fornitore mondiale di tecnologia all'avanguardia per l'idrogeno". Se raggiunto, esso consegnerebbe alla Germania un'egemonia europea ingigantita.

Il livello delle ambizioni tedesche è tale da suonare come un invito alle altre nazioni europee di seguire e di appoggiare la Germania nel processo di trasformazione che delinea. Chiaro come per l'Italia, a questo punto, si profili soltanto la possibilità di un ruolo laterale e complementare di accompagnamento della Germania nell'itinerario verso una riconfigurazione dello sviluppo europeo. Certo, il nostro automotive potrebbe inserirsi in questo solco, giocando la carta attività innovative di frontiera nel campo della nuova mobilità. Forte delle proprie specializzazioni dovrebbe costruire una matrice capace di saldare imprese, centri di ricerca, università, qualificando una proposta progettuale e tecnologica, per esempio nell'area del trasporto urbano. Ma non è questa una strada che possa essere perseguita senza un impegno delle istituzioni.

Eppure, è in questa direzione che si dovrebbe andare, se non ci si vuole rassegnare a un destino di completa subalternità in una partita che sarà nelle mani di altri. Ancora, è in questo ambito che esistono le competenze e le opportunità

migliori per impiegare risorse che altrimenti rischiano di essere sottoutilizzate, se non addirittura di finire disperse. Allo stato attuale, però, le prospettive dell'automotive italiano restano enigmatiche, ciò che getta un'ombra sul nostro futuro industriale.

(6 luglio 2020)

\* *Giuseppe Berta*, storico dell'economia, insegna all'Università Bocconi di Milano.

## Produzione industriale e Covid-19, il problema è la ripresa

Alessandro Arrighetti e Fabio Landini

*La contrazione stagionale della produzione manifatturiera è una peculiarità del nostro paese che il Covid ha solo amplificato. Per favorire la ripresa servono segnali espliciti e sincronizzati di supporto alla domanda, dal lato degli investimenti e dei consumi interni. Che mancano però nel Decreto Rilancio.*

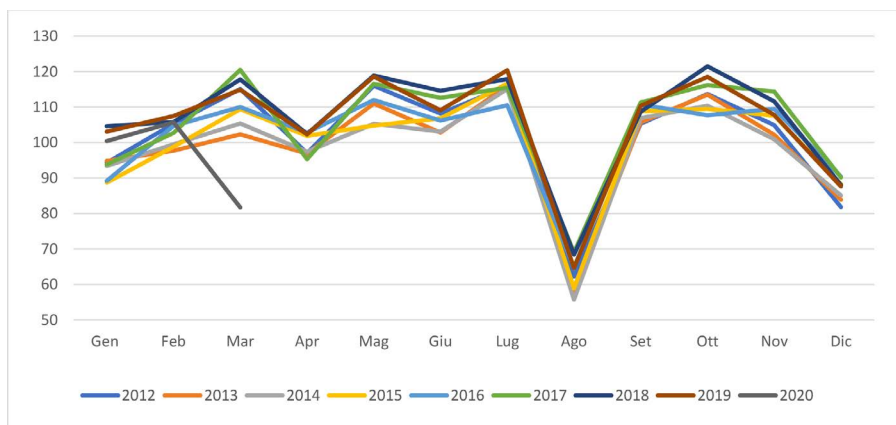
L'indice della produzione industriale manifatturiera (2015=100) nel primo mese di lockdown di marzo 2020 è risultato pari a 81,7. Nel mese precedente era stato 105,7. La riduzione è certamente rilevante, ma il **commento ai dati fornito da Istat** non appare convincente: “A marzo le condizioni della domanda e le misure di contenimento dell'epidemia di Covid-19 determinano un crollo della produzione industriale italiana. In termini tendenziali l'indice corretto per gli effetti di calendario mostra una diminuzione che è la maggiore della serie storica disponibile (che parte dal 1990), superando i valori registrati nel corso della crisi del 2008-2009. Senza precedenti anche la caduta in termini mensili dell'indice destagionalizzato”.

Tale commento è stato ripreso dalle principali testate giornalistiche (ad esempio **Corriere** e **Repubblica**) e le analisi proposte sembrano suggerire che il sistema industriale si sia irrimediabilmente accartocciato su sé stesso, dando origine a un evento tanto inusuale quanto raro (“senza precedenti”). La rappresentazione che viene fornita è quella di una catastrofe inedita che ha interrotto l'omogeneo fluire degli scambi e delle produzioni. Un colpo di maglio su una struttura troppo fragile per potersi riprendere e che non è in grado di sostenere una così pronunciata interruzione delle attività.

Nessun dubbio che la pandemia e la sospensione delle attività che ne è seguita siano eventi di estrema gravità. L'interruzione generalizzata delle attività non è però una circostanza così inusuale. Basta infatti osservare che l'indice di produzione (grezzo – è ciò che conta in questa riflessione –, non l'indice desta-

gionalizzato) presenta oscillazioni molto intense ogni anno e che in realtà tutte le estati in Italia il sistema industriale va in “lockdown” (vedi figura 1).

**FIG. 1. INDICE GREZZO DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE MANIFATTURIERA IN ITALIA (2015=100) GENNAIO 2012-MARZO 2020**



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Il problema, quindi, non sembra essere dovuto al fatto che una quota significativa delle imprese contrae simultaneamente il proprio volume di output: accade frequentemente. E non è in sé un danno irreparabile: per l'Italia è un evento più ordinario che straordinario. Se, ad esempio, confrontiamo l'andamento dell'indice di produzione manifatturiero tra paesi diversi notiamo che Francia e Germania hanno un'esperienza relativamente limitata di interruzione generalizzata delle produzioni. L'Italia, all'opposto, sembra essere del tutto familiare con fenomeni di lockdown “volontario” (vedi figura 2).

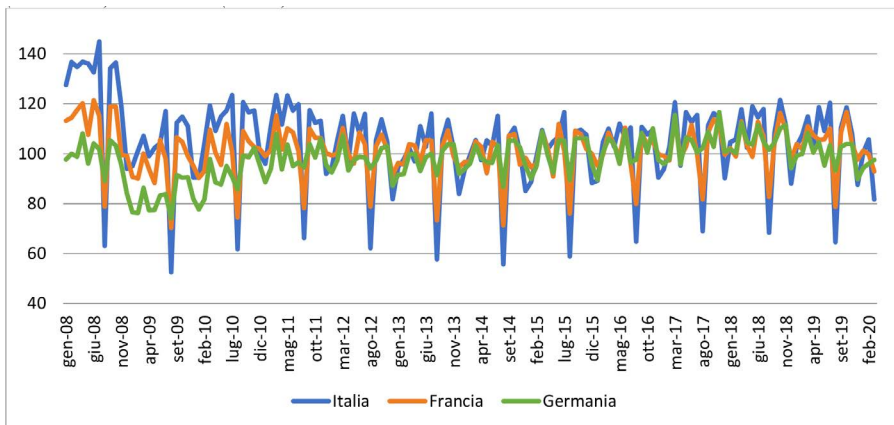
Le evidenze fornite confermano ancora una volta l'elasticità del sistema nell'adattarsi alle fluttuazioni dei volumi di produzione. L'intervallo delle oscillazioni in Italia, infatti, è quasi il doppio di quello registrato negli altri paesi esaminati ed è particolarmente pronunciato in riferimento alla contrazione del volume delle produzioni.

Questa peculiarità è probabilmente da attribuire alla forte presenza di settori come il *made in Italy* e al peso delle produzioni di beni di investimento, che hanno natura stagionale o sono marcatamente ciclici e che dispongono strutturalmente



della capacità di reagire positivamente a variazioni impreviste del volume di attività. Le imprese, comprimendo i costi fissi a favore di quelli variabili e operando con un grado di integrazione verticale molto più contenuto di quello degli apparati industriali di altri paesi, hanno costi di aggiustamento al ciclo e agli eventi inattesi relativamente contenuti.

**FIG. 2. INDICE GREZZO DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE MANIFATTURIERA IN ITALIA, FRANCIA E GERMANIA (2015=100) GENNAIO 2008-MARZO 2020**



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

L'altra faccia della medaglia dell'elasticità è che le imprese non producono per il magazzino o seguendo una programmazione di lungo termine, ma principalmente sul venduto. Una parte non marginale della competitività dell'industria manifatturiera italiana è proprio fondata sui tempi brevi e i costi ridotti di adattamento all'andamento degli ordini ricevuti. I segnali dal lato della domanda sono quindi molto più rilevanti di quanto accade in altri contesti manifatturieri.

La questione quindi non è l'interruzione delle attività di per sé, ma cosa accade nel momento della ripresa: un classico problema di coordinamento che si manifesta nella fase di riattivazione delle produzioni. Ogni settembre il coordinamento è spontaneo. Nell'attuale circostanza non lo può essere a causa del rallentamento asimmetrico dei flussi di scambio tra paesi e della contrazione del reddito delle

famiglie. Allo stesso tempo è indiscutibile l'attivazione di un'ampia gamma di risorse pubbliche che solitamente non è presente nell'abituale "riapertura di settembre". Se ben utilizzate queste risorse possono sopperire al deficit di pianificazione e ridurre i costi di coordinamento.

Un intervento molto poco selettivo e indirizzato a fornire un supporto alle imprese di natura essenzialmente fiscale, come quello approvato nel Consiglio dei Ministri del 13 maggio con il cosiddetto "Decreto Rilancio", non aiuta in questo senso. Sarebbero più efficaci, dal punto di vista dei temi appena discussi, segnali espliciti e sincronizzati di supporto alla domanda, sia dal lato degli investimenti che dei consumi interni. Ad esempio, misure più estese e durature di sostegno ai redditi, così come il rifinanziamento di programmi volti a incentivare gli investimenti potrebbero essere visti dalle imprese come segnali di un progressivo e simultaneo riallineamento delle attività verso livelli più elevati di produzione.

*(21 maggio 2020)*

\* *Alessandro Arrighetti*, professore di Economia presso l'Università degli Studi di Parma.

\*\* *Fabio Landini*, professore di Economia presso l'Università degli Studi di Parma.

## La nuova strada per le imprese

Gianna Fracassi

*Sul prossimo decreto da 55 miliardi si stanno abbattendo 2.800 emendamenti. Molti con il vecchio refrain liberistico che ha prodotto tassi di crescita da prefisso telefonico e precarizzazione. Diverso deve essere il ruolo dello Stato: più condizionalità al credito per le imprese, per una fase 2 sostenibile, libera dalle mafie.*

È parere comune che l'emergenza coronavirus abbia generato una crisi economica e sociale esogena, simmetrica e temporanea, sia sul versante della domanda che su quello dell'offerta e tutti gli ultimi dati e le più recenti previsioni confermano la recessione e la deflazione, almeno nel breve periodo. Eppure, il rallentamento dell'economia, italiana ed europea, è precedente la pandemia. Lo spettro della recessione italiana già si intravedeva, e i problemi strutturali del nostro sistema-Paese precedono anche la Grande crisi del 2008.

Nei mesi scorsi sono stati emessi numerosi provvedimenti per affrontare l'emergenza sanitaria e gli impatti economici e sociali. In questo contesto si inquadra il cosiddetto Decreto Liquidità del governo, attraverso il quale si introducono misure in materia di accesso al credito, di sostegno alla continuità delle aziende, di sospensione di alcuni adempimenti fiscali, l'uso dei poteri speciali nei settori di rilevanza strategica (golden power) per rispondere alla flessione delle attività produttive e agli immediati problemi di liquidità delle imprese. La Cgil ha trovato condivisibile la finalità di questo pacchetto di provvedimenti, cioè sostenere e difendere il nostro sistema produttivo.

Tuttavia tali misure non sono sufficienti a sostenere la domanda e a riqualificare l'offerta, se non assistite da una serie di condizionalità. Se appare indispensabile il sostegno finanziario alle imprese per superare l'emergenza, è altrettanto fondamentale vincolare tale sostegno al mantenimento dei livelli occupazionali e alla qualità dello sviluppo.

Riterremo quindi necessario introdurre ulteriori condizionalità, a partire

dalla presentazione di un business plan o un piano industriale, almeno per le grandi imprese, a cui vincolare nuovi investimenti. E la tenuta occupazionale, compreso l'impegno a non delocalizzare la produzione in fasi successive. Inserire ulteriori condizionalità all'erogazione del credito è indispensabile, anche per scongiurare l'utilizzo di tali risorse da parte della criminalità organizzata, perché tutti sappiamo che esiste un serio rischio nel nostro Paese.

Servono pertanto ulteriori strumenti di prevenzione, controllo e di tracciabilità, per evitare che le risorse, essenziali per sostenere il nostro sistema produttivo, finiscano in mano alle mafie o siano utilizzate da soggetti senza scrupoli, avendo scelto di non sottoporre l'accesso al credito, neppure alla preventiva attestazione relativa all'assenza di procedimenti per delitti come criminalità organizzata, corruzione o frode fiscale che sappiamo essere i mali endemici del nostro Paese.

Al decreto sono stati presentati oltre 2.800 emendamenti, la cui lettura è a tratti diventata sconsolante. È lo specchio di una parte del dibattito pubblico dove emerge non l'idea di una ripartenza finalizzata al bene di tutti – imprese, lavoratori e cittadini –, ma semplicemente la riproposizione di vecchi schemi, inadeguati rispetto alla sfida che dobbiamo tutti affrontare. E quindi sostanzialmente c'è la richiesta incondizionata di fiumi di denaro pubblico non ancorati né all'investimento sull'economia reale né alla tutela occupazionale.

Sul prossimo decreto legge che avrà una entità complessiva di 55 miliardi si stanno abbattendo gli strali di una parte del sistema delle imprese e anche di una parte del sistema politico che, da un lato taccia di assistenzialismo le misure necessarie a tutelare le fasce più fragili della popolazione o gli stessi lavoratori, e dall'altro rivendica il ruolo del mercato quale regolatore unico delle politiche economiche, lasciando allo Stato solo il ruolo di erogatore di incentivi. Peccato che ciò sia quello che è stato messo in campo negli ultimi 15 anni – accompagnato ad una precarizzazione del lavoro e a una riduzione di diritti – e che ha lasciato sul campo un sistema pubblico indebolito, una disoccupazione tra le più alte in Europa, una scarsa competitività del nostro sistema produttivo, soprattutto nel cogliere le sfide strategiche (digitalizzazione e transizione ambientale in primis), oltre a livelli di crescita da prefisso telefonico. Verrebbe da dire: abbiamo già dato.

Crediamo che nuovo intervento pubblico in economia sia ormai indispensabile, perché solo attraverso un nuovo ruolo economico dello Stato l'enorme liquidità del sistema finanziario si potrà tradurre in una modernizzazione del sistema produttivo, cogliendo anche la prospettiva delle transizioni verdi e digitali. L'intervento

pubblico deve quindi affermare una nuova politica industriale e di sviluppo, che potrà essere davvero una strategia per il futuro di tutto il Paese soltanto se sarà costruita e condivisa con tutti gli attori economici e le parti sociali. Il sistema pubblico dovrà essere, nelle funzioni strategiche del Paese, il perno attorno a cui si rafforza il posizionamento competitivo.

Le nuove politiche industriali e di sviluppo dovranno ripartire dai *bisogni sociali*, dai *cambiamenti climatici e riconversione ecologica* e dalla *digitalizzazione, attraverso un ruolo centrale della ricerca e della conoscenza*. Lo Stato deve tornare ad occuparsi in maniera diretta del mercato, con nuovi strumenti regolatori, ed è quindi necessaria una fase di suo rinnovato protagonismo, perché sono ancora tutte all'orizzonte le sfide per il futuro: i cambiamenti climatici, le tensioni geopolitiche e i conflitti, gli ingenti flussi migratori, l'invecchiamento della popolazione, la digitalizzazione e le ulteriori odiose disuguaglianze.

Rispondere adeguatamente a queste sfide è un'occasione, crediamo, da non perdere.

(8 maggio 2020)

\* *Gianna Fracassi, Vicesegretaria generale della Cgil*

---

## Il labirinto del debito pubblico e privato in Italia

Roberto Artoni

*Come ha ricordato il governatore della Banca d'Italia, l'Italia ha un forte debito pubblico, ma poco debito privato: nell'insieme ha una posizione più solida di altri paesi europei. Una mappa per non perdersi nel labirinto del debito, della finanza pubblica, delle politiche di bilancio.*

Nelle Considerazioni finali del governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco sul 2019, un passo è dedicato al confronto fra la situazione debitoria del nostro Paese e quella di altri Paesi dell'area euro. In particolare, nelle parole del governatore, “la posizione netta sull'estero dell'Italia ha raggiunto un sostanziale equilibrio”. “La ricchezza netta, reale e finanziaria delle famiglie italiane è elevata. Il debito delle famiglie è basso nel confronto internazionale ed è concentrato presso i nuclei con una maggiore capacità di sopportarne gli oneri”. “Nel complesso il debito era pari al 110 cento del Pil, oltre 50 punti in meno del valore medio dell'area dell'euro”.

Secondo Banca d'Italia, a fine 2019, il debito pubblico italiano in percentuale del prodotto interno era pari al 130% del Pil, contro poco meno del 100% di Francia e Spagna; era invece sensibilmente inferiore in Olanda e Germania (intorno al 50%). Il quadro è radicalmente diverso se si esaminano i debiti finanziari delle famiglie e delle imprese rispetto al Pil. In Olanda si raggiungeva lo straordinario livello del 250%, in Francia il 200%, il 150% in Spagna; infine, Italia e Germania si collocavano intorno al 100%.

Questi dati devono essere ulteriormente elaborati se si vuole ottenere una descrizione più precisa della situazione finanziaria dei diversi Paesi, e individuare le opzioni di politica economica e istituzionale appropriate.

È mia opinione, infatti, che le analisi correnti tutte concentrate sul rapporto debito pubblico-prodotto interno non rappresentino in modo compiuto la situazione finanziaria o le prospettive economiche e finanziarie che possono derivarne. Proposte di riduzione del rapporto debito-prodotto tutte concentrate su riduzioni della spesa pubblica e su aumenti delle imposte non possono che portare a un'ul-

teriore compressione dei livelli di attività già fortemente penalizzati in questi anni e, se l'esperienza greca insegna qualcosa, a un probabile ulteriore aumento del rapporto debito-prodotto. Il punto essenziale è che i titoli del debito pubblico sono solo una componente del complesso delle passività finanziarie di un paese e che per giudicare dell'equilibrio o dello squilibrio di un sistema si deve tener conto dell'attuale assetto incompiuto dell'area euro, oltre che delle politiche economiche fin qui adottate.

I dati Eurostat, riferiti al 2018, confermano quelli elaborati da Banca d'Italia con ulteriori specificazioni. In termini assoluti il debito pubblico italiano è a livelli del tutto simili a quello francese (2.300 miliardi), mentre quello tedesco è di 300 miliardi inferiore. Il debito olandese in termini assoluti è di poco superiore ai 400 miliardi. In termini pro capite, il debito pubblico italiano si avvicina a 40mila euro, contro i 34mila della Francia, in altri paesi è di poco inferiore ai 25mila euro. Il debito privato raggiunge invece il 270% del prodotto interno nei Paesi Bassi, mentre in Italia e Germania è a 110. In termini di prodotto interno, la somma di debito pubblico e privato è superiore al 300% in Francia e Paesi Bassi, intorno al 250% in Italia e a 170 in Germania.

Il calcolo del debito complessivo, pubblico e privato, prima dei consolidamenti, mostra bene l'anomalia olandese con un debito di 144 mila euro pro-capite, seguito dalla Francia con 100mila e i circa 70mila di Italia e Germania. In altri termini i dati pro-capite ci pongono allo stesso livello dei tedeschi e al 50% dei frugali olandesi.

Il debito privato può poi essere corretto con i consolidamenti interni ai due settori, famiglie e imprese non finanziarie. Ne risulta una forte riduzione rispetto agli altri paesi dell'indebitamento pro-capite solo in Francia. In tutti i paesi, con moderate variazioni, il debito privato si ripartisce in parti uguali fra famiglie e imprese non finanziarie, anche se per livelli complessivi molto differenziati, come è sottolineato anche dal governatore.

Attribuendo l'intero debito pubblico alle famiglie, possiamo avere una visione relativamente compiuta della situazione finanziaria delle famiglie europee. Il debito pro-capite pubblico e privato va dai 70mila euro dei Paesi Bassi ai 46mila della Germania e ai 40mila della Spagna. L'Italia supera di poco i 51mila euro, mentre la Francia è intorno ai 55mila.

Si può anche calcolare il rapporto fra debito (pubblico e privato) e reddito pro-capite corretto per le parità dei poteri di acquisto. Il debito complessivo non

compensato è intorno al 350% in Francia e Paesi Bassi (l'Italia si colloca al 171%). L'omogeneità nei livelli di Francia, Italia e Paesi Bassi si riscontra solo quando si considera la somma di debito pubblico complessivo e debito delle famiglie compensato in termini di reddito pro-capite: questi paesi hanno un debito di poco superiore al 170% del reddito pro-capite (solo la Germania si pone al 127%).

Su questi dati conviene soffermarsi, cercando di capire dove si collocano i problemi e da dove possono derivare crisi finanziarie. Qui si deve ricordare che la crisi scatenatasi nel 2008 ha avuto origine negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei (non in Italia) per effetto di un eccesso di indebitamento delle famiglie, oltre che da comportamenti anomali della generalità degli intermediari finanziari (in misura marginale nel nostro paese). La crisi è stata più o meno circoscritta con formidabili interventi pubblici di salvataggio di importanti istituti sia americani sia europei. Solo dal 2010 in Europa si è manifestata la cosiddetta crisi del debito sovrano, su cui ci soffermeremo poi.

Se problemi possono derivare anche dall'indebitamento privato, e con più alta probabilità in circostanze economiche fortemente avverse, appare certo che altri paesi sono oggi molto più esposti di quanto non sia l'Italia, dove, riprendendo ancora una volta le considerazioni finali, il debito privato, soprattutto delle famiglie, è molto contenuto. Rimane il fatto incontrovertibile che il livello del debito pubblico nel nostro paese è particolarmente elevato, ma, prima di affermare che ci sono problemi di sostenibilità o che si debba ricercare la riduzione in termini di prodotto con politiche di austerità, sono necessarie ulteriori riflessioni, come è implicito nei dati prima esposti.

Per individuare l'origine della crisi del debito sovrano che ha minacciato e minaccia la costruzione europea e quindi anche le cause dell'alto livello del debito pubblico italiano, conviene soffermarsi sul concetto stesso di debito pubblico.

### **Il debito pubblico è un debito dell'intera comunità**

Nell'attuale dibattito sui pericoli di un'eccessiva accumulazione di titoli del debito pubblico un punto su cui si può convenire è che il debito pubblico è una passività di un'intera comunità: in altri termini non è il debito di un'entità estratta, sia esso il Tesoro o le amministrazioni pubbliche, ma è debito di tutti i cittadini di un paese. Non è infrequente, infatti, che importanti commentatori scrivano che ogni cittadino italiano è gravato da un debito di qualche decina di migliaia di euro; è pure incontrovertibile che al pagamento degli interessi su questo debito



si deve far fronte con le entrate correnti, a carico di tutti i cittadini, incassate dal Tesoro.

Al riconoscimento del fatto che il debito grava sulla comunità non fa seguito un'ulteriore elaborazione che attribuisce, sia pure in forma virtuale, almeno una parte di questo debito ai singoli cittadini. Partendo dal fatto che il debito pubblico a fine 2019, al netto delle attività, era pari a 2.329 miliardi, se riteniamo che il debito detenuto dalla banca centrale come corrispettivo della circolazione monetaria sia effettivamente non divisibile o non attribuibile ai singoli cittadini, l'onere effettivamente a carico della comunità sarebbe pari a circa 1.880 miliardi. Il debito pro-capite corrisponde a 31mila euro. Per ogni cittadino con diritto di voto, circa 40 milioni, il debito pro-capite sale a 45mila euro.

Supponiamo che con una ipotetica innovazione istituzionale questo ammontare sia effettivamente attribuito a ogni cittadino con la creazione di un'apposita istituzione incaricata, a nome e per conto di ogni cittadino, di gestire il rinnovo a scadenza di questo debito e di riscuotere ogni anno dal Tesoro o dal governo quanto è necessario per pagare gli interessi sui titoli pubblici. Nulla cambierebbe rispetto alla situazione attuale per quanto riguarda il servizio del debito. Sarebbe solo resa evidente la situazione debitoria anche sotto questo profilo di ogni cittadino. Come abbiamo visto la ripartizione del debito porterebbe il debito pro-capite a un livello, comunque, sensibilmente inferiore a quello di altri paesi. Se poi si stabilisse che solo una quota, pari al 60% nel rispetto dei criteri di Maastricht rimanesse indivisa, circa 960 miliardi (il 40% di 2.400) dovrebbero essere trasformati in debito individuale (circa 25mila euro per cittadino contribuente o votante).

Stante che i titoli del debito pubblico sono solo una componente degli strumenti finanziari in circolazione, ci possiamo chiedere come si modificherà la posizione finanziaria dei cittadini italiani. Le famiglie italiane hanno attività finanziarie pari a 4.400 miliardi e passività pari a 970; al netto 3.400 miliardi. Il che significa che, escludendo ogni forma di compensazione, l'attribuzione della quota del debito pubblico eccedente il 60% del prodotto interno potrebbe trovare agevolmente spazio nel portafoglio medio del cittadino italiano. Ovviamente, non tutti potranno compensare la virtuale attribuzione di titoli con altre attività, ma comunque anche i poveri non vedranno modificata la loro posizione stante che il servizio del debito è comunque assicurato dal sistema tributario nel suo complesso.

Rappresentazioni virtuali, come la precedente, sono per loro natura irrealisti-

che; ma è anche vero che rappresentazioni scorrette o parziali possono produrre seri danni alle realtà produttive e sociali, attraverso meccanismi di autorealizzazione delle aspettative sui mercati finanziari.

### **Le crisi del debito sovrano**

Per strumenti finanziari di importo elevato è cruciale il problema del rinnovo dei titoli quando vengono a scadenza, anche se si deve sottolineare che, come i debiti pubblici, anche i debiti privati devono essere o rimborsati o rinnovati e che difficoltà insormontabili possono sorgere in particolare nelle fasi di recessione. Ci possiamo chiedere a questo riguardo da dove originino le crisi del debito sovrano, se dallo stock del debito in scadenza o accumulato (sia pure espresso in termini di prodotto) o da altre cause meno immediatamente quantificabili.

Una prima osservazione riguarda il fatto che la crisi del debito sovrano è un fenomeno che ha assunto caratteristiche specifiche nell'area euro coinvolgendo diversi paesi per cause diverse. In Grecia è stato il riflesso di una situazione di grande disordine finanziario. Per altri Paesi, come Irlanda e Spagna, è stata la conseguenza di una straordinaria debolezza del sistema bancario, da un lato dipendente dai finanziamenti esteri, dall'altro fortemente esposto verso settori, come l'immobiliare, non in grado di fronteggiare le scadenze.

Per l'Italia non sono individuabili cause specifiche, se si escludono valutazioni negative delle prospettive di stabilità finanziaria, essenzialmente riconducibili a uno stock elevato in termini di prodotto interno. Un elevato rapporto ha peraltro caratterizzato l'economia italiana, in assenza di inflazione, dai primi anni '90 senza che si manifestassero fenomeni di instabilità quali si produssero nel 2010 e come si teme possano verificarsi per effetto della crisi del coronavirus.

I dati prima commentati indicano che la consistenza del debito pubblico in termini assoluti è in Italia, simile a quella della Francia e non lontana da quella della Germania, associata a una vita media di 7 anni, di nuovo assimilabile a quella dei due paesi maggiori dell'area euro. Questa configurazione del nostro debito pubblico indica che la pressione in termini di accesso che oggi, ma anche in passato, viene esercitata sui mercati finanziari non giustifica di per sé una particolare debolezza. Si può anche aggiungere che a fine 2019 la quota di debito pubblico italiano collocato all'estero era inferiore a quella di Francia e Germania.

Per intendere la portata e l'origine della crisi, sofferta in passato e temuta per il futuro, del debito pubblico italiano, è piuttosto opportuno rifarsi all'attuale

assetto del sistema monetario europeo. Come viene ripetutamente sottolineato (nel maggio 2020 anche dall'Accademia dei Lincei), dopo la creazione dell'euro, l'approfondimento istituzionale dell'Unione europea si è sostanzialmente arrestato. Non è stato creato un significativo sistema fiscale sovranazionale e sono rimasti i debiti pubblici nazionali, pur denominati per larga parte in valuta comune. A ciò si aggiunga che la Banca centrale europea è limitata nella sua azione di controllo e di regolazione dei mercati finanziaria da uno statuto che riflette una sorta di sfiducia reciproca fra i paesi aderenti; solo dal 2015, con un'azione lontana dai comportamenti seguiti negli anni precedenti, gli interventi della Banca centrale europea hanno contribuito a un funzionamento non distorto da aspettative autorealizzantesi in mercati in cui pochi operatori influenzano sostanzialmente l'andamento dei corsi.

È stato sottolineato da Adam Tooze (*Social Europe*, 25 maggio 2020) che i mercati, in particolare quelli finanziari, sono caratterizzati da equilibri multipli, alcuni buoni ed altri cattivi, e che quindi non necessariamente il loro funzionamento non regolato porta a soluzioni appropriate. Elaborando il punto, Tooze scrive che a seguito della crisi del Coronavirus siamo destinati ad entrare in un futuro di alto debito. Devono quindi essere evitati gli errori del periodo 2010-2015, quando “the normal operation of European politics was repeatedly disrupted and the economy of much of Europe plunged into prolonged recession, in a desperate struggle to stave off a sovereign debt crisis”. Tooze si chiede anche a chi ha giovato “this peculiar dysfunctional European management of the sovereign debt problem. It is tempting to conclude that investors and financial markets ruled the roost.... Relying on markets was a way to avoid hammering out and enforcing collective decisions.”

Nel saggio di Tooze si legge anche un accenno ai problemi italiani: “The economist Hans-Werner Sinn has made a career out of scaring the German public about Target 2 balances. Italians see the same numbers as a record of capital flight and Germany's exorbitant privilege. Almost a decade after, the Eurozone's bailout fund, the European Stability Mechanism, is still too toxic to touch”.

Conviene ancora fare qualche cenno al funzionamento dei mercati dei capitali, dove i titoli di stato sono quotati, riflettendo ovviamente lo spread rispetto al bund tedesco, nell'ultimo biennio a rendimento negativo. Si aggiunga che questi titoli sono iscritti nei bilanci delle banche a prezzo di mercato, riflettendo nelle variazioni dei prezzi guadagni o perdite in conto capitale in mercati, come detto,

caratterizzati da equilibri multipli in cui dominano gli intermediari. In Italia i titoli a medio e lungo termine emessi dalle amministrazioni centrali, esclusi i CCT, ammontavano a fine 2018 a 1851 miliardi. Le famiglie ne detenevano direttamente 138 miliardi (circa il 6%) e il resto del mondo 571 miliardi (più del 30%). La parte residua era collocata per 691 miliardi presso le istituzioni monetarie e finanziarie e per 300 miliardi presso imprese di assicurazioni e fondi pensione. Le famiglie, attivando depositi bancari o sottoscrivendo polizze o aderendo a fondi pensione, erano a fine 2018 i detentori ultimi dei titoli di debito pubblico. Rimane tuttavia il fatto che l'interposizione degli intermediari e l'istituzionalizzazione del risparmio rende molto più volatili i mercati dei titoli di stato, a prescindere dai fondamentali economici. In un contesto in cui opera una banca centrale dotata di pieni poteri, oscillazioni di origine speculativa possono essere controllate o regolate. Dove manca un'autorità monetaria pienamente responsabile del funzionamento dei mercati le correnti speculative hanno un ruolo centrale con effetti molto spesso indesiderabili.

### **Le cause dell'alto rapporto debito prodotto**

Con riferimento al nostro paese deve infine essere affrontato il problema dell'alto rapporto debito-prodotto, delle sue cause e delle modalità con cui può essere ottenuto un ridimensionamento. È ormai ampiamente noto che il rapporto debito pubblico-prodotto cresce quando il saldo primario è negativo e quando il costo medio del debito pubblico è superiore al tasso di crescita dell'economia.

Il saldo primario in Italia è stato sistematicamente positivo a partire dai primi anni '90: nella media del quadriennio 2015-2108 è stato pari all'1,5%. Nell'area euro la Germania ha registrato negli stessi anni un avanzo superiore (2,5%); al contrario, Spagna e Francia sono state in disavanzo in media intorno all'1%. Se negli ultimi anni il rapporto debito-prodotto non è diminuito, mantenendosi a livelli storicamente elevati, ciò non è quindi dovuto a un saldo primario fuori controllo. Analisi più dettagliate poi mostrano che sia il livello delle entrate, sia le spese pubbliche al netto degli interessi sono sostanzialmente allineate alla media europea. L'anomalia italiana si concentra nella spesa per interessi superiore di due punti alla media europea, per effetto sia delle dimensioni del debito pubblico sia del maggior costo medio del debito, come abbiamo già accennato. Se poi consideriamo l'indebitamento annuo complessivo, l'Italia era nel 2018 a livelli inferiori di Francia e Spagna (2,2 contro 2,5) e assai lontana dalla Germania che registrava un attivo pari al 2,5%.

Il secondo fattore che incide sulla dinamica del debito è costituito dalla relazione fra costo medio del debito pubblico e tasso di crescita dell'economia. In questi anni i tassi di interessi applicati alle emissioni del debito pubblico hanno seguito il calo generalizzato dei tassi di interesse (nel 2019 circa il 2%), ma comunque superiori a quelli tedeschi sistematicamente negativi nell'ultimo periodo. A questi tassi all'emissione ha corrisposto un costo medio nominale dell'ordine del 2,5 per cento, data una spesa per interessi nel 2019 di 60mila miliardi. Se confrontiamo il costo medio del debito con la crescita praticamente nulla, in termini reali e nominali, del prodotto interno del nostro paese, individuiamo la causa fondamentale della mancata riduzione del rapporto debito-prodotto.

Esaminate e scomposte le cause che incidono sulla dinamica del rapporto debito-prodotto, ci dobbiamo chiedere quali sono le politiche che potrebbero portare all'auspicata riduzione delle dimensioni del debito pubblico in termini di prodotto interno. Una prima linea di pensiero, molto presente e pubblicizzata al di là dei suoi meriti, suggerisce un'ulteriore espansione dell'avanzo primario. Questa tesi ha trovato un riferimento para-teorico nella cosiddetta "austerità espansiva", per la quale una riduzione del disavanzo avrebbe comportato un incremento della domanda interna per l'attesa di minori imposte in futuro, non più necessarie per la minore accumulazione di debito pubblico. Questa tesi ha trovato ulteriori articolazioni che tuttavia non ne correggono la sostanziale infondatezza.

Sul piano empirico si deve osservare che politiche fiscali restrittive, prima dei presunti effetti di lungo periodo, determinano una caduta del livello di attività, potendo portare di fatto a un incremento del rapporto debito-prodotto, come è testimoniato dall'esperienza greca; sempre sul piano empirico le politiche fiscali espansive adottate dall'amministrazione americana dopo la crisi del 2008 hanno consentito sia un rapido recupero dopo la caduta del 2009, sia tassi di crescita apprezzabili, superiori a quelli europei dove dominavano le politiche di austerità.

Il secondo elemento su cui incidere per controllare la dinamica del rapporto debito-prodotto pone l'attenzione sul funzionamento dei mercati finanziari. Per un paese come l'Italia inserito nell'incompiuta area euro, gli spazi di manovra sotto questo aspetto sono molto limitati. In prospettiva un efficace funzionamento dell'area euro richiederà, se la storia degli Stati Uniti insegna qualcosa, una sorta di mutualizzazione del debito a livello europeo al fine di evitare la divaricazione più o meno giustificata dei tassi di interesse sui titoli nazionali del debito pubblico.

L'ultimo elemento da considerare riguarda il tasso di crescita dell'economia,

in buona misura allineato al ciclo internazionale, ma su cui assennate politiche economiche nazionali possono incidere, pur nel rispetto dei vincoli di parte corrente della bilancia dei pagamenti.

In Italia l'evoluzione economica recente è stata caratterizzata da alcuni elementi che spiegano il tasso di crescita del tutto insoddisfacente. È stato osservato da altri che la domanda interna è stata distrutta, con evidenti effetti sul tasso di crescita. In particolare, i consumi interni sono stati segnati da una sostanziale invarianza da molti anni, come i consumi collettivi. Gli investimenti in questo contesto di stagnazione, se orientati al mercato interno, non potevano certamente espandersi a tassi sostenuti, né i vincoli di bilancio permettevano l'attivazione di grandi programmi da parte dell'operatore pubblico. L'unica componente della domanda che ha sostenuto il sistema sono state le esportazioni nette, che soprattutto dal 2012 hanno fatto registrare un forte avanzo commerciale, peraltro compensato da deflussi di capitali privati, che hanno alimentato il Target 2 (di cui abbiamo già detto). Alla base di questi andamenti stanno poi dinamiche retributive del tutto insoddisfacenti se paragonate a quelle medie europee. Possiamo citare ancor una volta la Banca d'Italia che ci dice che nell'ultimo quadriennio la dinamica salariale è stata sensibilmente inferiore a quella media europea. Dati Ocse ci dicono che il salario medio italiano era inferiore a prezzi correnti a quello del 2008, contro un aumento vicino al 10% nei maggiori Paesi europei.

Da retribuzioni ferme e da consumi di conseguenza stagnanti non può che derivare una sostanziale stagnazione. Vale a questo riguardo una significativa descrizione di un sistema capitalistico fondato su imprese autonome, che credo debba essere attribuita a Carlo Marx: è interesse del singolo imprenditore pagare il meno possibile i propri dipendenti, ma è interesse dello stesso imprenditore che gli altri imprenditori paghino salari per quanto possibile elevati.

## **Conclusioni**

Tornando alle Considerazioni finali del governatore, non si può non convenire che i dati relativi alla ricchezza finanziaria “mostrano uno iato tra le risorse e l'effettiva capacità di utilizzarle per tornare a una crescita sostenuta ed equilibrata, tale da riportare l'Italia ai livelli di benessere dai quali si è allontanata da oltre dieci anni”. Devono naturalmente essere superati molti ostacoli: invertendo l'ordine della nostra esposizione, queste nuove impostazioni di politica economica vanno dal ritorno a una distribuzione primaria equilibrata, al ricono-

scimento che i saldi di bilancio e il livello del debito sono, nella realtà italiana di finanza pubblica strutturalmente equilibrata, per larga parte dipendenti dalla più generale evoluzione macroeconomica (con la conseguenza che interventi specifici di contenimento di entrate e spese pubbliche hanno effetti perversi), alla necessità di completare il sistema finanziario europeo che non può essere terreno indisturbato di arbitraggi speculativi, al fatto che il quadro finanziario di un Paese deve essere interpretato in maniera comprensiva, evitando segmentazioni fuorvianti.

*(9 giugno 2020)*

\* **Roberto Artoni**, professore di Economia presso l'Università Bocconi di Milano.

---

## Le banche e la pandemia

Vincenzo Comito

*Unicredit chiude il primo trimestre del 2020 in forte perdita. Ma non è la sola a trovarsi con ingenti problemi di conto economico e di patrimonio. Il Fmi intravede rischi di stabilità dell'intero sistema finanziario globale. Il quadro si complica con l'emergenza Covid-19.*

Come è stato già scritto (Treon, 2020), la crisi del 2008 ha avuto al centro, a suo tempo, le grandi banche e i loro deprecabili comportamenti, mentre in quella attuale l'attenzione si è spostata sulle minacce all'economia reale. D'altro canto, il sistema bancario, non è certo un attore secondario del dramma in atto, anche se appare improponibile che grazie ai suoi interventi salverà ora il mondo. Da una parte i problemi delle imprese e delle famiglie si scaricheranno inevitabilmente anche su di esso, mentre dipenderà anche dal suo comportamento se si riuscirà ad uscire dalla tempesta con minori danni e nel minor tempo possibile, e magari anche cambiati in meglio. Gli istituti hanno ora l'opportunità di migliorare la loro immagine (The Economist, 2020).

Lo stesso Fondo Monetario Internazionale sottolinea in un rapporto recente come la recessione economica indotta dal coronavirus può minacciare la stabilità del sistema finanziario globale. E questo nonostante le azioni senza precedenti messe in campo dalle banche centrali e dai governi per sostenere le stesse banche e arginare la crisi. L'ambizione di queste note non è quella di dare un quadro completo della situazione e delle strategie del sistema bancario, quanto semplicemente di passare in rassegna alcuni dei suoi principali aspetti e dei possibili sviluppi futuri, in un quadro che si presenta come molto incerto e difficile.

### **I livelli di capitale nel 2008 e oggi**

Come hanno scritto in molti, le banche devono continuare a pagare gli interessi sui depositi e altre passività, mentre devono riuscire ad assorbire le inevitabili maggiori perdite su crediti con mezzi propri e subire le probabili riduzioni di



valore dei titoli che hanno in portafoglio. Parallelamente sono spinte da tutte le parti per fornire maggiori prestiti alle imprese e alle famiglie. Sarebbe importante che i soldi finissero nelle mani giuste; chissà se succederà.

Certamente il livello di mezzi propri del sistema bancario è oggi più elevato rispetto al momento dello scoppio della crisi del 2008, ma il ciclone di oggi sembra più virulento di quello di allora. Nel 2008 il livello del capitale delle banche europee e statunitensi era a livelli risibili rispetto al volume di attività. Il rapporto era allora pari, in media, al 3,7% per le banche della zona euro e al 7,2% per quelle statunitensi (Coupey, Subeyran, 2020). Dopo la crisi c'è stata una spinta generalizzata, dai due lati dell'Atlantico, da parte dei governi e delle autorità di supervisione, per l'aumento di tale livello, cosa che è avvenuta, con esiti differenti nei vari paesi, e quasi sempre con una rilevante riluttanza da parte degli istituti.

Così, per quanto riguarda quelle europee, nel 2016 tale rapporto è salito in media al 5,8% e per quelle statunitensi al 9,3%. Per diversi studiosi e operatori tale rapporto, pur maggiore, si presentava come ancora largamente insufficiente. Alcuni suggeriscono da tempo che il rapporto mezzi propri-attivo di bilancio dovrebbe essere parecchio più elevato. Così Mervyn King, già governatore della Banca d'Inghilterra, si limita a raccomandare il 10%, mentre la professoressa Anat Admati, una delle più importanti esperte di finanza del mondo, chiede di arrivare almeno al 15% e qualcun altro suggerisce come necessario il 20%. Ora la crisi da coronavirus sembra dare ragione a tale tipo di impostazione. Nella situazione attuale, in effetti, una perdita di valore anche di poco superiore al 5,8% rispetto agli attivi delle banche del nostro continente, cosa plausibile, annullerebbe totalmente i mezzi propri.

### **L'intervento delle autorità**

Ma gli Stati ed i regolatori, lasciando da parte le pur sacrosante preoccupazioni per i livelli di capitale e per le più stringenti normative future, al fine di spingere le banche a prestare di più, stanno rilassando o ritardando l'applicazione delle regole più prudenziali. In tale quadro, la Ue ha deciso di permettere un'interpretazione più flessibile delle regole che erano state fissate dopo la crisi del 2008 (Romano, 2020). Così, è stata rinviata dal 2022 al 2023 l'applicazione della richiesta avanzata dal comitato di Basilea di adozione di uno standard di capitale più elevato di quello attuale per le banche più grandi. Inoltre sono state ridotte le esigenze di capitale che una banca deve rispettare ogni volta che presta denaro alle Pmi. Le autorità hanno anche imposto o suggerito alle banche, nei vari casi,

di ridurre i dividendi e il riacquisto di azioni proprie, spingendo ad una grande moderazione nella distribuzione di bonus ai dirigenti.

### **Le banche europee e quelle statunitensi**

Nel 2020 gli accantonamenti, a fronte delle possibili perdite, su crediti, si presentavano in molti paesi, già alla fine di aprile, come molto rilevanti: le principali banche globali hanno nei primi quattro mesi già messo da parte circa 60 miliardi di dollari. In particolare quelle statunitensi hanno accantonato 30 miliardi e quelle europee 16,5, anche se la situazione varia molto da banca a banca (Davi, 2020). Ma si valuta che alla fine dell'anno si dovrebbe arrivare in Europa intorno ai 100 miliardi. Sono in pochi ad aspettarsi che gli istituti del nostro continente mostrino un livello di prudenza simile a quello delle banche statunitensi, in parte almeno per il fatto che i primi non presentano una redditività comparabile. Essa è pari all'incirca alla metà, mentre le società americane continuano anche a conquistare quote di mercato nell'*investment banking*, a danno di quelle europee.

Negli Stati Uniti come da noi, le banche sono diventate veicoli per gli aiuti dello Stato, hanno spinto quest'ultimo a stanziare prestiti a basso tasso di interesse e anche contributi a fondo perduto, con la garanzia pubblica totale o parziale, a favore delle imprese e delle famiglie bisognose. Nello stesso tempo ci si aspetta che le stesse banche aumentino da parte loro il livello dei prestiti all'economia e questo sta succedendo e in misura anche rilevante, in particolare negli Stati Uniti (The Economist, 2020). Alcune stime valutano che nel 2020 le banche europee si ritroveranno con utili dimezzati rispetto a quelli del 2019, mentre si pensa che la crisi della redditività si farà sentire anche nel 2021 almeno in forma altrettanto virulenta che nel 2020 (Morris, Crow, 2020).

### **Il caso italiano**

Il comportamento delle banche del nostro paese appare particolarmente cruciale, sia perché da noi è meno sviluppata, per le imprese e le famiglie, la possibilità di ricorso ad altre fonti di finanziamento, sia per la più ridotta incidenza media dei mezzi propri sul capitale delle imprese, ciò che le rende più fragili. È anche noto che le banche nazionali sono in media meno redditive di quelle europee e che esse presentano un più alto livello di crediti in sofferenza, nonostante i miglioramenti dell'ultimo periodo, miglioramenti che potrebbero essere ora almeno in parte vanificati.

Alcuni tra i più grandi istituti sono distratti da operazioni che appaiono, soprattutto in questo momento, abbastanza senza senso, come quelle costose distrazioni rappresentate dalle fusioni/acquisizioni in atto o progettate. Cominciano ad essere noti i risultati del primo trimestre 2020 e mostrano, almeno per quanto riguarda una delle due banche più grandi, Unicredit, perdite molto rilevanti, pari a 2,7 miliardi di euro. Inoltre, le banche del nostro paese stanno mostrando, come al solito, il loro rilevante livello di inefficienza, rallentando in tutti i modi la concessione alle imprese e alle persone delle risorse stanziate dal governo che devono passare attraverso il sistema.

Mentre si fa ancora molta fatica a rinnovare i gruppi dirigenti degli istituti e a spingerli a indirizzare l'impiego delle risorse verso obiettivi di sostegno e rinnovamento del nostro sistema economico, si pone, nel nostro paese, la necessità del varo di una grande banca pubblica per gli investimenti – come suggerito anche nel documento “In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo” di Sbilanciamoci! –, partendo magari da alcune realtà esistenti e collegandosi ad alcuni organismi a livello europeo.

### **La questione del lavoro**

Mentre le banche occidentali stanno inserendo nei loro conti delle previsioni rilevanti per le possibili perdite su crediti, apparentemente non sono annunciati in giro, come si poteva temere, grandi riduzioni di personale e licenziamenti. Eppure, in questo come in altri settori dell'economia, la pandemia, oltre a mettere in difficoltà molti istituti, sta spingendo verso fortissimi investimenti nei processi di automazione e nel *digital banking*. Sembra allora ragionevole pensare che i piani di ristrutturazione del personale, che non dovrebbero essere leggeri, verranno annunciati alla fine della crisi. Per altro verso, molte banche nel mondo, durante la pandemia, hanno chiuso molte filiali e spinto i clienti ad utilizzare più di prima i programmi *on-line*. La questione è se alla fine della pandemia tali filiali saranno mai riaperte, cosa di cui si può dubitare. Il risultato finale potrebbe essere quello dell'espulsione dagli uffici e dalle filiali di decine di migliaia di addetti, se non forse di centinaia di migliaia.

### **Shadow banking**

Come è noto, nel cosiddetto *shadow banking*, o settore finanziario ombra, sono compresi diversi intermediari che erogano servizi bancari senza essere soggetti

alla regolamentazione degli istituti bancari. Si comprendono all'interno di tale categoria molti tipi di organizzazioni, quali le società di *private equity*, gli *hedge funds*, i fondi comuni monetari, società finanziarie varie. L'importanza del settore è indicata dal fatto che presentava complessivamente circa 51 mila miliardi di dollari di attività nel 2018, circa un terzo di quelle detenute dal sistema bancario ufficiale (Scozzari, 2020). Ora, da una parte, per le loro caratteristiche di funzionamento tali intermediari nei loro comportamenti quotidiani tendono ad amplificare il calo dei mercati, esponendo il sistema a rilevanti rischi; dall'altra, non hanno accesso ai finanziamenti delle banche centrali e hanno meno riserve per gestire situazioni di crisi (Scozzari, 2020), il che ne fa complessivamente dei soggetti che sarebbero da tenere molto più sotto controllo e per i quali sarebbe opportuna una più stretta regolamentazione.

### **Le banche cinesi**

In gennaio, al momento dello scoppio dell'epidemia, Pechino ha ordinato alle sue banche di continuare a sostenere le imprese in difficoltà, ad allungare le scadenze dei prestiti e ad abbassare anche i tassi di interesse. Intanto le grandi banche del paese, dopo un 2019 positivo, prevedono, anch'esse, una rilevante riduzione dei profitti per l'anno in corso. Si stima che nel 2020 il sistema soffrirà di un calo degli stessi del 39%. Questo deriva dal fatto che le grandi banche hanno solo il 10% dei loro crediti che vanno alle piccole imprese e un altro 10% ai settori più toccati dalla crisi, piccola distribuzione, turismo, trasporti (Somasundaram, Loh, 2020). La stampa cinese segnala che il sistema bancario del paese è robusto dopo anni di riforme e appare in grado di gestire con una certa tranquillità i rischi legati al coronavirus (Zhao Xijun, 2020).

La relativa tranquillità degli istituti cinesi rispetto alla pandemia è manifestata dal fatto che almeno quelli grandi hanno annunciato tutti la distribuzione di un dividendo almeno pari, come percentuale degli utili, a quello dell'anno precedente. In ogni caso, nei primi tre mesi dell'anno il livello dei prestiti è arrivato a valori record. Va segnalato che le banche statali privilegiano normalmente le grandi imprese; così, quelle piccole, che oggi assicurano il 70% dell'occupazione del paese, incontrano tradizionalmente rilevanti difficoltà a finanziarsi. Sopperiscono in qualche modo, da una parte, le grandi società del numerico, da Tencent ad Alibaba a Baidu, attraverso le loro filiali finanziarie *on-line*, dall'altra, una miriade di società di microfinanza – settore che però oggi presenta diverse diffi-

coltà. Quello del finanziamento delle Pmi in Cina è una questione a tutt'oggi non completamente risolta.

## Conclusioni

Nonostante le molte difficoltà e qualche perdita di colpi, le banche nella gran parte dei paesi più economicamente importanti sembrano per il momento riuscire a cavarsela meglio che dopo la crisi del 2008, aiutate in questo anche dalle politiche prudenziali imposte dai governi e dal sostegno delle banche centrali. Naturalmente è ancora presto per valutare il risultato finale di tutto l'esercizio. Molto dipenderà dalla durata e dalla profondità della crisi. I problemi diventerebbero molto gravi se la pandemia dovesse andare avanti per più di qualche mese. In ogni caso il quadro potrebbe presentarsi come molto differenziato da paese a paese e da istituto a istituto. Naturalmente qualche preoccupazione in più si deve mantenere per quanto riguarda il quadro italiano, che presenta, come è noto, varie debolezze specifiche. Si pone comunque, in Italia come nel resto dell'Unione Europea, la necessità di un mutamento rilevante dei comportamenti degli istituti, che dovrebbe andare, molto più di prima, verso obiettivi di qualificazione del sistema produttivo.

(7 maggio 2020)

## Testi citati

- Coupepy-Soubeyran J., "Les banques non plus n'ont pas de vaccin", *Le Monde*, 26-27 aprile 2020.
- Davi L., "Banche, l'onda di npl travolgerà tutti ma scelte diverse sulle coperture", *Il Sole 24 Ore*, 1 maggio 2020
- International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report*, Washington, aprile 2020.
- Morris S., Crow D., "European bank investors brace for loan loss provisions", [www.ft.com](http://www.ft.com), 27 aprile 2020.
- Romano B., "Banche, via al piano UE contro la crisi: prestiti più facili a famiglie e imprese", *Il Sole 24 Ore*, 29 aprile 2020.
- Sbilanciamoci.info, "Appello per un'Italia in salute, giusta, sostenibile", [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info), aprile 2020.
- Scozzari C., "Lo shadow banking è una bomba a orologeria pronta a esplodere sui mercati finanziari", [www.businessinsider.com](http://www.businessinsider.com), 5 aprile 2020.
- Somasundaram N., Loh D., "Coronavirus impact a key factor for China and Singapore banks", [www.asia.nikkei.com](http://www.asia.nikkei.com), 27 aprile 2020.
- The Economist, "This time we're different", *The Economist*, 11 aprile 2020.
- Treon A., "The big banks have a giant role to play in this crisis", [www.ft.com](http://www.ft.com), 6 aprile 2020.
- Zhao Xijun, "China banks remain robust amid pandemic", [www.globaltimes.com](http://www.globaltimes.com), 14 aprile 2020.

\* **Vincenzo Comito**, già professore di Finanza presso l'Università degli Studi di Urbino, fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

---

## Elkann-Exor, prendi i soldi e scappa

Guglielmo Ragazzino

*Exor cede il volante ai francesi e i giornali, appena comprati, annuiscono. In tre vicende intrecciate, la concentrazione editoriale Repubblica-La Stampa ha accompagnato la vendita dell'ex Fiat a Peugeot e preme per l'aiuto del governo italiano.*

Grande delusione di tutti noi lettori di giornali. Speravamo – o forse eravamo sicuri – che la fortuna degli Agnelli, trasfusa nell'ampia e comoda piattaforma galleggiante Exor varata dai loro discendenti Elkann, fosse una vera e propria imbarcazione di salvataggio per tanti proprietari di giornali, quell'avventurosa, malandata flotta di schifi corsari ormai destinati al naufragio. Con il denaro dei giovani eredi, gli imprudenti editori sarebbero rimasti a galla e avrebbero raggiunto, governando con timoni improvvisati e velacci di fortuna, una spiaggia protetta. Tanto da leggere e per molti anni avvenire, nonostante la crisi della carta stampata. Non è stato così. Non solo l'affare dei giornali è andato in testa-coda, ma anche il soprastante affare della finanza e delle auto che aveva il compito di garantire il successo degli editori e la continuità della libera stampa, è molto turbato. Ma andiamo con ordine.

### Un Gedi per tutti

Qualcuno ricorderà che in una puntata precedente delle nostre avventure di capitale (*L'ascesa di Elkann Exor, monopolista dei giornali in perdita*, pubblicata il 27 aprile) avevamo segnalato l'accordo tra grandi (?) editori di giornali per confondere le azioni, quelle buone e quelle così così, in un'altra nuova società Gedi. L'antefatto era infatti un accordo del 2016 tra Gedi (Gruppo EDitoriale con *la Repubblica* e alcuni – allora una decina, oggi 14 – quotidiani locali) facente capo alla Cir dei De Benedetti, in testa Carlo, il padre, da un lato, e dall'altro Itedi (appartenente a Fca, l'impresa automobilistica del gruppo Agnelli-Elkann/Exor).

Itedi (che guidava *La Stampa* e il *Secolo XIX*) e Gedi avevano strutture edito-

riali differenti: bilanci basati soprattutto sulla vendita di copie nel caso di Itedi, dovute probabilmente alle rinomate cronache locali e cittadine, liguri e torinesi; spazi pubblicitari prevalenti per Gedi. Anche le entrate erano differenti, con un rapporto da uno a tre; e forse per questo avevano deciso come dividersi le spoglie.

La nuova Gedi, avendo ormai assorbita Itedi, contava di ricomprare le azioni dei soci minori conosciuti e poi concludere con il *delisting*, cioè togliere Gedi dalla Borsa. Ricomprata una parte consistente delle azioni in mano agli editori fratelli Cir-De Benedetti, e rintuzzato l'estremo tentativo di Carlo De Benedetti di tornare in gioco, Exor, finanziaria della famiglia Elkann, già Agnelli, si trova – all'avvento di coronavirus – con la maggioranza assoluta del capitale. Non gli rimaneva che liquidare i soci speciali rimasti, eredi di Caracciolo (*Espresso-la Repubblica*) e di Perrone (*Il Secolo XIX*, dopo lo scambio con *Il Messaggero*, una storia di quando nei lontani anni '70 era Montedison-Cefis a fare i giochi). Raggiunti così i due terzi del capitale, Exor può ora togliere Gedi dalla Borsa senza troppi traumi.<sup>2</sup>

## Finanza e giornali

Come che sia, veniamo al sodo. Il fatto grave è che Covéa si tira indietro. Covéa, per chi se ne fosse dimenticato, è un forte gruppo assicurativo francese, molto interessato, in gennaio, all'acquisto di Partner Re per nove miliardi di dollari. Cosa hanno a che fare Covéa e Partner Re con la stampa italiana di alta gamma? Buona domanda, ma facile risposta. Covéa è un gran nome nel sistema assicurativo francese; è una mutua; per migliorare il suo asset, Covéa era intenzionato a rilevare per quella cifra Partner Re, gruppo americano di assicurazioni, appartenente a Exor. E perché Exor l'aveva comprato, facendo anzi gran battaglia a Wall Street e dintorni e pagando, per assicurarselo, 6 o 7 miliardi nel 2015?

Probabilmente si trattava dell'ultimo suggerimento di Sergio Marchionne. E perché adesso voleva rivenderlo, dopo meno di un lustro? Forse perché era l'ultimo suggerimento di Sergio Marchionne. Questi aveva un'idea della finanza e dell'impresa probabilmente dissimile da quella degli attuali capitani di Exor. A fine aprile però c'era il rischio di non vendere più Partner Re a meno di una ridu-

2 Trascuriamo le complicazioni, o meglio le raffinatezze che non sarà un rozzo sbilancista a comprendere, tanto meno a spiegare: su *Prima Comunicazione* di aprile sono indicati quattordici quotidiani di "Gedi News Network", dal *Corriere delle Alpi* a *La Stampa* e una quindicesima testata, *la Repubblica*, attribuita a "Gedi Gruppo Editoriale".

zione di un paio di miliardi; eventualità, quest'ultima esclusa, sdegnosamente, da John Elkann, capofamiglia.<sup>3</sup>

Prima di ricordare il secondo fulmine a ciel sereno caduto su Exor, val la pena di riferire delle ricchezze di Exor, con le quali essa prevede di sostenere i quindici quotidiani traballanti oltre che un gregge di Agnelli e agnellini superstiti. A conti fatti dal *Sole 24 Ore*, Exor ha il 100% di Partner Re che vale 9 miliardi di euro, o forse 7, secondo i francesi; il 23% di Ferrari per 7 miliardi di controvalore; il 28,7% di Fca, controvalore 6,7 miliardi; il 26,9% di Cnh, cioè (Iveco, trattori, macchine movimento terra e così via) che vale 4 miliardi; la squadra Juventus al 62% (con annessi e connessi) che vale 1,2 miliardi; e tutto il resto che vale, tutto insieme, 655 milioni di euro.

In quest'ultima *milionata* c'è di tutto; per esempio i cento o duecento milioni di Nuova Gedi (o come si chiama). Questi ultimi sono milioni abbastanza ben spesi, secondo certi interpreti: è il controllo di quel poco di potere romano e nazionale e milanese e torinese che con i media si possa raggiungere e orientare. Qui cade il secondo fulmine: Exor ha in corso una trattativa con i francesi di Psa (Peugeot, Citroen, Opel) per fare una fusione e sistemare finalmente FCA. La famiglia Peugeot ha ormai solo il 12% del capitale di PSA; altrettanto hanno anche lo Stato francese e i cinesi di Duangfong; di questi, anzi, si vocifera che vogliono venir via.

### **Arrivano i francesi**

Come spesso avviene, due imprese in procinto di fondersi osservano con assoluto, genuino stupore di valere valori identici e di scegliere distribuzioni di dividendi agli azionisti del medesimo importo: un miliardo abbondante ciascuna. Ci sono particolari, inezie: Fca distribuirà un dividendo speciale di 5,5 miliardi ai soci, mentre Psa toglierà dal mucchio da condividere un gruppo di componentistica, Faurecia, da quotare o ripartire tra gli azionisti. Una volta sistemati questi due aspetti di dettaglio, le due imprese valgono lo stesso. Consigli di amministrazione paritetici, equa divisione degli incarichi. C'è però una scheggia trascurata che vale per entrambe le società automobilistiche e che diventa in pochi giorni di trambusto Covid-19, una trave. Le imprese che distribuiscono dividendi ai soci non possono accedere agli aiuti pubblici (o prestiti, o finanziamenti, o rimborsi, o quello che sia).

---

3 Se vi capitasse di vedere la foto dei dirigenti di Covéa sapreste subito a chi tenere nella controversia. Sono cinque persone normali, tre uomini, due donne, con facce normali e normali sorrisi. Tutte persone che non guadagnano cento volte di più degli impiegati di Covéa o degli assicurati e mutuatati.



Se hanno euro per i soci, allora non hanno diritto all'intervento pubblico. Il fulmine numero due è arrivato. I dividendi di un miliardo su per giù per ciascuna impresa, non verranno distribuiti. Un sacrificio capitalistico all'altare di Covid-19. Non è abbastanza per il fisco di Roma e di Parigi. Il fisco dei due paesi è stato informato che per pareggiare i conti tra loro i due consigli di amministrazione hanno preso decisioni. Per pareggiare i conti con Psa, Fca intende distribuire 5,5 miliardi, mentre Psa intende vendere o distribuire ai suoi vecchi soci le azioni Faurecia che sono Peugeot al 49%. Quel che riguarda i conti francesi, sarà il governo francese a regolarli, e valuteranno poi gli elettori, se ne resterà memoria. L'idea di salvare Faurecia dalle grinfie dei soci italo-americani sarà popolare, avrà forse successo.

Dal lato italiano, non è proprio così. Exor da un lato distribuisce 5,5 miliardi ai soci e a conti fatti ne tiene quasi due per sé; informa che si tratta di applicare il "granitico" accordo con i francesi che è impossibile far saltare. Ci sono poi i 6,5 miliardi che si accinge a ricevere da Banca Intesa, sulla base di una garanzia Sace e quindi del ministero del Tesoro, nell'intenzione di salvare insieme imprese e lavoro. Exor, il finanziamento bancario, la copertura pubblica, il lauto dividendo incorporato, il patto granitico con i francesi (dice Elkann: "il dividendo non si tocca, per l'accordo Fca-Psa è scritto nella pietra"), la sede all'estero e così le imposte di Fca, tutto diventa argomento di discussione.

Non si discute troppo del fatto che sono i francesi a comprare Fca, con una valutazione della differenza di valore di Psa e Fca tra sei e sette miliardi, con calcoli che Mediobanca e i suoi pari sanno ben fare. In Borsa Psa vale 22,6 miliardi e Fca 18,5. Sono infatti i francesi a comandare, mettendo al comando il "loro" Carlos Tavares, occasionalmente nato portoghese, e stabilendo che il suo successore sarà francese. Il consiglio di amministrazione sarà a 11, cinque dei nostri e cinque dei loro con Tavares a comandare come undicesimo. Prevista una partecipazione del sindacato. Chi, come e quando? non è spiegato, ma tanto basta a fare fumo. Il "nostro" Elkann presidente ed è tutto quello che chiede. Vuole apparire e sparire. Il tavolo di comando sarà nei Paesi Bassi. All'estero, scegliendo la migliore offerta, si pagheranno le tasse.

### **Stampa e propaganda**

Le discussioni si fanno un po' in politica cioè in Parlamento e molto in politica cioè nei media, nei giornali. La libertà di stampa è sancita dalla Costituzione

che ingenuamente si limita così all'articolo 21: "la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni e censure", trascurando tutti gli altri che possono limitarla. Più avanti la Costituzione mette il becco su chi paga cosa e quanto. Infatti, all'art. 53 spiega: "tutti sono tenuti a contribuire alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva" e trascuriamo il resto. Difficile e rischioso comprare partiti, ma comprare giornali si può, anzi, si deve, con la scusa che si vuole salvarne la sopravvivenza, il primo grado della libertà.

La discussione sull'editore puro non è più di moda, anche se c'è qualche retrogrado che la tiene in memoria. Così si precisa meglio la certezza exoriana di poter assumere in proprio, con *nonchalance* (visto che il "francese" è di moda), i deficit dei grandi giornali Gedi e godere in cambio di un po' di buona stampa. Certo Exor pagherà, ma i giornali pagheranno la loro parte. Ci saranno licenziamenti, di cronisti, di prime firme, di tipografi, di grafici, di operai, di portatori, di edicolanti, di rider. "È la stampa bellezza e tu non puoi farci niente", come diceva Humphrey Bogart. Qualcuno ha già capito e scritto di conseguenza. Altri hanno protestato, alzato la voce. Liberi di andarsene i giornalisti che non sono d'accordo.

Carlo De Benedetti non si propone un nuovo giornale, *Domani?* Scrivano là i giornalisti in disaccordo, domani. Facciano là le loro campagne. La Costituzione prevede la libera stampa. Possiamo immaginare che nonostante le mascherine che ostacolano il normale discorso vocale, i signorini di Gedi abbiano protestato ad alta gesticolazione. Si saranno sentiti comprati e venduti.<sup>4</sup> Ormai era tardi, però. Era già l'ora della merenda.

(23 maggio 2020)

\* *Guglielmo Ragozzino*, giornalista, è tra i fondatori del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

---

4 *Il comunicato dei giornalisti di Repubblica*: "I giornalisti di Repubblica, riuniti in assemblea a seguito dei servizi pubblicati sul caso Fca, ritengono che occorra la massima cautela e un surplus di attenzione quando si trattano argomenti che incrociano gli interessi economici dell'azionista. Il patto che il nostro giornale ha stretto 44 anni fa con i suoi lettori è quello dichiarato dal fondatore Eugenio Scalfari nel suo primo editoriale del 1976: "Repubblica è un giornale indipendente ma non neutrale". Che significa libero da qualsiasi influenza che non sia garantire una informazione di qualità, autonomo nella lettura di ciò che accade in Italia e nel mondo, con una precisa collocazione politica. Valori in cui la Redazione si riconosce ancora oggi e che continuerà a difendere da qualsiasi ingerenza, interna ed esterna. L'assemblea respinge infine gli attacchi, spesso interessati, che tentano di attribuire al giornale, in questa nuova fase, manovre politiche di parte, legate agli interessi dell'editore, e respinge il tentativo di accreditare uno snaturamento dell'identità democratica e progressista della testata. Per queste ragioni l'assemblea dei giornalisti conferma la sua fiducia al Cdr e si impegna a vigilare sull'autonomia e l'indipendenza di Repubblica".

## Un rilancio al buio per università e ricerca pubblica

Leopoldo Nascia

*Sono 126 mila i laureati espatriati dopo il 2011. E ora c'è il serio rischio di un crollo delle immatricolazioni oltre il 20 per cento. I 278 milioni di euro in più del decreto Rilancio non basteranno. Servono risorse a lungo termine, fine del numero chiuso e della frammentazione competitiva.*

L'emergenza Covid è un'occasione per ravvivare il dibattito sul ruolo dell'università e della ricerca nella nostra società. La domanda pressante delle istituzioni pubbliche posta alla comunità scientifica per terapie, vaccini, assicurazioni sull'evoluzione dell'epidemia mostra quanto sia decisivo disporre di un sistema di ricerca pubblico per gestire eventi quali le emergenze e le pandemie. Oltre tutto il contributo che può fornire la comunità scientifica al rilancio del Paese è ancora più importante per ricostruire un modello sostenibile di società più robusta in grado di prevenire le emergenze.

Le università sono diventate in poche settimane virtuali, con il rischio di un crollo delle immatricolazioni anche più profondo del meno 20 per cento del 2008, a cui si deve dare una risposta favorendone l'accesso agli studenti con rette più basse e con il superamento del numero chiuso, i cui effetti nefasti si sono visti oggi, con la scarsità di medici specializzati negli ospedali ai quali è servito l'affiancamento di pensionati e medici volontari da paesi come Cuba e l'Albania. Anche se il decreto Rilancio fornisce ingenti risorse al mondo dell'università e della ricerca con maggiori dotazioni per i fondi di ricerca e con un piano di assunzioni assai impegnativo, i problemi che affliggono il mondo della ricerca pubblica hanno bisogno di altri interventi normativi e soprattutto di una visione strategica.

I finanziamenti del decreto Rilancio servono appena a compensare, parzialmente, i molti anni di tagli alla ricerca pubblica e all'università che hanno ridotto il personale di ricerca di ruolo delle università di oltre il 25 per cento tra il 2008 e il 2018, incrementando una precarietà intellettuale diventata endemica, con pochissime opportunità di stabilizzazione come in nessun altro settore della

pubblica amministrazione. Il decreto Rilancio prevede maggiori stanziamenti per il comparto università, ricerca pubblica e alta formazione di circa 278 milioni di euro per il 2020, 612 nel 2021, 750 nel 2022 e 450 milioni negli anni successivi. Se si aggiunge la ricerca applicata e l'innovazione, nel 2020 il decreto stanziava altri 530 milioni nel 2020 e 15 milioni per il 2021 e il 2022.

Nel complesso l'aumento di spesa è sicuramente un segnale positivo seppure di minori dimensioni rispetto ad altri capitoli del decreto, come nel caso di Alitalia che da sola assorbe tre miliardi di euro, come sottolineato da alcuni esperti<sup>5</sup> che ricordano anche come da solo il decreto Rilancio non fornisca un cambiamento di rotta rispetto al passato. Lo spettro di lunghi anni di precariato e le scarse opportunità hanno favorito la diaspora dei nostri ricercatori all'estero. Per l'Ocse circa 11 mila ricercatori hanno abbandonato il Paese tra il 2002 e il 2015, con un'accelerazione dopo la crisi del 2011. Oltre 126 mila italiani con la laurea hanno abbandonato il Paese tra il 2012 e il 2017, con un ritorno di emigranti con laurea assai inferiore. Ogni anno oltre 1.100 dottori di ricerca dopo il termine del dottorato hanno spostato stabilmente la residenza all'estero. Infine la Corte dei conti ha ricordato come in soli otto anni oltre 9 mila medici formati in Italia abbiano preferito cercare lavoro all'estero.

Il quadro dell'università e ricerca pubblica italiana, dopo avere fermato la continua riduzione di risorse disponibili dal 2018, deve proporre un nuovo modello, più ambizioso, che sappia risolvere i problemi strutturali che attanagliano la ricerca pubblica (risorse scarse, burocratizzazione, frammentazione, fuga dei cervelli) facendo tesoro del capitale umano dei ricercatori italiani che da anni riscuotono successi sul numero e sulla qualità delle pubblicazioni scientifiche a livello internazionale. L'ossessione per la ricerca competitiva ha condotto a maggiore precariato, alla predilezione di progetti di ricerca meno rischiosi e ad una competizione artificiosa tra atenei. Invece una maggiore sicurezza dei fondi istituzionali, con un ritorno a posizioni lavorative stabili, sarebbe il principale antidoto alla diaspora dei nostri ricercatori che spesso fanno le fortune dei Paesi nostri concorrenti sui mercati internazionali, per i quali vengono attivate misure assai costose.

Inoltre la frammentazione e la duplicazione delle competenze dopo i primi

---

5 [https://www.scienzainrete.it/articolo/anche-ricerca-scientifica-ha-bisogno-di-ripartenza/nicola-bellomo-luca-carra/2020-05-29?utm\\_source=phplist1440&utm\\_medium=email&utm\\_content=HTML&utm\\_campaign=Cronache+della+ricerca+%23135](https://www.scienzainrete.it/articolo/anche-ricerca-scientifica-ha-bisogno-di-ripartenza/nicola-bellomo-luca-carra/2020-05-29?utm_source=phplist1440&utm_medium=email&utm_content=HTML&utm_campaign=Cronache+della+ricerca+%23135)

timidi passi del decreto Madia del 2016 non ha trovato alcun rimedio. A vario titolo numerose istituzioni pubbliche possiedono strategie e programmi di ricerca a cominciare dalla presidenza del Consiglio fino ai ministeri quali Lavoro, Agricoltura e foreste, Difesa, Sanità e Ambiente. La divisione attuale scoraggia la collaborazione fra le istituzioni di ricerca e rende meno efficace il contributo della comunità scientifica al progresso del Paese. Con l'emergenza sanitaria tale contraddizione è diventata ancora più evidente, l'Istituto superiore di sanità dipende dal ministero della Salute che possiede un proprio programma per la ricerca sanitaria, con la necessità di task force e diversi coordinamenti per fornire un supporto scientifico multidisciplinare alle scelte politiche durante l'emergenza. Tale frammentazione ha creato molte difficoltà anche nel rilascio tempestivo da parte delle Regioni, di dati di dettaglio dell'epidemia a favore dell'intera comunità scientifica<sup>6</sup>.

La creazione del ministero della Ricerca e università è stato un segnale positivo, ma lascia ancora perplessi la breve vita dell'Agenzia nazionale della Ricerca, istituita a dicembre 2019 con la legge di bilancio e defanziata il mese successivo. La ricerca per settori quali la sostenibilità, oltre a settori quali la medicina digitale, i big data e l'intelligenza artificiale coinvolgono comunità scientifiche multidisciplinari, mentre il sistema di valutazione della ricerca favorisce i ricercatori attivi entro il recinto sempre più stretto dei settori scientifico disciplinari, penalizzando quelli coinvolti nei gruppi di ricerca multidisciplinari e spesso più all'avanguardia. Invece di costruire un ecosistema vivace e proattivo con piccole comunità specializzate in un settore scientifico, fondamentali per sviluppare i salti tecnologici, assieme a comunità multidisciplinari decisive per l'innovazione e per lo sviluppo delle tecnologie disponibili.

Il programma nazionale della ricerca potrebbe rappresentare un'occasione per dileguare le numerose ombre che affliggono la ricerca pubblica a cominciare dal superamento delle frammentazioni, con una visione che sappia valorizzare la terza missione ovvero verso il contributo che la scienza fornisce al Paese e che sappia rispondere all'evoluzione della comunità scientifica. Il programma nazionale della ricerca dovrebbe avere un impegno finanziario certo, con obiettivi definiti e misurabili. Gli obiettivi di Benessere equo e sostenibile (BES), già presenti nella programmazione del bilancio pubblico, potrebbero essere assunti

6 <https://www.scienzainrete.it/articolo/ai-presidenti-delle-regioni-aprite-dati-su-covid-19/2020-04-20>

come asse portante per il contributo della comunità scientifica a livello nazionale, i goal dell'Agenda 2030 potrebbero diventare i target internazionali all'interno della struttura di Horizon Europe, nonostante le incertezze sulla sua dimensione e articolazione per il cambio di Commissione europea e per l'emergenza Covid, per migliorare il tasso di successo del nostro sistema nazionale al suo interno.

Con tali premesse la crisi potrebbe trasformare il 2020 nell'anno del rilancio della ricerca e delle università pubbliche, a condizione che, oltre ai maggiori stanziamenti di risorse, si riveda la politica della ricerca e università in una prospettiva di lungo termine come asse strategico per una crescita sostenibile del Paese.

*(9 giugno 2020)*

\* *Leopoldo Nascia, economista, fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)*

## Intervista ad Adriano Giannola: "Per l'Europa ora si deve guardare a Sud"

Rachele Gonnelli

*"Quanto più il Nord abbandona il Sud, tanto più l'Italia si smarrisce". Secondo Adriano Giannola, presidente della Svimez, il Sud va anzitutto ricostruito, con un progetto che consenta all'Italia di recuperare nel Mediterraneo il ruolo di cervello logistico del Sud Europa.*

L'economista Adriano Giannola, oltre ad essere il presidente della Svimez – l'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – è una voce ascoltata ad Harvard e a Cambridge e un profondo conoscitore delle dinamiche economiche italiane ed europee. In questa fase di timido riformismo post pandemia non cela il suo disappunto per il fondato timore che l'Italia non riesca, nemmeno adesso che il contesto europeo lo permette, a trovare il bandolo della matassa, la strada che le consenta di uscire da quella che vede come "una crisi ormai ventennale".

***Del Sud Italia si ha spesso una immagine stereotipata e immobile. E in ogni caso, una volta enunciati i problemi annosi che si porta dietro, non viene mai detto in quale trasformazione dovrebbe inserirsi. Per lei, professore, cosa è il Sud e cosa dovrebbe essere?***

Il Sud è l'Italia: un elemento drammaticamente condizionante e al contempo un patrimonio straordinario, disponibile, da mettere a valore con atti e interventi concreti. Non è elegante, né politicamente corretto sottolinearlo, ma prima di tutto occorre dirci con serena chiarezza che dobbiamo fare i conti con il fatto scomodo – oggi più evidente di ieri – che l'Italia è un sistema profondamente dualistico, anche se dal 1992 facciamo di tutto per non vederlo, per illuderci di essere normali con il non piccolo effetto collaterale di peggiorare la condizione e le patologie endemiche del Mezzogiorno.

Il risultato è che invece di far leva sulle opportunità evidenti, insistiamo a parlar d'altro, quasi per esorcizzare uno stigma: l'inferno di cui scriveva Gior-

gio Bocca. Prima ci svegliamo e meglio è. Non sembra che il Nord se ne avveda e neanche Roma, sempre più pallida regista, rassegnata a una rotta senza stelle polari. Uno per tutti il neo-presidente di Confindustria insiste nel dopo-pandemia sull'assioma che l'Italia è il Nord e neanche tutto perché siamo ormai al ridotto Lombardo-Veneto-Emiliano, senza Piemonte e Liguria (che aspirano a restare ospiti nel club) e neanche la Toscana, patria nobile di un distrettualismo che doveva metterci al riparo dalle insidie della globalizzazione. Una retorica cara dal 1998 alla didascalica pedanteria della "nuova programmazione" somministrata al riottoso Sud.

È del tutto evidente che l'inestimabile patrimonio produttivo del Nord, motore e regista dell'economia nazionale necessita di manutenzioni significative e di rivedere il suo ruolo in un contesto globale in seria ristrutturazione. In particolare, va preso atto che da quando, cavalcando la questione settentrionale, ha rivendicato e gestito in solitudine il ruolo, sempre più esclusivo, di locomotiva (dalla riforma del titolo V, fino al fuoco fatuo dell'autonomia rafforzata del governo giallo-verde) esso ha clamorosamente fallito, non ha saputo cogliere non solo l'obiettivo-Paese ma anche quello di superare il confronto con i competitor. Si è così ingigantita la contraddizione per la quale il ruolo orgogliosamente rivendicato di seconda manifattura d'Europa, lungi dal lenire, si è accompagnato al progressivo deterioramento dell'Italia, oggi grande malato d'Europa.

Il dramma è che c'è della logica in questa follia che induce il Nord a interrogarsi ossessivamente su come risolvere la propria crisi fino ad approdare all'idea di farsi Stato.

Ma ora che il corto circuito dell'epidemia ci mette con le spalle al muro, questa ossessione che accampa pretese in barba alla Costituzione e alle condizionalità dell'Unione (sostenibilità e riduzione delle disuguaglianze) non farà che accelerare l'eutanasia del Sud e con essa il collasso del Paese. Non si è ancora compresa la portata dell'effetto boomerang prodotto dalla vicenda dell'autonomia, reso manifesto dall'operazione verità che tra il 2018 e il 2019 ha analiticamente documentato l'impatto territoriale delle asimmetriche somministrazioni di austerità (spesa storica *docet*) che ha intaccato diritti di cittadinanza, spaccando il Paese in due sottoinsiemi accomunati da una crescente ma asincrona debolezza.

Garantire una razionale revisione al motore lombardo-veneto-emiliano è altra cosa dal perseverare nella fallimentare esperienza illustrata in grande dettaglio dall'operazione verità. È invece del tutto evidente, come sosteniamo alla Svimez



da anni, che il Paese ha l'esigenza di attivare un secondo motore, cosa che può venire solo dal Mezzogiorno. Se così non sarà l'Italia si condanna ad inseguire in perpetuo il miraggio di recuperare una mitica "quota 2007" del Pil. Un traguardo che i prevedibili risultati 2020-2021 allontanano di altri 5-6 anni al Nord e di 14-15 anni al Sud, mentre tutti (tranne la Grecia) lo hanno ampiamente superato da molti anni. In altri termini, il fossato tra noi e gli altri rischia di divenire incolmabile. L'esigenza della "ricostruzione", che si aggiunge ora a quella del "recupero", non si soddisfa aspettando di gonfiare le vele con il vento del Nord o con la miracolosa industria 4.0; tutte cose necessarie per galleggiare, se va bene, non per tornare a navigare.

### ***Dove si è sbagliato?***

Bisogna fare uno sgradevole ma necessario processo alle intenzioni e dire che mentre le reiterate Agende della sedicente politica di coesione hanno egregiamente funzionato non per lo sviluppo ma solo per ibernare – come da programma – il mal meridionale, molto meno efficace è risultato il motore centro-settentrionale in questa sconclusionata strategia complessiva senza modello. La Lombardia, l'Emilia, il Veneto sempre più integrate con la Germania tra il 2000 ed il 2017 hanno perso in termini di reddito pro-capite tra il 25 ed il 30% rispetto alla media dell'Unione e rispettivamente 25, 29, 34 posizioni tra le regioni d'Europa. Il Piemonte ha fatto molto peggio su entrambi i fronti, retrocedendo di 58 posizioni e con un reddito pro capite sceso dal 131% a un 102% pre-pandemia che lo candida già nel 2010 a entrare tra le regioni in transizione e, a breve, tra quelle della coesione. Lo stesso dicasi per la Toscana e – a ruota – per il Friuli Venezia Giulia mentre sono già retrocesse Umbria e Marche. Al ritmo attuale (e senza tener conto dell'accelerazione indotta dal virus) tra pochi anni il Meridione economico annetterà Toscana e Piemonte. Non siamo né diventeremo la Mitteleuropa, proprio no, e questa illusione la stiamo pagando cara.

Nei decenni in cui si celebrava l'autopropulsività a macchia di leopardo del Sud e l'originalità del modello italiano centrato sui distretti industriali, si teorizzava anche che il potere monopolistico fosse patrimonio intrinseco messo al sicuro dalle tante piccole imprese distrettuali, "progetto di vita" operanti all'unisono, come uno sciame d'api; un'armonia che rendeva il distretto simile alla grande impresa oligopolistica. Una illusione presto tramontata dal 1998 quando l'euro ha rapidamente chiarito che il "vero" scudo non era l'operoso sciame distret-

tuale, bensì la reiterata prassi della svalutazione competitiva del cambio per di più garantita dalla protezione di un mercato europeo, per noi "domestico", fortemente protetto.

***Mi permetta una domanda politica: è per questo, allora, che anche in Toscana, addirittura in Campania e nelle Regioni del Sud è cresciuto il voto per la Lega?***

Sembra plausibile correlare i successi della Lega in Toscana e anche in Emilia alla crisi del modello distrettuale che aveva un forte connotato inclusivo, cooperativo, partecipativo. Diversa ritengo sia la motivazione del (relativo) successo della lega nel Mezzogiorno dove i valori distrettuali non hanno mai significativamente inciso sulla società locale. Qui la Lega adotta, per così dire, una strategia opportunisticamente speculativa che punta ad intercettare e raccordare al populismo senza strategia che predica al Sud le svariate e fluttuanti reti relazionali sensibili e permeabili all'atavico esercizio del trasformismo e che attraggono gli arrabbiati, i discriminati che certo non scarseggiano al Sud. Anche il Movimento 5 Stelle, per vie diverse, a tutto campo ha ampiamente beneficiato di questi spazi. A Napoli i corifei leghisti sono spesso più o meno direttamente i legittimi eredi di quelli che nel '68 definivamo i mazzieri, nostalgici del Ventennio, mentre la valanga dei voti meridionali al M5S, documenta l'informe sfaldamento dell'identità progressista nel Mezzogiorno. In questo inverno del nostro scontento la trasformazione e ricomposizione del blocco sociale vive e compete per gestire bandi e risorse a valere sui fondi strutturali e di coesione, con bassissima capacità – come noto – di visione, di progetto e di realizzazione. Mettendo assieme i pezzi, direi che quanto più il Nord abbandona il Sud tanto più l'Italia si smarrisce. Cominciano a capirlo la Germania e il Nord Europa, consapevoli che perdere il Mezzogiorno è perdere l'Italia e con essa il Mediterraneo, cioè la frontiera Sud dell'Unione. È questo rischio che l'Europa oggi sembra voler scongiurare, mentre le Regioni del Nord, il presidente di Confindustria, non riescono nemmeno ad alzare la testa e guardare oltre. Eppure, parlano chiaro le loro performance relativamente deludenti nonostante la micidiale efficacia delle, per loro premiali, pratiche estrattive. Né vedono il montare del macroscopico problema perequativo ormai agli atti di commissioni parlamentari, confermato dal ministro competente e che incombe come una pericolosissima bomba ad orologeria da disinnescare. La candida provocazione che raccomanda di concentrare risorse e tecnologia sui territori più integrati e vocati,

mettendo in conto la “necessità” di abbandonare le aree più deboli, spiega forse il paradosso del nostro disinteresse per il Mediterraneo, dove assistiamo oggi all’arrivo dei turchi e in prospettiva dei russi.

***Adesso il governo Conte bis ha adottato un Piano per il Sud, approntato dal ministro Giuseppe Provenzano - che è stato vice-direttore della Svimez. Alcuni economisti lo hanno criticato per la scarsa dotazione di risorse. Condividi?***

Il ministro Provenzano mi sembra intento al difficile compito di rivendicare il controllo delle risorse, condizione indispensabile per avviare qualsiasi seria iniziativa strutturale. Come ministro della Coesione punta ad imporre l’applicazione della famigerata clausola del 34% ed un controllo sul fondo sviluppo e coesione. Su molte cose del piano sono d’accordo, su altre, meno, ma ritengo essenziale che in concreto egli sia in grado di muovere i primi passi per attivare il famoso motore del Sud spento da decenni. Da questo punto di vista definire e mettere in campo una strategia coordinata sulle attuali 4 ZES (zone economiche speciali) meridionali e sulle altre 8 potenzialmente attivabili ritengo sia un impegno prioritario ed urgente. Mi auguro che la pur circoscritta attività sia decisiva per imporre nei fatti al governo il tema vitale della nostra funzione euro mediterranea, indispensabile per il futuro del Paese. Tatticamente il ministro può nuotare sott’acqua verso questi obiettivi e immagino che sia quello che sta cercando di fare essendo anche ben consapevole che costruire una strategia comune per il Sud e per il Paese non dipende solo da lui.

***Non si può negare che esista un problema di imprenditorialità al Sud, di aziende con dimensioni troppo piccole, senza reti di supporto, senza servizi, banche, pochi investimenti, poco credito, fatiscenti cattedrali nel deserto. Senza parlare della criminalità, che ormai si è spostata con la testa economica a Nord. Quale piano industriale potrebbe invertire la rotta?***

È apparentemente semplice ma in realtà dannatamente complicato. Con le differenze del caso si tratta di fare quanto si realizzò con incredibile velocità ed efficacia in passato. Oggi si tratta *in primis* di riattivare, costruire un disegno ben preciso di interventi infrastrutturali, a partire da ospedali, scuole, strade, porti e connessioni. Lo slogan dovrebbe essere: spesa in conto capitale invece di bonus e sussidi per garantire sostenibilità, ridurre squilibri e disuguaglianze, ottemperando alle condivisibili condizionalità dell’Unione. Aiuta ma non ritengo sia prioritaria una fiscalità di vantaggio. Il Sud va anzitutto ricostruito, con un

progetto – il Mediterraneo – e per farlo serve mobilitare e attrarre risorse, definire impegni di medio lungo periodo: solo quelli faranno entrare in campo gli imprenditori, classe dirigente disposta, a ragion veduta, a rischiare e investire. Gli strumenti ci sono come la già citata clausola del 34% (già prevista nel decreto Mezzogiorno del 2017 prevede che il 34% degli investimenti pubblici siano incanalati al Sud, *ndr*) i fondi europei e quelli nazionali del fondo Sviluppo e coesione, tutti rigorosamente aggiuntivi alla quota 34%: sarebbe una rivoluzione alla quale potrebbe contribuire anche la BEI.

Si tratta di spostare il baricentro produttivo verso Sud con buona pace di ricette, di pura testimonianza di mobilitazione sociale, affidate alla regia del privato-sociale settentrionale che con un opportuno quanto insufficiente senso di colpa interviene a ridurre il macroscopico squilibrio di risorse filantropiche alimentando la “virtuosa” dipendenza assistita del Terzo settore. Tutto ciò non deve far perdere di vista l’obiettivo di mettere in campo un’iniziativa che consenta all’Italia di recuperare nel Mediterraneo il ruolo di cervello logistico dell’Europa del Sud, a simmetrica corrispondenza del *Northern range* del mare del Nord. È questo il senso e la richiesta implicita che motiva la disponibilità della Commissione europea verso l’Italia; un importante segnale di consapevolezza che il Sud serve, che è indispensabile all’Europa, anche a quella del Nord.

***Svimez ha più volte suonato l’allarme sullo spopolamento del Sud, tra giovani che partono e invecchiamento della popolazione. Nel prossimo anno accademico prevede un crollo delle immatricolazioni universitarie.***

È l’eutanasia del Sud di cui parlavo prima. Non lo dice solo la Svimez. Lo dice la Banca d’Italia e lo dicono i dati Istat. Già nel 2035 gli italiani residenti al Sud saranno 1 milione e mezzo in meno e, nel 2065, 5 milioni in meno; di conseguenza il Pil si ridurrà del 40% al Sud e del 20% al Nord. Questo avverrà se si continuerà a non dare prospettive, a non recuperare la partecipazione femminile al mondo del lavoro. Ma agli Stati generali dell’Economia convocati a Villa Pamphilj si è parlato di questo? Non mi sembra. Oggi sono i tedeschi a dirci di far fronte a queste prospettive correggendo le nostre diseguaglianze e i nostri problemi strutturali.

***C’è anche una resilienza del Sud e molti giovani che si erano trasferiti al Nord o erano espatriati, con la pandemia, sono tornati. Ventimila soltanto in Calabria.***

Sono tornati tutti, di corsa, e mediamente vorrebbero restare. È una reazione psicologica comprensibile, una sorta di orgoglio mista a una reazione polemica, una prova di forte identità culturale. Ma è chiaro che se non verrà affiancata da una prospettiva concreta, ripartiranno.

***Il 60 per cento del reddito di cittadinanza è stato elargito nelle Regioni del Sud. Cosa ne pensa?***

È da chiarire anzitutto che il reddito di cittadinanza è una risposta all'emergenza, ma non è la soluzione dell'emergenza. Fa sorridere sentire parlare di una corrispondente riduzione della povertà quando la povertà oggettivamente rimane identica ma in forme assistite viene diversamente contabilizzata (il tutto, purtroppo, a debito). In secondo luogo, direi che reddito di cittadinanza e lavori pubblici dovrebbero, per quanto possibile, essere soluzioni alternative da verificare gestendo la platea degli aventi diritto con grande attenzione. La quota degli assistiti che può essere impiegata in lavori pubblici a parità di spesa non solo riduce effettivamente la povertà ma, alla lunga, realizzando un progetto, in tutto o in parte consente di rientrare dal debito acceso per realizzarlo. Il che è un fondamentale elemento da valutare anche in considerazione dell'esigenza di contenere il rischio di insostenibilità finanziaria insito nella gestione del disagio sociale.

Penso che – ferma restando la necessità di dover far fronte all'emergenza – la priorità nell'impegno di risorse è quella di rendere “produttiva” la lotta alla povertà.

C'è poi da sfatare l'enfasi sulla valenza economica espansiva “di mettere i soldi in tasca agli italiani”, alla quale il reddito di cittadinanza non si sottrae. L'idea secondo la quale sono i consumi a dare il tono dell'economia fa un riferimento del tutto improprio a Keynes e, anzi, di fatto, avalla un approccio profondamente anti-keynesiano. Keynes partiva dagli investimenti e dalle altre componenti autonome della domanda aggregata e conta sul ruolo passivo, inerziale, dei consumi come affidabile veicolo di propagazione degli stimoli sempre riconducibili alle componenti autonome della domanda. Inoltre l'approccio keynesiano, per esser utilmente adottato, va attentamente calibrato rispetto a un contesto che nel nostro caso è di disoccupazione strutturale e non congiunturale, problema reso ancor più complesso dal dualismo italiano che richiede di praticare politiche di sviluppo poco compatibili con la tradizionale regolazione della domanda aggregata.

Al momento ci sono 12 milioni di persone allo sbando, gli abitanti di Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e 4 Zone Economiche Speciali (Bari, Gioia Tauro, Napoli, Taranto), sedi di porti tra i migliori del Mediterraneo. Mettere effettivamente in azione le 4 ZES, potenzialmente potrebbe avviare una "macchina" in grado di cambiare l'equilibrio e la dinamica del Paese, iniziando a realizzare quel polo logistico del Mediterraneo simile, concorrente e per alcuni versi alternativo, a quello del mare del Nord tra Amburgo e Rotterdam. Abbiamo la possibilità di mettere a valore una rendita enorme per la cui fruizione occorre mettere in campo progressivamente investimenti altrettanto enormi, non enormi sussidi. Fin da ora si può procedere celermente puntando a collegare da sponda a sponda l'Adriatico al Tirreno, realizzando un corridoio euro mediterraneo di grande rilievo e potenzialità, un collegamento trasversale che riporta a centralità e quindi a nuove prospettive di vita periferiche e ora desertificate zone interne del Mezzogiorno continentale.

***Nell'appello "In salute, giusta sostenibile. L'Italia che vogliamo", la campagna Sbilanciamoci! immagina la mobilità integrata come uno degli elementi chiave per investire in un'economia sostenibile sul piano ambientale. Se non ho capito male, lei è d'accordo.***

Perfettamente. L'asset strategico al quale facevo prima riferimento è lo sviluppo della logistica a valore. Come Svimez lo diciamo dal 2008. Con le 4 attuali ZES possiamo innescare, proprio a partire dalla logistica a valore, la rivitalizzazione del Sud. Io lo chiamo "il quadrilatero del Mezzogiorno": il potenziamento dei porti e dei retroporti di Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro e domani Catania, Augusta, trasformati e finalizzati, come ad esempio a Tangeri. Per tutto ciò è indispensabile realizzare zone doganali intercluse, bonificare ed attrezzare i *distripark*, i retroporti, dove ospitare attività logistiche e di trasformazione. Queste Zone economiche speciali devono avere una loro autonomia e uno speciale regime semplificato, funzionare anche da laboratorio esemplare, divenire significativi poli di attrazione e determinare effetti sui territori circostanti. Il modello di semplificazione burocratica va implementato adeguandosi alle più efficaci esperienze dell'Unione; per esempio, a Rotterdam le procedure di sdoganamento si effettuano quando ancora si è in navigazione mentre ancora le nostre procedure richiedono più giorni dall'arrivo in porto.

***Non crede che la criminalità potrebbe approfittarne?***

Si possono stabilire procedure e controlli sistematici rapidi e mirati. A Gioia Tauro, porto molto attrezzato per il *transshipment* manca un retroporto commerciale anche per l'effetto dissuasivo di condizionanti infiltrazioni criminali particolarmente interessate al traffico della droga. Il governo del territorio si impone quindi come priorità assoluta, tanto più per una ZES. Il tema si rivela in tutta la sua importanza se consideriamo che le attuali quattro esistono da tre anni ma ancora non operano e che se ne possono fare altre 8, nel Mezzogiorno (due per ogni Regione) e che ad esse possono affiancarsi Zone Logistiche Semplificate nel Nord. La perdurante paralisi triennale, la dice lunga su come viene intesa e temuta – non solo dalla criminalità – questa prospettiva; occorre quindi agire; evitare di fornire alibi che finirebbero per pregiudicare la possibilità stessa di realizzare il mutamento di rotta che le ZES possono determinare: questa prospettiva non può rimanere un'intenzione, né essere elusa.

***È stata diffusa una bozza del prossimo decreto Semplificazioni che sospende il codice appalti, accelera la valutazione d'impatto ambientale, limita al dolo l'abuso d'ufficio. Per lei è la strada giusta?***

Non sono in grado al momento di giudicare il modello di semplificazione proposto ma, per riagganciarmi alla precedente domanda, questo adempimento è ineludibile proprio per consentire l'avvio delle ZES. Per certi versi semplificazione-legalità-criminalità sono temi strettamente correlati attorno ai quali si intrecciano e proliferano pratiche burocratiche poco esemplari spesso incomprensibili o rituali, incompatibili con lo spirito e la pratica che deve caratterizzare attività di natura strategica. Certo, servirebbe procedere alla realizzazione delle opere pubbliche dovendo presentare non trenta ma una certificazione unica; andrebbero calibrati i vincoli ambientali alla luce di specifiche fattispecie predefinite ex ante – ad esempio – per le aree portuali e retroportuali. Per non parlare di intervenire su poteri di incerta utilità e competenza, che pretendono di presidiare territori a destinazione specifica e vincolata.

(6 luglio 2020)

\* **Adriano Giannola**, economista e Presidente della SVIMEZ-Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

\*\* **Rachele Gonnelli**, giornalista, coordina la redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)





---

# Un'Italia in salute

---

## La sanità lombarda alle prese con la pandemia

Andrea Capocci

*La Lombardia registra circa la metà delle vittime di Covid in Italia. Dopo il Veneto è stata la prima regione colpita, la sua risposta ha segnato l'andamento dell'epidemia in Italia, ed è perciò legittimo mettere sotto giudizio il particolare modello sanitario lombardo, introdotto da Formigoni nel '97.*

Il focolaio di coronavirus italiano ha rappresentato in gran parte una vicenda lombarda, nonostante la prima vittima di Covid-19 sia stata registrata in Veneto. Nel momento in cui scriviamo, la Lombardia registra da sola il 48% delle 34.854 vittime del coronavirus ufficialmente rilevate in Italia. Per quanto riguarda i casi positivi, su 241 mila casi circa 94 mila – quasi il 40% – sono residenti in Lombardia (dati Istituto Superiore di Sanità, Iss). Da queste cifre appare evidente come la capacità (o l'incapacità) di contenere il coronavirus in Lombardia abbia segnato l'intera risposta nazionale alla pandemia. Se le cose fossero andate diversamente in quella regione, sarebbero andate diversamente per tutta l'Italia.

L'organizzazione sanitaria lombarda ha dunque giocato un ruolo decisivo per tutto il Paese. La necessità di adottare un provvedimento di *lockdown*, la crisi economica che ne è seguita, l'arresto o quasi di pezzi importantissimi della convivenza civile, primo fra tutti la scuola, hanno dipeso essenzialmente dalla capacità della sanità lombarda, e in misura minore di Veneto e Emilia-Romagna, di affrontare un'epidemia.

### **Il migliore sistema sanitario d'Italia**

Durante il picco epidemico, raggiunto nella seconda metà di marzo del 2020, ciò che ha maggiormente impressionato è stato il rapido esaurimento delle risorse sanitarie nella regione, che fino a quel momento sbandierava l'efficienza del suo modello organizzativo in materia di salute. Alla vigilia della pandemia, la Lombardia vantava la maggiore disponibilità assoluta di posti letto in terapia intensiva (oltre 800), anche se in rapporto alla popolazione era intorno alla media nazio-

nale di circa 9 letti ogni 100 mila abitanti. Oltre agli ospedali migliori del Paese, la Lombardia detiene anche il primato delle residenze sanitarie assistenziali (Rsa). Il 30% delle persone ospitate nelle Rsa italiane si trova in Lombardia (dati Iss). Secondo l'ultima rilevazione Ocse, il livello sanitario della Lombardia raggiunge un punteggio di 9,9 su 10, e rientra nel miglior 5% di tutti i Paesi che compongono l'Ocse.

Sulla carta, la regione appariva preparata a proteggere e curare la porzione della società più vulnerabile al coronavirus, composta prevalentemente da anziani. Al contrario, la rete ospedaliera e le Rsa invece di essere una risorsa si sono rivelati un fattore scatenante dell'infezione.

### **La "medicina delle catastrofi"**

Rimarranno impresse nella memoria di questo Paese le immagini e i racconti provenienti dai reparti di terapia intensiva della Lombardia: gli infermieri esausti, i medici al limite del *burnout*, i reparti tirati su come in guerra con l'aiuto di militari nazionali e stranieri. Quando lo tsunami di pazienti di Covid-19 si è abbattuto sulle province lombarde, non ha risparmiato nessuno. Le parole dei medici rianimatori dell'ospedale Papa Giovanni XXIII di Bergamo dipingono la situazione drammatica che hanno attraversato in quei giorni: "La situazione è disperata, lavoriamo ben al di sotto dei nostri standard di cura. Si attendono ore per un posto letto in terapia intensiva. I pazienti più anziani non vengono rianimati e muoiono da soli senza cure palliative appropriate, mentre la famiglia è informata telefonicamente, spesso da un medico volenteroso, esausto e emotivamente distrutto con cui non avevano alcun rapporto". Non si trattava di parole sfuggite per la pressione emotiva, ma di un meditato articolo inviato dai medici di uno degli ospedali migliori d'Italia all'autorevolissimo *New England Journal of Medicine*.

Pochi giorni prima, il 6 marzo, la Società italiana di anestesia, analgesia, rianimazione e terapia intensiva (SIAARTI) aveva pubblicato un documento contenente le "Raccomandazioni di etica clinica per l'ammissione a trattamenti intensivi e per la loro sospensione, in condizioni eccezionali di squilibrio tra necessità e risorse disponibili", cioè come decidere chi salvare e chi no quando le risorse non bastano per tutti. Come spiegavano i medici che avevano preparato le raccomandazioni, "uno scenario di questo genere è sostanzialmente assimilabile all'ambito della medicina delle catastrofi". Tra le raccomandazioni, si leggeva che "può rendersi necessario porre un limite di età all'ingresso in terapia intensiva. Non si tratta

di compiere scelte meramente di valore, ma di riservare risorse che potrebbero essere scarsissime a chi ha in primis più probabilità di sopravvivenza e secondariamente a chi può avere più anni di vita salvata, in un'ottica di massimizzazione dei benefici per il maggior numero di persone”.

Rianimare un paziente a tutti i costi con il rischio dell'accanimento terapeutico o lasciare che una malattia faccia il suo decorso fino all'esito fatale è una scelta che molti medici devono spesso discutere con il paziente stesso o con i suoi familiari e congiunti. Per la prima volta, il documento della SIAARTI mostrava che in piena pandemia queste scelte doveva essere fatte su larga scala, da molti medici e nel completo isolamento dei pazienti e dei loro familiari.

### **Le radici della crisi sanitaria lombarda**

La lettera al *New England Journal of Medicine* e le raccomandazioni della SIAARTI sono i due documenti che meglio di altri danno la dimensione della crisi umanitaria in cui è sprofondata a causa del Covid-19 la sanità italiana e quella lombarda, la migliore sulla carta. Gli stessi medici di Bergamo, nella lettera, spiegavano come si fosse arrivati a quel livello di crisi.

Il tanto lodato “modello sanitario lombardo” si fonda su una rete di ospedali di alto livello, molti dei quali appartenenti a gruppi imprenditoriali privati. Concentrare le risorse sulle grandi strutture, però, ha comportato un depauperamento della sanità territoriale, cioè del sistema costituito da medici di base e distretti sanitari in grado di intercettare i bisogni più immediati della popolazione: diagnostica primaria, prevenzione, cura delle cronicità, assistenza domiciliare. Questo squilibrio, rimasto nascosto sotto le “eccellenze” ospedaliere, è venuto alla ribalta in tutta la sua gravità con la pandemia.

La sanità territoriale infatti non ha potuto rispondere all'emergenza: i medici di base, privi di protezioni e non coordinati dalle autorità sanitarie in quanto professionisti privati “in convenzione” con la sanità pubblica, non hanno seguito i pazienti nelle fasi iniziali della malattia fornendo l'assistenza domiciliare che avrebbe potuto prevenirne l'aggravamento. Chi ha provato a farlo, senza le adeguate protezioni, ne ha fatto le spese ammalandosi in prima persona e diffondendo ulteriormente il contagio. Una massa di malati lasciati a se stessi si è riversata sugli ospedali, a loro volta impreparati a gestirli in sicurezza. Anche le Rsa, per lo più private e incapaci di programmare una risposta articolata alla pandemia, da luoghi di cura si sono trasformate in altrettanti focolai del contagio.

In questo modo si sono rapidamente saturate le risorse ospedaliere a disposizione, nonostante gli sforzi che hanno portato a raddoppiare la disponibilità di posti letto in terapia intensiva in Lombardia in poche settimane.

La causa scatenante di questa “catastrofe”, per usare il linguaggio dei rianimatori della SIAARTI, è stato certamente il Covid-19, imprevedibile e improvviso. Ma le radici che ne hanno creato il presupposto si possono rinvenire nella peculiare politica sanitaria attuata sin dagli anni '90 dalle amministrazioni di centro-destra della Regione Lombardia.

L'organizzazione attuale del sistema sanitario regionale è dovuta in gran parte alla riforma introdotta dal presidente regionale Roberto Formigoni, che nel 1997 affermò il principio della “libertà di scelta” del cittadino tra la sanità pubblica e quella privata. Per realizzarlo, Formigoni incentivò l'imprenditoria sanitaria a creare strutture sanitarie i cui servizi al cittadino sarebbero stati rimborsati da risorse pubbliche. Una delle conseguenze di quella riforma fu la nascita di molte strutture sanitarie private nei settori più remunerativi della sanità e la sottrazione di risorse ai servizi meno redditizi come la medicina territoriale, il pronto soccorso o la terapia intensiva, lasciati alla sanità pubblica. “Senza una vera programmazione della sanità in Lombardia, chi voleva costruire un ospedale lo ha potuto fare e ha ottenuto la convenzione”, racconta il consigliere regionale del Pd Carlo Borghetti, che dai banchi dell'opposizione ha seguito l'evoluzione del modello sanitario lombardo in questi anni. “Per questo a Milano oggi abbiamo tantissimi ospedali privati, mentre in altre province non è così. Siamo arrivati al paradosso di 34 reparti di cardiocirurgia in tutta la Lombardia, un numero pari a quello di tutta la Francia. Perché le cardiocirurgie sono remunerative, per un'operazione al cuore la sanità pubblica versa agli ospedali privati anche 25-30 mila euro”.

Proprio le modalità con cui le risorse pubbliche venivano indirizzate verso i privati portarono a importanti inchieste giudiziarie e alla conclusione dell'amministrazione di Formigoni a metà del quarto mandato nel 2013. Il suo successore Roberto Maroni provò a riorganizzare la sanità regionale nel 2015 correggendo alcuni elementi della riforma del 1997. Ma in molti casi la riforma Maroni peggiorò la situazione. La medicina territoriale, ad esempio, fu messa sotto il controllo delle aziende ospedaliere, prolungandone lo stato di abbandono e di mancanza di programmazione fino all'attuale giunta guidata da Attilio Fontana. Oggi la Lombardia è la regione con il minor numero di medici di base in rapporto alla popolazione (1 ogni 1.400), superata solo dalla provincia autonoma di Bolzano.

## **Un'occasione per una riforma della sanità**

L'inadeguatezza di questa organizzazione sanitaria concentrata sugli ospedali a danno del territorio è sancita dall'ultimo "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" pubblicato dalla Corte dei Conti. "Se aveva sicuramente una sua giustificazione a tutela della salute dei cittadini la concentrazione delle cure ospedaliere in grandi strutture specializzate riducendo quelle minori che, per numero di casi e per disponibilità di tecnologie, non garantivano adeguati risultati di cura (la banca dati Esiti da questo punto di vista ne forniva una chiara evidenza), la mancanza di un efficace sistema di assistenza sul territorio ha lasciato la popolazione senza protezioni adeguate", scrivono i magistrati contabili. "Se fino ad ora tali carenze si erano scaricate non senza problemi sulle famiglie, contando sulle risorse economiche private e su una assistenza spesso basata su manodopera con bassa qualificazione sociosanitaria (badanti), finendo per incidere sul particolare individuale, esse hanno finito per rappresentare una debolezza anche dal punto di vista della difesa complessiva del sistema quando si è presentata una sfida nuova e sconosciuta". La Corte non fa riferimento a singoli sistemi regionali, ma il riferimento a quanto è avvenuto in Lombardia è evidente. Se non lo fosse, basterebbe osservare la diversa evoluzione della pandemia nelle regioni vicine di Emilia-Romagna e Veneto, in cui la sanità territoriale non è stata sguarnita come in Lombardia e, non a caso, l'epidemia ha seguito un corso ben diverso.

Il rapporto della Corte dei Conti auspica un riequilibrio del sistema sanitario a favore di un approccio "di comunità" e dunque meno appiattito sulla ricerca del profitto da parte dell'impresa privata. Non si tratta di un generico augurio, almeno per quanto riguarda la Lombardia. La riforma sanitaria regionale introdotta dall'amministrazione Maroni deve essere sottoposta a verifica entro l'11 agosto 2020. Sulla base dell'esito della valutazione l'attuale amministrazione dovrà formulare una proposta di riforma. È l'occasione con cui trasformare l'immane tragedia del Covid-19 in un'esperienza utile e prevenire che la prossima pandemia, un evento che la ricerca ritiene probabile in tempi brevi, non abbia lo stesso impatto disastroso.

(6 luglio 2020)

\* *Andrea Capocci, fisico, è insegnante e giornalista.*

## La crisi sanitaria vista da lontano

Achim Truger, Alessandro Bramucci, Franz Prante

*Questo contributo si basa sui primi risultati di un progetto di ricerca sull'economia italiana finanziato dalla fondazione Friedrich-Ebert in Germania. La versione inglese dell'articolo è apparsa sulla rivista Intereconomics e in tedesco nel blog Makronom.de.*

La pandemia del Covid-19 ha sconvolto il sistema sanitario italiano che nelle regioni più colpite non è stato in grado di fornire assistenza a tutti i pazienti affetti dal virus. Guardando indietro agli anni dell'austerità, è giusto chiedersi se la politica dei tagli alla spesa pubblica sia in parte responsabile della situazione attuale. Le misure di riduzione della spesa seguite alla crisi del 2008 ed alle sue conseguenze nell'area dell'euro sono state particolarmente drastiche in Italia. Tuttavia, le politiche di austerità nel paese risalgono a molto prima. In questo articolo vogliamo approfondire il rapporto tra sanità ed austerità in Italia.

La Costituzione italiana (Art. 32) garantisce il diritto all'assistenza sanitaria universale ed in larga parte gratuita.<sup>7</sup> Fondato nel 1978, spetta al Servizio sanitario nazionale (SSN) offrire questo diritto ai cittadini. Tuttavia, già nel corso degli anni Novanta, si sono registrati tentativi di riforma del SSN che hanno cercato di sostituire il sistema sanitario pubblico con uno più orientato all'economia di mercato. Sebbene questo obiettivo non sia stato pienamente raggiunto, il tentativo ha innescato un significativo processo di trasformazione del sistema sanitario italiano. Oltre a misure di contenimento della spesa, negli anni Novanta si è assistito alla riorganizzazione del sistema amministrativo del SSN in base all'approccio della cosiddetta "Nuova amministrazione pubblica" (New Public Management) orientata ai principi del libero mercato.<sup>8</sup>

Obiettivo delle riforme era quello di provvedere al contenimento dei costi

---

<sup>7</sup> La Commissione europea nel suo *Country Report 2019* (Commissione europea, 2019) ritiene che il SSN sia generalmente efficiente e che i suoi risultati in termini di salute degli italiani siano buoni anche se con disparità regionali evidenti.

<sup>8</sup> Pavolini e Vicarelli (2013).

alla luce delle crescenti esigenze sanitarie dovute all'invecchiamento della popolazione e a nuove tecnologie in rapido miglioramento. L'obiettivo prioritario a livello macroeconomico era quello di limitare la crescita del debito pubblico per rispettare i criteri del Trattato di Maastricht e del Patto di stabilità e crescita.<sup>9</sup> Più recentemente, la crisi finanziaria globale e le politiche di austerità che sono seguite alla crisi dell'euro hanno messo a dura prova l'economia italiana e le restrizioni alla spesa sanitaria sono tornate all'ordine del giorno.<sup>10</sup>

Si può quindi concludere che a differenza di molti altri paesi dell'area euro, l'Italia è stata sottoposta a un regime di austerità fin dai primi anni Novanta a causa degli sforzi compiuti per soddisfare i requisiti dei trattati europei. Di fatto il bilancio dello Stato italiano ha registrato avanzi primari per quasi trent'anni (figura 1). Questo significa che per quasi tre decenni lo Stato italiano ha sottratto risorse all'economia italiana più di quanto la popolazione abbia ricevuto in cambio in termini di servizi pubblici.

La figura 1 mostra che nella prima metà degli anni Novanta e nella crisi dell'euro dopo il 2010, i periodi di tagli alla spesa sanitaria sono stati tendenzialmente accompagnati da periodi di forte consolidamento fiscale (come mostrato dall'aumento del saldo primario corretto per l'andamento del ciclo economico).

La figura 2 mostra l'evoluzione della spesa sanitaria in Italia insieme a quella dei paesi più popolosi dell'area monetaria dell'euro e alla media dell'area euro. Si possono osservare tre fasi nell'evoluzione della spesa italiana. Negli anni Novanta, a differenza della maggior parte dei paesi industrializzati, l'Italia ha registrato un calo della spesa sanitaria pubblica (misurata in euro pro capite a prezzi costanti). In questo periodo la spesa sanitaria aumenta solo dell'8,7 per cento (la più bassa tra i paesi considerati).

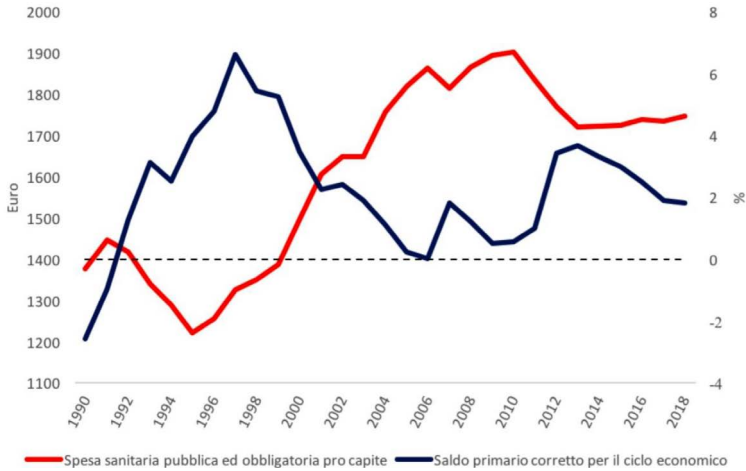
Solo dalla fine degli anni Novanta è iniziata una leggera tendenza al rialzo. Dal 2000 al 2010 la spesa pro capite in Italia è aumentata parallelamente agli altri paesi europei fino alla fine degli anni Duemila rappresentando un aumento in termini percentuali del 27,1 per cento. A partire dal 2010 inizia invece una nuova fase di contenimento della spesa sanitaria che si protrae fino al 2015 per poi rimanere relativamente costante fino al 2018. In questo periodo, caratterizzato dalla più recenti politiche di tagli, la spesa pro capite in Italia è diminuita dell'8,2 per cento, meno che in Grecia ma più che in Spagna e Portogallo.

<sup>9</sup> Pavolini e Vicarelli (2013).

<sup>10</sup> De Belvis et al. (2012).

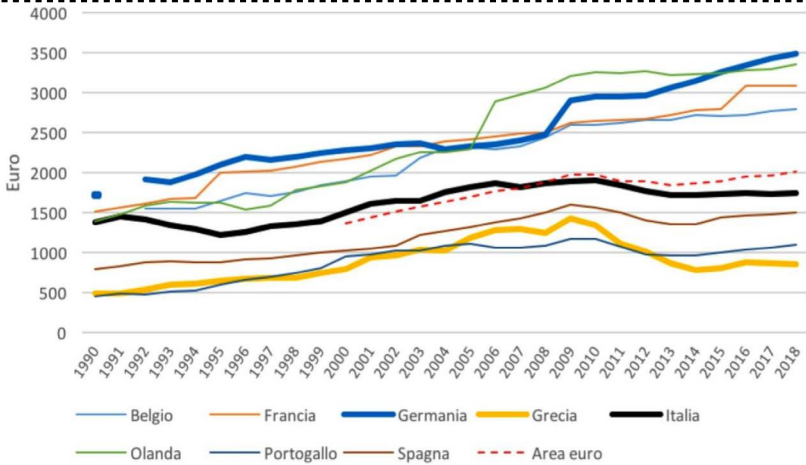


**FIGURA 1. SPESA PUBBLICA SANITARIA PRO CAPITE A PREZZI COSTANTI IN EURO (ANNO BASE 2010), (ASSE SINISTRO) E SALDO PRIMARIO CORRETTO PER IL CICLO ECONOMICO IN PERCENTUALE DEL PIL POTENZIALE (ASSE DESTRO) PER L'ITALIA.**



Fonte: dati OCSE e FMI. Note: l'OCSE classifica nella stessa categoria le spese sanitarie finanziate dallo stato e quelle finanziate dall'assicurazione sanitaria obbligatoria.

**FIGURA 2. SPESA SANITARIA PUBBLICA E OBBLIGATORIA PRO CAPITE A PREZZI COSTANTI IN EURO (ANNO BASE 2010) PER PAESI SELEZIONATI**



Fonte: dati OCSE ed elaborazione degli autori. Note: i dati per Malta e Cipro non sono disponibili e non sono inclusi nel calcolo della media dell'area euro (calcolo con paesi membri allo stato attuale). Interruzioni presenti nelle serie storiche. Per il 2018, dati provvisori o stime OCSE.

Al contrario, il gruppo dei paesi del Nord ha registrato un aumento della spesa sanitaria. Complessivamente, dal 1990 al 2018, la spesa sanitaria pubblica in termini pro capite in Italia è aumentata del 26,8 per cento, di gran lunga il valore più basso tra i paesi europei analizzati.

Nell'ultimo decennio, la portata dei tagli al SSN è stata particolarmente drammatica. Sulla scia della crisi economica e finanziaria del 2008, la spesa sanitaria pubblica totale in Italia (compresi investimenti, consumi intermedi, ricerca e sviluppo e altre componenti) ha subito una drastica battuta d'arresto.

Dal 2008 al 2018, la spesa sanitaria pubblica totale in termini nominali (cioè includendo l'inflazione) è aumentata solo del 5,3 per cento in Italia, mentre in Germania è aumentata del 46,8 per cento. I dati COFOG<sup>11</sup> forniscono inoltre evidenza dell'entità dei tagli ai servizi ospedalieri.<sup>12</sup> A differenza dei paesi del Nord Europa, nello stesso arco di tempo l'Italia (insieme a il Portogallo e in misura maggiore alla Grecia) ha ridotto la spesa pubblica destinata al sistema ospedaliero per un valore del 4 per cento in termini nominali.

Secondo un recente rapporto della Federazione europea delle strutture ospedaliere e sanitarie (HOPE), nell'Unione europea quasi un terzo della spesa sanitaria pubblica è utilizzata per coprire le spese degli istituti di cura.<sup>13</sup> Nel corso degli anni, il sistema ospedaliero è stato soggetto a pressioni crescenti ed è stato spesso considerato la principale fonte per potenziali tagli ai sistemi sanitari pubblici.<sup>14</sup> Le strategie di contenimento dei costi hanno ridotto l'offerta di cure ospedaliere con ricorso ai ricoveri a favore dei servizi di tipo day hospital e ambulatoriali, sacrificando così la capacità ricettiva del sistema ospedaliero.

I dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) mostrano che dall'inizio degli anni Novanta, il numero di ospedali (in particolare degli ospedali per cure acute) è stato ridotto drasticamente in tutta Europa, ma soprattutto in Belgio e in Italia.

---

11 I dati Eurostat organizzati in base alla classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (dall'inglese *Classification of the Functions of Government*, COFOG) per la spesa sanitaria (GF07 e relativi sottogruppi) raccolgono tutti i tipi di spesa pubblica a fini sanitari (comprese le spese per il personale dipendente, i consumi intermedi, le spese pubbliche per gli investimenti lordi, ecc.) La delimitazione della spesa pubblica nella classificazione COFOG differisce dal Sistema dei conti della sanità (*System of Health Accounts*).

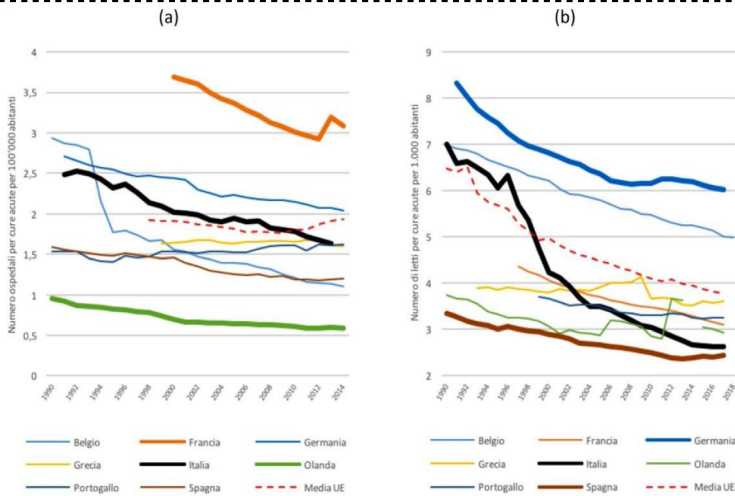
12 Secondo la classificazione COFOG, il ricovero in *day hospital* è classificato tra le prestazioni ospedaliere.

13 HOPE (2018).

14 Si veda McKee (2004) e Popic (2020).

La figura 3a mostra che nel 1990 l'Italia aveva un numero di ospedali per cure acute (ogni 100.000 abitanti) simile alla Germania. Tuttavia nello spazio di due decenni l'Italia ha ridotto la propria capacità ospedaliera molto più che altri paesi europei.

**FIGURA 3. NUMERO DI OSPEDALI PER CURE ACUTE PER 100.000 ABITANTI PER PAESI SELEZIONATI E MEDIA UE (A) E NUMERO DI LETTI PER CURE ACUTE PER 1.000 ABITANTI NEI PAESI SELEZIONATI E MEDIA DELL'UE (B)**



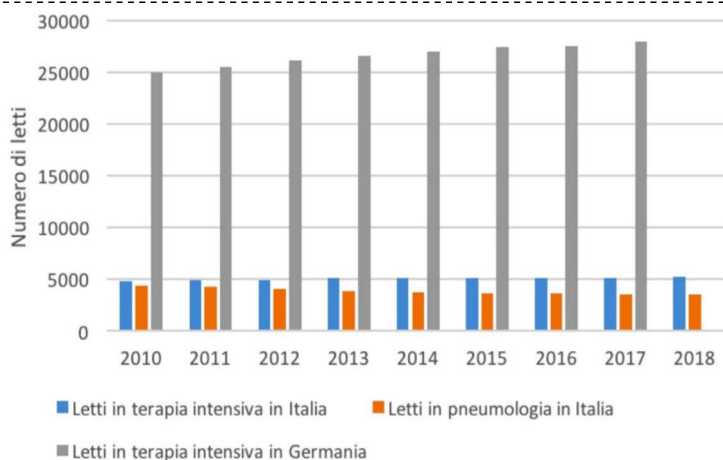
Fonte: dati OMS, OCSE ed elaborazione degli autori. Note: media UE in (a) post 2004 e calcolo media UE in (b) con dati disponibili e con paesi membri allo stato attuale.

La disponibilità di letti per cure acute (espressa in posti letto ogni 1.000 abitanti) è stata ridotta persino di più della capacità ospedaliera di cure acute (figura 3b). Sebbene una tendenza alla riduzione del numero di posti letto disponibili per 1.000 persone si possa osservare in molti paesi europei, solo pochi hanno ridotto il numero di letti a un livello così basso come ha fatto l'Italia.

Nel 1990, l'Italia aveva sette posti letto ogni 1.000 abitanti, un valore vicino a quello tedesco e al di sopra della media UE. Nel 2017, il numero dei letti per cure acute era sceso a 2,6 ogni 1.000 abitanti, significativamente più basso rispetto alla Germania con sei letti disponibile per 1.000 persone e molto più vicino al valore storicamente basso della Spagna. Quindi in un tempo piuttosto breve periodo, l'Italia si è trovata ad avere una delle capacità ospedaliere più basse d'Europa.

Si registra inoltre una differenza notevole nella disponibilità di letti per terapia intensiva, con l'Italia di nuovo in coda in Europa<sup>15</sup>. Sebbene negli ultimi anni il numero di posti letto per la terapia intensiva in Italia sia rimasto relativamente costante (figura 4), la capacità di letti in terapia intensiva non è stata ampliata a sufficienza (a differenza ad esempio della Germania) nonostante gli avvertimenti della formazione di possibili colli di bottiglia nella capacità di accoglienza dei pazienti.<sup>16</sup>

**FIGURA 4. NUMERO TOTALE DI LETTI IN TERAPIA INTENSIVA E IN PNEUMOLOGIA IN ITALIA E GERMANIA**



Fonte: Ministero della Salute e Destatis.

Va inoltre considerato che mentre la discussione pubblica si è concentrata sulla disponibilità di posti letto in terapia intensiva e sulla disponibilità di apparecchiature per la ventilazione meccanica anche il numero di letti disponibili nei reparti di pneumologia risulta essere importante. La velocità con cui deve essere fornita la ventilazione meccanica ai pazienti è una questione controversa tra medici pneumologi e medici di terapia intensiva.<sup>17</sup>

Dato l'attuale gap di ricerca sul Covid-19, potrebbe essere richiesta una diagnosi completa dei pazienti affetti dal virus anche da parte di medici pneumo-

15 Si veda Rhodes et al. (2012) e OCSE (2020).

16 Rhodes et al. (2012).

17 Su questo si veda Gattinoni et al. (2010).

logi con la possibilità di avere quindi cure e risultati migliori.<sup>18</sup> In questo contesto, la sostanziale riduzione del numero di letti nei reparti di pneumologia che si è registrata in Italia a partire dal 2010 risulta particolarmente tragica. Secondo i dati del ministero della Salute italiano, il numero di posti letto in pneumologia è sceso da 4.414 nel 2010 a 3.573 nel 2018, una riduzione del 19 per cento.

In conclusione, la riduzione delle risorse destinate al SSN e in particolare al sistema ospedaliero pubblico va avanti da quasi 30 anni e ha causato gravi difficoltà nell'affrontare efficacemente le conseguenze del Covid-19. L'attenzione unilaterale al contenimento della spesa e alla riduzione del debito pubblico ha privato il sistema sanitario italiano di una parte importante della sua capacità di offrire una protezione adeguata alla popolazione. Lo scoppio della crisi sanitaria ha suonato un campanello d'allarme che non può rimanere inascoltato.

### Riferimenti bibliografici

- Begley S., 2020, “**With ventilators running out, doctors say the machines are overused for Covid-19**”, *STAT*, 8 aprile (ultimo accesso 9 maggio 2020).
- De Belvis A. G., Ferrè F., Specchia M. L., Valerio L., Fattore G. e Ricciardi W., 2012, “The financial crisis in Italy: Implications for the healthcare sector”, *Health policy*, vol. 106, pp. 10-16.
- Gattinoni L., Coppola S., Cressoni M., Busana M. e Chiumello D., 2020, “Covid-19 Does Not Lead to a ‘Typical’ Acute Respiratory Distress Syndrome”, *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, advance online publication.
- European Commission, 2019, *Country Report Italy 2019: Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, SWD(2019) 1011 final.
- European Hospital and Healthcare Federation, 2018, *Hospital in Europe, Health care data 2018*.
- McKee M., 2004, “Reducing hospital beds: What are the lessons to be learned?”, *European Observatory on Health Systems and Policies*, Policy Brief No. 6.
- OECD, 2020, *Beyond Containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD* (ultimo accesso 9 maggio 2020).
- Pavolini E. e Vicarelli G., 2013, “Italy: A Strange NHS with Its Paradoxes”, in Pavolini E. e Guillén A. M. (a cura di), *Health Care Systems in Europe under Austerity, Work and Welfare in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Popic T., 2020, “**European health systems and COVID-19: Some early lessons**”, *EUROPP blog*, (ultimo accesso 9 maggio 2020).
- Rhodes A., Ferdinande P., Flatten H., Guidet B., Metniz P. G. e Moreno R. P., 2012, “The variability of critical care bed numbers in Europe”, *Intensive Care Medicine*, vol. 38, pp. 1647-1653.

(15 maggio 2020)

\* **Achim Truger**, professore di Economia presso la University of Duisburg-Essen e membro del German Council of Economic Experts.

\*\* **Alessandro Bramucci**, ricercatore in Economia presso la Berlin School of Economics and Law.

\*\*\* **Franz Prante**, dottorando in Economia presso la Berlin School of Economics and Law.

18 Si veda anche Begley (2020).

---

## Coronavirus: c'è da imparare dall'Est Asia?

Vittorio Valli

*Pur nella difficoltà di avere dati comparabili a livello internazionale, il divario sul numero di decessi da Covid-19 tra l'Occidente e i paesi dell'Est Asia è assai ampio. L'Italia, come altri paesi occidentali, non ha saputo trarre profitto dalle esperienze di Corea del Sud e Giappone.*

Al 29 giugno 2020, la Lombardia era la seconda area del mondo con il maggior numero di decessi per Covid-19 per milione di abitanti, di poco inferiore al New Jersey, ma superiore allo Stato di New York e di molto superiore a Wuhan e Daegu, centri dei grandi focolai della pandemia scoppiati prima in Cina e poi in Corea del Sud (si veda la tabella 1). Alla stessa data l'Italia risultava, tra i paesi medio-grandi del mondo, il quarto Stato con più decessi da Covid-19 per milione di abitanti, dopo il Belgio, il Regno Unito e la Spagna e prima di Francia, Stati Uniti, e diversi altri paesi (tabella 2).

Dalla fine di febbraio ai primi di maggio, del resto, l'Italia era stata il primo paese medio-grande del mondo in questa funesta graduatoria, mentre la provincia di Bergamo risulta ancora oggi la zona più colpita del mondo. In Italia la pandemia ha avuto effetti devastanti soprattutto nel Nord del paese e nella provincia di Pesaro-Urbino. Ne consegue che diverse altre regioni del Nord, quali Liguria, Emilia-Romagna e Piemonte risultino tra quelle con la più alta mortalità da Covid-19 pro-capite del mondo, mentre il Veneto ha fatto politiche più avvedute e ne ha sofferto in misura inferiore, ma sempre assai di più della Corea del Sud e del Giappone.

Il confronto tra paesi medio-grandi nel mondo fa subito risaltare l'enorme divario tra i decessi per milione di abitante dei paesi dell'Occidente e dell'America Latina rispetto a quelli dell'Est Asia. Sia in un paese a regime autoritario come la Cina che in due grandi democrazie come Giappone e Sud Corea, la politica di contrasto contro la pandemia ha agito con assai maggiore *tempestività* ed *efficacia* che nei grandi paesi occidentali e dell'America Latina. Ad esempio l'Italia ha avuto un numero di morti ufficialmente attribuiti al Covid-19 rapportati alla

popolazione 192 volte maggiore di quello della Cina, 96 volte rispetto a quello della Corea del Sud e 72 volte rispetto al Giappone; anche la Germania, che è tra i grandi paesi europei quello che ha fatto meno peggio, ha ad esempio un rapporto 18 volte più elevato di quello della Corea del Sud.

**TABELLA 1. DECESSI DA COVID-19 UFFICIALI IN ALCUNE AREE DEL MONDO AL 29 GIUGNO 2020**

	Area	Decessi per milione di abitanti	Decessi cumulati totali	Popolazione milioni
New Jersey (USA)	Stato	1.699	15.123	8,9
Lombardia (Italia)	Regione	1.648	16.640	10,1
Stato di New York (USA)	Stato	1.591	31.496	19,8
Liguria (Italia)	Regione	974	1558	1,6
Emilia Romagna (Italia)	Regione	946	4255	4,5
Piemonte (Italia)	Regione	929	4087	4,4
Belgio	Paese	840	9732	11,6
Veneto (Italia)	Regione	410	2008	4,9
Wuhan (Cina)	Municipalità	349	3869	11,1
Daegu (Corea del Sud)	Municipalità	76	189	2,5

Fonti: Worldmeter, John Hopkins, Ministero della salute, ISS, Sole-24 ore.

**TABELLA 2. DECESSI DA COVID-19 UFFICIALI IN ALCUNI PAESI DEL MONDO AL 29 GIUGNO 2020**

Paesi	Decessi per milione di abitanti	Decessi cumulati totali	Popolazione, milioni
<b>Paesi occidentali</b>			
Belgio	840	9.732	11,6
Regno Unito	642	43.575	67,9
Spagna	606	28.346	46,8
Italia	575	34.744	60,5
Francia	457	29.813	65,3
Stati Uniti	389	128.783	331,0
Germania	108	9.041	83,8
<b>America Latina</b>			
Brasile	275	58.385	212,5
Messico	207	26.648	128,9
<b>Est Asia</b>			
Giappone	8	972	126,5
Sud Corea	6	282	51,3
Cina	3	4.634	1.439,3

Fonte: Worldmeter (1 luglio 2020).

## Due indicatori

Si è scelto di usare soprattutto i *decessi Covid per milione di abitanti* come misura approssimata della diffusione della pandemia e dei suoi effetti brutali su un paese o un'area e non i *casi positivi confermati*, poiché il primo indicatore, nonostante i suoi limiti, è assai meno debole e fuorviante del secondo. I *casi positivi confermati* sono spesso confusi dai mass media col vero numero dei *contagi*, ma secondo molti virologi questi ultimi sono, soprattutto nella fase iniziale di crescita esponenziale della pandemia, di almeno 5-10 volte più numerosi. Per l'Italia, al 28 marzo 2020, uno studio dell'Imperial College stimava addirittura che il numero dei contagiati fosse di 5,9 milioni di persone, all'incirca 45 volte di più del numero dei casi positivi confermati risultanti in quella data. In realtà il vero numero dei contagi è un'entità sconosciuta e fortemente variabile nel tempo.

Inoltre la validità dell'indicatore *casi positivi confermati* dipende da: a) il numero di test eseguiti; b) le priorità indicate dalle autorità per fare i test (se fatti solo alle persone con sintomi forti ricoverati agli ospedali o anche a molti asintomatici o con pochi sintomi); c) lo stato di diffusione del virus e le politiche restrittive nel frattempo realizzate.

Ora, in Italia in febbraio e agli inizi di marzo, per carenza di tamponi e reagenti e seguendo le errate indicazioni dell'Oms, si erano fatti pochissimi test concentrando sulle persone giunte agli ospedali con forti sintomi e trascurando quasi del tutto gli asintomatici o le persone con lievi sintomi, liberi di circolare diffondendo il virus. Si sottovalutava così fortemente la diffusione della pandemia, in crescita esponenziale soprattutto nel Nord Italia. Si è atteso quindi troppo nel fare adeguate politiche restrittive. Dopo la metà di marzo si sono fatte quantità crescenti di test, ma sempre, tranne che in Veneto, rivolgendosi in prevalenza alle persone con sintomi, sottostimando gravemente il numero dei veri contagiati e tra questi degli infetti asintomatici.

Anche l'indicatore basato sui decessi ufficiali Covid ha dei difetti, tuttavia assai inferiori a quelli dei casi positivi confermati. I principali limiti sono tre: a) l'indicatore segue di qualche tempo la probabile curva dei contagi; b) dipende molto dall'efficienza e resilienza del sistema sanitario, dalle politiche adottate e dalla composizione per età e genere della popolazione; c) sottostima, in misura diversa nel tempo e tra i paesi, il reale numero di decessi direttamente o indirettamente attribuibile alla pandemia, anche perché si basa soprattutto sui decessi avvenuti nelle strutture ospedaliere, mentre molti decessi sono avvenuti anche nelle Rsa o a casa.



Questi numeri vanno quindi controllati anche con quelli derivanti dall'eccesso dei morti nel periodo della pandemia rispetto agli stessi periodi dei cinque anni precedenti, tenendo conto dei mutamenti demografici avvenuti nel frattempo, ma tali dati pervengono normalmente con oltre un mese di ritardo. La sottostima varia nel tempo e fra i paesi. In Italia la differenza tra i decessi totali e quelli dei 5 anni precedenti e i decessi ufficiali Covid è stata dell'82,7% in marzo 2020 e del 39,6% in aprile (dati Istat-Iss), ma ciò è dovuto in grande prevalenza al Nord Italia. I decessi attribuibili direttamente o indirettamente al Covid sono quindi notevolmente più numerosi di quelli ufficialmente dichiarati soprattutto nelle zone più colpite dalla pandemia, ma la differenza man mano si riduce dopo periodi di forti lockdown e di calo dei contagiati ancora attivi, cioè non guariti o deceduti. In altri paesi le differenze sono diverse e quindi i confronti internazionali vanno fatti con cautela.

### **Perché l'Italia e gran parte dei paesi occidentali non hanno imparato dall'Est Asia?**

Pur tenendo conto dei limiti di comparabilità dei dati sui decessi, il divario tra i risultati ottenuti in Occidente e nei paesi dell'Est Asia, che per primi hanno dovuto affrontare la pandemia, è enorme. In Giappone, Corea del Sud e Cina il virus non è stato ancora sconfitto: serpeggia sotto traccia per poi esplodere in piccoli focolai, ma da oltre due mesi i tre paesi si sono dimostrati in grado di saper contenere e spegnere tali focolai, limitando a poche decine la diffusione giornaliera dei casi positivi e a zero o poche unità i decessi. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito la pandemia è ancora molto viva, e i decessi elevati, così come in Brasile, Messico e India; in Spagna, Francia e Italia si sta progressivamente riducendo, ma il numero settimanale di morti è in Italia ancora di diverse decine.

Ci si deve chiedere come mai l'Italia, e successivamente la Spagna, il Regno Unito, la Francia, gli Stati Uniti non abbiano imparato le lezioni dell'Est Asia, e in particolare delle due democrazie, Corea del Sud e Giappone, che non hanno fatto ricorso ai metodi forti adottati dalle autorità cinesi soprattutto a Wuhan e nello Hubei. Cinque sono le ragioni principali:

(a) Il vasto uso di dati assai deboli e fuorvianti quali *“i casi positivi confermati”* come indicatore approssimato dei *“contagi”* e bussola per le iniziali, deboli, politiche di contrasto.

(b) Il minor numero di letti in ospedale della maggior parte dei paesi occiden-

tali rispetto a Sud Corea e Giappone, dovuto a ripetuti tagli nella sanità e, come in Lombardia, a un'eccessiva crescita del settore privato.

(c) Il “ritardo di conoscenza” sul virus e i suoi effetti e i rimedi assai tardivi nella preparazione dei test (tamponi e reagenti), mascherine, ventilatori, letti di ospedali e di cura intensiva, eccetera.

(d) La presunzione, o ignoranza, o etno-centrismo di noi occidentali e la sudditanza alla grande ricerca anglo-sassone.

(e) La mancanza di coraggio politico nell'affrontare le resistenze dei gruppi di interesse e della società e di imporre *tempestivamente* delle restrizioni e forme ben organizzate di tracciamento e di isolamento degli infetti.

### **Un confronto fra Italia e Corea del Sud**

Per meglio illustrare l'incapacità dell'Italia di trarre profitto dall'esperienza dell'Est Asia, si può tracciare un confronto tra l'Italia e il paese democratico dell'Est Asia che meglio ha finora saputo contrastare la pandemia, e cioè la Corea del Sud. Se in parte i minori decessi Covid della Corea del Sud sono attribuibili alla minore senilità della popolazione, gran parte della differenza è dovuta alle politiche di medio e breve periodo.

Il paese asiatico aveva mantenuto, per lungimiranza e anche per l'esperienza fatta con le epidemie SARS e MERS, un sistema sanitario più resiliente, dotato di un numero di letti in ospedali per mille abitanti pari a quasi quattro volte rispetto a quello dell'Italia. Esso ha inoltre saputo reagire con immediatezza alla crisi generata dal grande focolaio scoppiato a Daegu il 18 febbraio 2020, solo tre giorni prima della prima morte per Covid accertata in Italia a Vo' e il primo caso positivo di Codogno. Le autorità coreane hanno avviato subito un gran numero di test sia ai sintomatici, sia agli *asintomatici*, e hanno avviato procedure ben organizzate di tracciatura, isolamento e di protezione del personale sanitario e degli anziani. Hanno realizzato severe misure restrittive per il distanziamento sociale e l'uso delle protezioni individuali e, senza imporre veri e propri lockdown, hanno spento il grande focolaio di Daegu e poi via via i focolai minori apparsi in altre zone del paese favorendo un agevole accesso ai test e imponendo un isolamento controllato in un gran numero di strutture protette o a casa per molte persone risultate positive. Si sono così evitati il collasso delle strutture ospedaliere e gran parte della crescita esponenziale della pandemia, avvenuta invece nel Nord Italia a febbraio e marzo 2020.

In Italia si sono invece bloccati i voli diretti con la Cina, ma non quelli indiretti. Non ci si è preparati per tempo per avere un numero adeguato di mascherine, posti letto, ventilatori, ICU, personale sanitario addizionale. Non si sono fatte zone rosse nelle province di Bergamo e Brescia, limitandosi a quelle assai ridotte di Vo' e di Codogno e vicinanze. Solo in Veneto si è tratto profitto dello studio su Vo' condotto dalla equipe del professore Andrea Crisanti, che ha posto in evidenza l'importanza dei test e dell'isolamento esteso agli asintomatici. Il tracciamento con app è stato timidamente avviato con tre mesi di ritardo. Conflitti di competenza tra governo, regioni, protezione civile, sanità pubblica e privata hanno condotto a confusioni e ritardi. Il decreto "Tutti a casa" senza adeguate strutture di isolamento e protezioni per personale sanitario e anziani e per le Rsa ha condotto a molti contagi, decessi di anziani, e a gravi perdite di medici, infermieri e ausiliari. In Lombardia non si è avuto il coraggio politico di chiudere molte attività produttive prima, e si è dovuto chiuderle poi per più tempo e con danni assai più gravi per l'economia e la società.

Il risultato complessivo è: molti più morti Covid in Lombardia che in Giappone, Corea del sud e Cina messi assieme; crollo del Pil reale previsto dal Fondo Monetario Internazionale per l'Italia nel 2020 del -12,8% oppure del -14% nel caso di un secondo shock Covid in autunno, contro il -2,1% della Corea del Sud.

(6 luglio 2020)

\* **Vittorio Valli**, professore emerito di Politica economica presso l'Università degli Studi di Torino. Questo scritto rivisita e aggiorna alcuni dei temi già trattati in due note precedenti apparse nel 2020 su [Sbilanciamoci.info](http://Sbilanciamoci.info) il 13 aprile 2020 e sulla newsletter n. 15 dell'OEET-Osservatorio sulle economie emergenti-Torino.

---

## La vera guerra è iniziata, la guerra dei vaccini

Nicoletta Denticò

*L'epidemia di Covid ci è stata raccontata in chiave bellica, ma la sfida all'ultimo sangue è appena partita e riguarda i 109 vaccini in sperimentazione. Sullo sfondo le tensioni geopolitiche e gli appetiti di Big Pharma, con la fondazione di Bill Gates a farla da padrone sui brevetti.*

Da quando Covid19 è piombato sulle nostre vite, abbiamo usato a piene mani la metafora della guerra come riferimento simbolico per tentare di spiegare la multiforme sfida cui siamo stati sottoposti nel gestire l'emergenza del virus che ha sconvolto il mondo. Abbiamo ricevuto bollettini quotidiani da lasciare senza respiro che riportavano la conta dei morti, come persi in battaglia. Siamo stati serrati dentro le nostre case per evitare gli attacchi del nemico invisibile. Le corsie degli ospedali sono state rappresentate come trincee, fronti di guerra popolati di guerrieri o di eroi che l'hanno spuntata contro il virus. Susan Sontag, già ai tempi dell'HIV/Aids, era entrata nelle pieghe dei meccanismi per cui si fa ricorso al racconto in chiave bellica di una crisi sanitaria: "La guerra è pura emergenza, in cui nessun sacrificio sarà considerato eccessivo".

Se la narrazione guerriera serve dunque a smorzare le contraddizioni stratificate nella società globale ben prima di Covid19, non ci sono dubbi che attorno al nuovo coronavirus si stia apparecchiando uno scontro vero, che è tangenziale alla capacità sanitaria di contenere il contagio. La guerra è di natura commerciale, ruota intorno alla febbrile ricerca per scoprire il vaccino contro SARS-CoV-2. E va combattuta con un nemico potente e senza scrupoli, l'industria farmaceutica. Si tratta di dirimere una questione decisiva per il futuro: se i prodotti che scaturiranno dalla frenetica corsa al vaccino saranno blindati dalle logiche privatistiche del monopolio brevettuale (previsto dalle regole del commercio internazionale), o se saranno invece trattati come beni comuni accessibili a tutti, considerata la finalità per cui impazza oggi la ricerca e il sostanzioso finanziamento pubblico con cui si impegnano i

leader del mondo guidati dall'Unione europea (ad oggi, 8 miliardi di dollari).

Quando un vaccino ottiene l'autorizzazione dalle agenzie del farmaco, i profitti possono essere stellari. Abbiamo vagamente idea di che cosa significhi questo, nel caso di un vaccino sviluppato per fermare la pandemia che mette sotto scacco il pianeta, e per la quale non esistono rimedi? Covid19 ha sfiancato quasi tutti i settori dell'economia, ma il settore farmaceutico è in totale fibrillazione e potrebbe trarre lautissimi benefici dalla pandemia: "Le aziende farmaceutiche puntano a Covid19 come all'opportunità di business che capita una volta nella vita", ha commentato di recente Gerald Posner, autore di *Pharma: Greed, Lies and the Poisoning of America* ("Industria del farmaco: avidità, bugie, e l'avvelenamento dell'America", ndr).

Il mondo ha bisogno di prodotti diagnostici e preventivi, non si discute. Governi, case farmaceutiche e laboratori di ricerca stanno mettendo in campo uno sforzo imponente, a un ritmo mai visto prima nella storia della ricerca medica: allo stato attuale si registrano 295 trattamenti<sup>19</sup> e 109 vaccini<sup>20</sup> in sperimentazione. Non deve pertanto sorprendere la corsa agli annunci sulla stampa internazionale. Una battaglia sul filo di una comunicazione non sempre suffragata a dovere dalla revisione scientifica<sup>21</sup>. E talora intrisa dei toni della propaganda, che serve ai rialzi da capogiro del listino finanziario, più che a segnalare i successi nella ricerca. In questo modo le varie biotech e aziende farmaceutiche hanno l'agio di collocare le nuove azioni a prezzi maggiorati.

Mentre prosegue la sperimentazione con un processo di accelerazione che rischia di cambiare per sempre le procedure consolidate per gli studi clinici. Infatti la ricerca scientifica si incrocia anche con la battaglia geopolitica fra Stati Uniti e Cina, particolarmente infuocata a causa della pandemia. Il 21 maggio il senatore americano Rick Scott ha depositato un disegno di legge per la protezione della ricerca nazionale sul vaccino anti-Covid19 da atti di furto o di sabotaggio che possano provenire dalla Cina. L'iniziativa legislativa fa seguito a ripetute segnalazioni da parte di agenzie della sicurezza nazionale inglesi e americane (tra cui FBI e la Cyber-security and Infrastructure Security Agency, CISA) in merito a specifiche azioni di cyber-spionaggio e a tentativi di hacker

19 <https://www.bioworld.com/COVID19products>

20 <https://www.bioworld.com/COVID19products#vac>

21 <https://www.statnews.com/2020/05/19/vaccine-experts-say-moderna-didnt-produce-data-critical-to-assessing-covid-19-vaccine/>

cinesi che investono industrie farmaceutiche, enti di ricerca scientifica, università, agenzie sanitarie e governi locali<sup>22</sup>. Come in un film...

Sono otto i progetti per i vaccini già in fase clinica, la metà di questi è cinese e uno europeo: quello dell'italiana IRBM in collaborazione con l'Università di Oxford, che è già in fase di sperimentazione umana<sup>23</sup>. Ma lo scenario in cui ci si muove è quello di un oligopolio. L'industria dei vaccini è in buona sostanza una concentrazione di 4 aziende – GlaxoSmithKline, Merck, Pfizer e Sanofi – che controllano l'85% del mercato e un giro d'affari di oltre 35 miliardi di dollari<sup>24</sup>. Il mercato mondiale dei vaccini è cresciuto di sei volte negli ultimi venti anni e, in questo scenario di concentrazione, va messa in conto la potente élite della filantropia globale guidata da Bill Gates.

Con la sua fondazione, proprio due decenni fa, Gates ha riacceso i motori della (allora) stanca produzione di vaccini attraverso una multiforme gamma di iniziative pubblico-private – prima fra tutte la Global Alliance for Vaccine Immunization (GAVI), oggi molto potente – per colmare i cosiddetti *pharmaceutical gaps* ed escogitare in accordo con l'industria privata soluzioni di mercato – sia in termini di incentivi che di finanziamento – che potessero espandere i programmi di vaccinazione dei bambini, soprattutto nei paesi a basso e medio reddito. Il rilancio dei programmi di immunizzazione e della produzione di vaccini architettato dalla fondazione Gates ha incrementato la copertura vaccinale – oggi purtroppo messa a dura prova da Covid19<sup>25</sup> – ma tutto questo è avvenuto in una logica di dipendenza e rafforzamento di Big Pharma, così che il prezzo dei vaccini non è esattamente alla portata dei paesi del Sud globale – Medici Senza Frontiere (MSF) ci ricordava nel 2014 che la copertura vaccinale pediatrica completa costava 68 volte di più rispetto al 2001.

Bill Gates comunque, possiamo dirlo senza tema di essere smentite, resta il *deus ex-machina* delle strategie vaccinali nel mondo. Avendo profetato l'arrivo di un nuovo virus potenzialmente pandemico nel 2015, il tycoon filantropo si è organizzato in tempo e ha fatto significativi investimenti in una rete di biotech che ora

---

22 <https://www.ncsc.gov.uk/news/apt-groups-target-healthcare-essential-services-advisory>

23 <https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/21/coronavirus-potenziale-vaccino-oxford-irbm-pomezia-400-milioni-di-dosi-a-settembre-gli-usa-partecipano-e-finanziano-con-un-miliardo/5808832/>

24 <https://www.cnn.com/2020/02/21/coronavirus-brings-light-to-the-35-billion-vaccine-market.html>

25 <https://www.scidev.net/global/coronavirus/news/polio-measles-outbreaks-inevitable-say-vaccine-experts.html>

afferisce alla Fondazione Gates. Fra le aziende di punta rientra la tedesca CureVac, cui Trump propose a marzo l'acquisto in esclusiva del brevetto del vaccino in fase di sviluppo, a uso e consumo della sola popolazione americana.

La Fondazione Gates inoltre ha investito miliardi di dollari in sette dei più promettenti progetti di ricerca che riguardano SARS-CoV-2, e nella costruzione di impianti di eventuale produzione di questi candidati, avvalendosi della competenza acquisita nel campo delle malattie infettive, e consapevole che da solo può mobilitare denaro nell'ordine di grandezza di più governi, ma molto più celermente. Bill è appassionato di vaccini, li considera la soluzione migliore per la gran parte dei problemi sanitari del pianeta. E fa capo alla Fondazione Gates anche la giovane, ma già assai influente, Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI) creata nel 2017, dopo l'epidemia di Ebola, per accelerare la scoperta di vaccini in caso di epidemie.

CEPI è centrale nella definizione degli scenari su Covid19, compare in prima fila in tutte le recenti iniziative della comunità internazionale contro la pandemia. Il lancio di Access to Covid19 Tools (ACT) Accelerator, una collaborazione globale per lo sviluppo, la produzione e l'accesso equo ai nuovi vaccini, farmaci, diagnostici per Covid19 annovera la Fondazione Gates come protagonista indiscussa insieme alla Organizzazione mondiale della sanità (Oms). Lo stesso dicasi nel caso della “chiamata all'azione” di Oms e Unione europea per la raccolta di fondi destinati alla ricerca medica contro Covid19: in prima linea, accanto ai governi, le più importanti alleanze pubblico private nate per iniziativa (e fondi) di Gates – CEPI, GAVI, il Fondo Globale contro Aids, tubercolosi e malaria, UNITAID, FIND – e, naturalmente, l'industria farmaceutica.

Questo crescendo di mobilitazione ha ispirato l'Unione europea a cimentarsi anche sul testo di una risoluzione per la sessione online della Assemblea mondiale della sanità, dedicata esclusivamente a Covid19. Approvata con suono di fanfare il 20 maggio, la risoluzione<sup>26</sup> si limita a enunciare la necessità della cooperazione globale per l'accesso equo ai prodotti che verranno scoperti contro il Covid19. Il testo, concordato dopo due settimane di tortuosi negoziati, evita tuttavia di fare riferimento esplicito ai brevetti farmaceutici e al prezzo dei farmaci. Evita di suggerire ai governi il ricorso alle flessibilità dell'accordo TRIPS sulla proprietà intellettuale, come percorso positivo e legittimo di deroga al brevetto.

26 [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA73/A73\\_CONF1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_CONF1-en.pdf)

Per rompere il monopolio e accelerare produzione e accesso ai vaccini, in cambio del pagamento di royalties all'impresa.

Si tratta di una regressione semantica degna di nota, rispetto al linguaggio consuetudinario delle numerose risoluzioni adottate dall'Oms sul tema dell'accesso ai farmaci; una regressione preoccupante, se rapportiamo la debolezza dell'impegno all'urgenza della pandemia del nuovo coronavirus. Eppure, l'Europa sa bene quanto possano agire da barriera i brevetti. In un suo rapporto del 2009, la Commissione europea aveva spiegato che l'80% delle 40.000 richieste di brevetti prese in esame riguardava l'estensione del brevetto di prodotti già in commercio per usi secondari o per forme diverse dello stesso prodotto (nel caso di un farmaco, ad esempio, la versione in sciroppo di una precedente pastiglia), con una perdita di circa 3 miliardi di euro l'anno solo nel settore farmaceutico, dovuta alla ritardata disponibilità sul mercato dei più economici farmaci equivalenti.

I governi intanto, alle prese con i contagi, i lockdown e le roboanti crisi economiche – l'UNDP ha previsto il primo netto declino dello sviluppo umano dal 1990, a causa della pandemia<sup>27</sup> – non restano del tutto immobili di fronte alla mala parata dei monopoli brevettuali ventennali sui vaccini e sugli altri dispositivi medici necessari a gestire il virus.

Dalla fine di marzo il governo del Costa Rica propone la creazione di un archivio globale (*patent pool*) per condividere al massimo la conoscenza scientifica sotto l'egida dell'Oms e “includere i diritti esistenti e futuri dei brevetti per invenzioni e disegni, dati dei test e dei processi regolatori, know-how e copyrights per la produzione di test diagnostici, dispositivi medicali, farmaci e vaccini”<sup>28</sup>, così da velocizzare la scoperta dei rimedi per contrastare Covid19. L'accesso a questa conoscenza dovrebbe essere gratuito e fornito sulla base di “licenze ragionevoli ed economicamente compatibili, per ogni paese membro”. L'idea è sostenuta dal Cile e dalla stessa Oms. Il direttore di CEPI, Richard Wilder, ha già bollato la proposta del Costa Rica come “inefficace e non necessaria”. Sarà un caso che, prima di occuparsi di vaccini, Wilder era a capo dell'ufficio sulla proprietà intellettuale a Microsoft? La fortuna di Bill Gates poggia sui brevetti.

Mentre il presidente brasiliano Bolsonaro prosegue pervicacemente nella sua

---

27 [https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19\\_Human\\_development\\_on\\_course\\_to\\_decline\\_for\\_the\\_first\\_time\\_since\\_1990.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2020/COVID19_Human_development_on_course_to_decline_for_the_first_time_since_1990.html)

28 <https://healthpolicy-watch.org/costa-rica-urges-who-to-lead-global-initiative-for-pooled-rights-to-covid-19-diagnostics-drugs-vaccines/>



fase negazionista a base di idroxiclorochina, nel Parlamento a Brasilia sono stati depositati disegni di legge per chiedere l'applicazione della licenza obbligatoria per uso governativo (un dispositivo per impedire l'abuso di posizione dominante) sui dispositivi medici e prodotti contro il Covid19<sup>29</sup>. Dal canto loro, Ecuador e Canada si sono attivati per semplificare le procedure di ricorso alle licenze obbligatorie. Una iniziativa simile è giunta in porto a febbraio in Australia con un emendamento alla norma nazionale sui brevetti<sup>30</sup> e a marzo è toccato alla Germania, con la autorizzazione di usi speciali di licenze obbligatorie associate alla prevenzione e al controllo di malattie infettive negli umani<sup>31</sup>. La nuova norma tedesca non richiede la fattispecie dell'abuso di monopolio, né permette al detentore del brevetto di bloccare la licenza obbligatoria del governo, come previsto anche nella riforma australiana. Eppure si muove. Ma, sotto pressione, l'irrefrenabile industria farmaceutica è in piena campagna di lobby per ricordare che senza diritti di proprietà intellettuale non può esistere innovazione.

Insomma, che ne sarà della corsa al vaccino contro Covid19, alla fine? Forse, come riporta un recente articolo del *Guardian*<sup>32</sup>, tutta questa frenesia nella ricerca pandemica non porterà lontano. Se ne stanno facendo una ragione, pare, gli esperti del governo inglese, nel momento in cui l'Università di Oxford procede con il reclutamento di 10.000 volontari per la fase due della ricerca, dopo la fase pre-clinica sui macachi. Questa nuova prudenza ha qualche fondamento di ragionevolezza.

Prima di tutto, nonostante la conoscenza acquisita sulla famiglia dei coronavirus da parte della comunità scientifica, c'è ancora molto da scoprire a proposito di SARS-CoV-2. Va detto poi che la famiglia dei coronavirus sviluppa un'immunità che recede rapidamente, come sappiamo anche dalla cinetica dell'influenza. Infine, al netto degli annunci, la ricerca sui vaccini comporta livelli di complessità superiori a quella sui farmaci: un vaccino deve proteggere dalla malattia e prevenirne il contagio, e deve farlo in massima sicurezza perché è somministrato sui grandi

29 <https://www.statnews.com/pharmalot/2020/04/13/brazil-covid19-compulsory-license-coronavirus/>

30 [https://www.wipo.int/news/en/wipolex/2020/article\\_0005.html](https://www.wipo.int/news/en/wipolex/2020/article_0005.html)

31 Dr. Simon Klopschinski, "Update on Patent-Related Measures in Germany in View of Corona Pandemic", *Kluwer Patent Blog*, April 2, 2020: <http://patentblog.kluweriplaw.com/2020/04/02/update-on-patent-related-measures-in-germany-in-view-of-corona-pandemic/>

32 <https://www.theguardian.com/world/2020/may/22/why-we-might-not-get-a-coronavirus-vaccine>

numeri delle persone *sane*, al contrario delle terapie, utilizzate solo con le persone malate. Non esiste possibilità di sconti sugli eventuali effetti collaterali in nome della primogenitura sul mercato.

Che ne sarà dei vaccini anti-Covid19, dunque? Coltivo la speranza che SARS-COV-2 scompaia prima che *Big Pharma* possa appropriarsene e specularci sopra, imponendo costi inaccessibili ai vaccini, magari adducendo a scusa il valore che rivestono per la salute della popolazione. Sarebbe l'ultima beffa di questo nuovo sorprendente coronavirus. Del resto, non si è comportato così anche il micro-organismo della SARS nel 2004?

(31 maggio 2020)

\* **Nicoletta Denticò**, *Responsabile Salute globale, Society for International Development (SID)*.

## Salute, farmaci, vaccini

Gianni Tognoni e Alice Cauduro

*La partita globale su farmaci e vaccini contro il Covid è incerta e piena di incognite, legata ai rapporti di forza tra mercato e sfera pubblica. L'agenda di un "dopo" per la sanità deve essere parte di un processo di ritorno ai diritti e di lotta alle disuguaglianze.*

### 1.

Dal 18 al 20 maggio scorso, in piena emergenza Covid-19, si è svolta l'Assemblea Generale 2020 della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Che la pandemia dovesse essere al centro dell'attenzione era ovvio. Ma il confronto dell'assemblea si è polarizzato, anche mediaticamente, su tre temi, di cui, ferma la "serietà", è difficile riconoscere la pertinenza per una discussione sulle priorità di salute delle popolazioni del mondo.

Ciò che è andato in scena, infatti, è stato: a) il conflitto, reale e di immagine, tra USA e Cina su origini e responsabilità della pandemia e la costituzione di una Commissione internazionale di inchiesta al riguardo; b) la configurazione del vaccino come oggetto di ricerca e di produzione industriale, sottoposto ai vincoli relativi alla "patentabilità" e ai costi di mercato, o come "eccezione" (non meglio definita) alle regole del mercato, eventualmente con interventi di individui/gruppi di filantropi per facilitarne l'accesso; c) il grado di autonomia della stessa OMS, non tanto nelle sue politiche di salute pubblica quanto in rapporto alla Cina, che si è offerta come finanziatore principale in risposta al congelamento del finanziamento annunciato dagli USA.

Sullo sfondo, molto attivi e presenti, vari movimenti e gruppi della società civile, con azioni di lobbying a favore di un esplicito riconoscimento come beni sanitari essenziali di farmaci e vaccini per Covid-19. Macroscopica l'assenza di discussioni-progetti che, a partire dalle carenze e dai bisogni generali emersi con la pandemia (in quanto modello di "crisi di sistema") guardassero a un'agenda per l'oggi, il domani e... il dopo.

Ecco tre esempi di domande rimaste senza risposte: a) perché manca la capa-

cità e/o la volontà di una assunzione di responsabilità da parte di una comunità scientifica che si pronunci collegialmente, con ruolo e modalità indipendenti e con informazioni comprensibili e compatibili con l'inviolabilità dei diritti?; b) come fare, monitorare, sostenere "raccomandazioni" tragicamente inapplicabili alla maggioranza dei paesi/popoli più "periferici", e perciò offensive dei diritti dei più deboli (che, per il Covid-19, prevedono case abitabili, igiene, cibo... e, per il Covid e tante altre cronicità, un accesso a farmaci, presidi, strategie di cura intensive economicamente sostenibili)?; c) a quando è rinviata una congrua preparazione o preparedness (mantra di epidemiologi travestiti da protezione civile e viceversa) per le pandemie per assenza di cibo, acqua, igiene, casa, perfettamente note e quantificate, tracciabili senza bisogno di App e, invece, tenute nascoste (stile Bolsonaro e non solo)?

Nessuna sorpresa dunque (o molta, per chi si immaginava almeno uno sguardo al "dopo Covid-19") di fronte a un rapporto finale pieno di buone intenzioni ma che registra la permanenza di troppe domande senza risposta. La prima conclusione sembra essere che il "dopo Covid-19" è tutto da costruire e con tempi indefiniti.

## 2.

Spostiamo, ora, l'attenzione a livello locale, per fare, in prima battuta, il punto su ciò che si sa e che si ha: al fine di verificare se una chiarificazione al riguardo può fornire basi di partenza, o almeno d'appoggio a livello conoscitivo e operativo, e se ci sono spazi e modi, in attesa di strategie sovranazionali, per decisioni utili a livello di singoli Stati. Alcuni spunti:

(i) le conoscenze scientifiche di base sul virus sono enormemente aumentate dall'inizio della pandemia. Si è tuttavia ancora a previsioni molto frammentarie su quando sarà possibile trasferirle a livello clinico ed epidemiologico. Basta pensare alla perdurante ignoranza (prima e al di là dei problemi di disponibilità e di accessibilità a tamponi e ad altri esami) sull'evoluzione immunitaria dell'infezione, in termini di intensità, durata, protezione;

(ii) quando le conoscenze di base sono in rapida crescita, la credibilità e normatività della scienza devono essere "discutibili" pubblicamente (e non ci riferiamo certo a talk-show o simili). Soprattutto quando si toccano prodotti, interessi e attori di mercato (farmaci, vaccini, fondi globali...), la competizione dei tanti stakeholder

(pubblici e/ privati: la loro distinzione è sempre più illusoria) deve essere seguita con un occhio alle novità scientifiche e l'altro – molto più vigile – all'andamento delle borse in rapporto alle news diffuse senza interruzione: con provenienze polarizzate (al di là di tante collaborazioni) attorno a pochi raggruppamenti finanziari, joint venture con potere decisionale sbilanciato a favore di fondi privati;

(iii) non si ha a tutt'oggi nessun trattamento (preventivo, sintomatico, curativo) su cui ci siano certezze di efficacia-sicurezza. La credibilità dell'una o dell'altra proposta (valga per tutte quella dell'idrossiclorochina) è affidata ai media, ai social, ai politici (con Trump come caso esemplare e grottesco, ma con tanti altri imitatori) più che a dati prodotti con ricerche affidabili per metodologia e indipendenza;

(iv) il farmaco approvato con urgenza dalla Food and Drug Administration (FDA) americana, un antivirale riciclato per un settore promettente da un punto di vista del mercato (Remdesivir), ha a suo sostegno un solo studio "controllato" (per di più lunghi dall'essere perfetto). Ma c'era bisogno di dare alle persone colpite dal virus e al mercato la convinzione che qualcosa si muoveva. Promesso, mentre se ne attendeva l'approvazione, come farmaco da rendere disponibile, per motivi di salute pubblica, a costi irrilevanti, esso è divenuto ora oggetto dei classici giochi di mercato, sia in USA sia nei Paesi che ne hanno seguito l'esempio. Tutti sono certi che non ci sono grandi novità: ma nel frattempo ci si può guadagnare;

(v) le previsioni sul/sui vaccini (a livello scientifico, di inquadramento normativo e di sostenibilità economica) hanno come quadro di riferimento i già ricordati scenari competitivi, complottistici ed economici. Il/i vaccini arriveranno. Quando, da chi, per chi, con che profili di uso e a che costi sono interrogativi considerati più importanti e determinanti degli aspetti scientifico-sanitari. Anche se molti vorrebbero un salto nel passato, al tempo della scoperta del vaccino per la polio, tutti gli indicatori dicono che i tempi non tanto dello sviluppo, ma della disponibilità del vaccino sono una variabile dipendente da ragioni di mercato (che paga anche la ricerca) e da politiche di sviluppo industriale assai più che di salute pubblica. In questa corsa l'Europa è, come in tutto, incerta. Chiederle coraggio e capacità di iniziativa è parte obbligatoria degli auspici e delle raccomandazioni, ma è difficile vedere barlumi in questa direzione;

(vi) e l'Italia? È parte dello scenario. Con singoli ricercatori molto qualificati. Con capacità di produzione ma non di sviluppo. Senza una politica industriale, né privata né pubblica. Con attività di ricerca, al di fuori del vaccino, molto fram-

mentate. L'esempio della terapia con plasma iperimmune da pazienti guariti è esemplare. Il metodo è antico e, in linea di principio, riconosciuto come valido; è stato presentato come originalità italiana, con dati suggestivi ma frammentati e difficili da generalizzare e tradotto con ritardo in protocolli di ricerca e/o assicurazioni di efficacia. Ora, sul "dopo", c'è un potenziale di sviluppo industriale, con la produzione di immunoglobuline "mirate"... Ma chi fa che cosa? Quando? Ora o alla prossima "ondata"? E quali sono i diritti della comunità ad essere informata, senza dipenderne, sulla incertezza e sulla speranza?

### 3.

Che fare, dunque? Il campo dei farmaci, all'incrocio tra profili di diritto e di mercato della salute-sanità, è un indicatore obbligato di quello che si potrebbe (o meno) fare in tempi di incertezze conoscitive e di chiari segni che business as usual è il vero orizzonte del "dopo Covid-19" in campo sanitario. Con una domanda più di fondo e che sorge immediata: è possibile ritornare a pensare alla salute come indicatore-battistrada di un processo di democrazia in cui i diritti di vita delle persone prevalgono su quelli delle merci? Il Servizio Sanitario Nazionale del mitico 1978 (che estendeva a tutte/i, declinandolo in positivo, il messaggio della legge 180 secondo cui «la istituzione che dice di curare è la malattia») può essere rilanciato dopo tempi lunghissimi in cui la sanità è stata confinata a capitolato, molto ghiotto, dell'economia, privo di identità e di autonomia?

Nel campo dei farmaci-vaccini le risposte sono, in linea di principio, possibili: si riconoscano come diritti universali, intanto che si applicano in modo "creativo" misure di eccezione che valgono globalmente. La "clausola di Doha" (dal nome della città in cui è stata adottata nel 2000) e altri strumenti, come la licenza obbligatoria da parte di Stati singoli o in associazione, permettono di fare eccezione, per «ragioni di salute pubblica», ai vincoli di proprietà intellettuale e di fissazione dei prezzi (peraltro con una domanda di fondo: chi ha il potere, politico ed economico prima ancora che giuridico, di risolvere e rendere esecutive le tante ambivalenze interpretative delle eccezioni previste?).

La Cina lo ha detto: il mio vaccino sarà di tutti e libero, dichiarando così che le regole della Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) non possono essere superiori a quelle della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo e delle Costituzioni. In attesa di questo "regalo promesso", è possibile accettare che una domanda

riguardante non una merce, ma un modo di interpretare la democrazia rappresenti una “eccezione” al mercato? Il 1978 sanitario era il prodotto di una lunga stagione di lotte che avevano riguardato tutti i diritti: e la salute era stato l'ultimo ad arrivare al traguardo (e allora la sanità pesava infinitamente meno in termini di competitività e di mercato, ma anche di politica e sostenibilità economica).

È possibile immaginare una conversione del mercato dei farmaci non come “eccezione” una tantum in un periodo di guerra, ma come un passaggio “esemplare” di un cambio di paradigma che riguarda globalmente tutti i beni comuni di cui sono fatti non solo la sanità ma anche l'educazione, l'informatica, l'agricoltura, il lavoro eccetera?

Una prima risposta certa c'è: in sede di sanità-salute, i farmaci non rappresentano un contributo determinante (e autonomo) della quantità e qualità della vita. Lo si sa da sempre. Il farmaco è un indicatore inclusivo (o escludente) in un percorso che riguarda la capacità della società di farsi carico di marginalità e bisogni. I malati sono un'espressione di questo universo, con la loro vita infinitamente diversificata e complessa. Le malattie sono un pezzo, importante, della marginalità e dei bisogni.

Guardare il dito del farmaco, e delle tecnologie che promettono vita, più che la luna delle disuguaglianze nel diritto alla vita è fuorviante. Come sono state, e sono, ridicolmente (e drammaticamente) fuorvianti le vicende delle mascherine, dei tamponi, delle App, delle misure, degli anticorpi: tante dita che nascondono l'incapacità (o la non volontà) di credere sul serio all'importanza della luna.

L'agenda di un “dopo” per la sanità è necessaria, ma non può essere separata. Essa è parte integrante di un processo di ritorno ai diritti concreti soprattutto dei meno uguali. Il loro rischio di contagio è sempre, e più a fondo, superiore a 1. E non lo si supera chiudendo in casa in modo indiscriminato e non assistito. Questo è il problema da affrontare. Nell'attesa, tanto fiduciosa quanto disincantata, che la ricerca-guerra per il vaccino e/o i farmaci produca quel pezzo di risposta che può contribuire ad arginare – non a risolvere – il rischio di una delle pandemie con cui conviviamo.

*(30 maggio 2020)*

\* **Gianni Tognoni**, epidemiologo, Segretario generale del Tribunale Permanente dei Popoli.

\*\* **Alice Cauduro**, ricercatrice in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Torino.

Questo articolo è stato originariamente pubblicato sul sito di *Volere la Luna*, con cui Sbilanciamoci! intrattiene un rapporto di collaborazione e scambio editoriale.

---

# La ricerca pubblica e di base, miglior antidoto contro le epidemie

Alessandro Sterlacchini

*Tagli alla ricerca di base di università e centri di ricerca pubblici, tagli agli stanziamenti governativi per la ricerca nel campo della salute. Negli ultimi anni il definanziamento è la norma, in Italia e non solo. E poi tutti a chiedere di far presto agli scienziati impegnati contro il Covid-19.*

L'emergenza Covid-19 ha riproposto al centro del dibattito pubblico il ruolo cruciale della ricerca di base la quale, in tutto il mondo, poggia sostanzialmente su istituzioni e finanziamenti pubblici. I soggetti privati non hanno infatti adeguati incentivi a condurre questa tipologia di ricerca. Se lo fanno le conoscenze generate non diventano beni comuni ma vengono protette da segretezza o brevetti. Questi sono i principali motivi a sostegno del finanziamento pubblico della ricerca di base. Resta da stabilire quanto e come vada finanziata.<sup>33</sup>

Sul “quanto” l'attuale emergenza sanitaria sta spingendo i governi a investire risorse straordinarie per la ricerca di farmaci antivirali e vaccini. L'obiettivo è quello di accorciare radicalmente i tempi, solitamente molto lunghi, per ottenere risultati. Allo stato delle cose, contestare l'opportunità di questa “politica” sarebbe ovviamente folle. Vale tuttavia la pena ricordare che le scoperte scientifiche che hanno cambiato la nostra vita (in particolare quelle relative alla salute) raramente sono state ottenute investendo ingenti risorse oggi per avere risultati domani.

Come sottolineato da William Press (2013), le scoperte scientifiche di enorme impatto sono rare ma la loro probabilità, seppur piccola, è positiva. In termini statistici, siamo in presenza di una distribuzione di probabilità con una lunga coda verso destra, assai diversa da una distribuzione normale in cui è molto alta la probabilità di scoperte a basso impatto mentre diventa pressoché nulla quella di scoperte “eccezionali”.

---

33 Questo contributo assembla, con alcune modifiche e integrazioni, due articoli pubblicati il 3 e il 15 aprile 2020 su [Sbilanciamoci.info](http://Sbilanciamoci.info): il primo intitolato “[La ricerca di base al tempo del Coronavirus](#)”, il secondo “[La ricerca di base, miglior antidoto contro le epidemie](#)”.



A fronte di questa caratteristica come si dovrebbe comportare un ipotetico investitore interessato agli ingenti benefici che una scoperta eccezionale potrà generare? Dovrebbe, dice Press, agire con “pazienza” investendo in modo continuativo un ammontare di risorse costante, non necessariamente alto. Questa è la strategia che dovrebbero seguire i governi nel finanziare la ricerca di base: i rari successi saranno possibili se verranno fornite risorse stabili e di lunga durata. Come vedremo nel prosieguo, nel caso della ricerca di base e del sostegno pubblico alla ricerca sulla salute questo non è avvenuto e ciò contribuisce a spiegare, ovviamente insieme alla idiosincratia incertezza che caratterizza qualsiasi progetto di ricerca, la difficoltà di ottenere risultati (vaccini) in tempi brevi.

### **Uno sguardo ai dati**

Di seguito riporto e commento alcuni dati riferiti ai finanziamenti, prevalentemente pubblici, destinati alla ricerca di base e alla Ricerca e Sviluppo (R&S) rivolta alla salute. Ricorrendo ai dati forniti dall'Eurostat (ma anche a quelli di fonte OECD), i paesi per i quali è possibile operare un confronto non sono molti: per la Germania, ad esempio, i dati non sono disponibili. Nella figura 1 di pagina 122 è riportato l'andamento (in milioni di euro a prezzi costanti) della ricerca di base condotta da organizzazioni pubbliche (università e centri pubblici di ricerca), poiché da queste ci aspettiamo la produzione di conoscenze che abbiano natura di beni pubblici.

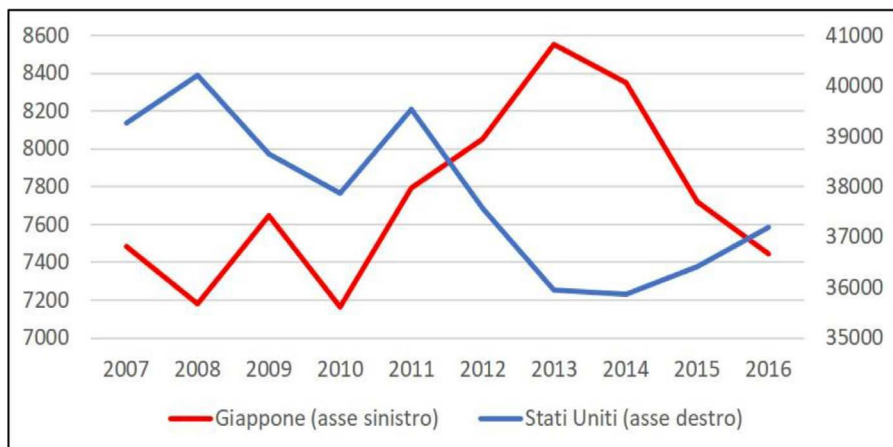
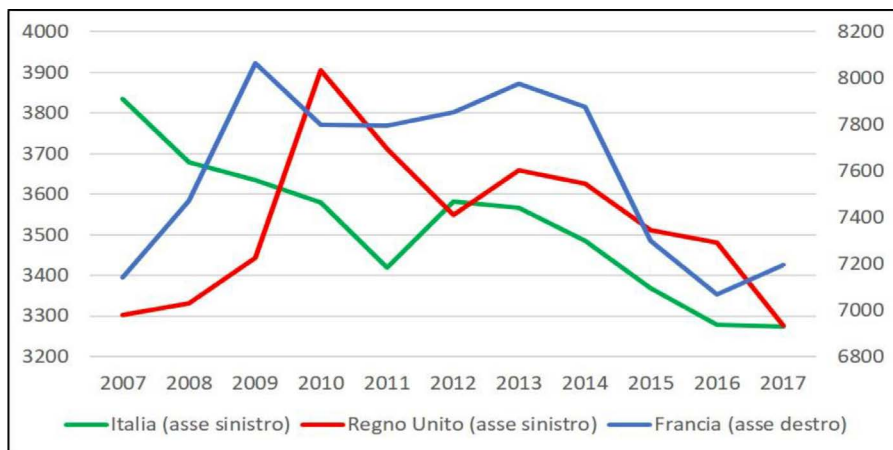
Insieme a questa recente tendenza, l'altro elemento che salta agli occhi guardando all'intero periodo considerato è la notevole variabilità, talvolta anche da un anno all'altro, dell'impegno profuso (e quindi delle risorse ottenute) dalle organizzazioni pubbliche di ricerca. Il quadro che emerge è ben lontano dalla condizione di stabilità delle risorse che, come sopra argomentato, dovrebbe essere garantita agli organismi preposti a generare e diffondere le conoscenze di base.

Nel caso dell'Italia, a parte un salto nel 2012, non vi sono alti e bassi, ma una continua discesa a partire dal 2007. In sostanza, mentre in Francia e Regno Unito il settore pubblico ha accresciuto l'impegno nella ricerca di base negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2008, nel nostro paese è iniziato fin da subito il declino (legato con ogni probabilità al taglio delle risorse al sistema universitario).

Per quanto riguarda invece la ricerca rivolta alla salute (si veda la figura 2 di pagina 123), l'Eurostat (e l'OECD) non forniscono dati sulla ricerca di base. È possibile tuttavia utilizzare le statistiche sugli stanziamenti dei bilanci pubblici per la R&S (rivolti quindi anche alla ricerca applicata e allo sviluppo sperimentale). Si

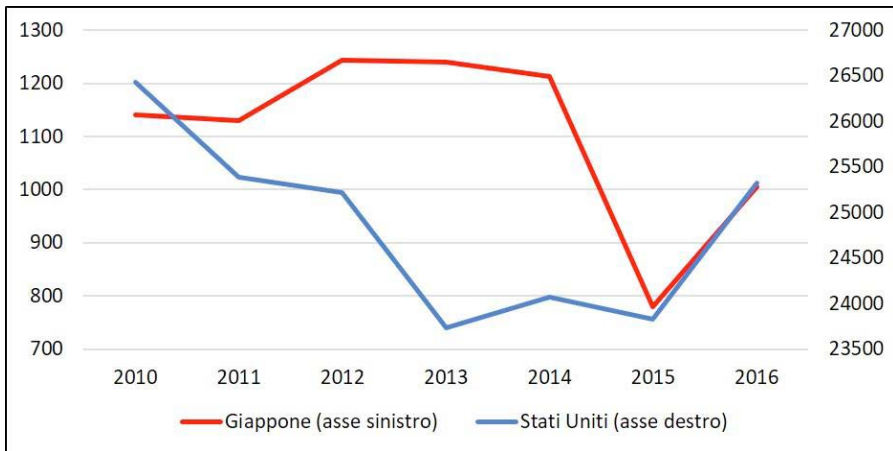
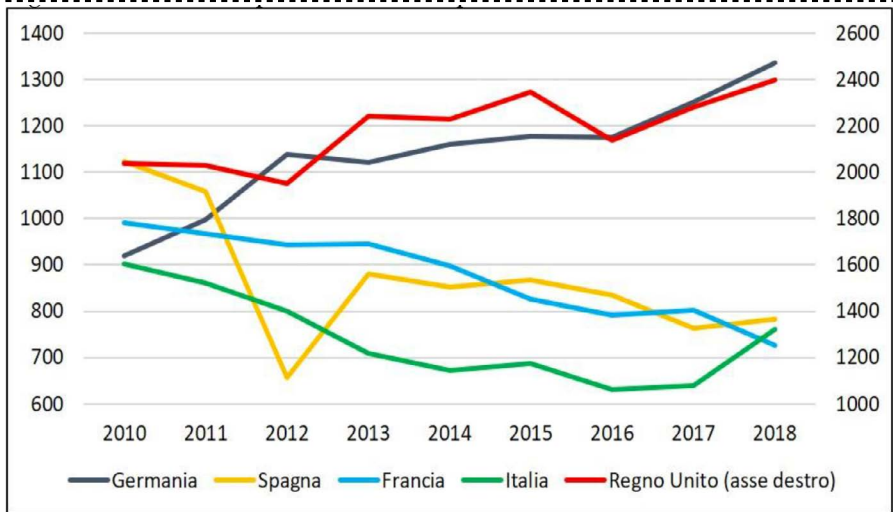
tratta dei *Government budget appropriations or outlays for research and development* (GBAORD), un modo per misurare il sostegno del governo alle attività di ricerca.

**FIGURA 1. RICERCA DI BASE CONDOTTA DA ORGANIZZAZIONI PUBBLICHE: MILIONI DI EURO IN TERMINI REALI**



\*Milioni di euro a parità di potere di acquisto e a prezzi 2005. Fonte: Eurostat

**FIGURA 2. STANZIAMENTI PUBBLICI ALLA R&S PER L'OBIETTIVO SALUTE: MILIONI DI EURO IN TERMINI REALI**



\*Milioni di euro a parità di potere di acquisto e a prezzi 2005. Fonte: Eurostat

Il dato include tutti gli stanziamenti assegnati alla R&S nei bilanci pubblici centrali o regionali (statali negli Usa) solo se il contributo di questi ultimi è significativo. Nel caso italiano si tratta degli stanziamenti delle Amministrazioni centrali

e delle Regioni e Province autonome. Ai nostri fini, l'utilità di questi dati risiede nel fatto che essi sono disaggregati anche per obiettivi socio-economici e, tra questi, c'è appunto quello della "salute". Un altro vantaggio è che i dati sono disponibili anche per altri paesi, come la Germania e la Spagna.

La figura 2 presenta un quadro differenziato nel caso dei paesi europei di maggiore dimensione. Da un lato, Germania e Regno Unito hanno accresciuto gli stanziamenti governativi per la ricerca nel campo della salute. Dall'altro lato, Spagna e Francia e, seppur in modo meno marcato, l'Italia hanno diminuito tali stanziamenti. Si noti che i dati per il Regno Unito sono riportati nell'asse destro del grafico. Quindi, nonostante il crescente impegno del governo tedesco (dai 900 milioni di euro del 2010 a più di 1.300 nel 2018), il governo britannico stanziava molte più risorse per la ricerca nel campo della salute (2.400 milioni di euro nel 2018, in termini reali a parità di potere d'acquisto).

I dati per Spagna, Francia e Italia sono invece immediatamente confrontabili: mentre nel 2010 i governi dei primi due paesi (quello spagnolo soprattutto) stanziavano più risorse di quello italiano, nel 2018 si accodano al risultato dell'Italia (meno di 800 milioni di euro). Ciò è dovuto anche al fatto che nell'ultimo anno considerato vi è stato un incremento nel nostro paese.

Per quanto riguarda il Giappone, gli stanziamenti governativi per la ricerca rivolta all'obiettivo salute si sono notevolmente ridotti solo nel 2015 per poi registrare una parziale ripresa nel 2016 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati). Nel caso degli Stati Uniti un forte declino nei finanziamenti governativi si è verificato tra il 2010 e il 2013 (-2,7 miliardi di euro), seguito da due anni di stabilità e un parziale recupero nel 2016.

Non è possibile derivare da questi ultimi dati implicazioni sulla capacità dei diversi paesi di affrontare l'emergenza sanitaria in cui ci troviamo. Tra l'altro, l'emergenza è globale così come dovrebbe essere globale, per sua natura, la ricerca nel campo della salute. Quello che possiamo dire, avendo esaminato una sorta di G7 in cui al posto del Canada abbiamo la Spagna, è che a livello internazionale gli stanziamenti governativi per la ricerca sulla salute si sono ridotti. Sommando i dati dei paesi considerati emerge che mentre nel 2010 viaggiamo sui 33 miliardi e mezzo di euro, nel 2016 la cifra è passata a 31,9 miliardi.

### Considerazioni conclusive

Le numerose emergenze di natura virale che si sono succedute dopo l'HIV (SARS, Ebola, MERS e Zika) indicano chiaramente che le infezioni globali sono la nuova normalità. Abbiamo quindi bisogno di investimenti a lungo termine per comprenderne la natura e trovare i rimedi. Come ha recentemente sottolineato il virologo francese Bruno Canard (2020), “la scienza di base è la migliore protezione contro le epidemie”.

Secondo Canard, i due virus SARS nel 2003 e nel 2019 hanno mostrato una somiglianza quasi perfetta, e se i farmaci contro di essi fossero stati sviluppati già dopo il 2003, sarebbero stati molto efficaci anche contro l'attuale Coronavirus (si veda anche Florio, 2020). Le opportunità per questo tipo di ricerca si sono invece ridotte. Nell'ultimo decennio i governi hanno diminuito i finanziamenti assegnati alla ricerca di base e la ricerca virologica è passata dall'anticipazione alla reazione. Ogni epidemia pompa finanziamenti di emergenza che, a conti fatti, risultano inferiori a quelli che avrebbero potuto essere destinati con pazienza, anno dopo anno, alla ricerca finalizzata ad anticipare le emergenze. A questa carenza di fondi pubblici va aggiunta la riduzione delle attività di ricerca nel campo virologico da parte delle (grandi) aziende farmaceutiche (si veda Florio, 2020; Ravelli, 2020). Pretendere quindi risultati immediati dopo aver lesinato finanziamenti alla ricerca di base è una richiesta insensata. Come ha efficacemente scritto Holden Thorp (2020) in un recente editoriale sulla rivista *Science*, agli scienziati si chiede di condurre contemporaneamente ricerca di base e ricerca applicata, e ciò equivale a domandare a qualcuno di riparare un aereo che sta già volando mentre è ancora in fase di progettazione.

Ovviamente, tutti noi speriamo che uno sforzo eccezionale produca risultati eccezionali. A questo riguardo assume un'importanza decisiva il fatto che molti gruppi di ricerca perseguano lo stesso obiettivo in modo diverso ma condividendo i risultati intermedi dei loro progetti, anche se non definitivi e quindi non adeguati a poter essere pubblicati e ricevere il bollino della “grande scoperta”. Le ingenti risorse sono quindi benvenute se favoriranno la varietà dei progetti e la condivisione immediata dei risultati. Tutto ciò nell'emergenza. In tempi normali (che speriamo arrivino presto) i governi dovrebbero adottare la strategia dell'investitore paziente. Questo è uno dei tanti insegnamenti che dovremmo trarre dalla tragica esperienza che il mondo sta vivendo in questi giorni.

### Riferimenti bibliografici

Canard B., 2020, “Basic science is the best protection against epidemics”. *CNRS News*, 20 March.

Florio M., 2020, “Biomed Europa: dopo il coronavirus, una infrastruttura pubblica per superare l’oligopolio farmaceutico”.

Press W. H., 2013, “What’s so special about science (And how much should we spend on it)?”, *Science*, vol. 342, 15 November.

Revelli Q., 2020, “Una miniera d’oro per le case farmaceutiche”, *Le Monde diplomatique/il manifesto*, n. 4, aprile 2020.

Holden Thorp H., 2020, “Underpromise, overdeliver”, *Science*, vol. 367, 27 March.

(23 giugno 2020)

\* *Alessandro Sterlacchini*, professore di Economia presso l’Università Politecnica delle Marche.

## Sanità pubblica e disuguaglianze di salute nel post-Covid

Anna Lisa Mandorino

*I campani hanno una speranza di vita di oltre 2 anni inferiore rispetto ai trentini, i calabresi un'aspettativa di vita in buona salute di 9 anni inferiore rispetto agli emiliani. La pandemia pone l'urgenza di ripensare la nostra sanità: il tema delle disuguaglianze di salute deve essere una priorità.*

La pandemia nella quale il mondo e il nostro Paese sono ancora immersi, col suo carico di dolore e lo sconvolgimento che ha provocato in ogni aspetto della vita sociale o privata, ha imposto all'agenda, alle scelte e al discorso pubblici una brusca virata rispetto agli scorsi anni, rimettendo al centro dell'attenzione il tema della salute. La pandemia ci ha costretto a misurare il peso specifico della salute in relazione alla vita degli individui e delle loro comunità, la sua ineludibile priorità su ogni altro ambito del vivere sociale, il suo impatto sulla mobilità e sulle dinamiche planetarie. Ci ha indotto dunque a riconsiderare la salute, e la capacità di risposta dei servizi sanitari nel promuoverla o quantomeno nel garantirla, con occhi nuovi, collettivamente più attenti di quanto non sia mai stato negli anni passati.

Fatta questa premessa, occorre precisare che l'epidemia ci ha dimostrato, prima di ogni altra cosa, che la questione della salute va necessariamente considerata con un approccio "globale". Ciò banalmente perché il virus non ha certo guardato ai confini, alle barriere politiche e amministrative che separano un Paese dall'altro, diffondendosi rapidamente da un capo all'altro del pianeta. Ma anche perché non possono che essere di portata globale le misure messe in campo per ridurre la diffusione e l'impatto, e le eventuali soluzioni di prevenzione o di cura sulle quali speriamo per il futuro di poter contare in tutto il mondo.

Quando però si fa riferimento a un approccio globale alla salute si parla anche di qualcos'altro, che la pandemia non ha mancato di evidenziare: al di là della ventura di incontrare la malattia, vi sono una serie di fattori, oltre a quelli

biologici e fisici, in grado di incidere direttamente sulla storia di salute di ogni individuo e di riflesso della sua comunità. Inoltre, mentre il coronavirus ha dimostrato di essere democratico nel momento in cui colpisce, vi sono segnali empirici e molti studi in corso sul fatto che fattori sociali, economici, ambientali determinino differenti capacità di risposta degli individui rispetto a esso.

In generale, invece, cioè al di là dell'epidemia, il fatto che esistano una serie di determinanti capaci di incidere profondamente sulle storie individuali di salute, in aggiunta al fattore fisico e biologico, è una conoscenza ormai conclamata. I determinanti di salute, oltre la biologia, sono quelli che hanno a che fare con la distinzione degli individui in ricchi e poveri, in coloro che vivono in ambienti più o meno salubri, che sono in condizione di assumere stili di vita più o meno corretti, di fare più o meno prevenzione, di praticare o meno attività fisica e sportiva, di nutrirsi più o meno bene, di ricorrere a servizi sanitari e cure farmacologiche più o meno facilmente. In una parola *disuguaglianze*, di tipo ambientale, sociale, economico, che determinano esiti di salute completamente differenti.

Ci sono moltissimi studi che lo confermano, e sono assai efficaci anche sotto l'aspetto della comunicazione quelli di Giuseppe Costa, epidemiologo dell'Università di Torino, relativi alla stessa città: egli dimostra che se si sale sul tram numero 3 che parte dalla zona collinare alto-borghese e va verso i quartieri del nord della città, verso le Vallette, a ogni chilometro percorso si perdono 4-5 mesi di vita, con differenze di 3-4 anni in termini di speranza di vita fra i diversi quartieri e uno scarto fra quello con il dato migliore e quello con il dato peggiore di 7 anni.

E se poi si fa riferimento a una politica che è stata così poco oggetto di attenzione nel periodo della pandemia e che, invece, al pari del tema della salute deve essere riportata al centro del dibattito e degli investimenti per il futuro, cioè quella dell'istruzione pubblica, è dimostrata una proporzionalità diretta fra titolo di studio e condizione di salute delle persone, con la seconda che cresce al crescere del primo: due aspetti apparentemente distanti e invece strettamente correlati e interdipendenti.

Avere poche risorse individuali, dunque, non aiuta a stare bene. Mentre aver studiato, esser dotati di un lavoro stabile, godere di un reddito adeguato, vivere in un ambiente più salubre garantiscono sicuramente migliori condizioni di salute. E la buona notizia è che su questi fattori di disuguaglianza – frutto di scelte compiute in una direzione piuttosto che in un'altra e non ineluttabile conseguenza di fenomeni avversi e fatali – si ha la possibilità di incidere. Per esempio, come



prima si diceva, migliorando i livelli di istruzione delle persone, facendo scelte ambientali sostenibili, lavorando per l'occupazione e la partecipazione dei lavoratori, e – l'antidoto in assoluto più efficace e direttamente connesso alle storie di salute di individui e comunità – promuovendo e implementando servizi sanitari che siano universalistici ed equi. In questo, il nostro Paese parte da una condizione di vantaggio poiché possiede già, costituzionalmente potremmo dire, questo potente antidoto contro le disuguaglianze di salute, laddove, per incidere sul resto dei determinanti ai quali si è fatto riferimento, occorre una più complessa, dura e plurifattoriale lotta contro le disuguaglianze.

Eppure, prima della pandemia, tutto quello che ora sembra scontato in termini di priorità del Servizio sanitario pubblico, di ruolo e potenziamento degli operatori, di importanza della ricerca, è stato per lunghi anni rimesso in discussione. Quante volte si è sentito parlare di un Servizio sanitario ormai “insostenibile”, della necessità di percorrere altre strade rispetto a quella di una sanità pubblica, anzi di una “sanità di interesse generale”, dell'inefficienza o dell'inefficacia dei servizi sanitari come se, anche in questo caso, esse fossero condizioni date e non la conseguenza e l'esito di scelte politiche, non necessariamente dichiarate, di soluzioni organizzative inadeguate, di mancata allocazione di risorse e/o inerziale o mal decisa destinazione degli investimenti?

Il de-finanziamento continuativo della spesa sanitaria e la sua flessione drammatica dopo il 2009 sono fatti oggettivi e incontrovertibili. Sono serviti, attraverso lo strumento di una normativa invadente e miope ai diritti qual è stata quella dei Piani di rientro, a mettere sotto controllo i bilanci, e questo ha impedito forse guai ancora maggiori; ma hanno inciso profondamente sull'universalismo del sistema sanitario come non ha mancato di considerare persino la Corte dei Conti. Come è noto, una rilevante inversione di tendenza riguardo al fondo sanitario vi è stata dopo più di un decennio solo con la scorsa Legge di Bilancio e l'atto programmatico che le è stato contestuale, il Patto per la salute 2019/2021, poche settimane prima che scoppiasse il fenomeno epidemico.

Ora, all'indomani del periodo più drammatico dell'epidemia, si pone per la prima volta dopo tanti anni, in virtù dell'incremento già previsto della spesa pubblica per la sanità e delle risorse aggiuntive che sono arrivate e auspicabilmente arriveranno ancora per migliorare la tenuta del nostro sistema sanitario e degli altri in Europa, la questione e la responsabilità di come utilizzare tali risorse e su cosa orientare gli investimenti in sanità. Alla luce di quello che si è

detto, la risposta a questa domanda è piuttosto scontata e sta nella priorità che, nell'allocazione delle risorse, deve essere finalizzata a superare le disuguaglianze e, in particolare, visto che si parla di risorse da investire per la sanità, le disuguaglianze sanitarie più macroscopiche che sono quelle fra le Regioni. Nel garantire un sistema sanitario equo e universalistico, infatti, alcune Regioni hanno saputo o potuto fare meglio di altre, e le fratture che ne sono derivate hanno procurato nel nostro Paese, anche prima dell'epidemia, tanti sistemi sanitari per quante Regioni.

Prima si è fatto l'esempio della città di Torino. Su scala regionale, i dati non sono di minor impatto: i cittadini nati in Campania nel 2017 hanno una speranza di vita alla nascita di due anni e sei mesi inferiore di quelli nati a Trento e, in quanto alla speranza di vita in buona salute, i cittadini nati in Calabria nel 2017 hanno un'aspettativa di vita di 9 anni e 1 mese inferiore di quelli nati in Emilia Romagna nello stesso anno. Un altro dato, che comunica con altrettanta evidenza, è quello relativo alla mobilità passiva collegata alla cattiva distribuzione dei servizi o a differenze, reali o percepite, nella qualità delle cure offerte, che induce le persone ad andare altrove per curarsi. Sul totale dei ricoveri, la percentuale di ricoveri fuori Regione dei residenti sul totale dei ricoveri in Regione è dell'82,1% nel caso dei cittadini calabresi, del 4,1% di quelli lombardi: e la mobilità passiva, oltre a essere un interessante indicatore di disuguaglianze, ne è causa essa stessa, poiché le Regioni con bassi livelli di assistenza, reali o percepiti, e di conseguenza con saldi di mobilità negativi, sono indotte a ridurre la propria spesa sanitaria a scapito, in un circolo vizioso, della qualità dei servizi offerti.

È chiaro che, per abbattere le disuguaglianze sanitarie, il tema non è solo avere più risorse a disposizione, ma saperle spendere bene – senza sprechi, senza corruzione – per garantire i fabbisogni di salute nelle differenti Regioni. Ma due cose sono certe, e rendono più complesso questo ragionamento. La prima è che il fondo sanitario viene ripartito fra le Regioni con altri criteri che non sono i fabbisogni di salute, criteri che hanno a che fare, oltre che con il numero dei residenti di una Regione, con la sua capacità storica di spesa. Detto altrimenti, vengono date più risorse a chi si è dimostrato storicamente in grado di spenderne, non a chi ha un fabbisogno di salute maggiore perché semmai ha una popolazione più anziana, un maggior numero di individui affetti da patologie croniche (il 70-80% dei budget sanitari servono a questo), una maggiore incidenza di patologie dovute a fattori ambientali. La seconda considerazione è che il nuovo meccanismo di valutazione dei Livelli di assistenza erogati dalle Regioni – introdotto dal Patto

per la salute e più accurato del precedente visto che conduce la valutazione su tre ambiti, la prevenzione, l'assistenza distrettuale e l'assistenza ospedaliera – mostra che le Regioni inadempienti rispetto ai Livelli essenziali di assistenza sono la maggioranza, non più poche Regioni “canaglia”, e soprattutto che quelle eccellenti in alcuni ambiti, come l'assistenza ospedaliera, non lo sono affatto nel campo della prevenzione e, ancor meno, dell'assistenza territoriale.

E con questo il cerchio pare chiudersi, almeno al livello di ragionamento, perché nella realtà molto andrà fatto per riuscirci: il dibattito sull'assistenza territoriale, anzi per meglio dire su una sanità presente al livello comunitario e non soltanto tra le mura degli ospedali, su una sanità capace di promuovere salute, di fare rete tra gli operatori, di costringere i professionisti a lavorare insieme, di integrare risorse e programmi, di coinvolgere i cittadini, anche singoli, rendendoli *agenti di salute* (proprio come è avvenuto durante l'emergenza), di favorirne la capacità di organizzazione autonoma, di sostenere il protagonismo solidale delle comunità, è molto di attualità poiché si è osservato, durante il periodo della pandemia, che i luoghi meglio strutturati dal punto di vista dell'offerta di una sanità territoriale sono stati anche quelli in grado di rispondere meglio nell'emergenza in quanto già attrezzati per operare in un'ottica comunitaria.

Ma, oltre l'emergenza, un'idea comunitaria di sanità – che capovolge perfino la relazione fra territorio e ospedale poiché non solo riconosce al primo la stessa centralità dell'ospedale, ma integra quest'ultimo *nel* territorio e *nella* comunità e smette di concepirlo come una struttura a sé, autogestita e spesso autoreferenziale – è anche quella in grado di garantire un meccanismo più efficace di lotta alle disuguaglianze, perché raggiunge le persone laddove sono, propone loro percorsi che tengano conto dei loro bisogni di salute e delle informazioni di cui dispongono per soddisfarli, garantisce la prossimità e rende possibili, attraverso essa, politiche di accesso facilitato, di prevenzione, di aderenza alle cure che sono presupposto di salute per tutti i cittadini e che devono diventarlo, in modo non più differibile, per quelli che vivono condizioni di fragilità di ogni genere.

(6 luglio 2020)

\* *Anna Lisa Mandorino*, *Vicesegretaria generale di Cittadinanzattiva*

---

## La salute non è una merce, la sanità non è un'azienda

Campagna Dico32/Coordinamento Nazionale per il Diritto alla Salute

*Venti punti per l'affermazione del nostro diritto alla salute, nell'ambito di un Servizio Sanitario Nazionale pubblico e profondamente riformato, capace di assicurare tutela ambientale, difesa della salute, diritti sociali e del lavoro. Il manifesto-appello della Campagna Dico 32.*

Un virus pandemico si aggira per l'Europa e scalza convinzioni e convenienze in tema di salute e di servizi sanitari. In Italia la conduzione dell'emergenza pandemica ha fatto emergere gravi inadeguatezze frutto delle politiche attuate negli ultimi due decenni. Il servizio sanitario pubblico ha dovuto reggere l'impatto dell'emergenza mostrando limiti derivanti dal definanziamento (a favore della sanità privata) e dall'indebolimento della medicina territoriale. La sanità privata è intervenuta tardivamente, costretta dalle istituzioni.

La pandemia ha mostrato gli effetti criminali, in termini di decessi aggiuntivi, della deriva del sistema sanitario, pur con differenze di gravità tra regioni. Le responsabilità dei governi, centrali e regionali, che si sono succeduti negli ultimi decenni sono divenute palesi: le leggi di privatizzazione, frutto di politiche bipartisan, sono le principali responsabili e vanno abrogate come va avversato l'approccio che le ha prodotte. La "normalità" ante-Covid si è dimostrata *malata* e occorre una inversione di rotta. Per noi la salute non è solo uno stato di benessere psico-fisico ma il risultato del rapporto tra gli individui nel proprio contesto di vita, se quest'ultimo è malato il malessere individuale è un sintomo e occorre curare il contesto. La salute è un bene e un diritto, l'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale deve avere quale obiettivo prioritario l'attuazione di questo diritto.

È il momento di una nuova riforma della sanità fondata sull'affermazione della salute, dell'ambiente salubre e sulla riduzione delle diseguaglianze quali diritti costituzionali da attuare da parte degli enti pubblici. I punti focali da cui partire e sui quali poniamo l'attenzione e le proposte sono i seguenti.

(i) Il Servizio Sanitario Nazionale è parte dell'economia fondamentale, deve essere universale, senza discriminazioni di accesso e finanziato dalla fiscalità generale (e progressiva per reddito); il suo intervento e l'efficacia va misurata in termini di incremento della salute collettiva, con strumenti come il Referto Epidemiologico Comunale, anziché di volumi e tempi di prestazioni erogate.

(ii) La spesa sanitaria pubblica deve essere adeguata e indirizzata verso la prevenzione primaria, basata su condizioni di vita e ambientali sane, con obiettivi di salute valutati con strumenti epidemiologici e non economicistici. Il sistema sanitario pubblico deve essere costituito da personale sanitario e non sanitario, stabile e numericamente congruo, con livelli retributivi consoni e deve contare su una disponibilità di posti letto ospedalieri in linea con le esigenze di prevenzione, assistenza, cura e riabilitazione che si vogliono perseguire.

(iii) I LEA devono essere rimodulati e finanziati sulla base della appropriatezza e sostenuti da prove di efficacia.

(iv) La prevenzione deve avere come perno una medicina territoriale che includa partecipazione, riconoscimento e attenzione alle esigenze sanitarie e sociali locali, alle specificità di genere e di età come pure di riconoscimento di ogni diversità.

(v) La medicina territoriale deve essere in costante coordinamento con il settore ospedaliero, riempiendo di contenuti la proposta delle "case della salute", non come semplice sommatoria di ambulatori, ma come punti di incontro delle esigenze locali (servizi sanitari, socio-sanitari e sociali), cambiando il sistema di remunerazione. Anche i migranti "irregolari", ove non ricompresi nella normativa nazionale o regionale, devono avere accesso alle cure primarie tramite un medico di medicina generale (MMG). Il sistema deve essere partecipato dagli utenti e dagli enti locali e avere anche una funzione di "sentinelle" dell'ambiente e comprendere servizi di medicina del lavoro. In una fase intermedia la proposta potrebbe partire dalla rinascita dei distretti sanitari locali. Nell'entità territoriale di base (che riprenderà il nome di Unità Socio Sanitaria Locale/USSL), confluiranno le Case della Salute e vi troverà sede il Dipartimento di Salute Mentale con i Centri di Salute Mentale, eliminando ogni forma di contenzione anche in caso di TSO, le cui modalità vanno ripensate.

(vi) I problemi di salute mentale emergenti in conseguenza dello shock pandemico e delle tensioni ubiquitarie e quotidiane nel mondo del lavoro e nella società, legate anche a disparità di genere e ad altre disuguaglianze, vanno affrontate

con un adeguamento dei servizi di assistenza e prevenzione psicologica gestite da strutture apposite del SSN coordinate a livello nazionale.

(vii) Va superata l'impostazione aziendalistica fondata esclusivamente sulle "compatibilità" economiche, slegata dai reali risultati di salute, basata sulla figura monocratica dei direttori generali; va eliminata anche la catena del "rapporto fiduciario" dei lavoratori spesso ridotti al silenzio anche in caso di gravi inadempienze dei vertici. Va azzerata la normativa che permette la libera professione intramoenia, altro fattore di diseguaglianza. Le unità sanitarie devono essere territorialmente limitate per una risposta più precisa ai problemi e per permettere una reale partecipazione della popolazione e il controllo delle attività.

(viii) La progressiva privatizzazione in quasi ogni ambito sanitario e la concorrenza hanno indotto anche il servizio pubblico a seguire logiche produttivistiche. Va rimosso ogni finanziamento alla sanità privata, abolire le agevolazioni fiscali per la spesa sanitaria privata veicolata da assicurazioni e fondi sanitari; riprendere una programmazione sanitaria partecipata a livello locale e nazionale eliminando ogni commistione pubblico-privato che determina la privatizzazione di fatto dei servizi.

(ix) Occorre realizzare un'industria pubblica del farmaco, dei reattivi di laboratorio e dei dispositivi biomedicali (considerando anche la presenza dell'Istituto Chimico Farmaceutico militare di Firenze) contro le speculazioni e i ricatti delle multinazionali farmaceutiche.

(x) Occorre intervenire nell'ambito della formazione universitaria e delle specializzazioni con-seguenti evitando la precarietà dei giovani medici laureati bloccati nell' "imbuto formativo" e dei neo-specialisti che affrontano "l'imbuto lavorativo". Il settore della formazione e ricerca in ambito sanitario e la gestione dei crediti ECM deve essere prioritariamente guidato da realtà pubbliche adeguatamente finanziate per poter essere esenti da conflitti di interesse e, dove non possibile, da provider indipendenti

(xi) La salute della donna va promossa a partire dal riconoscimento delle specificità, attraverso la medicina e la farmacologia di genere, tuttora misconosciute in Italia; attraverso il riconoscimento dei diritti di pari opportunità in tutti i campi, sanciti dalla Costituzione: il diritto all'autodeterminazione nelle scelte di vita, alla partecipazione, al lavoro vanno affermati con il rafforzamento di azioni strategiche di prevenzione, attraverso servizi territoriali per la sua salute, in primis i consultori.

(xii) Le donne costituiscono il 60% dei medici sotto i 40 anni e il 78% del personale infermieristico: La pandemia ha mostrato sia il loro ruolo fondamentale nella sanità, sia la vera condizione di vita della donna: un lavoro spesso precario, retribuito in misura inferiore rispetto agli uomini, reso altresì difficile dagli impegni in attività di cura. La battaglia per il diritto alla maternità libera e consapevole è stato un cardine del movimento delle donne, ancora oggi contrastato dalla presenza di numerosi medici obiettori. La pandemia ha peggiorato la situazione e occorrono strategie efficaci di “sostegno” e prevenzione: riorganizzarsi per la difesa e il rafforzamento dei diritti delle donne a partire dal riconoscimento della medicina di genere.

(xiii) Vanno ripristinati i servizi che un tempo si chiamavano di medicina scolastica, rivalutandoli come Centri per la Salute nelle Scuole, quali servizi territoriali fondamentali.

(xiv) Occorre rinnovare una regia centrale, ma non centralistica, di un servizio sanitario davvero nazionale per diffusione e qualità dei servizi, rimuovendo ogni ipotesi di “regionalismo differenziato”, garantendo uniformità di accesso, e di qualità, alle cure in tutta la nazione rivedendo, in prospettiva, anche il titolo V della Costituzione.

(xv) Le residenze sanitarie assistenziali come quelle per disabili fisici e psichici vanno poste in carico al SSN: va riconosciuta la necessità di cura della persona anziana, cronica, non autosufficiente; devono avere requisiti e caratteristiche di valutazione e presa in carico, di cura, assistenza e riabilitazione uguali in tutte le Regioni rivedendo parametri e qualità, prevedendo Comitati di familiari che si riuniscono regolarmente; le strutture devono essere aperte al territorio.

(xvi) Anche la sanità animale e le produzioni alimentari sono decisive; per evitare nuovi rischi per la collettività: bisogna procedere ad una trasformazione agro-ecologica delle produzioni riconvertendo gli allevamenti intensivi, estendendo le coltivazioni biologiche e riducendo l'uso di concimi chimici e pesticidi.

(xvii) La tutela della salute (dentro e fuori i luoghi di lavoro) e dell'ambiente sono connesse e interdipendenti e vanno affrontate in modo unitario e non distribuite su competenze diverse, regolate dai risultati di indagini epidemiologiche costanti sul territorio. I controlli devono essere esenti da qualunque conflitto d'interesse.

(xviii) Il riconoscimento delle malattie professionali deve passare dall'I-NAIL alle USL/ASL; il medico competente deve essere convenzionato con il SSN

---

pubblico e non un semplice consulente (ricattabile) del datore di lavoro. Gli infortuni dei medici di base devono essere riconosciuti dall'INAIL.

(xix) Occorre adottare una nuova organizzazione del lavoro che sia fonte di benessere per i lavoratori e non di stress: andrà previsto nel Dlgs 81/08 un titolo specifico sul rischio organizzativo, attuare l'art. 46 della Costituzione con una legge che definisca come i lavoratori partecipino alla gestione delle imprese. Dovrà essere rafforzato il ruolo dei Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS) che devono poter partecipare attivamente alla Valutazione dei rischi.

(xx) Va affermato l'obiettivo del MAC zero (cambio delle produzioni, eliminazione dalle produzioni delle sostanze tossiche). Nessuno "scudo penale" per gli infortuni da Covid.

Questi sono i temi per una nuova riforma che inverta il declino e la progressiva riduzione dei servizi e la deviazione dalle finalità costitutive della riforma sanitaria del 1978. Chiamiamo le associazioni, i comitati, le lavoratrici e i lavoratori, i sindacati, ad una collaborazione a un impegno fattivo e partecipato per il raggiungimento di questi obiettivi, con una nuova stagione straordinaria di lotte per l'affermazione e la piena realizzazione del diritto alla salute per tutte e per tutti, nell'ambito di un SSN pubblico dove tutela ambientale, diritto e difesa della salute, diritti sociali e del lavoro siano l'espressione della riconversione complessiva del SSN nell'interesse dei cittadini in una società più equa e rispettosa dei loro bisogni e della salute collettiva e individuale.

*(25 giugno 2020)*

\* Per aderire al manifesto: [www.medicinademocratica.org](http://www.medicinademocratica.org) - [segreteria@medicinademocratica.org](mailto:segreteria@medicinademocratica.org)



---

# Un'Italia giusta

---

## Dall'economia ai diritti, è ora di ribaltare le priorità

Gaetano Azzariti

*Dopo decenni di ubriacatura neoliberista, occorre vincolare le politiche economiche al rispetto di diritti inviolabili e garanzie fondamentali che assicurino la dignità e il pieno sviluppo delle persone. Il diritto deve orientare e indirizzare l'economia, non viceversa.*

L'appello per ricostruire il Paese dopo l'epidemia promosso da Sbilanciamoci! riguarda essenzialmente i temi economici e prova a rilanciare il ruolo dell'intervento pubblico dopo decenni di ubriacatura neoliberista.

Ciò potrà avvenire solo se le nuove politiche economiche saranno sorrette da un'adeguata cultura giuridica in grado di regolare l'intervento delle istituzioni pubbliche. È per questo che il dialogo tra economia e diritto appare un presupposto necessario per ogni azione di cambiamento. Lo dimostra la storia alle nostre spalle segnata dal divorzio tra un'economia percepita come un *ordine naturale* e un diritto come strumento al servizio dell'*ordine politico*. È via via sfumata la consapevolezza, che era propria persino dei liberisti (senza "neo"), che esiste invece un *ordine giuridico dell'economia*.

Dovremmo allora agire su questo fronte rilanciando l'idea che il governo dell'economia non è affatto predeterminato, ma è il frutto di precise decisioni politiche di sviluppo. Si tratta di fare, in fondo, solo un piccolo passo, null'altro che la demistificazione di un falso. Eppure, riaffermata la politicità delle scelte economiche (anche di quelle che contrassegnano lo stato di cose presenti), non si potrà più negare una serie di conseguenze.

La prima è che le scelte politiche – e *dunque* anche quelle economiche – negli Stati costituzionali sono vincolate al rispetto di principi fondamentali ritenuti "indisponibili". Sono questi che devono indirizzare (anche) l'economia e non viceversa. Ciò vuol dire sostituire i limiti di bilancio, insensatamente introdotti persino in Costituzione, con i limiti del rispetto dei diritti fondamentali. Lo ha già scritto chiaramente la nostra Corte costituzionale («È la garanzia dei diritti incompressibili

ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»: sent. n. 275 del 2016), si tratta ora di dare seguito coerente a questa indicazione.

Il problema non è pertanto quello del rispetto delle regole più o meno rigorose della stabilità dei conti, la questione di fondo riguarda le priorità e le modalità con cui si possono ottenere gli scopi definiti in sede politica. Si potranno perseguire le più diverse strategie economiche e sociali, ma a condizione che queste rispettino i diritti indisponibili delle persone. Un vincolo che, in via di principio, dovrebbe obbligare qualunque maggioranza, poiché costituisce il fondamento del “contratto sociale” che legittima l'esercizio del potere da parte dei nostri governanti. Potrebbe non essere facile ottenere questi risultati in periodi di crisi dello sviluppo (ma chi ha mai detto che governare democraticamente le società contemporanee sia una facile impresa?), ciò non toglie che non ci si può sottrarre.

Ribaltare le priorità – dall'economia ai diritti – per assicurare il minimo di garanzie sociali necessarie per la convivenza. Un capovolgimento che può porre fine alle degenerazioni che si sono registrate tanto in campo economico quanto in quello dei diritti. Se una lezione possiamo trarre dalla terribile pandemia è che aver lasciato fare al mercato non solo ci ha trascinato in una crisi economica senza precedenti e senza vie d'uscite (non da oggi, ma dal 2008), ma ha anche prodotto un indebolimento della struttura di sostegno necessaria per garantire l'assolvimento dei principali diritti dei consociati.

Il Paese dopo due mesi di *lockdown* è in ginocchio, e non sarà il libero mercato o l'iniziativa dei privati a risollevarlo. Tant'è che i liberisti di ieri che chiedevano continui passi indietro allo Stato, ora, con la medesima arroganza, esigono dallo Stato le risorse per “ripartire”. È giunto il tempo per una riflessione che ci porti a più equilibrate soluzioni, anche perché il ritorno del pubblico è ora da tutti preteso. E allora la decisione su come impiegare le future risorse s'impone. Non vale più la scusa della libertà individuali, né si tratta di autonoma iniziativa economica dei privati, è allo Stato che spetta decidere come distribuire le proprie risorse scarse, si impongono dunque le priorità costituzionali.

Non è neppure difficile individuare queste “priorità”. Esse si legano tutte al valore fondamentale che il nostro ordinamento costituzionale ha posto a proprio elemento costitutivo: la dignità umana. Il rispetto dell'*homo dignus* come termine di confronto di tutte le politiche sociali – anche in ambito economico – che legittimano l'intervento dello Stato e l'uso delle risorse che esso eroga. Si tenga presente

che la nostra Costituzione impone il limite della “dignità umana” anche alla libera iniziativa economica dei privati, mentre impone “alla legge” (dunque all’intervento pubblico) di indirizzare e coordinare tanto l’attività pubblica quanto quella privata “a fini sociali”. Più chiaro di così?

Non vi è nulla di eversivo in queste osservazioni, non impone neppure una svolta dirigista all’economia di questo Paese, si limita a ristabilire le condizioni di compatibilità per uno sviluppo sostenibile e costituzionalmente orientato.

Ma quali sono i diritti fondamentali che danno forma alla dignità? La risposta è – ancora una volta – scritta, senza possibilità d’equivoci, in Costituzione. Sono i “diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”; è con riferimento a questi diritti che si impone quel dovere “inderogabile” di solidarietà sociale, economica e politica, di cui parla l’articolo 2 della Costituzione. Non si può, nell’impiego delle risorse, non dare priorità ai diritti inviolabili, necessari per il pieno sviluppo della persona.

Con riferimento alle scelte di natura sociale, economica e politica che si devono adottare in questa chiave la precedenza non può che spettare ai tre settori che rendono effettivo il principio della pari dignità sociale: salute, lavoro e cultura. Proprio quei diritti indisponibili che più sono stati sacrificati dall’arrivo della pandemia. Ospedali in tilt, attività lavorative sospese o costrette all’*home working*, lezioni scolastiche e universitarie a distanza. Abbiamo pagato un costo terribile ad anni di politiche di privatizzazione delle strutture sanitarie; di flessibilità e riduzione delle garanzie per il mondo del lavoro; di riduzioni dei finanziamenti, burocratizzazione e disinteresse per ogni seria attività culturale e formativa. È da qui che dobbiamo ripartire se vogliamo assegnare dignità alla “ripresa” dopo il Covid-19.

In questa fase si dovranno porre in essere misure d’emergenza per evitare il tracollo del sistema e la sopravvivenza delle persone, nell’immediato vanno bene dunque misure tampone. Ma tutti sono consapevoli che le scelte che si effettueranno rappresenteranno anche l’inizio di un nuovo ciclo. Per questo oltre al breve periodo bisogna guardare al futuro che vogliamo. Ed è qui che si pone la domanda finale: il nostro obiettivo è quello di tornare alla crisi “di prima” o vogliamo provare a progettare un’altra idea di società?

In verità, la prima ipotesi è solo una grande illusione, perché la storia non può ripetersi (se non come farsa, diceva qualcuno) e dunque un ritorno al passato sancirebbe il definitivo abbandono di ogni idea di progresso e la consegna del

nostro futuro ai soli rapporti di forza, ad un'economia senza diritti nel nostro caso. Meglio allora cambiare, “progettare la ricostruzione di un paese migliore, di un'Italia in salute, giusta e sostenibile” (come recita l'appello di Sbilanciamoci!).

È inutile farsi illusioni, non basta un programma per far mutare verso alla storia. Non sono le idee che mancano e il decalogo di Sbilanciamoci! rappresenta un vero manifesto di governo per il cambiamento. Il problema di fondo è che anche le migliori proposte devono trovare le gambe su cui marciare. Ed ecco allora che un'altra questione si pone: per poter garantire l'effettività dei diritti, anche di quelli “indisponibili” ai governanti, c'è bisogno di una buona politica, di una politica consapevole che le idee, nel bene e nel male, valgono più degli interessi. È sul terreno delle egemonie culturali che si gioca la vera partita. Attrezziamoci.

*(28 maggio 2020)*

\* *Gaetano Azzariti, professore di Diritto costituzionale presso “Sapienza” Università di Roma.*

---

## Ci vuole più Stato (sociale)

Roberto Artoni

*Per uscire dalla crisi avremo bisogno di un rafforzamento dello Stato sociale: ripristino della funzionalità del sistema previdenziale, allargamento dell'intervento nella sfera sanitaria e nell'area assistenziale, oltre a una maggiore equità, dovranno essere gli elementi chiave per una ripresa dopo la pandemia.*

Nella pubblicistica, non solo accademica, un tema ricorrente riguarda natura e ruolo dello Stato sociale, cui si attribuiscono, o attribuiscono, molte responsabilità per i problemi che affliggono le economie dei paesi avanzati, salvo poi ricredersi e chiederne il potenziamento nei momenti di crisi sociale. Per chiarire i termini del problema, in queste note toccherò alcuni punti essenziali: articolazione dello Stato sociale fra componenti private e pubbliche, dimensioni dello Stato sociale in Europa, problemi specifici dell'Italia e quadro di politica economica necessario per un buon funzionamento del sistema di welfare.

### **Le funzioni e l'articolazione dello Stato sociale**

Tutte le società e tutte le epoche hanno affrontato i problemi connessi alle aree di intervento dello Stato sociale (vecchiaia, invalidità, povertà e disoccupazione). Caratteristica dell'evoluzione degli ultimi 150 anni è stata l'istituzionalizzazione di queste funzioni, nel senso che un'estesa responsabilità pubblica è emersa per effetto dell'industrializzazione e del superamento della famiglia patriarcale, oltre che per il ridimensionamento del ruolo delle istituzioni ecclesiastiche. Nel secondo dopoguerra ha assunto rilievo il concetto di diritto di cittadinanza, realizzabile solo con una partecipazione consapevole di tutti i cittadini alla vita collettiva e certamente incompatibile con una situazione personale di deprivazione.

L'assunzione di una responsabilità collettiva ha tuttavia posto il problema dell'assetto più appropriato, dovendosi scegliere fra sistemi pubblici (in cui la responsabilità collettiva copre sia il momento del finanziamento dei servizi, sia quello dell'ero-

gazione) o privati (anche se gli assetti privati richiedono comunque un concorso pubblico sotto forma di regolazione e di agevolazioni fiscali). La teoria economica ha contribuito all'individuazione delle forme più appropriate: è stato dimostrato che i grandi rischi collettivi per la loro pervasività e per la correlazione degli eventi negativi non possono essere oggetto di copertura da parte di operatori privati.

Esperienze concrete, oltre che letture teoriche, spiegano poi la progressiva affermazione di modalità pubbliche di fornitura dei servizi propri dello Stato sociale. Nell'Europa continentale, salvo qualche tentativo di erosione negli ultimi decenni, il modello pubblico e universalistico è dominante.

Nei paesi anglosassoni, per effetto di molti fattori, il modello è misto. In questi paesi esistono infatti pensioni pubbliche universalistiche limitate nel loro importo, ma una componente importante è costituita dalle forme pensionistiche private che godono di potenti agevolazioni fiscali, concentrate di fatto presso le classi più ricche. Negli Stati Uniti l'assistenza sanitaria pubblica è stata tradizionalmente riservata a poveri e anziani (anche se con molte difficoltà si sta tentando di introdurre la copertura assicurativa individuale obbligatoria).

Importanti insegnamenti possono essere tratti dalle diverse articolazioni istituzionali. Per quanto riguarda le pensioni è stato dimostrato che i sistemi privati non sono in grado di garantire la copertura delle prestazioni dai fenomeni inflazionistici. Questa caratteristica è invece in varia forma presente in tutti i sistemi pubblici. A ciò si aggiunga che le forme pensionistiche private si sono trasformate dal tipo a prestazione definita (in cui la prestazione è commisurata alla retribuzione percepita) nel tipo, rischioso per il singolo, a contribuzione definita (in cui le prestazioni dipendono dal rendimento comunque incerto e volatile ottenuto con l'investimento dei contributi nei mercati finanziari).

Per quanto riguarda la sanità, le coperture assicurative private, oltre che essere molto costose, tendono a cessare con l'interruzione del rapporto di lavoro riguardante di norma la popolazione anziana difficilmente assicurabile. L'inasicurabilità di una componente importante della popolazione è all'origine dell'intervento pubblico nella sfera sanitaria anche negli Stati Uniti. Si aggiunga che nella crisi del coronavirus l'esplosione del tasso di disoccupazione ha anche effetti sulla possibilità di accesso alle cure mediche in un contesto in cui la fornitura del servizio è per larghissima parte privata (al contrario dell'Europa, dove con qualche eccezione non sempre commendevole, la fornitura è in larga parte di competenza delle strutture pubbliche).

Anche in altri comparti la presenza pubblica è di fatto imprescindibile. Forme di assistenza con il fine di attenuare la povertà sono sempre esistite. L'aggravamento di questo problema sia nei termini tradizionali, sia nella nuova forma dell'in work poverty, ha richiesto, e ancora richiede in molti casi, l'attivazione di forme di sostegno universalistiche e, quasi di necessità, incondizionate.

In tutti i paesi esistono poi forme di sostegno alla disoccupazione, alimentata sia da difficili situazioni specifiche sia da crisi più generali. La copertura dai rischi di disoccupazione è tuttavia limitata ai rapporti di lavoro strutturati; non sono coperti i lavoratori irregolari, come non lo sono i lavoratori autonomi (che molto spesso sono tali per necessità, in quanto il loro status è imposto dal committente e non dipende da scelta individuale). Questa carenza dei meccanismi di copertura dal rischio della perdita di lavoro (e reddito) è diventata del tutto evidente con la crisi del coronavirus. Il fatto che la crisi abbia colpito anche, e forse soprattutto, il settore dei servizi ha palesato la drammaticità della situazione dei lavoratori non strutturati, costringendo i governi, compreso il nostro, alla ricerca di soluzioni innovative per l'assicurazione contro la disoccupazione.

Possiamo sintetizzare le considerazioni fin qui sviluppate. Per l'incapacità dei meccanismi privati di fronteggiare i grandi rischi sociali il modello pubblico è vincente sia nel comparto previdenziale, sia in quello sanitario. Il sistema di welfare quale si è venuto configurando è oggi tuttavia inadeguato per far fronte all'estensione della povertà (oltre che alla precarietà salariale), sia per circoscrivere gli effetti di una disoccupazione di massa. È tuttavia evidente che queste due aree problematiche richiedono sia una diversa articolazione degli strumenti di intervento, sia politiche economiche efficaci e non dannose.

### **La dimensione dello Stato sociale**

L'analisi del ruolo dello Stato sociale e dei suoi effetti, che sarebbero negativi a giudizio di molti osservatori, verte essenzialmente sulle sue dimensioni. I termini di riferimento possono essere molteplici: si può considerare la spesa complessiva, privata e pubblica, per i benefici afferenti ai tipici rischi coperti dal welfare state, o si può considerare la sola spesa pubblica: i benefici possono essere considerati al netto o al lordo delle imposte; si possono poi sviluppare analisi per i singoli comparti. I dati possono essere assoluti o in termini di prodotto interno, e i benefici espressi a prezzi correnti o a prezzi base eventualmente corretti per le parità dei poteri d'acquisto.



Anche se le analisi comparate devono sempre essere sviluppate con cautela per la difficoltà di paragonare assetti istituzionali eterogenei, possiamo considerare livelli e composizione della spesa di alcuni tipici paesi europei sulla base delle elaborazioni di Eurostat riferite al 2017.

I benefici sociali erogati da operatori pubblici e privati, al lordo delle imposte e in termini di prodotto interno, si collocavano al 28% in Germania, Italia e Svezia, erano sensibilmente superiori in Francia dove raggiungevano il 32% ed inferiori nel Regno Unito, al 26%.

Il dato al lordo delle imposte può tuttavia essere fuorviante per la diversa incidenza che le imposte, soprattutto quelle personali sulle pensioni, hanno nei diversi paesi. Se depurati dalle imposte i livelli di spesa diminuiscono di 2,7 punti in Germania, di meno di 2 punti in Francia, di 3,5 punti in Italia e per importi analoghi in Svezia. Al contrario nel Regno Unito l'incidenza delle imposte è molto contenuta (meno di un punto).

Merita di essere sottolineato il caso dell'Italia, dove le imposte personali hanno un peso superiore a quello degli altri paesi, incidendo anche su redditi modesti come sono tipicamente quelli pensionistici. Ricordiamo che in Italia nel 2017 le imposte dirette erano pari al 14,4% del Pil contro una media dell'area euro del 12,5%, escluso il nostro paese. Al netto delle imposte, nell'ambito dei paesi qui considerati, il livello dei benefici è inferiore in Italia a quello degli altri paesi (marginalmente rispetto a Svezia e Regno Unito e Germania e significativamente rispetto alla Francia).

I rapporti al Pil sono certamente uno strumento utile per organizzare e comparare i dati, anche se molto spesso nascondono informazioni essenziali. Ciò vale in particolare per l'Italia segnata negli ultimi 25 anni da un tasso di crescita assai inferiore a quello medio europeo: il paese è passato da un reddito medio pro capite inferiore di pochi punti a quello di Germania e Francia a un divario di circa un quarto. L'andamento macroeconomico è significativo per intendere livello ed evoluzione delle spese in comparti in cui esistono forti vincoli alla diminuzione degli interventi sociali.

Per una migliore comprensione della realtà, è utile esaminare anche i livelli di spesa pro capite riferiti a paesi fortemente interdipendenti sul piano economico e caratterizzati in molte aree interne da livelli di reddito molto vicini a quelli delle aree più avanzate. Il confronto fra le spese per abitante a prezzi correnti indica che nel 2017 i 7mila euro dell'Italia coesistevano con gli oltre 10mila di Francia, Germania e Svezia e i 9mila del Regno Unito.

## I benefici per funzione

I dati riferiti al totale dei benefici netti erogati possono essere ripartiti fra le diverse funzioni, esprimendoli sempre in termini di prodotto interno. Abbiamo ripartito la spesa complessiva fra vecchiaia (old age), sanità (sickness&health care) e una voce residuale, in cui entrano tutte le componenti assistenziali, ivi comprese la spesa per superstiti e le indennità di disoccupazione. La spesa netta per vecchiaia in Italia è allineata a quella di Francia e Regno Unito (circa 11 punti di Pil), mentre è inferiore di 1 punto al dato della Svezia e di quasi 4 punti a quello tedesco (il che lascia supporre che qualche problema di classificazione nella ripartizione della spesa esista).

Due ulteriori considerazioni devono essere fatte per l'Italia. Il nostro paese ha la più alta quota di popolazione di età superiore ai 65 anni, 23,5%, mentre gli altri paesi sono intorno al 20% (salvo la Germania al 21,6). In secondo luogo, è sempre stata curiosa prassi delle rilevazioni internazionali l'inserimento del TFR nella spesa sociale, in parte fra la funzione disoccupazione (per i percettori prima dell'età di pensionamento) e in parte fra le spese per la vecchiaia. Stante che il TFR ammonta a circa 1,5 punti di Pil, l'inserimento del TFR, supponiamo al 50%, nella funzione old age spinge verso l'alto la spesa per le pensioni di vecchiaia, che al netto di questa componente si collocherebbe intorno al 10 % del Pil.

Da questa lettura delle spese per le pensioni di vecchiaia al netto delle imposte, emerge che il livello delle erogazioni pensionistiche in Italia è lungi dall'essere anomalo. Il dato sulla distribuzione degli importi per vecchiaia conferma peraltro questa conclusione: l'importo medio annuo delle pensioni di vecchiaia, al lordo delle imposte, è pari a 17.600 euro.

In Italia decisamente contenute, sempre ragionando in termini di prodotto interno, sono le spese per la sanità (meno del 7 per cento), a un livello sensibilmente inferiore a quello degli altri paesi. In una analisi più ampia si può dimostrare che la spesa sanitaria nel comparto pubblico è stata oggetto di una continua azione di contenimento nel corso degli anni.

Si colloca a un livello decisamente più basso anche la voce residuale in cui confluiscono tutti gli interventi di natura assistenziale, dove abbiamo fatto confluire anche la spesa per superstiti. Per la partecipazione femminile al mercato del lavoro storicamente limitata, le spese per superstiti sono nel nostro paese relativamente elevate.

## **Le politiche di austerità e il welfare state**

Sono certamente numerosi e di difficile soluzione i problemi che dovranno essere affrontati in futuro nella gestione dello Stato sociale. In un tentativo di sintesi questi problemi possono essere ricondotti agli effetti delle politiche di austerità ampiamente applicate in Europa negli anni scorsi. Accanto ai problemi riconoscibili nella realtà europea, esistono poi problematiche specificamente italiane.

Alla crisi del 2008 si è risposto con l'adozione generalizzata di politiche di austerità che hanno toccato in misura non marginale le aree di intervento più importanti dello Stato sociale. Nel tentativo di salvaguardare gli equilibri dei bilanci pubblici, compromessi dal mediocre andamento economico, sono stati infatti varati provvedimenti tesi al contenimento o alla riduzione della spesa sociale. Al riguardo, negli anni successivi alla crisi, l'Ocse ha analizzato la capacità dei sistemi di sicurezza sociale di adempiere ai compiti fondamentali loro affidati. Ne è emerso la concreta prospettiva di una vulnerabilità dei sistemi di welfare.

Nel campo previdenziale l'innalzamento dell'età di pensionamento con il collegamento alle aspettative di vita e la dipendenza dei benefici dall'evoluzione demografica ha certamente migliorato le prospettive di equilibrio puramente finanziario nel medio e lungo periodo, ma nello stesso tempo ha proposto o riproposto, dopo anni di significativi miglioramenti nello status economico degli anziani, il problema nel medio periodo dell'adeguatezza del reddito pensionistico. Nelle valutazioni dell'Ocse il 13% della popolazione anziana viveva già attorno al 2015 in uno stato di povertà.

Nello stesso tempo sono stati numerosi gli interventi tesi alla limitazione della dinamica della spesa sanitaria, almeno nella componente pubblica. Interventi dal lato della domanda (estendendo le compartecipazioni o regolando l'accesso a certe prestazioni) o dal lato dell'offerta (con la moderazione salariale o il blocco del turnover o rallentando l'accesso a nuove tecnologie) sono stati attuati in tutti i paesi. Anche in questo caso gli esiti dal punto di vista finanziario sono stati positivi (e l'Italia è certamente un esempio), ma sulle prospettive future gli effetti sono perlomeno problematici. Sempre le analisi internazionali indicano che l'accesso alle cure è diventato meno egualitario, al di là di tutti i precetti di universalismo. Sono anche aumentati gli unmet medical needs, riconducibili, oltre che alla difficoltà di accesso alle cure, alla diminuzione degli interventi di prevenzione. Gli studi cui ho fatto riferimento risalgono ad una decina di anni fa: le drammatiche vicende degli ultimi mesi rendono del tutto attuali queste analisi.

## I problemi italiani

Le politiche di austerità, così come hanno inciso nel quadro europeo, hanno influenzato anche la realtà sociale italiana. Le riforme pensionistiche introdotte dopo il 2012, oltre ad innalzare l'età di pensionamento collegandola alle prospettive demografiche, hanno introdotto un metodo contributivo per il quale le prestazioni sono calcolate sulla base dei contributi versati nel corso della vita lavorativa. Questo principio, se può trovare forse qualche giustificazione in un principio astrattamente equitativo, garantisce un livello di reddito pensionistico adeguato solo all'esito di carriere lavorative continue e adeguatamente retribuite. Là dove, per qualsiasi motivo, si verificano interruzioni nel rapporto di lavoro o le retribuzioni riflettono una situazione di debolezza contrattuale del lavoratore, l'importo della pensione viene ad essere ridotto in misura significativa con limitate possibilità di recupero. Ad aggravare le prospettive sull'adeguatezza futura del nostro sistema pensionistico il calcolo della pensione nella forma descritta è stato introdotto in un contesto di forte precarizzazione dei rapporti di lavoro: in assenza di interventi riparatori, il pericolo di povertà dei futuri pensionati di cui parlava l'Ocse non è lontano dalla realizzazione.

Si deve aggiungere che nell'analisi della spesa pensionistica e nel tentativo di individuazione dei correttivi da apportare, un ulteriore problema riguarda la qualità e la correttezza della rappresentazione del nostro sistema previdenziale.

Indicatori di protezione sociale in alcuni stati europei nel 2017

	Germania	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Benefici sociali lordi (in percentuale del Pil)	28,5	31,7	28,0	28,3	26,1
Benefici sociali netti (in percentuale del Pil)	25,9	29,9	24,6	24,9	25,2
Rapporto netto/lordo	90,8	94,3	87,6	88,1	96,7
Benefici sociali lordi pro capite (in euro)	11.191	10.886	8.042	13.469	9.329
Benefici sociali netti pro capite (in euro)	10.159	10.265	7.044	11.867	9.025
Popolazione oltre i 65 anni di età (percentuale sul totale)	21,6	20,1	23,4	19,9	18,4
Benefici sociali netti in miliardi di euro	840	687	427	119	596
<i>di cui (valori assoluti):</i>					
<i>Vecchiaia</i>	250	263	191	47	250
<i>Sanità</i>	303	206	119	34	200
<i>Altro</i>	287	218	117	39	146
<i>di cui (valori percentuali sul Pil):</i>					
<i>Vecchiaia</i>	7,7	11,4	11,0	9,8	10,6
<i>Sanità</i>	9,3	9,0	6,8	7,0	8,5
<i>Altro</i>	8,8	9,5	6,7	8,0	6,2

Fonte: EUROSTAT

Il fatto, per riprendere un punto precedente, che la spesa pensionistica venga in genere presentata al lordo delle imposte, senza alcuna distinzione fra interventi previdenziali e assistenziali, contribuisce ad alimentare visioni distorte della realtà attuale e dei problemi che si porranno in futuro. Queste visioni tendenzialmente drammatizzanti, tutte concentrate sull'entità della spesa, sono spesso associate a campagne a sostegno delle forme pensionistiche private da sostenere con congrue agevolazioni fiscali.

I dati sintetici riferiti alla spesa sanitaria, prima ricordati, dimostrano, a mio giudizio, che le politiche seguite negli ultimi anni non sono più proponibili e impongono, come sembra che ormai ne siano tutti convinti, interventi di rafforzamento delle strutture pubbliche in tutte le sue articolazioni.

Nello stesso senso sembra che sia diffusa la convinzione che le politiche di protezione dalla disoccupazione e di contrasto alla povertà richiedano un profondo ripensamento, stante l'esiguità degli interventi che oggi caratterizzano il nostro paese. Tutto ciò è reso particolarmente urgente dagli effetti dirimpenti della crisi scoppiata nella primavera del 2020.

Non si deve tuttavia pensare che i problemi dello Stato sociale siano riconducibili esclusivamente all'insufficienza delle risorse finanziarie. I problemi emersi nel funzionamento, oltre che nel finanziamento degli istituti del welfare, sono anche, e forse soprattutto, il riflesso di andamenti macroeconomici mediocri, associati al peggioramento della distribuzione primaria del reddito, che ha di fatto privilegiato i ceti abbienti, non solo in Italia. Alle politiche di liberalizzazione o precarizzazione del mercato del lavoro e di compressione della domanda interna perseguita con grande convinzione in Italia devono essere ragionevolmente attribuiti molti dei problemi cui abbiamo accennato. Qui è utile ricordare che la Banca d'Italia scrive nelle sue Relazioni del 2007 e del 2017 che “fra il 1992 e il 2007 le retribuzioni reali di fatto per unità di lavoro sono cresciute del 7,75%, meno di mezzo punto percentuale all'anno. Se si tiene conto dell'invecchiamento della forza lavoro, la crescita sarebbe stata ancora più modesta per le basse retribuzioni all'ingresso”. Anche dopo la fase espansiva iniziata nel 2013 “i salari sono cresciuti di appena l'1,0 per cento l'anno, contro l'1,7 degli altri paesi dell'euro”.

Il quadro descritto in queste note vale, nei suoi termini essenziali, per la generalità dei paesi avanzati. L'Italia ne fa parte, anche se le vicende degli ultimi decenni hanno indebolito in misura superiore alla media le sue strutture economiche e sociali.

Per una ripresa della nostra economia, a maggior ragione dopo la pandemia, non si potrà prescindere dall'esigenza di ripristino della funzionalità di lungo periodo del sistema previdenziale, di un allargamento degli interventi nella sfera sanitaria e di innovazioni nell'area assistenziale, ma soprattutto si pone l'urgenza di una ridefinizione delle regole che governano la distribuzione primaria e secondaria del reddito. A questo fine dovrà contribuire anche un recupero di principi di equità fiscale – nel quadro europeo e, ove non si riuscisse, in quello nazionale – oggi ampiamente compromessa.

*(18 maggio 2020)*

\* **Roberto Artoni**, professore di Economia presso l'Università Bocconi di Milano.

## Perché questa epidemia non diminuirà la disuguaglianza

Luigi Marengo

*Storicamente le epidemie portano a una riduzione delle disuguaglianze. Stavolta non sarà così. Le conseguenze del lockdown uniformemente adottato in tutto il Paese non saranno affatto uniformi, colpendo di più chi è già in svantaggio. Servono misure correttive per il lavoro giovanile e femminile.*

Nella loro drammaticità le epidemie hanno avuto nel corso della storia anche alcuni effetti positivi. Tra questi vi è una generale riduzione delle disuguaglianze. Lo storico austriaco Walter Scheidel, professore a Stanford, indica le epidemie, le guerre, le cadute degli Stati e le rivoluzioni come “le grandi livellatrici” (“The Great Leveler” è il titolo del suo libro tradotto in italiano per *il Mulino*), i “quattro cavalieri dell’Apocalisse” che storicamente hanno determinato una riduzione delle disuguaglianze. Lo storico economico italiano Guido Alfani, professore alla Bocconi, mostra come nell’Italia settentrionale le epidemie di peste del XIV e del XVII secolo furono seguite da decenni di sensibili riduzioni della disuguaglianza del reddito e della ricchezza. Studi analoghi sono giunti alle stesse conclusioni per altre aree geografiche come Spagna, Germania e Impero Ottomano.

Questa evidenza storica porta economisti come Thomas Piketty e Branko Milanovic, due dei massimi studiosi di disuguaglianza, a concludere che, prima della creazione del Welfare State, la storia dell’Occidente è sempre stata caratterizzata da un elevatissimo grado di disuguaglianza sociale e che le uniche temporanee eccezioni si sono verificate in seguito a epidemie, guerre e rivoluzioni. Possiamo aspettarci un effetto simile anche a seguito della attuale pandemia? Possiamo almeno sperare che la drammatica situazione che gran parte della popolazione della Terra sta vivendo abbia questa conseguenza positiva nei prossimi decenni?

Purtroppo temo che non sarà così, perché questa epidemia è molto diversa da quelle a cui si riferiscono questi studi, e anche le modalità con cui gli Stati la

stanno affrontando è diversa. Le epidemie del passato causarono un alto numero di morti e quindi una forte contrazione dell'offerta di lavoro, con conseguente aumento dei salari reali. Si stima che la peste nera del '300 abbia causato la morte di circa un terzo della popolazione europea, colpendo in modo piuttosto omogeneo tutte le fasce di età di una popolazione peraltro in media molto giovane.

L'epidemia di Covid-19 invece non sta avendo nessun impatto rilevante sulla forza lavoro: la mortalità resta comunque bassa e riguarda quasi interamente anziani non più in età lavorativa. A oggi (29 giugno 2020) in Italia il 95,38% dei morti di coronavirus ha più di 60 anni e i morti in età lavorativa sono meno di quelli causati ogni anno dagli incidenti stradali. Al contrario la crisi economica che seguirà al lockdown causato dal virus sta già determinando una crescita rapidissima della disoccupazione, che presumibilmente produrrà una riduzione dei salari reali per alcuni anni. Pertanto appare certo che questo effetto "virtuoso" delle epidemie sulla distribuzione del reddito questa volta non si verificherà.

In secondo luogo le epidemie in passato determinavano una perdita di valore del capitale e una conseguente diminuzione delle rendite. Da questo punto di vista le guerre sono state storicamente molto più efficaci delle epidemie, perché nelle guerre una parte consistente del capitale viene fisicamente distrutto. Questo meccanismo potrebbe operare in parte per l'epidemia attuale, ma è difficile immaginare un effetto rilevante, anche perché veniamo da un lungo periodo di costante e significativa riduzione della quota del prodotto che va al lavoro; quindi al meglio potremo assistere a una minima compensazione di questa perdita. Inoltre, una parte crescente del capitale è ormai rappresentata da capitale intangibile e l'impatto su di esso dell'epidemia e della conseguente recessione è quanto meno incerto.

Un secondo, e a mio avviso rilevante, ordine di fattori riguarda le politiche che fino ad ora sono state attuate per contrastare l'epidemia. Molto probabilmente queste politiche erano necessarie per salvaguardare la salute pubblica ed evitare tassi di mortalità eticamente e socialmente inaccettabili, ma dal punto di vista dell'equità qualche dubbio lo si può avanzare. Il Covid-19 è un virus estremamente iniquo: non colpisce la popolazione umana in modo uniforme, ma con modalità molto diverse per territori, età e genere. Da un punto di vista geografico, questo virus è chiaramente legato alla globalizzazione e quasi ovunque colpisce maggiormente le aree più esposte ad essa e quindi anche più ricche, quali ad esempio le regioni intorno a Milano, New York, Madrid, eccetera. In Italia circa



l'86% dei decessi per Covid-19 sono avvenuti nelle regioni del Nord, che sono anche le più ricche del Paese. La correlazione a livello provinciale tra incidenza del virus e Pil pro-capite è altissima.

Per quanto riguarda le fasce d'età il *bias* è ancora più forte: solo l'1,1% per cento dei decessi ha riguardato soggetti con meno di 50 anni e solo il 2,5 per mille con meno di 40. L'età media dei morti è 80 anni. Per i casi di positività l'asimmetria della distribuzione è meno accentuata (l'età media è 62), ma la grande maggioranza dei positivi in età lavorativa presenta sintomi lievi o medi. Infine è noto che, per motivi che la medicina non riesce ancora a spiegare, c'è un forte *bias* di genere: circa il 58% delle vittime sono uomini e il 42% donne.

Nonostante questa fortissima asimmetria dell'incidenza dell'epidemia, il governo italiano (così come molti altri governi), ha scelto di attuare politiche di blocco delle attività produttive omogenee per tutti i territori, le fasce di età e i generi e quindi i possibili effetti di riequilibrio del virus, che potenzialmente potrebbe "livellare" verso il basso anziani maschi che abitano nelle zone più ricche e industrializzate, vengono annullati dalle politiche pubbliche.

Da un punto di vista di giustizia sociale non è facile spiegare perché lo stesso devastante shock economico rappresentato dal prolungato lockdown debba essere imposto in modo omogeneo a tutto il territorio italiano e a tutta la popolazione senza distinzioni per età e genere. È difficile ad esempio non rilevare l'iniquità dell'imporre lo stesso freno alle attività economiche della Lombardia, che ha avuto ufficialmente più di 93.000 positivi (ma probabilmente molti di più nella realtà) e 16,640 morti (ma probabilmente almeno il doppio), e del Molise, che ha registrato 445 casi di positività e 22 morti. Se consideriamo che il Pil pro capite in Lombardia è circa il doppio di quello del Molise possiamo subito comprendere che un'occasione di possibile piccolo recupero dell'area più povera si tradurrà in una perdita di prodotto e reddito che inevitabilmente avrà un impatto molto più drammatico nella regione che già ora si trova in una situazione fortemente svantaggiata.

Lo shock economico determinerà un aumento della disoccupazione che, ovviamente, colpirà le fasce della popolazione in età lavorativa e molto probabilmente renderà ancora più drammatico il problema della disoccupazione, sottoccupazione e precariato giovanili e femminili. L'inevitabile maggiore indebitamento dello Stato graverà sui giovani e giovanissimi che sono già stati penalizzati o trascurati dalle politiche pubbliche degli ultimi decenni. La crescita della disoccu-

pazione quasi certamente colpirà le donne più degli uomini, e i giovani sotto i 30 anni più dei lavoratori con età superiore, mentre la maggiore resistenza al virus di queste categorie avrebbe potuto al contrario favorirne una maggiore partecipazione al mondo del lavoro. La partecipazione delle donne poi sarà ulteriormente penalizzata dalla chiusura delle scuole e delle case di riposo, con il conseguente aggravio del lavoro domestico e di cura.

Infine, non sono da trascurare gli effetti negativi che il lockdown ha avuto sul reparto dell'istruzione, con conseguenze che molti studiosi ritengono estremamente pesanti sulla formazione delle generazioni giovani e giovanissime. La discontinuità nella formazione, la crescita della disuguaglianza tra coloro che hanno comunque avuto accesso a formazione online e coloro che ne sono rimasti esclusi, la crescita, già visibile, dell'abbandono scolastico e la riduzione delle iscrizioni all'università avranno un impatto drammatico, duraturo e fortemente asimmetrico sulle nuove generazioni.

Pertanto, se non c'è dubbio che l'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 ha colpito in modo nettamente prevalente le generazioni più anziane della popolazione italiana, è altrettanto certo che l'emergenza economica colpirà prevalentemente i giovani e ancor più le giovani che sono già in età lavorativa e coloro che entreranno nel mondo del lavoro nei prossimi anni. In sintesi non è difficile prevedere che l'identikit dell'italiano che subirà maggiormente gli effetti economici negativi delle politiche di lockdown è quello di una giovane donna che vive al Sud, ha un lavoro precario o in nero e deve occuparsi di figli piccoli e genitori anziani.

Le politiche di chiusura uniformi sono state probabilmente necessarie per garantire la salute pubblica e salvare vite umane, ma le loro conseguenze non saranno uniformi ed è molto probabile che colpiranno più severamente fasce della popolazione che già si trovano in condizioni svantaggiate e che avrebbero potuto avere invece qualche beneficio. È pertanto necessario che le politiche che seguiranno al lockdown tengano conto di questo *bias* e attuino misure correttive, non solo con trasferimenti "caritatevoli", ma con politiche anche radicali che favoriscano l'occupazione giovanile e femminile. Ad esempio, una misura di decontribuzione e detassazione per i giovani lavoratori e ancor di più per le giovani lavoratrici pagata da maggiori contributi o maggiori imposte che gravino sui lavoratori più anziani e sui pensionati con redditi medio-alti sarebbe una ovvia misura di compensazione.

Ma ritengo improbabile che ciò avvenga: inevitabilmente la quota più grande degli aiuti andrà a favore della ripresa nelle aree più industrializzate e sarà rivolta al parziale ristabilimento dell'occupazione attuale. Basta seguire il dibattito di questi giorni sulla ripartenza per rendersene conto.

*(aggiornato al 29 giugno 2020)*

\* **Luigi Marengo**, professore di Economia presso la LUISS Guido Carli di Roma.

---

## Riformare la giustizia fiscale ai tempi della pandemia

Lucrezia Fanti

*Per evitare che siano le fasce più deboli della popolazione a pagare i costi della crisi da Covid-19 è urgente una riforma fiscale in chiave fortemente progressiva e redistributiva, che combatta elusione ed evasione, colpisca profitti e rendite, armonizzi i sistemi impositivi in Europa.*

La pandemia da Covid-19 ha colpito e colpirà duramente un'economia, come la nostra, già fragile e indebolita dalle persistenti conseguenze negative della Grande Recessione del 2008 e della crisi dei debiti sovrani del 2011. Come sottolineato nell'appello di Sbilanciamoci! **“Un'Italia in salute, giusta, sostenibile”** questa nuova crisi, inedita sia per natura che per entità nell'era del capitalismo maturo e globalizzato, rischia di esacerbare i livelli già insostenibili delle disuguaglianze economiche e sociali<sup>34</sup> registrati negli ultimi anni in Italia e in Europa.

Sarà dunque necessario un cambio di rotta nella gestione della finanza pubblica e un ripensamento delle politiche fiscali e impositive in chiave fortemente redistributiva, affinché non siano le fasce della popolazione più deboli a farsi carico delle conseguenze economiche della pandemia. Negli ultimi anni, le manovre economiche e finanziarie in Italia hanno seguito linee direttrici comuni e sostanzialmente orientate dai vincoli europei, primo fra tutti il pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), lungo il “sentiero stretto” del rigore nella gestione dei conti pubblici come unica prospettiva di convergenza tra “centro” e “periferia” e di mantenimento della fragile struttura dell'Unione Monetaria Europea (Ume).

Da questo punto di vista, la recente decisione della Commissione Europea di sospendere – facendo ricorso alla general escape clause – il Patto di Stabilità e Crescita per consentire ai Paesi membri di fronteggiare in modo adeguato le

---

34 Per un approfondimento si vedano due recenti contributi sul rapporto tra disuguaglianze e Covid-19: M. Franzini **“La pandemia non è uguale per tutti. Covid-19 e disuguaglianze”**, in *Eticaeconomia*; G. Dosi e M. E. Virgillito **“Tutti uguali davanti alla pandemia?”**, in *ScienzaInRete*.

conseguenze economiche della pandemia potrebbe rappresentare l'occasione per un cambio di rotta. Anche se occorrerà in ogni caso attendere il prossimo anno e capire cosa seguirà alla sospensione dei vincoli e quale sarà la strada che vorrà intraprendere l'Europa negli anni a venire.

Quello che è certo è la conferma, come sostenuto negli ultimi anni da numerosi economisti, della sostanziale incompatibilità tra una politica economica dettata dalla commistione letale tra ordoliberalismo e cosiddetto “Keynesismo bastardo” – ossia l'inseguimento ossessivo del rigore nei conti pubblici guidato da dibattuti meccanismi di stima dell'indebitamento strutturale e dell'output gap<sup>35</sup> – e una prospettiva di rilancio reale dell'economia del Paese lungo un percorso di crescita e di sviluppo sostenibile incentrato su investimenti, innovazione e occupazione di qualità.

Su questo sfondo, le conseguenze economiche e sociali della pandemia richiederanno uno sforzo concreto per affrontare le catastrofiche previsioni macroeconomiche presentate nel DEF 2020 – con una caduta del Pil dell'8% per il 2020, un rapporto indebitamento netto-Pil previsto per il 2020 al 10,5% e al 5,7 per il 2021 e un rapporto debito-Pil pari al 155% per il 2020 e al 152 per il 2021 – ma anche per ridurre il peso insostenibile delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza attraverso un chiaro programma redistributivo.

Un segnale certamente positivo contenuto nel DEF 2020 riguarda la decisione, conseguente alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, di eliminare le “clausole di salvaguardia”, la cui sterilizzazione – necessaria a impedire aumenti delle aliquote Iva e accise – è costata dal 2011 ad oggi circa 96 miliardi di euro e che, rappresentando una quota preminente delle risorse stanziare per le manovre finanziarie degli ultimi anni, avrebbero potuto e dovuto essere impiegate per il rilancio del Paese.

Come sottolineato da molti, questa ennesima crisi economica avrà effetti eterogenei, sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta, colpendo l'economia reale ma potenzialmente anche quella finanziaria, e richiederà quindi uno sforzo coordinato a livello nazionale e internazionale all'altezza della situazione.

Di conseguenza, il sistema fiscale e impositivo ricoprirà un ruolo centrale

---

35 Su questo punto rimandiamo a un precedente contributo: L. Fanti e M. Gallegati “Gli incalcolabili danni dell'economia mainstream”, in *Per l'Italia del dopovoto. Vicoli ciechi e vie d'uscita*, Sbilanciamoci! 2018; F. Saraceno, *La scienza inutile. Tutto quello che non abbiamo voluto imparare dall'economia*, LUISS University Press 2018.

nell'affrontare le conseguenze economiche della pandemia e sarà indispensabile, a tal fine, immaginare una programmazione di breve, medio e lungo periodo per invertire alcune macro-tendenze che hanno caratterizzato le manovre degli ultimi anni<sup>36</sup>. Vale a dire: (i) il graduale spostamento del carico impositivo dai patrimoni ai redditi, e dai redditi di impresa a quelli da lavoro dipendente; (ii) il frequente ricorso a regimi di tassazione separata – ad esempio sulle rendite finanziarie o sui premi di produttività – che hanno concorso alla frammentazione della base imponibile impedendo la piena realizzazione di un sistema impositivo di carattere progressivo; (iii) il ricorso a misure di riduzione del costo del lavoro e di incentivo fiscale come canali privilegiati di stimolo alla “competitività” delle imprese.

Al contrario, è necessario ridisegnare un sistema fiscale organico e fortemente redistributivo lungo le linee direttrici fornite dall’art. 53 della nostra Costituzione, ossia nel rispetto del principio della capacità contributiva e informandolo alla progressività dell’imposizione.

### **Tassazione progressiva di redditi e patrimoni**

Per questa via, a livello nazionale, occorrerà in primo luogo operare una rimodulazione della struttura delle aliquote Irpef in modo da garantire e potenziare il principio della progressività a vantaggio delle fasce di reddito più basse, e maggiormente esposte alle conseguenze economiche della pandemia, in modo da consentire anche un minimo rilancio dei consumi e quindi lo stimolo di una componente fondamentale della domanda aggregata. Contestualmente, è necessario eliminare i diversi regimi di tassazione separata dei redditi al fine di ricomporre la base imponibile Irpef, comprensiva a quel punto di tutte le fonti di reddito (il cosiddetto *comprehensive income principle*), e di ricondurla alla progressività dell’imposta.

In secondo luogo, occorre introdurre forme di imposizione patrimoniale progressiva, tenendo conto sia della dimensione sia della tipologia dei patrimoni – immobiliari e finanziari – per distribuire in modo adeguato, equo e sostenibile il peso di questa ennesima crisi. In questo senso, è da accogliere positivamente la proposta, avanzata nelle settimane passate da alcuni economisti<sup>37</sup>, di una patrimo-

36 Per un approfondimento si veda il capitolo dedicato al fisco del Rapporto della Campagna Sbilanciamoci! “Stiamo meglio o peggio di cinque anni fa? Un bilancio di fine legislatura”, Sbilanciamoci! 2018, e L. Fanti e P. Pekka “Quale Fisco all’orizzonte?”, in *Sbilanciamoci.info*.

37 C. Landais, E. Saez, G. Zucman “A progressive European wealth tax to fund the European Covid response”, in *Vox CEPR Policy Portal*.

niale europea sull'1% più ricco della distribuzione dei patrimoni per far fronte alla crisi Covid a livello continentale.

Senza dimenticare che un ulteriore, importante strumento di contrasto alle disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza dovrebbe essere rappresentato dal potenziamento della tassazione dei patrimoni ereditati e delle donazioni, sempre a carattere progressivo.

### **Contrasto a evasione ed elusione, armonizzazione della fiscalità europea, tassazione dell'economia digitale**

Inoltre, l'ingente quantità di risorse necessarie per affrontare la crisi rende indispensabile una stretta definitiva di fronte all'entità e alla diffusione dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale, che riguardano principalmente l'economia italiana, ma anche il contesto europeo e internazionale. A questo proposito, un primo passo concreto potrebbe riguardare l'erogazione dei finanziamenti stanziati nel "Decreto Liquidità" solo a quelle imprese che hanno o si impegnano a riportare la propria sede fiscale in Italia.

In seguito, guardando al problema da una prospettiva più ampia, è prioritaria un'armonizzazione della fiscalità europea, soprattutto con riferimento ai redditi societari: risale ormai al 2011 la proposta della Commissione Europea sul consolidamento delle basi imponibili<sup>38</sup>, che è ancora in attesa di trovare consenso tra i Paesi membri. Occorre decidere dunque se il futuro dell'architettura politica, istituzionale ed economica europea sarà orientato verso configurazioni coordinate e integrate – anche a livello fiscale – oppure verso una competizione non-cooperativa incentrata prevalentemente sul dumping fiscale. In quest'ultimo caso, è bene ricordarlo, continueremmo a tollerare pratiche di erosione della base imponibile<sup>39</sup> da parte dei gruppi multinazionali operanti mediante stabile organizzazione, occulta e non, incentrate su una pianificazione tributaria infragruppo al di là del bene e del male e sulla sistematica localizzazione delle relative attività economiche in Paesi – spesso membri dell'Unione Europea, peraltro – con fiscalità di vantaggio.

38 Ci riferiamo alla proposta della Commissione Europea sulla *Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*.

39 Nonostante il fenomeno dell'erosione della base imponibile, il cosiddetto *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*, sia in realtà oggetto di analisi e raccomandazioni da parte dell'Ocse ormai da diversi anni. Si veda in proposito il recente "*BEPS Action 13*" sulla necessità di rendicontazione *country-by-country* da parte delle società multinazionali.

Infine, seppur risultano apprezzabili le iniziative sulla Web tax, ossia l'imposta sui servizi digitali introdotta con la Legge di Bilancio del 2019, è necessario un potenziamento di tali strumenti impositivi, ad esempio tramite tassazione delle transazioni relative all'e-commerce, affinché possano rappresentare strumenti adeguati e idonei ad accompagnare la transizione digitale e le trasformazioni che stanno investendo le economie contemporanee.

*(18 maggio 2020)*

\* *Lucrezia Fanti*, ricercatrice di Economia presso l'Inapp, fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)



## Il Covid-19 tra cura e potere

Bianca Maria Pomeranzi

*In questo momento di crisi, in cui il virus ci sta rivelando i limiti della nostra organizzazione sociale, il rovesciamento del “paradigma della cura” serve a pensare la ricostruzione in un modo nuovo, imparando dalle femministe latinoamericane.*

La “pausa” che ha coinvolto più della metà della popolazione mondiale per quasi due mesi a causa del Covid 19 sta arrivando agli sgoccioli e, come una gigantesca onda che si ritira dopo uno tsunami, lascia intravedere un panorama lunare e sconosciuto, segnato dallo sconvolgimento delle vite e degli immaginari singolari e collettivi. Il desiderio di uscire in fretta da questa condizione di segregazione è comune, ma diverse sono le idee sulla possibile ripresa perché il rovesciamento tra i tempi dedicati alla produzione e alla riproduzione, campo privilegiato dell'analisi femminista, e lo spostamento dei contatti dal reale al virtuale hanno fatto intravedere nuove possibilità e nuove minacce sia a chi vuole tornare “come prima” sia a chi ritiene che quella “normalità” fosse il problema. Questo è stato lo slogan della rivolta scoppiata in Cile nell'ottobre del 2019 dopo il rincaro dei biglietti della metropolitana che ha dato voce alle tensioni presenti nel paese contro le disuguaglianze e della corruzione, ereditate dalla dittatura di Pinochet.

Negli ultimi mesi prima della pandemia il mondo è stato invaso da una serie di rivolte in quasi tutti i continenti: dalle sponde Sud del Mediterraneo in Libano e in Algeria, al tormentato Medioriente in Iraq e in Iran, all'India di Modi, senza contare la lunga protesta di Hong Kong contro le restrizioni cinesi o l'ondata delle proteste dei più giovani contro il cambiamento climatico. Rivolte popolari che le donne in molti casi hanno guidato con convinzione e sicurezza a partire dalle denunce contro la violenza sistemica, l'olocausto dei migranti, la precarietà del lavoro e l'insostenibilità delle relazioni sociali e dello sfruttamento delle risorse ambientali. Fino a quando la pandemia ha messo “in pausa” il dissenso globale.

Le proteste per un cambiamento radicale del modello neoliberista e dell'autoritarismo delle destre razziste e sessiste sono state costrette nei circuiti delle reti virtuali, marginalizzate proprio nel momento in cui salute e cura del mondo si prendevano la scena. Nelle prime settimane del virus sconosciuto, segnate dall'angoscia del conto delle morti e dell'espansione del contagio, c'è stata un'ondata di pubbliche retoriche sulla famiglia, sull'unità di intenti in nome delle patrie, sulla guerra all'invisibile nemico e sulla responsabilità per le vite proprie e altrui. Poi, con il lento appiattirsi delle "curve" emergenziali sono iniziate le nuove paure per la tempesta economica e finanziaria che si è prodotta.

Le numerose e sagge analisi sulle cause di lungo periodo della pandemia, sulla possibilità che possa costituire un'occasione di radicale cambiamento dei modi, dei tempi e della qualità dell'organizzazione sociale, stanno cedendo il posto alle pressioni e al comando dell'economia nella narrazione pubblica. Economia e salute sono di nuovo poste in modo antitetico da una politica esausta e, in misura maggiore o minore, tirata a traino da quelli che cercano di ripristinare l'esistente massimizzando i loro profitti con i soldi pubblici e continuando in quella "shock economy", per usare l'efficace analisi di Naomi Klein, che opera come una spirale entropica producendo disastri ecologici e umani.

La pausa forzata, il lockdown, potente per il numero dei paesi coinvolti, che per un attimo ci ha parzialmente liberato dalla morsa dell'iper-consumo e delle "catene di valore globale", ci ha svelato che, se volesse, la politica potrebbe risolvere i maggiori problemi che affliggono il pianeta e i suoi abitanti, dal cambiamento climatico alla povertà e alla fame. È successo perché questo virus, diversamente dall'Ebola, dalla Sars, dallo Zika o anche dall'HIV AIDS, che sembrava colpire *solo* gay e prostitute, ha posizionato l'occhio del ciclone proprio dove il mercato, globale e interconnesso, ha i suoi centri nevralgici. Pochi danno rilievo al fatto che il Covid 19, dopo la Cina e la Corea del Sud, ha colpito prima e in misura maggiore Europa e Stati Uniti. Tuttavia, basta un'occhiata alle mappe quotidiane della John Hopkins University sull'andamento della pandemia, per avere evidenza del fatto che le iniziali fosche prospettive di uno scatenamento del Covid 19 nelle aree più povere del pianeta meno attrezzate per resistere, si sono manifestate per ora, anche al netto della parzialità dei dati, in una progressione relativamente lenta e gestibile. A oggi, il detto medievale "populorum miseria morborum genitrix" sembra si sia applicato soprattutto in quei paesi, ricchi o emergenti, in cui la salute è divenuta merce di scambio, creatrice di disuguaglianze, subalterna a

un approccio tecno-scientifico e agli interessi degli investitori privati. Non a caso negli Stati Uniti muoiono più gli afroamericani nei ghetti metropolitani e in Italia muoiono più i vecchi, gli eccedenti e gli emarginati negli ospizi.

Di fronte all'emergenza imprevista quella medicina, tarata per prolungare la vita, si è scoperta senza strumenti ed è ritornata indietro di secoli, al Medioevo. Quando cioè il controllo sociale e il destino di molti era nelle mani di pochi proprietari di terra e di anime, clerici e guerrieri, mentre "la cura del vivere" era affidata alle donne. Qualcuno sarà tentato di dire: ora come allora, ma non è proprio così.

La modernità, che aveva scoperto nella cura uno strumento funzionale al comando sulle vite, da tempo aveva espropriato le donne della potenza dei loro saperi (la caccia alle streghe ne è l'esempio più tangibile e conosciuto) trasformando il loro fare in un illimitato e gratuito giacimento di risorse su cui, da allora in poi, si è costruita la crescita economica. A disposizione, come la terra, l'acqua, le piante e gli animali. O come gli schiavi il cui lavoro manteneva l'*oikos*.

Quando, sin dagli anni Settanta, i movimenti femministi denunciarono l'esproprio patriarcale a partire dall'analisi della riproduzione umana e rivendicarono uno spostamento simbolico fondato sulla libertà di pensare le regole del mondo a partire dalle proprie soggettività, non furono credute. Eppure il cambio di passo riguardava la riproduzione della vita in tutte le sue forme: dalla procreazione umana alla scomparsa della biodiversità e al concetto stesso di lavoro. Era un pensiero necessario per contrastare la globalizzazione dei mercati e la distruzione del welfare prodotti dalla trasformazione neoliberista perché apriva un terreno di conflitto non più legato solo alla diade capitale-lavoro, ma capace di cogliere l'espansione della violenza estrattiva del capitalismo anche in "quel di più" essenziale alla vita, inteso, soprattutto, come potere di plasmare comportamenti e relazioni che va sotto il nome di "cura".

Quasi dieci anni fa con il "Gruppo Femminista del Mercoledì", cui appartengo, pubblicammo un opuscolo intitolato *La cura del vivere*, dove la cura era intesa non come un destino femminile, costrizione servile o bene di mercato, ma come un paradigma, un modo nuovo di contendere il comando sulle vite al capitalismo globalizzato e un rovesciamento di senso della politica verso la dimensione del buon vivere. Da allora ci abbiamo ragionato molto, se pure con difficoltà e lentezza, per la complessità dei piani che coinvolge. Non posso, tuttavia, fare a meno di tornare a quella prospettiva quando, con le poche energie rimaste libere dal trauma, cerco di pensare al futuro immediato che ci attende.

In questo momento di crisi, in cui il virus ci sta rivelando i limiti della nostra organizzazione sociale il rovesciamento del “paradigma della cura” serve a pensare la ricostruzione in un modo nuovo. Di fronte alle macerie sociali ed economiche provocate dal lockdown e dalle ansie dell’uscita, gravate da una diversa coscienza della vulnerabilità e della morte, ripensare all’ordine delle priorità, a partire dall’ascolto delle differenze nel modo di stare insieme, può innestare un movimento lungo di trasformazione perché nulla torni più come prima. Non solo nelle aree del mondo in cui nei mesi precedenti alla pandemia erano scoppiate le rivolte di chi si ribellava alle ingiustizie e agli abusi.

Contro l’incuria di una politica che di questa congiuntura imprevista vede solo l’aspetto della produzione e dell’accumulazione di ricchezza, anche dove la povertà non è costituita dalla mancanza di beni, ma dall’esclusione e dalla marginalità, dovranno levarsi molte voci, decise e consapevoli. Occorre trasformare quello che è accaduto nel cuore del sistema globale, da New York a Francoforte, a Singapore, da Cupertino e Mountain View a Shanghai o alla stessa Wuhan, dove il virus è comparso, non in una spinta all’uso indiscriminato delle “piattaforme globali”, ma nella possibilità di nuove forme di cooperazione sociale, anche tecnologiche, ma dettate dell’esigenza di condividere spazi e tempi individuali e collettivi. Occorre sottrarre al mercato la riproduzione umana e ambientale e i beni fondamentali come la salute, il cibo, l’alloggio, su scala globale, potrebbe, come hanno suggerito molte analisi femministe e non solo, avviare una nuova “regola dell’oikos”, un’economia differente, basata sulla cooperazione e non sulla competizione.

Su questo c’è molto da imparare dalle esperienze femministe del Sud del mondo, in particolare le latinoamericane, e c’è spazio per lanciare nuove proposte alle infelici classi medie occidentali. Il rovesciamento del paradigma della cura può servire a far ritrovare linguaggi e pratiche comuni per trasformare la necropolitica del potere.

(7 maggio 2020)

\* **Bianca Maria Pomeranzi**, esperta di tematiche di genere e sviluppo, fa parte del Gruppo Femminista del Mercoledì. Questo articolo, rilanciato da *Sbilanciamoci!*, è stato originariamente pubblicato sul sito di *Volere la Luna*, con cui *Sbilanciamoci!* intrattiene un rapporto di collaborazione e scambio editoriale.

## Gli effetti del Covid sull'occupazione femminile

Paola Villa e Francesca Bettio

*La recessione innescata dalle misure di contenimento della pandemia sta avendo un impatto specifico sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il commento a partire dagli ultimi dati su occupati e disoccupati in Italia.*

I dati pubblicati il 3 giugno dall'Istat su occupati e disoccupati in aprile confermano i pesantissimi effetti dell'emergenza Covid-19 sul mercato del lavoro in generale, e sulle donne in particolare.

Ad aprile, rispetto a marzo 2020, si registra una riduzione degli occupati, una riduzione dei disoccupati e un aumento degli inattivi. In tutti e tre i casi le variazioni (sia assolute, sia percentuali) sono decisamente molto più marcate per le donne (figura 1). Su base annua (aprile 2020 rispetto ad aprile 2019), le variazioni sono ancor più marcate (figura 2), confermando un forte impatto negativo generale sul mercato del lavoro italiano, con una perdita totale rispetto a un anno fa di 497mila occupati, più consistente tra le donne sia in valore assoluto (-286mila e -211mila, rispettivamente) sia come variazione percentuale (-2,9% e -1,6).

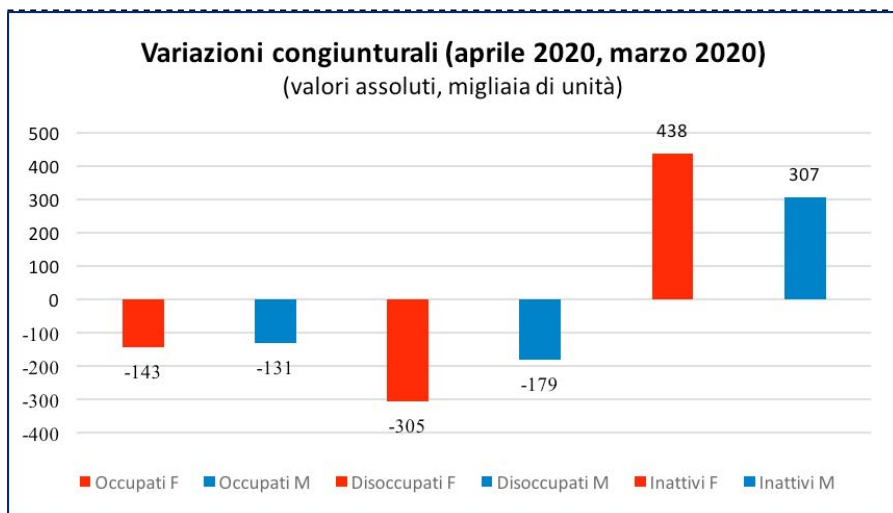
Circa la metà della perdita di occupazione calcolata su base annua è stata registrata nel solo mese di aprile. E la forte contrazione dell'occupazione è destinata ad aumentare nei prossimi mesi, soprattutto quando la cassa integrazione in deroga, inclusa tra i provvedimenti presi dal governo per fronteggiare l'impatto della pandemia, terminerà (in agosto 2020).

Non si può non essere preoccupati della forza dell'impatto delle mutate condizioni economiche – e dell'incertezza delle prospettive nel prossimo futuro – sulla ricerca attiva di lavoro. La sensibile contrazione nel numero totale di persone “disoccupate” suggerisce che per molti, e in misura decisamente maggiore per le donne, la difficoltà di trovare lavoro si è tradotta in scoraggiamento, quindi rinuncia alla ricerca di lavoro, andando a gonfiare la platea degli inattivi.

I dati congiunturali non permettono analisi puntuali che intreccino sesso, età, posizione professionale, settore di attività. Permettono comunque di osservare

che sono soprattutto i più giovani (15-24enni, seguiti dai 25-34enni) e i lavoratori precari (con contratto a termine) quelli attualmente più colpiti. Gli occupati a termine registrano (su base annua) una contrazione dell'occupazione di 480mila unità. In contrasto, i lavoratori cosiddetti standard (dipendenti permanenti) e i lavoratori anziani (50 anni e più) hanno visto dispiegarsi solo in parte gli effetti della drammatica crisi pandemica.<sup>40</sup> È possibile prevedere che questi effetti negativi sull'occupazione standard si vedranno a livello statistico nei prossimi mesi, e l'impatto sarà differenziato tra i settori produttivi e quindi tra donne e uomini.

**FIGURA 1. VARIAZIONI CONGIUNTURALI APRILE 2020, MARZO 2020**



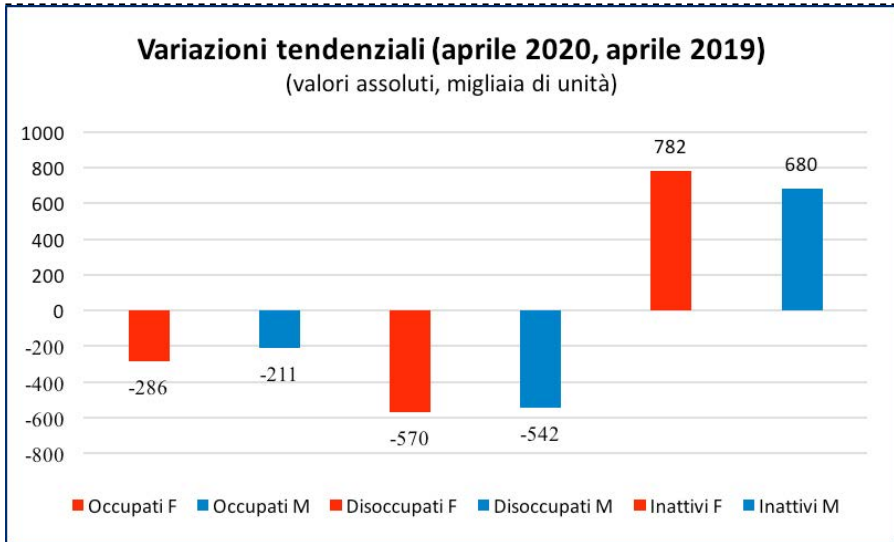
Fonte: Istat, Occupati e Disoccupati, aprile 2020. Statistiche flash, 3 giugno 2020.

I dati Istat rivelano una caduta del numero di disoccupati e dei tassi di disoccupazione, sia come variazione congiunturale (aprile rispetto a marzo 2020) sia come variazione tendenziale annua (aprile 2019 rispetto ad aprile 2020) (tabella 1). Paradossalmente, il tasso di disoccupazione si è ridotto tra marzo e aprile 2020, e ancor di più rispetto allo scorso anno (mese di aprile). Non solo: la riduzione del tasso di disoccupazione è più marcata per le donne che per gli uomini,

<sup>40</sup> Su base annua (aprile 2020 rispetto ad aprile 2019), hanno registrato un aumento i lavoratori dipendenti permanenti (175 mila unità) e i lavoratori di 50 anni e più (+ 129 mila unità).

con l'effetto – ma forse è più corretto dire con l'illusione – di ridurre il dislivello nel tasso di disoccupazione per sesso.

**FIGURA 2. VARIAZIONI TENDENZIALI (APRILE 2020, APRILE 2019)**



Fonte: Istat, Occupati e Disoccupati, aprile 2020. Statistiche flash, 3 giugno 2020.

**TABELLA 1. TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER SESSO E DIFFERENZIALE**

	F	M	Gap F-M
Aprile 2019	11,3%	9,4%	1,9 pp
Marzo 2020	9,3%	7,1%	2,2 pp
Aprile 2020	6,7%	6,0%	0,7 pp

La lettura complessiva dei dati sulla disoccupazione rivela, dunque, come la pandemia abbia colpito più duramente le donne rispetto agli uomini. In particolare, perdita di lavoro e mancanza di opportunità si sono tradotte in una forte uscita dalla partecipazione all'inattività della componente femminile, erodendo il lento recupero che pure è avvenuto nei dieci anni della lunga crisi economica.

A ciò si aggiunge l'osservazione che il crollo nel numero di persone che attivamente cercano lavoro è in netta controtendenza con quanto si osserva negli altri paesi come risultato del lockdown, non solo negli Stati Uniti ma anche in Germania.

Al di là del clima di drammaticità della situazione corrente e di incertezza sul prossimo futuro, se ne ricava la netta sensazione di una debolezza strutturale del nostro mercato del lavoro che offre scarso supporto a chi cerca lavoro. Tutto ciò aggrava la posizione di perenne marginalità delle donne in bilico tra i problemi di conciliazione (se occupate) e rinuncia al lavoro retribuito. Se il paese vuole impegnarsi in piani di rilancio, è essenziale mettere in primo piano l'obiettivo di innalzare in modo significativo la partecipazione femminile.

(4 giugno 2020)

\* **Paola Villa**, professoressa di Economia presso l'Università degli Studi di Trento.

\*\* **Francesca Bettio**, professoressa di Economia presso l'Università degli Studi di Siena.

Questo articolo è apparso sulla rivista online *inGenere* il 4 giugno 2020. Ringraziamo le autrici e la redazione di *inGenere* per averci concesso la possibilità di ripubblicare qui il contributo.



## Il coronavirus è uguale per tutti?

Guglielmo Ragazzino

*Senza fissa dimora, disoccupati, migranti, poveri sono i più colpiti dal Covid. Una collezione di storie romane, da Tor Bella Monaca alla Stazione Tiburtina, fotografa questa realtà. Restituendoci una certezza: contro la sopraffazione dei più forti servono nuove regole, quelle della libertà e dell'uguaglianza.*

*Il coronavirus è uguale per tutti.* Quella che precede è un'affermazione di senso comune, un'idea corrente, direbbe Gustave Flaubert. Difficile dire che nella primavera appena trascorsa le cose siano davvero andate così: è una materia sulla quale sono ancora aperte le indagini. Si sa che la malattia ha, secondo statistica, colpito più gli uomini delle donne, più le persone anziane che non l'infanzia. Ha danneggiato più la Lombardia che il Mezzogiorno d'Italia. È sufficiente la mascherina obbligatoria per tutti o quasi per mettere tutti alla pari? O è il distanziamento, e i guanti (oppure l'amuchina per tutti, nell'intesa che ogni mano lava l'altra) per ristabilire la parità generale?

L'affermazione egualitaria riguarderebbe a ben vedere soltanto la bilancia tra ricchi e poveri. Come dire che la malattia, l'aria, il respiro, non fanno sconti a nessuno: prendono quello che trovano e lo portano via. Ricchi e poveri, per dirla altrimenti, sono uguali, nella baraonda del sabato sera. Siamo abbastanza sicuri che sia proprio così? Proponiamo di riflettere su alcune categorie di persone: gente priva di una fissa dimora, minori non accompagnati, altri privi di mezzi di sostentamento, cosiddetti "clandestini"; per tutti costoro il male nuovo ha fatto più danni che non alle "persone per bene".

*Le persone per bene* hanno isolato negli anni quelle a rischio in luoghi e quartieri separati, nei quali – era tutto previsto – sono cresciuti spaccio e malavita. Una grande capitale ha anche questi bisogni, o no? Nella Capitale tra i luoghi separati più conosciuti, anche per una serie di film iper neorealistici di sicuro successo internazionale, c'è *Torbella*, come la chiamano i giovani. Al locale Municipio (sesto) si parla piuttosto di Tor Bella Monaca. Il vanto locale sarebbe potuto

essere il magnifico liceo Amaldi, dove tra gli altri ha studiato Lorenzo Fioramonti, professore all'università e ministro della scuola per una breve stagione, ma l'istituzione educativa *per bene* ha poco a che fare con le esigenze d'istruzione locali, nelle intenzioni ministeriali. Lo spazioso liceo sorgeva per esigenze di altri quartieri, vicini e comodi; e ricchi.

Alcuni insegnanti, come Danilo Corradi e molti giovani (collettivo *errezero*) hanno inventato una scuola popolare, per le esigenze di Torbella. C'è perfino una scuola gratuita d'italiano per stranieri: don Milani docet. La fortezza Torbella, assediata da spaccio e malavita, ha un altro vanto: il maggior comprensorio nazionale di strutture abitative pubbliche; a Roma Ater. Nell'*Ater più grande del mondo* vivono migliaia di persone. Si è fatta un'indagine e l'hanno studiata due ricercatori, Francesca Cubeddu ed Enzo Puccini. Si tratta (2018) di 1.495 nuclei familiari che hanno in media entrate per 16.706 euro (qualcuno non ha *niente da dichiarare*); sono ben al di sotto della media del municipio, che essendo il più povero della capitale segna 28mila euro. All'*Ater* di Torbella sono poveri tra i poveri, nel municipio più scalcinato della città; ed essendo il 2019 si è in attesa di Coronavirus.

Siamo a metà 2020 e ormai è più facile prevedere come finirà l'anno. La caduta nel reddito nazionale sarà del 10 per cento e forse maggiore, abbastanza in linea con la caduta negli altri paesi, Cina esclusa. Un recupero record del 5 per cento del famoso Pil nel 2021 ci terrà in condizioni di debolezza. Sarà una decrescita infelice. Tutto considerato, sarà molto difficile vendere all'estero nostri beni e servizi, perché all'estero avranno problemi simili ai nostri e cercheranno di vendere anch'essi all'estero – a noi – il più possibile, comprando il minimo e s'instaurerà una competizione al ribasso nella quale i lavoratori perderanno tutti e comunque.

In ogni paese, la minore ricchezza presente quest'anno si distribuirà con modi non egualitari tra persone e tra famiglie, così come il recupero atteso nell'anno seguente. Qualcuno avrà modo di arricchire, molti di più perderanno terreno. Nel 2020 i lavori regolari saranno molti meno, sostenuti in parte da strumenti politici come la cassa integrazione, o l'esiguo reddito di cittadinanza o altri simili ancora, forse inventati a proposito, per dare sollievo alla popolazione. I lavori informali si moltiplicheranno: i cosiddetti lavoretti di piccola riparazione, la cura alle persone, l'assistenza agli anziani e ai bambini saranno ancora più precari del solito, imprevedibili; se possibile ancor meno tutelati di quanto non siano stati nel magico e indimenticabile anno 2019, l'ultimo anno ante Covid-19.

Le famiglie faranno uso dei propri risparmi, almeno quelle che hanno la fortuna di avere da parte qualcosa. Ove possibile, in mancanza di meglio, si venderanno gli averi: case, mobili, gioielli, per farne *pane* e cure essenziali, per mandare i figli all'università. Si chiederanno prestiti, ci si assoggetterà all'usura, si cederà ai ricatti. Quando si riterrà di essere sopraffatti da un prepotente si cercherà di difendersi in qualche modo, in caso di estrema necessità si cercherà un aiutino, ai margini della legge. Che legge, poi, ai tempi di Palamara... I banchieri, per ultimi: fermi, immobili. La gente di banca, quella superstite, era sempre convinta che il compito storico fosse quello di far sopravvivere l'Istituto, anche sacrificando i clienti e i correntisti.

Sono, tutti insieme, i casi della nostra sorella Grecia che ci sembrarono assurdi e che ricordiamo così, riscoprendoli dieci anni dopo. Qualcuno, da noi, potrà attendere tempi migliori, qualcuno saprà entrare in un ciclo di compravendite e riuscirà a barcamenarsi. Chi invece ne approfitterà, sapendo speculare, quello ne uscirà arricchito. Le persone senza legami familiari e senza risparmi perderanno di nuovo tutto, saranno affidate alla pubblica benevolenza, all'aiuto altrui, alla carità. Sarà fame per molti. Non sarà un momento favorevole per le amicizie, le relazioni affettive; molti del pubblico saranno travolti da un riflesso egoistico: "cosa ne ricavo, io"?

La pandemia sta causando una trasformazione incalcolabile all'assetto planetario cui eravamo abituati da secoli. Quanto grande e profonda sarà è difficile stabilire in anticipo. Si può però immaginare che il ritorno ai giochi di prima, all'egoismo connaturato, alle scelte pratiche che tendono sempre all'interesse *particolare*, come si diceva in Toscana mezzo secolo fa, sarebbe inteso come una trionfale vittoria della civiltà e della nazione tutta. Meglio non provare a mettere in dubbio tale successo. Thomas Hobbes scuoterà la testa: "*homo homini lupus*, ve l'avevo pur detto".

Finito il lockdown si ricomincia a discutere; torna in primo piano la politica. Alcuni avrebbero bisogno di un partito che non c'è più, sempre che ci sia stato negli anni che furono. Serve un partito che agisca in direzione dell'uguaglianza dei cittadini e della libertà possibile per tutti. Due condizioni che per secoli sono apparse difficilmente conciliabili, ma per secoli uomini e donne ci hanno provato, senza stancarsi mai. Se un partito così è *impossibile*, o forse è meglio dire *difficile* a breve termine, diamoci almeno un sindacato, capace di rappresentare, iscritti e non iscritti, lavoratori e senza lavoro, operai e lumpenproletari, nazionali e

non: tutti e tutte. In un'acqua ferma nuotavano in gennaio solo le *sardine*: non partito, non sindacato, esprimono bene l'esigenza di libertà e uguaglianza. Nella loro prima uscita quando la pandemia ha sbloccato un po' il paese hanno proposto ancora lo *ius soli*, la scelta politica di libertà e di uguaglianza che potrebbe cambiare la nostra storia, in modo onorevole e saggio.

Finito il lockdown ripartono gli sgomberi. La Città è ripresa dalla sua ansia di sorveglianza e divieti. C'è un caso minore ben conosciuto nella capitale: è il Baobab, sgomberato 25 volte. All'inizio ha sede in via Cupa, strettissima, di fronte al Verano, il cimitero. Un centro sociale dove convergono i senza casa, i senza cibo, i senza letto, i senza niente, per lo più venuti da fuori, in transito, come dicono sempre, parlando delle loro storie. Il portavoce più conosciuto di chi li aiuta si chiama Andrea Costa. "Siamo Transitanti, assicurano, non vogliamo fermarci qui". Al Baobab trovano qualcosa; pochissimo, ma ben di più di quanto sappia offrire la Capitale. Sgomberati dal Baobab di Via Cupa sono in strada, dalle parti della modernissima stazione Tiburtina, il vanto della incombente alta velocità romana.

Secondo l'uso della città, la stazione non è una cosa soltanto; è anche il terminal dei pullman per ogni dove; e mantiene il ruolo antico, snodo e punto d'appoggio, per i treni di basso profilo che portano a casa o al lavoro migliaia di pendolari. C'è anche un intreccio di cavalcavia intorno alla mega-stazione che ogni tanto collasano. Alta velocità, treni di pendolari, pullman per ogni dove, stazione nuova ed elegante (dedicata a Camillo Benso conte di Cavour), quartiere un po' fuori mano, una via consolare – la nobilissima Tiburtina Valeria – che verso sera è predisposta al gioco, vicino al Baobab: sembra un obiettivo inventato da un sociologo della modernità, studioso della città incontrollabile e aperta a ogni *qualunquità*. I *transitanti* sono cento-duecento persone in continuo movimento, a partire dal Piazzale Spadolini (tra Piazzale Spadolini, il Conte di Cavour e la consolare Tiburtina Valeria, questa città è un bel guazzabuglio di storie). "Dimenticati durante il lockdown, ora di nuovo scomodi e indecorosi. È sempre tempo di invisibilità": Baobab Experience commenta così sul suo profilo Twitter lo sgombero in atto da parte di polizia di stato e polizia locale di Roma Capitale.

Ma lasciamoli parlare di sgomberi e di altro:

(1) *"È un corto circuito perfetto: l'Amministrazione che nega agli aventi diritto ogni possibilità concreta di accedere alle misure di accoglienza ordinaria o emergenziale è la stessa che promuove gli sgomberi"*.

(2) *"Rifugiati e titolari di protezione internazionale, esseri umani che DEVONO*

*essere protetti ed accolti dallo Stato, migranti transitanti che hanno trovato i confini interregionali bloccati per l'emergenza Covid sono rimasti in strada, esposti al contagio e senza un luogo dignitoso in cui vivere: unico supporto quello di volontari e cittadinanza responsabile, a colmare il vuoto delle amministrazioni competenti. I problemi non sono tutti di transitanti. Ci sono anche concittadini”.*

*(3) “A Piazzale Spadolini ci sono ragazzi in cassa integrazione, persone che hanno perso il lavoro a causa del coronavirus, esseri umani che nonostante la PROPRIA legalità sul territorio non hanno incontrato altrettanta legalità da parte di nostrani datori di lavoro e sono impiegati, quindi, al nero, per pochi soldi. Ci sono persone che non si sono più potute permettere l'affitto di una stanza. C'è una moltitudine infinita di situazioni individuali, che lo Stato, a tutti i suoi livelli, ha scelto consapevolmente di lasciare indietro”.*

Situazione disperata? Non proprio, non necessariamente. Ciascuno di noi conosce persone che credono nel bene comune e si danno da fare per raggiungerlo, perfino a Roma, al Piazzale Spadolini, a Torbella. Il bene comune è difficile: grandi economisti poco inclini all'ottimismo, come Garrett Hardin, hanno parlato di *tragedia dei beni comuni*. Erano altri tempi, più felici e più in buona salute dei nostri. Dobbiamo invece convincerci, parafrasando Margaret Thatcher, che anche per noi “non ci sono alternative”. Nessuno ci impedisce di sperare che in autunno ci sarà il vaccino e allora, tutti contenti, tireremo avanti come prima. Questa però è una speranza disperata. Dobbiamo immaginare un mondo diverso, con un Covid-19 latente, con il quale convivere a lungo. Per evitare la sopraffazione dei più forti, servono nuove regole, quelle della libertà e dell'uguaglianza. Come esse si debbano applicare alla vita politica e sociale di tutti i giorni, non lo sappiamo con precisione. Quelli di Torbella e quelli di Piazzale Spadolini ci aiuteranno a capire.

Quanto a noi, qualche sospetto lo abbiamo.

(28 giugno 2020)

\* *Guglielmo Ragazzino*, giornalista, è tra i fondatori del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

---

## Covid, migranti e la strategia dell'emergenza permanente

Grazia Naletto

*L'emergenza Covid non solo non ha modificato le politiche e le misure sull'immigrazione, ma ha portato a un'ulteriore intensificazione della strategia dell'emergenza permanente che da sempre le caratterizza, con il risultato di portare a nuove discriminazioni dei migranti e di inasprire le disuguaglianze.*

C'è un prima e c'è un dopo.

Le analisi degli effetti della pandemia da Covid-19 tendono a identificare nella diffusione di questo nuovo virus così letale uno spartiacque tra un "prima" e un "dopo" della storia umana. Il virus ha avuto sicuramente un impatto immediato anche sui milioni di persone che nel mondo si muovono per motivi economici, politici o climatici. Si tratta di persone che le norme internazionali tendono a distinguere nettamente le une dalle altre in migranti, profughi, richiedenti asilo e rifugiati, nonostante le storie migratorie rendano sempre più aleatoria la gerarchia di bisogni e di diritti collegata ai differenti status giuridici definiti dalle leggi dei Paesi "ricchi" di destinazione.

Chi parte per fuggire la fame o perché cerca condizioni di vita migliori, non gode delle stesse tutele di chi scappa da una persecuzione politica o da una guerra. Ma in quale punto di questa gerarchia debba porsi una donna nigeriana che fugge dalla Libia, dopo avervi vissuto per anni ed essere stata violentata in un centro di detenzione libico, è cosa molto meno scontata di quanto le leggi possano indurre a pensare.

La chiusura delle frontiere in tutti i continenti, a seguito della diffusione della pandemia, ha limitato (e continua a limitare) fortemente la circolazione delle persone. E tendono a rallentare anche le rotte migratorie e gli spostamenti delle persone straniere già emigrate in altri paesi, dunque titolari di un regolare documento di soggiorno. C'è però da chiedersi se rispetto alle migrazioni e alle politiche migratorie davvero la pandemia rappresenti una *cesura* oppure solo un ulteriore

avanzamento di una *strategia dell'emergenza permanente* che è stata seguita pressoché ininterrottamente in Italia e in Europa, almeno a partire dalla firma dell'accordo di Shengen, ed è in realtà applicata in quasi tutte le regioni del mondo che sono meta di immigrazione.

La straordinarietà della fase che stiamo attraversando è indubbia. E tuttavia, le modalità con le quali ha condizionato la mobilità umana, la vita delle persone immigrate e le politiche migratorie, più che essere improntate dal segno dell'eccezionalità, tracciano una linea di continuità con un lungo ciclo storico in cui l'immaginario, le retoriche e le politiche istituzionali hanno privilegiato la chiave dell'emergenza per interpretare, rappresentare e governare un fenomeno sociale che è invece strutturale. Al momento, per quanto riguarda sia l'Italia che l'Europa, nulla fa ipotizzare un dopo pandemia caratterizzato da un cambiamento radicale del modello culturale, politico e istituzionale di analisi e di governo delle migrazioni.

### **L'era Covid-19**

Dal punto di vista della circolazione delle persone, non è necessario ricorrere ai dati ufficiali per registrare una diminuzione degli arrivi di migranti in Europa nei mesi di febbraio, marzo e aprile 2020 rispetto agli anni precedenti. Eppure, dovremmo ricordare che l'Europa ha chiuso (di nuovo) ermeticamente le sue porte ben prima dell'era Covid-19. Anche solo considerando gli ultimi cinque anni, se si fa eccezione per il 2015, l'anno della cosiddetta crisi umanitaria collegata alla Rotta dei Balcani, in cui sono giunte in Europa più di un milione di persone, la chiusura delle frontiere europee è stata netta e crescente. Già nel 2016 i migranti arrivati sono stati 373.652, si sono dimezzati nel 2017, raggiungendo appena 141mila nel 2018 e 123mila persone nel 2019. Al 30 giugno 2020 i nuovi arrivi via mare e via terra risultano in tutto 27.965 (fonte: Unhcr [qui](#)).

Guardando all'Italia, grazie alle iniziative intraprese dai Governi Gentiloni e Conte 1, gli arrivi dei migranti giunti via mare sono talmente diminuiti a partire dalla seconda metà del 2017 che l'era Covid-19 ha registrato addirittura un aumento rispetto allo stesso periodo dei due anni precedenti: al 30 giugno 2020 risultano giunte via mare in Italia 6.812 persone.

E tuttavia, nonostante il Governo attuale sia più "responsabile" del precedente sul piano delle retoriche, gran parte delle persone soccorse in mare prima di riuscire a ottenere l'assicurazione di una destinazione sicura (un porto sicuro

oppure la nave quarantena Moby Zazà, appositamente allestita nella fase di emergenza sanitaria) hanno dovuto attendere giorni. Sta succedendo ancora in queste ore ai 180 migranti messi in salvo dalla Ocean Viking di Sos Mediterranée, al centro dell'ennesima gara di declinazione di responsabilità tra il governo maltese e quello italiano. Il 7 aprile 2020, con il Decreto Interministeriale n. 150, il Governo ha peraltro disposto la chiusura dei porti italiani alle navi battenti bandiera straniera che abbiano soccorso persone in mare al di fuori delle acque Sar.

La continuità della strategia emergenziale applicata al governo delle migrazioni compare con particolare evidenza con riferimento alle persone già presenti sul territorio europeo. Ad eccezione del governo portoghese, che ha deciso a fine marzo di rilasciare un permesso di soggiorno temporaneo a coloro che ne avevano fatto richiesta per consentirne il libero accesso ai servizi pubblici – compresi quelli sanitari –, e del governo spagnolo che ha chiuso, su pressione della società civile, i centri di detenzione, i governi europei non sembrano aver cambiato di molto il loro approccio.

In Italia, ad esempio, i Centri di detenzione hanno continuato a funzionare nonostante la chiusura delle frontiere rendesse impossibile dare effettività ai decreti di espulsione.<sup>41</sup> Gli uffici immigrazione delle Questure e dei Comuni, come molti altri uffici pubblici, sono stati chiusi. Ma a differenza di altri paesi europei, l'Italia non è stata in grado di garantire a tutti almeno i servizi urgenti per via telematica. Ad esempio, a Roma diverse associazioni hanno segnalato di non avere ottenuto risposta all'invio di domande di richiesta di protezione internazionale.

Così come è successo per il complesso delle politiche sociali, ultima ruota del carro anche in questa fase così difficile proprio sul piano sociale e sanitario, sono mancate soprattutto nella primissima fase di lockdown linee guida e protocolli di intesa rivolti agli enti gestori dei progetti di accoglienza gestiti dalle Prefetture (CAS) e dai Comuni (Ex-Siproimi) nonostante che sin dai primi giorni successivi al 9 marzo, le organizzazioni antirazziste e umanitarie avessero evidenziato la necessità di predisporre protocolli specifici di gestione dell'emergenza.<sup>42</sup>

41 Come ha dichiarato il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ancora il 28 maggio, “continua a essere dubbiosa la complessiva legittimità di una privazione della libertà finalizzata a un obiettivo che non può essere realizzato, quantomeno in tempi brevi”. Si veda: “Il Garante nazionale nei giorni dell'emergenza Covid-19”, 29 maggio 2020, disponibile [qui](#).

42 Si veda, ad esempio, il documento sottoscritto da più di 100 associazioni che è stato inviato il 22 marzo 2020 al Governo, disponibile [qui](#).



Se tutto sommato i casi di contagio interni al sistema di accoglienza e tra i senza fissa dimora sono stati molto limitati, lo si deve per lo più ai soggetti della società civile che si sono fatti carico della gestione dell'emergenza sanitaria con personale e risorse propri e grazie alle catene della solidarietà che sono nate, in molti casi in modo informale, in tutto il paese.<sup>43</sup> L'acquisto dei dispositivi di sicurezza (mascherine, guanti, eccetera) è stato messo a loro carico, così come la cura di materiali informativi in più lingue; l'approntamento di strutture dedicate, da utilizzare per ospitare le persone messe in quarantena, è giunto solo dopo che si sono presentati i primi casi di contagio. Anche i Comuni hanno stentato ad attrezzarsi per mettere in sicurezza le persone più vulnerabili: il problema che si è posto subito è quello delle migliaia di persone senza fissa dimora presenti nelle nostre città. Anche in questo caso, l'informazione e la messa in sicurezza delle persone, così come l'erogazione di alcuni servizi essenziali (la mensa, gli ostelli, la distribuzione di presidi sanitari) è stata delegata alle organizzazioni di volontariato, solo in un secondo momento coordinate con la protezione civile<sup>44</sup>.

Ancora. Le persone straniere, prive di documenti, colpite dal virus hanno avuto difficoltà ad accedere alle cure. La legge riconosce loro, infatti, il diritto alle cure urgenti, ma non quello a iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale. Prive del medico di famiglia (cui le norme di sicurezza sanitaria indicavano di rivolgersi in caso di sintomi sospetti), molte di loro si sono rivolte ai medici solo in caso di sintomi gravi.<sup>45</sup> La disparità di trattamento ha caratterizzato persino i bandi pubblicati da alcune amministrazioni regionali per reclutare personale medico e infermieristico e l'erogazione dei contributi straordinari predisposti a supporto delle famiglie messe in difficoltà dallo stato di emergenza sanitaria.

Analogue forme di discriminazione sono state introdotte, da parte di molti

43 Non ci sono dati ufficiali dettagliati e aggiornati sull'impatto del virus sulla popolazione straniera. L'unico dato di livello ufficiale è stato diffuso il 22 aprile 2020 dall'Istituto Superiore di Sanità, che ha stimato un 5,1% di cittadini stranieri contagiati dal virus.

44 Si veda ad esempio *qui* il documento inviato da una rete di associazioni romane alla Sindaca Raggi per sollecitare la predisposizione di un piano di interventi rivolti a mettere in sicurezza sanitaria i cittadini senza fissa dimora.

45 Come ha osservato Giovanni Rezza dell'Iss: "Il rischio di essere notificato come caso, per gli stranieri, tende a essere più basso rispetto agli italiani, ma se vediamo invece il rischio di ospedalizzazione rispetto a un italiano vediamo che negli stranieri è 1,4 volte più elevato rispetto agli italiani. Anche rispetto all'accesso alla terapia intensiva il dato è più alto negli stranieri. Vuol dire che uno straniero che ha una malattia meno grave ha una più bassa possibilità di essere notificato. Invece c'è un maggior ricorso all'ospedalizzazione". Cfr. Rezza: "Molte fake news su stranieri e Covid", *Adnkronos*, 8 maggio 2020.

Comuni, in occasione della pubblicazione dei bandi per accedere ai cosiddetti “buoni spesa” (voucher utili per l’acquisto di beni essenziali tra cui quelli alimentari)<sup>46</sup>. I Comuni hanno infatti potuto definire autonomamente i criteri di accesso al beneficio; in alcuni casi, hanno escluso tutti i cittadini stranieri, in altri gli stranieri senza titolo di soggiorno, in altri, ancora, hanno richiesto il possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo oppure la residenza anagrafica, escludendo in quest’ultimo caso anche i cittadini italiani senza fissa dimora. Un monitoraggio dei soci Asgi su tutto il territorio nazionale ha permesso di identificare decine di bandi discriminatori.<sup>47</sup>

Anche l’apertura della piattaforma dedicata alla Carta famiglia,<sup>48</sup> un’altra misura di supporto per le famiglie in difficoltà, ha mantenuto requisiti di accesso discriminatori (possesso della cittadinanza italiana o di un paese comunitario), escludendo tutte le famiglie straniere non comunitarie.

L’art. 103 del Decreto Rilancio, pubblicato il 19 maggio 2020, ha infine varato il lungamente discusso provvedimento di regolarizzazione dei lavoratori stranieri che operano in agricoltura, nel settore del lavoro domestico e familiare. Un ennesimo provvedimento selettivo i cui limiti sono ben noti: anziché ispirarsi all’esigenza di garantire il diritto universale alla salute e alla sicurezza sanitaria per tutti, si è guardato soprattutto alle braccia considerate indispensabili per svolgere alcune attività economiche (agricoltura e pesca) e assistenziali (lavoro di cura). Il risultato è che sono appena 80mila le domande presentate al 4 luglio 2020.

### **Post-Covid 19: il dopo sarà davvero diverso dal prima?**

Il modello che sembra ispirare le vaghe intenzioni di riforma delle cosiddette leggi Salvini resta pressoché lo stesso, securitario ed emergenziale: non cessa di guardare al cittadino straniero con diffidenza e sospetto, considerandolo innanzitutto come un *ingombro*, un *problema* che occorre tenere lontano a suon di accordi

46 Si veda l’Ordinanza del capo Dipartimento della protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, disponibile [qui](#). Per un approfondimento si veda [qui](#).

47 Si veda: Asgi, Newsletter del Servizio Supporto Giuridico contro le discriminazioni 3/2020, “La vicenda dei Buoni spesa”.

48 Istituita nel 2015, la carta permette di accedere a sconti e riduzioni tariffarie su beni e servizi offerti dalle attività commerciali aderenti, sia nei negozi che online. In origine, era riservata alle famiglie italiane e straniere con almeno 3 figli conviventi e minori di 26 anni. Con la Legge di Bilancio 2019, l’accesso è stato limitato alle famiglie italiane e comunitarie. A seguito dell’emergenza Covid, è stata resa accessibile a tutte le famiglie italiane e comunitarie con un figlio, ma è stata mantenuta l’esclusione per le famiglie di cittadini non comunitari.

di cooperazione con partner impresentabili (come la Turchia) e instabili (come la Libia).

Eppure, le proposte elaborate dalle organizzazioni della società civile e dai movimenti sono molte, a partire dai manifesti elaborati da Asgi, anche tecnicamente inappuntabili, dal manifesto della campagna *Io accolgo*, sino alla proposta di legge presentata dalla campagna *Ero straniero*. Per non parlare della riforma della legge sulla cittadinanza già approvata alla Camera il 3 ottobre 2015, *colpevolmente affossata* nel 2017 al Senato, a un passo dall'obiettivo.

Come anche il documento in dieci punti “**In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo**” proposto da Sbilanciamoci! ricorda, sarebbe auspicabile avviare un lavoro di riforma che procedesse in parallelo, distinguendo le priorità urgenti da obiettivi di medio e lungo periodo.

Innanzitutto, nella discussione in aula del Decreto Rilancio è auspicabile che sia migliorato l'art. 103 in materia di emersione del lavoro per rendere possibile a tutti i cittadini stranieri (e non solo a braccianti, collaboratrici domestiche e familiari) di regolarizzare il proprio rapporto di lavoro e di acquisire un titolo di soggiorno. È inoltre urgente abrogare le leggi Salvini, che con la cancellazione della protezione umanitaria hanno contribuito, tra le altre cose, a ingrossare le fila delle persone senza documenti. Resta ancora una priorità nella fase post-Covid definire linee guida e protocolli uniformi sul territorio nazionale per ripristinare il corretto inserimento delle persone aventi diritto nel sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, garantire la sicurezza sanitaria e riavviare i servizi e gli interventi di inclusione sociale e lavorativa, in gran parte sospesi nel corso della pandemia.

Ma un'inversione reale della rotta sin qui seguita richiederebbe una riforma ben più ampia che dovrebbe intervenire in primo luogo sui seguenti fronti: l'abbandono del proibizionismo pressoché assoluto delle migrazioni cosiddette economiche; l'introduzione di un meccanismo di regolarizzazione permanente; lo sviluppo di un vero e proprio piano di interventi di inclusione e di cittadinanza, che tra le altre cose preveda finalmente la riforma della legge n. 91/92; la riforma del sistema di accoglienza *binario* ereditato dai governi precedenti con la creazione di un sistema unico, pubblico di accoglienza diffusa, gestito dai Comuni.

Sarebbe fondamentale che tutto ciò avvenisse nel contesto di un più incisivo intervento pubblico volto a ridurre le diseguaglianze economiche e sociali e ad alleviare la situazione di disagio delle fasce di popolazione più fragili, anche al

fine di evitare che gli effetti dell'emergenza Covid-19 diano nuova linfa alle forme di nazionalismo e di populismo più retrive e nuova forza agli imprenditori politici della xenofobia e del razzismo.

(6 luglio 2020)

\* *Grazia Naletto, esperta di migrazioni, welfare e finanza pubblica, coordina le attività di ricerca e animazione di Lunaria sulla lotta al razzismo e alle discriminazioni.*

## Politiche per la casa, luogo di lockdown

Veronica Pujia

*La crisi abitativa: fenomeno mondiale, in Italia problema negato e mai affrontato, con 140mila sfratti pendenti nel 2018, ora rimbalza nella sua gravità con l'emergenza Covid-19. Una proposta a partire dal raffronto con quanto già realizzato nel dopoguerra.*

«Conosciamo noi stessi solo fin dove/  
siamo stati messi alla prova.»

*Maria Wisława Anna Szymborska*

“Io resto a casa, andrò tutto bene”, è lo slogan che più è rimbalzato in questi mesi di *lockdown* su ogni mezzo di comunicazione fino a raggiungere persino le finestre delle nostre città. La casa è entrata così di prepotenza nel discorso pubblico: nido protettivo in cui rinchiudersi e stare bene. Ma è davvero così? Quante sono in Italia le persone senza casa o costrette a vivere in condizioni inadeguate? Quanti, in questi giorni, si stanno chiedendo “riuscirò a pagare l'affitto o la rata del mutuo?”.

La crisi abitativa è fenomeno mondiale, in Italia problema negato e mai affrontato. Qual è lo stato della questione abitativa del nostro Paese e come la crisi in corso aggraverà questo problema? Quali politiche può avviare l'istituzione pubblica per garantire ai cittadini una casa dove vivere bene? È urgente aprire un confronto su questi temi per costruire insieme nuove risposte a un diritto fondamentale. Una proposta potrebbe essere elaborata a partire dal raffronto con quanto già realizzato nel dopoguerra, momento storico completamente differente, ma con cui il presente condivide la necessità di una nuova ricostruzione economica, sociale, di convivenza del paese.

### **Il Piano Ina-Casa: un'altra politica per il diritto alla casa è stata possibile**

Nel tempo di un ampio dibattito culturale e politico, quando le condizioni abitative delle classi popolari erano indagate e raccontate – nella memoria collet-

tiva è ancora presente la scena dello sbarco di *Rocco e i suoi fratelli* (1960) alla stazione centrale di Milano – tra il 1949 e il 1963, viene realizzato in Italia il più importante intervento pubblico in materia di diritto alla casa, il piano Ina-Casa. L'iniziativa fu promossa da Amilcare Fanfani, all'epoca ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, con il triplice obiettivo di incrementare i livelli occupazionali del paese, costruire case per operai e impiegati, intervenire sulla progettazione e sullo sviluppo della nuova città post-bellica. Grazie a una struttura di gestione complessa e centralizzata ma agile, basata sul coinvolgimento di professionisti illustri e competenti, e sostenuta da un consistente finanziamento pubblico, in meno di 15 anni vennero realizzati oltre 350mila alloggi, organizzati in quartieri pubblici ben pianificati e vivibili, che migliorarono le condizioni abitative delle tante famiglie che si spostavano nelle grandi città per lavorare.

L'intervento pubblico non superò però mai il 25% delle costruzioni realizzate e contraddittorio fu il reperimento delle aree di edificazione: l'aumento dell'incidenza del costo delle aree sull'investimento complessivo delle case determinò la scelta, anche nell'ambito del Piano, di costruire in molti casi in zone periferiche, lontane dalla città, nel più generale contesto di incontrollato sviluppo urbano. La libertà lasciata all'iniziativa privata, giustificata dall'ideologia del diritto alla casa in proprietà sostenuta dalla Democrazia Cristiana, il mancato impiego di strumenti di controllo e gestione dei territori agevolò processi di speculazione edilizia e di abusivismo con un conseguente drammatico stravolgimento del paesaggio rurale e urbano. L'impostazione data nel dopoguerra allo sviluppo economico e sociale dell'Italia favorì così l'arricchimento e la crescita della rendita immobiliare, che lungo tutto il '900 fino ad oggi, grazie anche alla vischiosa alleanza con il capitale finanziario, ha potuto incrementare e consolidare il proprio potere.

### **Il dispiegamento ideologico dei dati: l'Italia è un paese di proprietari, dove tutto va bene. Ma per chi?**

Se nel dopoguerra l'intervento delle istituzioni pubbliche nasceva in connessione con un dibattito culturale e politico ricco, attraversato da forti scontri e alleanze di interessi, la situazione attuale è all'opposto. Il dibattito è azzerato, la realtà poco indagata e conosciuta, il racconto è astratto, sovradeterminato da interessi di parte, articolato in modo da marginalizzare discorsi differenti. È facile riscontrare come i mezzi di informazione tendano ad approcciare il problema abitativo esclusivamente con articoli e notizie sull'andamento dei mercati immo-

biliari, forti del pregiudizio secondo cui l'Italia è un paese di proprietari e intrisi dell'ideologia per cui la casa è un investimento sicuro.

Il tema è prevalentemente affrontato a partire dai comunicati stampa di prestigiosi istituti di ricerca, quali Nomisma o Scenari Immobiliari, i quali ogni anno promuovono analisi e ricerche molto costose, rivolte agli investitori immobiliari, portatori di interessi e posizioni evidentemente di parte. Deboli sono invece le analisi sul tema divulgate dai centri studi delle istituzioni pubbliche: i dati sono spesso parziali e gli obiettivi non chiari, segno di quanto le strutture dello Stato abbiano una conoscenza superficiale e carente della realtà. In primo luogo i dati del *Rapporto sugli immobili in Italia*, curato da MEF e Agenzia delle Entrate, riguardano solamente quanto è dichiarato al fisco dalle persone fisiche. Gli estensori del rapporto non sono stati in grado di recuperare le informazioni relative all'utilizzo di 4,5 milioni di immobili presenti nelle dichiarazioni dei redditi di Società, enti, associazioni. Imprecisa è anche la conoscenza della consistenza del patrimonio immobiliare presente su tutto il territorio, assente la descrizione della sua qualità. L'unica certezza è che l'Italia contiene più immobili che persone.

Secondo i dati dell'ultimo censimento Istat, relativo al 2011, risulterebbero oltre 7 milioni di abitazioni non occupate, sparse su tutto il territorio italiano. Nel 2018 le famiglie che risiedono in una casa di proprietà sono 19 milioni, ossia il 70% del numero totale. Paga un mutuo il 19,2% delle famiglie in proprietà, dato in costante crescita (nel 2008 la percentuale rilevata era pari al 13%). L'indagine è però relativa solamente ai nuclei residenti. Rimangono escluse le centinaia di migliaia di immigrati che vivono e lavorano stabilmente in Italia ma senza un permesso di soggiorno e tutte le persone che non riescono più a soddisfare i criteri imposti dal 2014 dalla Legge 80 per ottenere la residenza. La norma ha infatti subordinato l'iscrizione anagrafica alla dimostrazione del titolo di godimento dell'abitazione in cui si dichiara di vivere, escludendo da diritti fondamentali tantissime persone, senza casa, sfrattati, inquilini in nero, occupanti abusivi.

Il dato non tiene conto inoltre della condizione dei figli che, pur avendo costituito un proprio nucleo, continuano a vivere nella casa dei genitori, a causa di redditi troppo bassi. Poco approfonditi risultano anche i dati relativi al valore della ricchezza patrimoniale posseduta dagli italiani. Il dato è costruito sui valori medi delle abitazioni stabiliti dal mercato immobiliare ed è spesso utilizzato per rappresentare lo stato di benessere della popolazione: non vengono però proposti dati e riflessioni rispetto alla concentrazione delle proprietà, all'utilizzo e alla

diffusione sul territorio del patrimonio, né è mai problematizzata la ricaduta reale di questi calcoli sulla vita delle famiglie.

Secondo il Rapporto curato da Osservatorio mercato immobiliare, Agenzia delle Entrate in collaborazione con l'Associazione delle banche italiane, il mercato delle compravendite immobiliari è in costante crescita in termini di volume e fatturato complessivo (quest'ultimo dato è però presentato come una stima di massima), in particolare nel nord Italia e nelle grandi città, dove vengono vendute e acquistate le abitazioni con i valori maggiori. La metà delle compravendite di abitazioni tra persone fisiche è stata sostenuta da mutui ipotecari, fenomeno presentato come positivo e in espansione. I diversi rapporti, su cui a cascata si costruiscono le analisi degli esperti fino alla divulgazione proposta dai mezzi di informazione, poco però ci dicono su come questa espansione avvenga e a quali costi sociali.

Nel 2018 risulterebbero 140 mila le esecuzioni di abitazioni pendenti, secondo le cifre diffuse dalle società che si occupano proprio di questa specifica tipologia di compravendita: migliaia di famiglie che si ritrovano senza una casa dove vivere e contemporaneamente ancora debtrici nei confronti della banca della differenza tra mutuo residuo e quanto l'ente creditore ha recuperato dalla vendita all'asta. Un segmento del mercato molto articolato e agguerrito, visto che in pochi anni le istituzioni pubbliche sono intervenute direttamente per velocizzare i tempi di liberazione degli immobili e agevolare le vendite, sostituendo l'imposta di registro del 9% con una tassa fissa di 200 euro per le imprese che rivendono l'immobile entro 5 anni. Mancano inoltre dati e riflessioni sulle risorse pubbliche dirette investite per il sostegno all'acquisto, come per esempio il Fondo di garanzia Prima casa, gestito da Consap, con condizioni molto favorevoli per gli istituti bancari.

### **L'istituzione pubblica al servizio del mercato: il diritto alla casa negato causa o conseguenza della povertà?**

La presentazione di un mercato autosufficiente, indebolito dalla crisi del 2007, ma in costante ripresa ed espansione, va però a infrangersi contro le stime della diffusione della povertà e delle disuguaglianze nel nostro paese. In Italia il 20% delle famiglie è a rischio povertà e tra queste quasi 2 milioni non riescono a soddisfare bisogni essenziali. L'impoverimento, anche quello più grave, è diffuso tra la popolazione occupata e in crescita nei territori più ricchi. L'Istat rileva come la metà delle famiglie in povertà assoluta viva in affitto e come il costo medio del



canone di locazione arrivi a pesare sul bilancio familiare per oltre il 35%. Dal 1998, a seguito dell'abolizione dell'equo canone, gli affitti sono sempre più alti, soprattutto nelle grandi città.

Nella bellissima inchiesta, *Sfrattati*, premio Pulitzer 2017, Matthew Desmond, professore di sociologia dell'Università di Princeton, mostra come la precarietà abitativa e lo sfratto non siano conseguenze della povertà ma ne siano la causa principale. Se l'istituzione pubblica intervenisse per garantire un'abitazione dignitosa a un costo proporzionato, il problema della povertà si ridurrebbe drasticamente, garantendo alle persone un punto fermo da cui poter riprogettare la propria vita: in questo modo le persone non sarebbero costrette ad accettare soluzioni abitative malsane, precarie e inadeguate; non sarebbero costrette ad accettare lavori equiparabili allo sfruttamento o a inserirsi nei piani di assistenza sociale, né sarebbero obbligate, pur di onorare l'affitto, a ridurre qualunque altra spesa, dall'alimentazione, alla salute, all'istruzione.

Chi ha condizioni lavorative precarie non ha inoltre la possibilità di accedere agli alloggi disponibili sul mercato con prezzi più contenuti e in buone condizioni manutentive, per i quali i proprietari richiedono garanzie simili a quelle imposte dagli istituti di credito. I poveri sono così i primi sostenitori della rendita immobiliare in quanto, non solo pagano affitti gonfiati dal rapporto di forza a loro sfavore, ma danno valore a immobili in pessime condizioni manutentive e in zone periferiche, che altrimenti rimarrebbero vuoti, senza alcuna utilità.

In Italia nel 2018 sono state avviate 56 mila nuove procedure di sfratto, quasi tutte per morosità, e oltre 30 mila famiglie sono state messe fuori dalla propria casa con l'intervento della forza pubblica. A queste si aggiungono le famiglie che hanno lasciato volontariamente la propria casa, trovandone in affitto un'altra a un prezzo inferiore (più in periferia, con una metratura inferiore, in condizioni manutentive peggiori) o, nella maggioranza dei casi, andando in subaffitto o in situazioni di nero. A questi drammatici numeri, si aggiungono 50 mila persone che vivono nei dormitori pubblici o per strada.

L'istituzione pubblica ha non solo ignorato ma causato precarietà abitativa, povertà, immobilismo sociale, senza preoccuparsi dei conseguenti costi sociali, promuovendo politiche finalizzate al sostegno del mercato, abbracciando l'ideologia secondo cui ampliando la ricchezza a cascata ne avrebbero beneficiato tutti, anche le classi più deboli. Ha inoltre contrastato il confronto con le organizzazioni sindacali degli inquilini, i comitati degli abitanti, i movimenti per la casa, che dal

basso svolgono una fondamentale azione di tutela, solidarietà, ed elaborazione di proposte. Solo il 2% del patrimonio residenziale italiano è costituito da edilizia pubblica; in gran parte venduto, oggi non se ne costruisce più. I caseggiati rimasti sono in condizioni manutentive spesso disastrose, con percentuali di sfritto altissime, quartieri diventati in troppi casi ghetti, mentre le richieste di assegnazione di un alloggio pubblico continuano ad essere oltre 650 mila.

Agli inizi degli anni Duemila la mancanza di una linea di finanziamento diretta per le politiche abitative (nel 1998 è stata abolita la trattenuta ex Gescal, in carico a lavoratori dipendenti e aziende) e le scelte di contenimento della spesa pubblica hanno giustificato la necessità di coinvolgere anche soggetti finanziari. Nel 2009 viene istituito il Fondo Investimenti per l'Abitare, gestito da Cassa e Depositi Prestiti Investimenti: un fondo immobiliare di oltre 2miliardi costituito da risorse pubbliche e, in minor parte, private con il compito di costruire nei vari territori, attraverso l'attivazione di fondi locali, 20mila alloggi di edilizia sociale (a canone sociale, concordato, in patto a futura vendita), garantendo una redditività, contenuta ma certa, ai contraenti.

L'incapacità dell'istituzione pubblica nel mantenere la regia dell'intervento è stata così palese che dopo dieci anni non esiste una ricerca dei risultati raggiunti che renda conto di costi, criteri e raggiungimento degli obiettivi. Gli ultimi dati forniti dal ministero risalgono al 2015 e parlano di 8 mila alloggi in programma, di cui circa 3mila assegnati. Le uniche scarse informazioni arrivano dagli stessi soggetti attuatori, ben divulgate e sostenute da convegni e studi specifici, realizzati in collaborazione con ambiti di ricerca accademica e privata in un dispositivo in cui la sovrapposizione dei due mondi, dell'*Housing Sociale* e della ricerca, rende difficile discernere ruoli, interessi, posizionamenti.

### **Il marketing della città come strategia per dissimulare e distogliere l'attenzione da disuguaglianze e conflitti: l'esempio del Modello Milano**

L'*Housing Sociale* ha assunto una importanza retorica e comunicativa importante a tal punto da essere stato promosso nell'ultima variante del Piano di Governo del Territorio della città di Milano a politica cardine nel dare una casa a chi non può accedere al mercato privato, in sostituzione dell'edilizia a canone sociale, non solo marginalizzata e azzerata, ma oggetto di ulteriori piani di valorizzazione. Una scelta politica raccontata come capace di riequilibrare il sostegno fornito ai progetti di sviluppo immobiliare più esclusivi, ma che andrà ad aggra-

vare i meccanismi di espulsione dei lavoratori fino al ceto medio e che renderà ancora più aspra e drammatica l'emergenza abitativa degli strati sociali più deboli e precari, alla base di molte attività produttive della città, quali la ristorazione, la logistica, il turismo, la cura. Per mantenere la redditività degli interventi l'*Housing Sociale* propone affitti di poco inferiori a quanto offerto dal mercato libero, pertanto non in linea con le reali capacità economiche di tanti milanesi.

L'obiettivo del *Modello Milano* non sembra quindi essere quello di costruire una città in cui possano continuare a vivere anche coloro che partecipano in basso alla produzione della ricchezza della città, ma piuttosto solamente quello di dare un'immagine di *inclusività* all'esterno. Danilo Montaldi, in *Milano, Corea*, raccontava come alla fine degli anni Cinquanta 4 mila persone consumassero i loro pasti alle mense pubbliche. L'inchiesta, condotta insieme con Franco Alasia e incoraggiata da Danilo Dolce, indagava le drammatiche condizioni abitative e di vita degli immigrati nel milanese, in piena espansione industriale, attraverso la raccolta di biografie di uomini e donne di diverse età e provenienze. Oggi, in piena emergenza sanitaria, il Comune di Milano dichiara di "servire 10 mila cittadini con pacchi alimentari costruiti in base alle esigenze della famiglia", adulti e bambini, cioè, che non hanno nulla da mangiare. Contemporaneamente 35 mila persone, in meno di due settimane, hanno fatto richiesta on line dei buoni spesa finanziati dal governo. Numeri incredibili, sufficienti a mostrare su quanta povertà e disuguaglianza sia fondata la città più ricca d'Italia, ma riassorbiti nel discorso pubblico solo come esempio positivo della solidarietà ambrosiana.

### **La pandemia Covid-19 e l'accelerazione della crisi: il problema della questione abitativa non si potrà più mascherare. Rimettere al centro l'edilizia pubblica**

Si può rintracciare il medesimo meccanismo anche nella distanza tra il profluvio di commenti, analisi, dissertazioni dello slogan "io resto a casa" e come il problema abitativo sia stato affrontato dal Governo. L'unico provvedimento veramente rilevante introdotto nei decreti approvati è stato il blocco di sfratti ed esecuzioni immobiliari fino a settembre e la sospensione delle rate dei mutui. Solo a seguito delle pressioni dei Sindacati Inquilini sono state sbloccate risorse per il fondo sostegno affitto e ne sono state promesse aggiuntive.

Misure necessarie per tamponare i primi mesi di *lockdown*, ma insufficienti se non verranno poste nuove regole al meccanismo degli sfratti e se non verrà avviata

una politica abitativa di rottura rispetto al passato. Lo *shock* causato dalla crisi sull'economia reale inizia ora a dispiegare la sua potenza. Le previsioni diffuse dall'OIL sulla diminuzione dei posti di lavoro nel mondo sono terrorizzanti, così come la reattività dei capitali industriali, finanziari e immobiliari nel premere sulle istituzioni affinché le inevitabili perdite non riguardino i loro bilanci. L'allentamento del Patto di Stabilità e l'inevitabile compito che lo Stato deve avere nell'avvio e nella gestione della ripartenza, nel contesto dello scenario europeo in definizione, investono la politica di un ruolo cruciale: decidere quale ricostruzione. Se riconfermare il modello attuale o intraprendere una nuova strada per *un'Italia, giusta, in salute e sostenibile*, come sostenuto dall'appello di Sbilanciamoci!.

Le politiche abitative riguardano come viviamo e vorremmo vivere, secondo quali forme di convivenza e comunità, in relazione all'ambiente, alla tutela del paesaggio, al rapporto tra grandi città e resto del paese. Dovremmo insieme, sindacati inquilini, comitati di abitanti, gruppi che ogni giorno nei differenti territori resistono contro esclusione, sfratti e promuovono dal basso forme di tutela e di mutuo aiuto, riuscire a superare i nostri contesti e confini identitari per riportare le condizioni di vita reali delle persone al centro del dibattito politico di questo paese. È necessaria prima di tutto una presa di coscienza collettiva di quanto il diritto a una casa a un costo accessibile sia oggi negato a causa di scelte politiche che favoriscono solo il mercato e di quanto sia menzognero il racconto *che tanto gli italiani una casa ce l'hanno*.

Oggi, settant'anni dopo, è perciò ancora attuale la proposta di un nuovo Piano Casa, a regia pubblica, che abbandoni le logiche estemporanee dei bandi fin qui mal utilizzati, ma si basi su un modello che riavvicini politiche urbane e abitative, in un ricontrattato rapporto tra Stato, Regioni, enti locali. La realizzazione di alloggi di alta qualità costruttiva ed energetica, a ridotto impatto ambientale, permetterebbe di 1) creare nuovi posti di lavoro, anche altamente specializzati; 2) dare una casa a un costo accessibile a tante famiglie, a partire da quelle più povere, liberando così parte delle risorse oggi bloccate in affitti e mutui sproporzionati; 3) creare quartieri vivibili e sostenibili. Permetterebbe inoltre di ridare finalità sociali alle aree dismesse delle città, sottraendole in questo modo a logiche di solo profitto e speculazione.

La pandemia ha svelato l'aleatorietà di uno sviluppo urbano incentrato su investimenti immobiliari destinati a turismo, lusso ed eventi: le grandi città saranno quindi costrette a riadattare in qualche modo questo modello. Quanto la costru-

zione di edilizia pubblica possa contribuire a innescare processi economici, sociali e urbani virtuosi è una lezione che ci arriva dalle esperienze del passato, ma che può riguardare ancora il futuro. Oggi negli Stati Uniti, il dibattito politico ed elettorale non può più eludere la gravissima crisi abitativa che coinvolge milioni di americani. Nei programmi del variegato mondo democratico l'edilizia pubblica sta acquisendo maggior valore e centralità, fino alle posizioni di Alexandra Casio-Cortez che, con il *Green New Deal for Public Housing Act*, ha fatto convergere questione abitativa e lotta al cambiamento climatico.

(11 maggio 2020)

\* **Veronica Pujia**, lavora per il Sindacato Inquilini Casa e Territorio (Sicet) di Milano nei quartieri popolari Giambellino, Barona, Stadera.



---

# Un'Italia sostenibile

---

## Un'economia sostenibile per evitare il collasso

Lucrezia Fanti e Mauro Gallegati

*Gli scienziati ammoniscono che la permanenza su un sentiero di crescita come quello che stiamo seguendo ci porterà al collasso ambientale. Bisogna cambiare le traiettorie dello sviluppo. La bussola della sostenibilità deve orientare le nostre scelte, verso un'economia del bene comune.*

In molti si chiedono se la recessione economica provocata dalla pandemia di Covid-19 ci trascinerà in un nuovo periodo di crisi di intensità pari o peggiore a quella successiva alla Grande Recessione del 2007-8. Tuttavia, a nostro parere, la vera domanda che dovremmo porci è: saremo in grado di sfruttare questa drammatica occasione per cambiare rotta e modificare il nostro modello di produzione e di sviluppo?

L'alternativa non può essere quella tra salute e lavoro, tra Natura ed Economia: dovremmo pensare e muoverci, piuttosto, in direzione di uno sviluppo simbiotico tra loro. Come sottolineato all'interno dell'appello di Sbilanciamoci! **"In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo"**, è necessaria una transizione verso un modello economico e sociale *sostenibile*, ossia in grado di ridurre al minimo lo sfruttamento delle risorse naturali, del territorio e dell'energia, rispettando il clima e la Natura.

Un primo passo concreto è rappresentato dalla prospettiva di un *Green New Deal*, oggetto di dibattito anche all'interno della Commissione Europea, in grado di stimolare investimenti pubblici *green*, incentrato dunque su fonti di energia rinnovabili e non esclusivamente orientato alla crescita quantitativa del prodotto – anche perché è ormai un ricordo la relazione tra Pil ed occupazione che aveva caratterizzato lo sviluppo economico moderno – ma anche e soprattutto su un modello di produzione di qualità ed eco-sostenibile.

Potremmo aspettare, ancora una volta, che il sistema si autocorregga, spinto dalle "forze del mercato" e dalla loro libera iniziativa. Tuttavia, non sappiamo quanto sia vicino il "punto di carico" che precede il collasso. Se è vero – come



teme la comunità scientifica – che l'orizzonte sia di pochi anni, occorre agire subito. Inoltre, se il mercato continua a perseguire la massimizzazione dei profitti a prescindere – dalla salute e dalla Natura – perché dovremmo attenderci che si auto-corregga?

Dobbiamo quindi dare una spinta al cambiamento: un cambiamento – ripetiamo – non più rinviabile. Come? Innanzitutto, attraverso l'eliminazione dei circa 20 miliardi di sussidi pubblici alle attività che danneggiano l'ambiente. In secondo luogo, orientando le politiche fiscali e impositive – le cosiddette tasse verdi, circa 15 miliardi – in modo da influenzare, sul lato dell'offerta, l'adozione di processi produttivi a minor impatto ambientale (riciclo, economia circolare) e la produzione di beni e servizi *green* e, sul lato della domanda, lo stimolo ad abitudini di consumo maggiormente sostenibili.

La Natura e l'ambiente devono diventare il contenitore dell'economia. Il criterio della "sostenibilità" deve essere la bussola che orienta le scelte economiche – individuali e collettive – e i modelli di sviluppo (e non della sola crescita, che non può essere sostenibile senza violare la seconda legge della termodinamica) del domani.

Il pensiero neoliberista, nella sua forma più estrema, rivolta al ritorno di un "naturalismo liberale"<sup>49</sup> (il "*laissez faire*"), caldeggia una semplice raccomandazione di politica economica: lasciar agire le forze del mercato in modo che siano le imprese private a creare ricchezza e lasciare che lo Stato intervenga esclusivamente per occuparsi dei più fragili – come scriveva Marshall, di "vedove e orfani" – e per gestire recessioni e crisi – ossia, quando il mercato non funziona – provocate dall'intervento di elementi esterni non controllabili piuttosto che dalla dinamica (endogena) intrinseca al funzionamento del capitalismo.

Dal punto di vista teorico, uno dei risultati fondamentali dell'economia neoclassica "*mainstream*" è il raggiungimento, da parte del sistema economico, di un equilibrio caratterizzato da piena occupazione del lavoro e pieno utilizzo del "capitale" – senza alcun intervento esterno, come potrebbe essere quello dello Stato – a partire da pochi assiomi e assunti inverosimili. Questo è stato il fondamento teorico attorno a cui sono state implementate le politiche economiche neoliberiste sopra descritte, incentrate soprattutto in Europa sulla flessibilità del mercato del lavoro e sulla "austerità espansiva".

49 Per una discussione su *neoliberalismo* anglosassone e *ordoliberalismo* di matrice tedesca, si veda P. Dardot e C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, DeriveApprodi 2013.

Queste politiche hanno di fatto indebolito progressivamente la rete di protezione e sicurezza dei lavoratori – in particolare precari e *working poor* – all'interno di società caratterizzate da crescenti disuguaglianze di reddito e ricchezza, e hanno penalizzato i sistemi di sanità pubblica a favore del privato.

Questo paradigma economico-politico, almeno fino alla crisi del 2008, aveva contribuito a stimolare una crescita sì esponenziale, ma fundamentalmente fragile, che continua inesorabilmente a danneggiare la Natura e, in definitiva, noi stessi. Comunque prosegua o finisca la disputa teorica tra scuole di pensiero nella scienza economica, un risultato è certo: i sistemi economici non possono consumare tutto il capitale naturale. Se la Natura e le sue risorse dovessero esaurirsi, l'uomo, le economie e le società scomparirebbero, non è vero il contrario. L'economia si è cacciata in una “trappola evolutiva”, alla ricerca del profitto di breve periodo e mettendo a rischio la sua stessa sopravvivenza.

Giorgio Lunghini ha scritto che il neoliberismo è riuscito laddove persino le scienze fisiche hanno fallito: presentare le proprie “leggi” come verità inconfutabili, come se il rigore analitico fosse l'unico elemento rilevante e gli effetti pratici non contassero affatto, perché nulla è la loro applicabilità. Nonostante questo, alcuni economisti pretendono di suggerire ai politici ricette per crescere di più, e non per aumentare il nostro benessere, facendo coincidere quest'ultimo con la quantità di beni e servizi a disposizione del consumatore e senza alcun riguardo per la Natura e la Società.

Piuttosto che inseguire solo una crescita quantitativamente più sostenuta, è ormai giunto il tempo di chiedersi “per chi” e contro “cosa”. Ormai la quasi totalità degli scienziati ci ammonisce asserendo che la permanenza su un sentiero di crescita di questo tipo ci porterà al collasso ambientale. L'unica via percorribile, dunque, prevede necessariamente una transizione verso un modello di sviluppo alternativo a quello attuale, un modello di sviluppo sostenibile. La politica deve guidare il cambiamento da un'economia rapace all'economia del bene comune.

Durante la Grande Depressione del 1929 le autorità di politica economica si trovarono sprovviste di un indicatore che li aiutasse a valutare la contingenza economica, l'andamento dell'occupazione e dell'inflazione. Fu per questo che negli Stati Uniti il Governo si rivolse all'economista Simon Kuznets per elaborare uno schema di misurazione dell'economia e, dall'altra parte dell'Atlantico, John M. Keynes e i suoi collaboratori lavorarono alla costruzione di una misura macroeconomica del prodotto interno – il Pil – che è sostanzialmente quella che ancora oggi conosciamo e utilizziamo.

Il successo del Pil come metrica è stato enorme e favorito, soprattutto, dalla sua facile applicabilità a livello internazionale. Tuttavia, si tratta di un indicatore sintetico che non ha alcuna relazione col benessere e con lo sfruttamento delle risorse naturali. Se si produce inquinando, il Pil non ne tiene conto poiché misura esclusivamente le quantità che passano attraverso il mercato e a cui lo stesso attribuisce un prezzo. Il problema del riscaldamento globale, e più in generale dell'inquinamento, ci impongono oggi di integrare questo tipo di informazione e di tenerne conto al fine di impostare un modello di produzione e di sviluppo alternativi, a livello globale.

Esistono ormai da molti anni degli indicatori che cercano di andare oltre il Pil. In Italia, ad esempio, l'Istat e il Cnel hanno prodotto il BES (Benessere Equo e Sostenibile), e anche l'Ocse ha un indice chiamato *Better Life*: tutti utilizzano un cruscotto di indicatori economici, sociali e ambientali. Questo tipo di informazioni è fondamentale per garantire una bussola non esclusivamente "mercataista" lungo traiettorie di crescita e sviluppo realmente sostenibili per le nostre economie e le nostre società.

Abbiamo bisogno di cambiare le traiettorie dello sviluppo, di indicatori per monitorarlo e di un diverso modo di pensare all'Economia, alla Natura e alla Società.

(25 maggio 2020)

\* **Lucrezia Fanti**, ricercatrice di Economia presso l'Inapp, fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info)

\*\* **Mauro Gallegati**, professore di Economia presso l'Università Politecnica delle Marche.

---

## Un nuovo modello di convivenza, per non tornare come prima

Gianluca Felicetti

*Il vero vaccino contro le pandemie è il cambiamento delle scelte politiche, economiche e dei nostri stili di vita. Serve una nuova alleanza fra umani, altri animali, il Pianeta: una società senza discriminazioni fondate sulla diversità di specie è un modello di convivenza e una soluzione per la ripartenza.*

Tutti abbiamo la responsabilità di fare in modo che le mascherine che abbiamo dovuto mettere su bocca e naso in queste settimane non coprano anche gli occhi. E non leghino le mani che ora devono fare delle scelte importanti e urgenti. Perché le cause di questo disastro umano sono davanti a noi.

Gran parte delle epidemie e delle pandemie dell'ultimo secolo che hanno colpito gli esseri umani, come il Covid-19, si sono sviluppate da animali, sempre più braccati e commerciati per i più diversi motivi – il traffico di specie è una delle illegalità più diffuse al mondo – dalla cucina agli spettacoli, dai laboratori alla prigionia nelle case, con sempre meno spazi vitali come le foreste divorate dai tagli causati anche dalla produzione di mangimi per altri animali. E negli allevamenti. Ben 150 miliardi di individui ogni anno secondo la FAO, con un affollamento (e un inquinamento) inverosimile negli stabilimenti di produzione, realizzato trasformando esseri viventi in macchine da ingrassare sempre di più per carni, uova e latte, “tenuti in piedi” con un uso, solo in Italia, del 70% degli antibiotici totali venduti, come denunciato dall'ultimo Rapporto dell'Agenzia europea per i farmaci. È in questi mal-trattamenti che si è potuto far fare il salto di specie a virus come Sars, Mers, influenza suina H1N1, influenza aviaria H5N1, H7N2.

Già nel 2004 l'OMS, l'OIE-Organizzazione mondiale della salute animale e la FAO segnarono l'incremento della domanda di proteine animali e l'intensificazione della loro produzione industriale come principali cause dell'apparizione e propagazione di nuove malattie zoonotiche sconosciute, ossia di nuove patologie trasmesse dagli animali agli esseri umani. Il Programma delle Nazioni Unite

per l'ambiente, nel suo Report del 2016 ha calcolato circa 2 miliardi di persone colpite e circa 2 milioni di vittime l'anno. Il motivo? "Mai prima di oggi gli agenti patogeni hanno avuto così tante opportunità di passare da animali selvatici e in prigionia, alle persone". Poi, come dimenticare i pipistrelli per Ebola, le grandi scimmie vittime di caccia per la nascita dell'Aids, gli uccelli della West Nile Disease, le "mucche pazze" dell'encefalopatia spongiforme bovina, la crisi prodotta dalla salmonella DT104, quella causata dall'escherichia coli 0157, la lingua blu degli ovini. E ancora, negli stessi giorni di aprile, i giorni dell'emergenza sanitaria nazionale, in provincia di Treviso alcuni allevamenti di tacchini sono stati dichiarati focolai di influenza aviaria, per fortuna a bassa patogenicità; a maggio un'identica propagazione è stata segnalata in un allevamento di struzzi nel Mantovano, mentre in Olanda e Danimarca si è sviluppato il coronavirus da uomo ad animali, in allevamenti di visoni per pellicce.

Concentrare l'azione contro il Covid-19 su mezzi d'emergenza che non combattano le cause strutturali dell'epidemia è un errore dalle conseguenze drammatiche. Non sarà un vaccino a risolvere alla radice e definitivamente il problema. Il principale pericolo che fronteggiamo è considerare il nuovo coronavirus come un episodio, un fenomeno isolato. Oltre alle caratteristiche biologiche intrinseche dello stesso coronavirus, le condizioni della sua propagazione includono gli effetti di decenni di politiche che hanno eroso drammaticamente le infrastrutture sociali che aiutano a sostenere la vita. In questa deriva, i sistemi sanitari pubblici sono stati particolarmente colpiti da una drammatica mancanza di risorse e di personale. Mentre lo scientismo e la ricerca fine a se stessa hanno fatto tutt'altro che evitare la pandemia, alimentando anch'esse il commercio di specie selvatiche ed esotiche o creando organismi-chimera o geneticamente modificati; mentre il sistema di prevenzione è stato ridotto al minimo nei decenni, con una sanità succube dell'industria della malattia che continua peraltro a relegare la fondamentale medicina veterinaria in una retrovia, come ruota di scorta. Il risultato, tragico, è questo.

Ci siamo illusi di essere sani in un mondo malato, è stato detto. È per questo che non vogliamo tornare al mondo di prima, a quello che ha causato la pandemia. Mondo che con un farmaco o un vaccino non vede l'ora di archiviare questo incidente, quanto prima, per far tornare tutto come prima. La cattiva notizia è che abbiamo creato noi tutto questo. La buona notizia è la stessa. Dato che lo abbiamo creato noi, possiamo, dobbiamo, cambiare. Non pensare che si risolva tutto chiu-

dendo qualche wet market dall'altra parte del mondo. Come se la responsabilità fosse sempre lontana, e di altri...

Il coronavirus non è stata la prima pandemia originata dal mal-trattamento degli animali. Anzi. Ce ne sono state tante "silenziose". Ma vogliamo che questa sia l'ultima. Ci sono atti indispensabili al cambiamento delle normative italiane, europee e degli accordi internazionali. Dell'economia, degli stili di vita di tutti noi. Affinché fra un anno, fra tre o dieci anni, non si ripeta una nuova pandemia. Questi atti concreti, sei, li abbiamo raccolti nel Manifesto LAV intitolato "**Non torniamo come prima**". Iniziamo, perché possiamo farlo semplicemente, da noi. Dalle nostre scelte. Quelle quotidiane, come il cibo. Indirizzarci verso quello vegetale sarà la nostra migliore azione contro le prossime epidemie. E per assicurare, anche così, cibo per tutti.

Le aziende si devono rifondare su criteri, concreti, di una sostenibilità che non sia – come il "benessere animale" – solo uno slogan. Anche con una assunzione di reale responsabilità sociale. Sono necessari a livello nazionale, internazionale, europeo – insieme a un vero, nuovo Green Deal e alla Strategia 2030 sulla biodiversità, anche con il prossimo voto del nostro governo a Bruxelles – per mettere non un metro ma chilometri tra noi e gli animali selvatici, conseguenti interventi normativi che fermino il commercio, i mercati, le fiere, l'uso anche come richiami, l'allevamento "pronto sparo", l'uccisione degli animali selvatici ed esotici. Stop alle attività venatorie in Italia, ai collegati "wet market" tricolori e alla caccia degli italiani nei viaggi all'estero.

Mai più catture e riproduzione per farne cibo, spettacolo, prigionia, pelli e pellicce, sperimentazione, trasformando l'attuale CITES, la Convenzione sul commercio delle specie in pericolo d'estinzione, in un nuovo accordo internazionale di ampio divieto, potenziando gli organismi nazionali e internazionali, le forze di polizia, per la prevenzione e la repressione dell'illegalità. Chiusura degli ultimi venti allevamenti italiani di visoni per la produzione d'abbigliamento.

Stop ai finanziamenti pubblici alla zootecnia (solo fra marzo e maggio sono stati resi spendibili 14,5 milioni di euro per i comparti suini, ovis e bufalini, oltre ai 100 milioni di euro del Decreto Legge "Cura Italia" al comparto allevamenti e pesca) e ai Sussidi Ambientalmente Dannosi catalogati dal ministero dell'Ambiente; riforma della Politica Agricola Comune (Pac) e della Strategia Ue "From farm to fork", anche per dare il costo reale di mercato ai prodotti di origine animale; sì all'incentivazione delle proteine vegetali portando l'Iva dal 22% al 4%

anche dei “latte di” non animali e portando i pasti interamente vegetali da 1 ad almeno 7 ogni 14 giorni nei nuovi “Criteri Ambientali Minimi” decretati dal ministero dell’Ambiente per la ristorazione collettiva, in vigore dall’agosto prossimo.

Va aiutata la ricerca scientifica “human based”, va riconosciuta la sperimentazione con metodi che guardano al futuro basati su tecnologie alternative, almeno come primo passo verso una effettiva “libertà di ricerca”, e devono essere dati incentivi alla prevenzione delle malattie e alla preparazione dei piani per fronteggiarle con i necessari dispositivi di protezione. La tutela degli animali è importante anche per favorire interventi sulla questione sociale e le nuove povertà. Il coronavirus ha fatto scoprire a tanti l’importanza della vita con un cane o un gatto. Si devono aiutare le persone, gli anziani e le famiglie, favorendo l’adozione e la vita degli animali domestici, con la creazione di un incentivo alle adozioni responsabili e alle fasce più deboli che già vivono assieme a un cane o un gatto, o per chi ne adotterà da rifugi o dalla strada, di una “Quattrozampe Social Card” di buoni spesa per cibo e spese veterinarie, con la cancellazione dell’Iva che considera incredibilmente “beni di lusso” cibo e prestazioni veterinarie, aumentando la deducibilità fiscale delle relative spese e intervenendo sui prezzi e sulla vendita dei farmaci veterinari che costano, a parità di molecola, fino a quindici volte di più di quelli per uso umano.

Di tutto questo ne abbiamo parlato anche con il presidente del Consiglio Giuseppe Conte, invitati a giugno agli “Stati generali dell’Economia”, così come al ministro dell’Ambiente Sergio Costa e al ministro della Salute Roberto Speranza. A loro la decisione. Perché non ci sarà giustizia sociale se non guardiamo oltre ed estendiamo questa visione al di là dei miopi confini della nostra specie. Bisogna distanziarsi sì, ma dall’egoismo e dall’indifferenza. Bisogna creare una nuova alleanza fra umani, altri animali, il Pianeta. Una società senza discriminazioni fondate sulla diversità di specie è un modello di convivenza e può essere la soluzione per la “ripartenza”. Ognuno di noi deve fare il suo, a prescindere dalla fase: 2, 3 o 4 che sia. Lo dobbiamo ai tanti morti, alle persone che stanno ancora combattendo la malattia, lo dobbiamo alle vittime di ogni specie causate da un sistema che o cambierà da ora o morirà con noi. Non torniamo come prima.

*(aggiornato al 5 luglio 2020)*

\* **Gianluca Felicetti**, Presidente della LAV. Questo testo riprende e aggiorna un precedente articolo pubblicato su [Sbilanciamoci.info](http://Sbilanciamoci.info) il 19 maggio 2020.

---

## Recovery package, cosa attendersi in Europa e in Italia

Stefano Lenzi

*La trattativa con i “frugali” sul pacchetto Next Generation Eu – 2mila pagine e 21 proposte – entrerà nel vivo a luglio. In ogni caso l’Europa sta andando avanti sul Green New Deal. Mentre l’Italia, dal masterplan Colao ai piani di decarbonizzazione e bioagroalimentare, è ancora alle enunciazioni.*

Come si diceva agli inizi del X secolo, quando si andavano ad affermare i valori della *cavalleria*: questo è il tempo in cui varrà *il coraggio dei nostri campioni*. Più prosaicamente, i campioni dei nostri tempi hanno il compito di farci uscire dalla pesante crisi economica ed occupazionale provocata dalla pandemia da Covid-19, in Europa e in Italia. Sono la Commissione europea – con le altre istituzioni che compongono il cosiddetto *trilogo* (Consiglio e Parlamento europei) – e il Governo italiano. Sono loro che devono trovare la quadra su come riparare, risanare e, nel contempo, rilanciare i nostri sistemi economici e sociali, introducendo elementi di innovazione che migliorino gli standard di efficacia e di efficienza del sistema in tutti settori (primario, secondario e terziario) grazie a scelte radicali che favoriscano la digitalizzazione e la sostenibilità ambientale.

E allora partiamo dal fondo, per evitare che queste parole rimangano triti enunciati. Quel che il cittadino italiano medio sa del “Recovery package”, messo in campo dalla Commissione europea il 27 maggio scorso, è che questo strumento metterà a disposizione 750 miliardi di euro di fondi europei, dei quali 173 miliardi di euro destinati all’Italia, per portarci fuori dalla crisi. Quel che il cittadino italiano medio ha capito è che il 18 giugno scorso in occasione del Consiglio europeo, dei capi di Stato e di governo, è stata accettata l’idea, lanciata in particolare dall’Italia e fatta propria da Francia e Germania, di un intervento comunitario senza precedenti, ma che, purtroppo, i giochi non sono ancora fatti.

Si parla di una trattativa che durerà sicuramente tutto il mese di luglio, dagli esiti incerti, perché allo strumento si oppongono i cosiddetti *Paesi frugali* (Olanda, Austria, Danimarca, Svezia e ad ultimo la Finlandia), mentre i Paesi del cosiddetto



*Gruppo di Visegrad* (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia) focalizzano le loro critiche sulla quantificazione delle quote che toccheranno ad ogni singolo Stato membro e non nascondono la loro resistenza a qualsiasi contenuto *green* del pacchetto di intervento.

La trattativa sarà difficile, ma l'asse trainante franco-tedesco, supportato dai Paesi più colpiti dalla pandemia come Italia e Spagna (a parte il Regno Unito), ha rotto un tabù e ha consentito ai Paesi più virtuosi di andare avanti tenendo insieme l'obiettivo del risanamento e del rilancio con la velocizzazione della transizione verde e digitale (come si legge nel documento congiunto franco-tedesco del 18 maggio scorso). Il problema, in soldoni, è se varrà mantenuto l'ammontare dei 750 miliardi di euro – per il nuovo strumento dal nome suggestivo “*Next Generation EU*” – dichiarato dalla presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen (si parla di tentativi di ridurne l'ammontare a 540 miliardi di euro) e quale sarà la quota di finanziamenti assegnati a fondo perduto e quale quella erogata come prestito.

È chiaro che l'ammontare delle risorse che l'Europa alla fine metterà a disposizione è fondamentale per capire la reale volontà di investire per il futuro della Ue. Ma bisogna tenere conto che, al di là dello strumento specifico, il “*Recovery package*” è qualcosa di più complesso. Si tratta di un pacchetto di 2mila pagine in cui sono comprese anche 21 proposte legislative, oltre che: una comunicazione della Commissione dal titolo “*Europe's moment – Repair and Prepair for the Next Generation*”; una seconda comunicazione relativa al Budget europeo 2021-2027; un documento di lavoro tecnico. Tutti strumenti che devono essere tenuti in considerazione per capire davvero quale sia la portata della svolta voluta dalla Commissione.

Ma, tornando ai 750 miliardi di euro del nuovo strumento “*Next Generation EU*”, se verranno confermati, la Commissione dichiara che 560 miliardi di euro (l'80% dell'intero ammontare) dovranno essere destinati al “*sustainable recovery*” per assicurare, appunto, la transizione verde e digitale. Bisogna vedere se l'Europa sarà davvero virtuosa ed ambiziosa. Però anche l'altro campione, l'Italia, deve dimostrare il suo valore.

Per fare la sua parte fino in fondo, prima di tutto, il nostro governo deve definire al più presto i contenuti del *suo* “*Recovery plan*”, perché Ursula von der Leyen, ma soprattutto il Commissario europeo alla Economia, l'italiano Paolo Gentiloni, hanno chiarito che nessun fondo sarà assegnato ad alcun Paese se non a fronte della presentazione di piani che contengano finalizzazioni chiare sull'impiego dei fondi europei. Da qui la dichiarazione del 3 giugno scorso del nostro

presidente del Consiglio Giuseppe Conte, seguito a ruota dal ministro dell'Economia e della Finanze Roberto Gualtieri, sull'impegno a presentare il piano italiano a settembre contestualmente alla Nota di Aggiornamento al DEF 2020 (NADEF) quale quadro di riferimento del Disegno di Legge di Bilancio 2021. Da qui anche gli Stati generali dell'Economia, che sono stati, comunque li si voglia leggere, un articolato momento di concertazione con le parti sociali, le organizzazioni non governative e singoli/e brillanti rappresentanti della società civile.

Non credo che sia sindacabile la richiesta della Commissione agli Stati membri di chiarezza e trasparenza nella destinazione e impiego dei fondi europei. Quello che, invece, ci dobbiamo domandare è: il Governo italiano ha le idee chiare su come la sostenibilità ambientale e sociale e il contrasto ai cambiamenti climatici debbano improntare la Quarta rivoluzione industriale nel nostro Paese, come dichiarato nella Nota di Aggiornamento al DEF 2019, o servire ad aumentare la resilienza dei sistemi produttivi agli shock ambientali e di salute, come scritto nel DEF 2020?

Nei due documenti di programmazione citati non c'è molto altro se non affermazioni generiche e sia il documento elaborato dalla cosiddetta *Task force Colao*, come nel cosiddetto *Masterplan* – o meglio nel documento per titoli presentato il 15 giugno dal premier Conte agli Stati generali – ci sono progressivi e positivi approfondimenti su alcune tematiche e sulle azioni necessarie a perseguire gli obiettivi di sostenibilità ambientale, ma ancora non si avverte da parte del Governo un disegno complessivo. Come in una partita di poker, bisogna vedere la coerenza del gioco annunciato dall'Europa, ma certamente bisogna rilevare che le riflessioni, gli strumenti e le azioni annunciate e sinora realizzate sono rilevanti. Oltre al "Recovery package" e alla quota citata del "*sustainable recovery*" ricordiamoci che la Commissione europea si è fatta promotrice dell'*European Green Deal* (EGD), i cui obiettivi sono stati sistematizzati e dichiarati nell'omonima comunicazione della Commissione europea dell'11 dicembre 2019. EGD che, come chiarito a gennaio di quest'anno, vede una mobilitazione di 1.000 miliardi di euro in 10 anni per perseguire l'obiettivo della giusta transizione verso un'Europa più sostenibile e decarbonizzata.

Lo sforzo indubbiamente c'è, e bisogna riconoscerlo, soprattutto se le parame- triamo ai percorsi ancora poco chiari del nostro Paese, anche se, anche su scala europea, il diavolo si può annidare nei dettagli. Infatti bisogna capire quanto si vada realmente a riorientare complessivamente o solo marginalmente il budget europeo verso scelte *green* (dato che 503 milioni di euro derivano dal Budget della UE) e quanto non sia aleatorio che su un totale dei 1.000 miliardi di euro ci sia

una quota attorno al 30% (279 miliardi di euro) di investimenti pubblico-privati tutti da verificare. E se non vogliamo scambiare fischi per fiaschi, la vera partita si gioca sulla ristrutturazione e, appunto, il riorientamento complessivo verso la sostenibilità ambientale e l'economia circolare del Budget europeo 2021-2027, che ad oggi presenta indicazioni e strumenti virtuosi ma limitati quali la quota del 25% del Budget (1.100 miliardi di euro) da destinare ad "azioni climatiche" e l'obiettivo dichiarato da *InvestEU* – il nuovo fondo di investimenti strategici europei – di dedicare il 40% dei finanziamenti a progetti *climate-related*.

Questa è sicuramente la vera partita di cui si dovrebbe discutere, ma tornando all'European Green Deal bisogna dire che, anche durante l'emergenza da Covid-19, la Commissione è stata conseguente, seppur con leggeri ritardi rispetto al programma di interventi dell'EGD, perché lo scorso marzo ha presentato la "Strategia industriale europea" e la *Climate Law* e a maggio la "Strategie europee per la Biodiversità e per la Filiera agroalimentare" (*Farm to Fork*). Si potranno criticare l'ambizione o le lacune di questi strumenti, ma di fronte alla fase ancora embrionale del pensiero e dell'azione del nostro governo e nel nostro Paese, si tratta di un disegno europeo di ben altra qualità, coerente e impostato, nella generalità dei casi, nella giusta direzione.

Anche se è necessario entrare nel merito delle luci e delle ombre e chiedere di più. E allora diciamo che la "Strategia industriale europea" dichiara positivamente la priorità di intervento di riconversione produttiva dei settori con maggiori emissioni climalteranti (acciaio, cemento e chimica) rendendo disponibile a questo scopo una *Just Transition Platform* per le regioni e le aziende *carbon-intensive*, ma, negativamente, non definisce obiettivi vincolanti intermedi e a lungo termine per la decarbonizzazione e sull'uso dell'idrogeno. La *Climate Law* comunitaria vincola tutti i Paesi europei a conseguire entro il 2050 l'obiettivo della *neutralità climatica* (cioè della completa decarbonizzazione), chiedendo anche agli Stati membri di documentare i loro progressi ogni 5 anni a partire dal 2023, ma manca di indicare quali siano le misure urgenti che l'incalzare dell'emergenza climatica richiede.

Una buona sorpresa viene dalla lettura integrata delle "Strategie europee per la Biodiversità e per la Filiera agroalimentare" nelle quali, tra l'altro, come ricorda il WWF, vengono dichiarati gli impegni, con orizzonte al 2030: proteggere almeno il 30% delle aree terrestri e marine dell'UE; prevedere un regime di protezione integrale per almeno 1/3 delle aree protette dell'UE (10% del territorio dell'Unione); avere almeno il 25% dei terreni agricoli gestiti con agricoltura biologica; ridurre il rischio e l'uso di pesticidi chimici del 50%.

Anche in questo caso si può dire che ci possono essere delle perplessità. Infatti, nel momento in cui si pone un target ambizioso di aree da tutelare, bisognerebbe capire se quelle che sono sulla carta tutelate dall'Europa e dagli Stati membri (siti Natura 2000, nel primo caso, e Parchi nazionali terrestri e Aree marine, nel caso dell'Italia) abbiano organismi e piani di gestione operanti. Come anche nel caso della Strategia *Farm to Fork*, le scelte che verranno compiute avranno ancora più rilevanza se inserite in un quadro di intervento più complessivo finalizzato, anche qui, a ristrutturare e riorientare la politica agricola comune (PAC) verso la sostenibilità ambientale (tenendo conto che la PAC rappresenta ben il 38% del bilancio della UE).

Sia chiaro: l'Italia fa parte dell'Unione europea e, quindi, ha contribuito alla definizione di questi obiettivi e strumenti comunitari, ma resta da capire se il nostro Paese vuole essere davvero tra quelli più virtuosi in campo ambientale su scala continentale e se sia disponibile a chiedere una profonda e radicale revisione sul modo in cui la UE definisce gli obiettivi, le linee di intervento e quindi le priorità sull'allocazione delle risorse del Budget 2021-2027 o anche della PAC. E non nascondiamoci che sul piano interno, rispetto all'Europa, non siamo ridotti bene. È particolarmente grave che siano ancora miraggi in Italia, non tanto avere, ma anche solo cominciare a discutere di una politica industriale e di una "Climate Law" nazionali. O che la tutela e la valorizzazione in Italia e all'estero delle risorse naturali italiane – in un Paese che vanta una delle più ricche biodiversità d'Europa – non abbiano la stessa attenzione che viene, per altro giustamente, dedicata al patrimonio archeologico, artistico e culturale. Per non parlare di una necessaria rivoluzione verde *dai campi al piatto* in un Paese che fa dell'eccellenza dei prodotti agricoli il suo marchio di qualità sui mercati internazionali.

L'Italia durante la pandemia da Covid-19 ha acquisito prestigio su scala internazionale e ha dimostrato leadership nell'affrontare la crisi sanitaria e nello scongiurare la crisi dei valori democratici che ne poteva seguire. Ora è il momento di essere all'avanguardia nel capire che il miglioramento dell'innovazione, dell'efficienza e dell'efficacia del nostro sistema economico-produttivo passa attraverso scelte che mettano subito al centro la sostenibilità ambientale e sociale in tutti i settori di intervento e deve essere elemento costitutivo del nostro vantaggio competitivo sulla scena internazionale.

(27 giugno 2020)

\* **Stefano Lenzi**, Responsabile dell'Ufficio relazioni istituzionali del WWF Italia.

## Il DL Semplificazioni: niente gare e meno ambiente

Anna Donati

*Affidamenti senza gara, super-commissari, grandi opere, revisione delle procedure di valutazione d'impatto, minore trasparenza e partecipazione. Sono alcune misure contenute nella bozza del DL Semplificazioni approvato "salvo intese" in CDM. Ma non è togliendo le regole che il sistema funziona meglio.*

La ricetta è sempre la stessa: saltare le regole per fare presto investimenti pubblici. A ben poco serve dimostrare che questo non ha mai funzionato, se non per gli arresti a posteriori dovuti alla corruzione, all'aumento dei costi e alla pessima qualità dei progetti. Invece di puntare a consolidare un sistema a regime trasparente, concorrente, che premi le imprese e i progetti di qualità, che semplifichi e riduca le migliaia di stazioni appaltanti: sono queste le semplificazioni di cui avremmo urgente bisogno.

Dopo Legge Obiettivo e Sblocca Italia, nel 2019 era stato approvato lo Sblocca Cantieri dalla coalizione Lega-Cinquestelle del primo governo Conte, con l'aumento della trattativa privata, del subappalto, commissari straordinari, niente centrale di committenza per gli appalti. Misure che adesso il DL Semplificazioni proroga fino al 31 dicembre 2021 in assoluta continuità.

Poi è arrivato il "modello Genova" della ricostruzione, non replicabile come sostenuto anche dalla Ministra De Micheli e dall'Ance-Associazione Nazionale Costruttori Edili. Un caso straordinario e giustificato di eccezioni che se venisse esteso annienterebbe il Codice Appalti, il mercato di lavori, servizi e forniture e la concorrenza tra imprese. Un modello che il leader della Lega Salvini ha chiesto da tempo con la sospensione totale del Codice Appalti.

Approvato "salvo intese" in Consiglio dei Ministri il 7 luglio dal governo giallo-rosso, è arrivato il DL Semplificazioni del Presidente del Consiglio Conte, come risposta alla pesante crisi economica e occupazionale dovuta alla pandemia Covid-19. Si tratta di circa 50 articoli in bozza, non essendo il testo pubblicato in Gazzetta Ufficiale, che interviene su: contratti pubblici, semplificazioni per edilizia privata e rigenerazione urbana, responsabilità dei funzionari della Pubblica

Amministrazione con la riforma del danno erariale e abuso d'ufficio; semplificazione del procedimento amministrativo; semplificazioni per gli interventi *green*, corsia veloce per interventi di digitalizzazione e banda larga; procedura semplificata della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), semplificazioni del sistema universitario. Prevede anche diversi articoli utili di accelerazione per l'accesso digitale ai servizi della PA.

La bozza è il risultato del confronto tra due inediti schieramenti dentro la maggioranza sulle questioni più calde: da un lato Italia Viva e Movimento 5 Stelle per la sospensione del Codice Appalti e la massima deregolamentazione, dall'altro Pd e Leu che hanno chiesto regole e uso limitato dei commissari. Il primo esito del confronto è stato lo stralcio delle norme per i condoni mascherati, l'introduzione di un numero maggiore di imprese da invitare nelle procedure ristrette sottosoglia, limiti di applicazione alle procedure straordinarie negli appalti sopra 5,2 milioni senza gara.

Il DL Semplificazioni resta comunque un provvedimento in cui la deroga diventa la regola e che non affronta la semplificazione delle migliaia di stazioni appaltanti, la vera necessità. Seguiremo il confronto nell'iter parlamentare di conversione del decreto legge e vedremo che cosa produrrà: c'è di che essere preoccupati guardando i numeri e le proposte maggioritarie delle forze politiche.

### **Affidamenti senza gara e super-commissari per le grandi opere**

Nel testo in bozza del DL Semplificazioni viene prevista per un anno, di fatto, la sospensione del Codice degli Appalti con la cancellazione delle gare:

- innalzando a 150.000 euro (dai 40.000 attuali) l'affidamento diretto di lavori e servizi;
- portando da 1 a 5,25 milioni di euro la soglia entro cui procedere con procedura a inviti per lavori, quindi ampliando di cinque volte la discrezionalità, senza gare aperte;
- ampliando sopra la soglia di 5,2 milioni di euro i casi di procedura ristretta a inviti senza gara aperta (per ospedali, strade, ferrovie, dighe e forse anche altro).

Un altro nodo riguarda l'elenco delle infrastrutture strategiche da realizzare sulla base del "modello Genova", che Italia Viva e 5 Stelle vorrebbero applicare con superpoteri a tutte le grandi opere da approvare contestualmente. Avrebbe prevalso un'ipotesi di mediazione della ministra De Micheli con un elenco di 50 opere da commissariare, pescate all'interno dell'Allegato Infrastrutture di 130 maxioere denominate #Italiaveloce.

### **Indebolire la Valutazione di Impatto Ambientale e la partecipazione**

È grave il vulnus della bozza del DL Semplificazioni che considera la Valutazione di Impatto Ambientale e i pareri delle Sovrintendenze come veti troppo forti per le autorizzazioni per un'opera pubblica, nonostante il fatto che Costituzione e direttive UE impongano tutele e processi di partecipazione pubblica. Nella relazione illustrativa si arriva a scrivere che “L'attuale normativa prevede tempi lunghi... che possono arrivare a toccare punte estreme di 10 anni”: un'affermazione destituita di fondamento. Basti richiamare la Relazione della Commissione Nazionale VIA sulla sua attività 2011-2015 per riscontrare che nel periodo indicato sono state conclusi ben 1.279 procedimenti di VIA (tra VIA ordinaria e speciale), il che vuol dire oltre 300 l'anno, nella quasi totalità positivi.

Secondo la bozza del Decreto Legge, alle autorità competenti per la VIA e per i pareri paesaggistici verranno ridotti i termini per i pareri, potenziato il potere sostitutivo in caso di “inerzia” e si potrà svolgere in parallelo la VIA e relativa Conferenza di Servizi (da notare che spesso ha già funzionato così). Si dimezzano inoltre i tempi di partecipazione del pubblico, che passano da 60 a 30 giorni per analizzare e scrivere osservazioni su progetti. Altra novità è la proposta di creare una procedura speciale accelerata (fast-track) dedicata alle procedure VIA delle opere ricomprese nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Tali procedure sarebbero affidate all'istruttoria di una Commissione Speciale composta da dipendenti di istituzioni pubbliche.

È indubbio che attuare la riconversione green è urgente, ma ci sono pericoli e trappole in questa proposta. Primo, dentro al PNIEC vi sono molti obiettivi ma non progetti; secondo, diverse strategie del PNIEC sono discutibili, con progetti correlati al gas o ai biocarburanti non avanzati; terzo, in generale anche i progetti per la decarbonizzazione devono superare una positiva valutazione di impatto ambientale. Solo per fare un esempio, si pensi al progetto ENI per Ravenna, che prevede un grande centro mondiale di cattura e stoccaggio di anidride carbonica (CCS), su cui sono state poste serie osservazioni critiche da autorevoli esperti come il prof. Vincenzo Balzani. Un progetto che potrebbe vedere applicata questa procedura di VIA semplificata.

Diversi articoli puntano a semplificare le procedure per siti da bonificare, per opere contro il dissesto idrogeologico, per adeguamento di impianti per energie rinnovabili, per adeguamento e messa in sicurezza di reti di trasporto esistenti, per l'installazione delle stazioni di ricarica elettriche, per la manutenzione straordinaria delle foreste: in ogni caso andrà verificato il testo per comprenderne utilità, impatto e portata.

## **Il Piano Colao suggerisce le norme chiave del DL Semplificazioni**

Il Rapporto presentato al Presidente del Consiglio dal “Comitato di esperti in materia economica e sociale” presieduto da Vittorio Colao per le “Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022” (il cosiddetto “Piano Colao”) suggerisce molte delle principali misure e innovazioni contenute nel DL Semplificazioni. Il Piano e le relative Schede puntano al rilancio dell’Italia secondo tre assi: digitalizzazione e innovazione di processi, prodotti e servizi; rivoluzione verde per proteggere il capitale naturale del Paese; parità di genere e inclusione per promuovere uguaglianza e opportunità per donne, giovani, persone con disabilità, classi e territori svantaggiati. L’obiettivo è un’Italia più forte, resiliente ed equa: senza dubbio obiettivi importanti e condivisibili.

Ma quando dagli obiettivi generali si passa alla declinazione in strategia e azioni, come si può verificare nei sei assi d’intervento delle schede di lavoro, la rivoluzione verde si indebolisce, mentre le proposte per infrastrutture e appalti sono pessime. E spesso le ritroviamo in modo identico nel DL Semplificazioni.

Così, nelle schede della sezione “Infrastrutture e Ambiente”, si propone tra le altre cose di: realizzare infrastrutture strategiche con legge speciale, con apposita unità presso la Presidenza del Consiglio; rivedere il codice appalti attuale fino alla sua abrogazione; applicare direttamente le direttive europee; sostituire i pareri delle autorità competenti con strutture tecniche; estendere la DIA in modo massiccio; estendere semplificazioni e silenzio assenso anche a “aree oggi escluse (salute, ambiente, paesaggio, territorio)” (si vedano le schede 21-22-23). Sembra davvero di rivedere la vecchia Legge Obiettivo 2001 del Governo Berlusconi, che non ha mai funzionato ma che viene riproposta senza nemmeno una valutazione sui risultati reali.

Infine, nella scheda 24 “Investimenti concessioni” si propone di “negoziare una estensione delle concessioni equilibrata e condizionata a investimenti”, citando come esempio i settori delle autostrade, gas, geotermico, idroelettrico. Da non credere il fatto che nel 2020, a quasi trent’anni dalla Direttiva 93/37 che imponeva gare d’appalto in tutti i settori, si insista ancora nella proroga delle concessioni in essere, mai sono state sottoposte a gara in Italia.

## **Proposte concrete per realizzare gli investimenti che servono al Paese**

Ci ha pensato ANAC, l’autorità anticorruzione, nella sua relazione annuale al Parlamento presentata il 2 luglio scorso a mettere in guardia dalle semplificazioni che aiutano la corruzione. “Per superare la crisi, sembrano riaffacciarsi in questi giorni ipotesi rischiose come quelle di un largo utilizzo dei ‘super-commissari’, del ‘modello Genova’ per



alcuni appalti sopra soglia, con amplissime deroghe (ad accezione delle norme penali e di quelle antimafia), e l'affidamento diretto fino a 150.000 euro senza alcuna consultazione degli operatori economici. Ben vengano tutte le semplificazioni necessarie, ma non è togliendo le regole che il sistema funziona meglio; al contrario, le deroghe indiscriminate creano confusione, i RUP e le imprese non hanno punti di riferimento e si rischia di favorire la corruzione e la paralisi amministrativa”, ha dichiarato il Presidente ANAC Merloni. Il quale, a conclusione del suo intervento, ha illustrato le proposte per semplificare e dimezzare i tempi che già l'attuale Codice del 2016 prevede: basta attuarle.

Dal DL Semplificazioni e dal Governo non vengono affrontate peraltro tre questioni fondamentali per il sistema Italia: la semplificazione delle stazioni appaltanti, la pessima qualità dei progetti presentati, le lunghe liste di grandi opere da realizzare di cui non viene dimostrata l'utilità, senza una strategia coerente per i servizi ai cittadini, la decarbonizzazione dell'economia e dei trasporti. Non abbiamo un piano aggiornato dei Trasporti e della Logistica, fermo al 2001, che parli di città, innovazione digitale, decarbonizzazione, elettrificazione, servizi di mobilità in sharing, mobilità attiva. Nel campo della rete stradale e autostradale, dopo il crollo del ponte Morandi, abbiamo compreso che priorità e risorse vanno dedicate alla manutenzione e adeguamento del patrimonio esistente, piuttosto che a nuove reti che alimentano traffico stradale e consumo di suolo.

La ministra De Micheli ha annunciato il Piano #ItaliaVeloce come Allegato Infrastrutture al Programma Nazionale di Riforma, la cui bozza prevede ancora troppe nuove autostrade (Roma-Latina, Autostrada Regionale Cispadana, Bretella Campogalliano-Sassuolo, Pedemontana Veneta e Lombarda, completamento Quadrilatero Umbria Marche, potenziamenti e quarte corsie di autostrade esistenti), mentre risorse e progetti per adeguamenti e manutenzione della viabilità esistente sembrano scarsi rispetto al deficit riconosciuto.

Legambiente, ASVIS e WWF Italia hanno presentato da tempo strategie e liste per investimenti utili al futuro del Paese e dei territori, da realizzare secondo le procedure semplificate, dai tempi certi e ridotti, che già il Codice Appalti consente di utilizzare per sostenere subito la ripartenza del Paese in modo trasparente e concorrente, per dare occupazione e lavoro. Partiamo da tutto questo, sfruttando le risorse europee e il Recovery Fund Next Generation UE, per costruire in modo partecipato un Piano italiano di investimenti *green* utile al futuro del Belpaese.

(9 luglio 2020)

\* **Anna Donati**, esperta di mobilità sostenibile e infrastrutture di trasporto, collabora con Kyoto Club ed è Portavoce dell'Alleanza Mobilità Dolce.

---

# Mobilità, lo snodo della post pandemia

Stefano Malorgio

*Non solo auto elettrica per la concessione di prestiti a Fca, ma Alitalia, Autostrade, Ferrovie, Fincantieri, logistica, e-commerce. Sono molti i dossier che si incastrano nel settore dei trasporti, attraversato da cambiamenti epocali per la pandemia.*

## **Le sfide post pandemia che aspettano il settore dei trasporti**

Il sistema dei trasporti non si è mai fermato durante il periodo di lockdown. Ciononostante si sono registrate dinamiche opposte tra trasporto delle persone e trasporto delle merci, con un sostanziale stop del primo e un incremento del secondo. Tale caratteristica si conferma anche nella cosiddetta fase della ripartenza, sebbene in ordine opposto: con un rallentamento del trasporto delle merci (per la prima volta a fine maggio si è fermato il terminal container del porto di Genova) e una lenta e graduale ripresa della mobilità delle persone.

La pandemia potrebbe modificare in profondità, e con effetti di lungo periodo, le dinamiche dei trasporti delle merci e delle persone. Prima il Paese e le istituzioni se ne renderanno conto, e prima si potrà iniziare una discussione che provi a mettere in campo misure strutturali per evitare di subire le trasformazioni, ma, anzi, provando a utilizzare la ripartenza come occasione per ridiscutere il modello produttivo, sociale e istituzionale dei trasporti nel nostro Paese. Servono, per il rilancio del settore della mobilità, investimenti pubblici e privati. E scelte a tutto campo di politica industriale che coinvolgano il sistema ed anche l'industria dei trasporti. Noi come sindacato abbiamo iniziato a ragionarci all'interno della nostra organizzazione confederale, con il coinvolgimento e il contributo fondamentale dei lavoratori e delle lavoratrici dei nostri settori.

## **Il trasporto delle persone**

Sul fronte del trasporto pubblico si rischia, per la prima volta dopo molti anni, di assistere ad un'inversione del trend di crescita, con una riduzione del numero

di persone trasportate. Questo non dipende dall'impatto del Covid-19, che prima o poi ci auguriamo possa essere superato, quanto piuttosto da due conseguenze scaturite dal virus e che, presumibilmente, potrebbero durare a lungo. Mi riferisco all'impatto sul turismo e all'allargamento dell'utilizzo di forme di telelavoro e smart working.

Sul turismo, si tratterà di capire se e quando i flussi, soprattutto internazionali, torneranno ai livelli pre-crisi, sapendo però che ci si prepara ad una fase ancora lunga di incertezza. L'impatto del telelavoro e dello smart working invece potrebbe rivelarsi un elemento strutturale, con il quale il trasporto delle persone si troverà a fare i conti. Su quest'ultimo fenomeno, in particolare, ci sono visioni differenti, eppure i dati in nostro possesso sono abbastanza chiari. Non si deve pensare solo a quante aziende svilupperanno forme di lavoro da remoto, spesso apprezzato anche dai lavoratori, incidendo sulla mobilità nelle città, ma anche a quanti utilizzeranno queste tele-modalità in sostituzione di riunioni di vario genere, precedentemente fatte in presenza. Pensate a tutti quei viaggiatori che si spostavano sull'asse dell'alta velocità Torino-Milano-Roma anche solo per partecipare a riunioni. È piuttosto evidente che il mercato si orienterà verso il risparmio e in questo caso il risparmio ricadrà soprattutto sulle spese di trasporto.

Se tali dinamiche fossero confermate, nei fatti ci troveremmo di fronte ad una trasformazione che non può trovare risposte in risorse erogate una tantum ma solo accettando la nuova sfida. Quella di spostare verso la mobilità collettiva quella quota di lavoratori che continueranno a muoversi e quel 50 % di domanda di trasporto non derivante da motivi di lavoro. Ciò, però, significa un ridisegno complessivo del sistema dei trasporti, che ragioni in termini di mobilità integrata, indipendentemente dal mezzo, mettendo assieme auto, treni, mezzi pubblici e micro mobilità (bici, monopattini...) includendo e rafforzando le forme di sharing già diffuse su auto e biciclette. L'obiettivo deve essere spostare da A a B il viaggiatore consentendogli una pluralità di soluzioni integrate. Per farlo servono molte cose:

(1) Cabine di regia regionali, che vedano assieme tutti gli attori della mobilità e della programmazione (Regioni, Aree metropolitane, Comuni, parti sociali) e che possono essere il luogo nel quale concretizzare le scelte, tenendo conto delle peculiarità territoriali e rendendo coerenti le azioni tra modulazione della domanda e dell'offerta.

(2) Rivedere la politica industriale nel settore. Le dimensioni piccole e la forte frammentazione delle imprese rappresentano un ostacolo alla gestione di questa

trasformazione, sia in termini di capacità di investimento, che di gestione dell'offerta integrata. Questo significa anche avere player nazionali in grado di fare da architrave al nuovo sistema di riorganizzazione.

(3) Politiche tariffarie integrate. Si potrebbe pensare a una tessera unica per potere utilizzare i diversi mezzi di trasporto.

(4) Investimenti tecnologici su specifiche App in grado di canalizzare la domanda in maniera semplice.

### **Il trasporto delle merci**

L'esplosione dell'e-commerce durante la fase di lockdown ha determinato una nuova centralità nel sistema del trasporto per questi lavoratori. Un fenomeno già in crescita esponenziale che ha subito un'ulteriore accelerata durante la pandemia e che difficilmente scenderà di molto ma anzi potrebbe mantenere un livello di strutturalità importante. Si tratta di prenderne atto, provando a governarne gli effetti, anche qui con interventi di lungo periodo:

(1) Sarebbe utile pensare ad uno stimolo alla conversione dei mezzi per la distribuzione delle merci in città verso le forme ibride o elettriche, determinando un incentivo importante verso gli investimenti nel settore dell'automotive nazionale.

(2) Lo sviluppo dell'e-commerce deve portare a veri e propri piani logistici delle città. Dislocamento dei magazzini logistici, tempi e modalità di distribuzione delle merci. Può essere un'occasione importante di ridisegno dello spazio urbano.

(3) Se questi lavoratori sono diventati essenziali per il Paese, vanno trattati come tali. Non per una rivendicazione solo salariale. Si tratta di mettere mano a catene di appalti e subappalti sul piano della legalità e del rispetto del contratto e dei diritti delle persone che lavorano.

(4) Anche in questo ambito, così strategico, è necessario ragionare sulla debolezza del Paese di fronte all'assenza di player nazionali di settore e alla presenza di soggetti spesso di derivazione pubblica di altri Stati, come nel trasporto delle merci sono le multinazionali Dhl, Gls, Tnt.

È una grande occasione per i lavoratori, le imprese, l'ambiente ed il sistema produttivo italiano.

### **Il ruolo dello Stato**

A monte di tutto deve ovviamente esserci una legislazione nazionale di supporto e un indirizzo delle risorse che spinga verso questo disegno. Si deve al

più presto superare la fase, pur necessaria, di supporto al settore, per passare ad una fase di intervento organico. E questo riguarda anche il tentativo di definire gli ambiti nei quali è utile e necessario favorire la nascita di player nazionali, in grado di essere l'archittrave sul quale provare a ridefinire il modello industriale del settore, adeguandolo alla nuova necessità. In questo senso gli interventi di nazionalizzazione non possono essere visti come un fine, ma come uno degli strumenti a disposizione per generare questi soggetti.

### **Alitalia**

Alitalia è sicuramente uno dei player sul quale si può puntare nel settore aereo. Essa ha garantito, per il nostro Paese nella fase di lockdown un servizio pubblico, assicurando gli spostamenti dei nostri cittadini rimasti bloccati all'estero. Per Alitalia ora si apre un'occasione unica e irripetibile, soprattutto per le condizioni che l'Europa oggi potrebbe concedere e per gli spazi che si possono aprire nel quadro di totale blocco del sistema. I 3 miliardi previsti devono essere usati per specifici investimenti in aeromobili, a supporto di un piano industriale che punti ad utilizzare gli spazi di mercato del lungo raggio. Si dovrà agire anche con una razionalizzazione del sistema di trasporto in una logica di non sovrapposizione eccessiva tra treno e aereo per le tratte nazionali.

La norma che prevede l'applicazione del contratto nazionale di settore come riferimento minimo per coloro che operano in Italia, rappresenta un elemento fondamentale per una concorrenza che non scarica i costi sul lavoro. Una norma che non è punitiva verso le low cost, alcune delle quali applicano infatti un contratto nazionale, sottoscritto dai sindacati confederali, a dimostrazione della compatibilità tra giusti trattamenti verso i lavoratori e modello low cost. Ovviamente il sindacato apre anche alla possibilità di rivedere il piano aeroporti, il cui modello industriale deve essere definito dal Paese e non dalle compagnie aeree.

Siamo quindi in un periodo denso di complicazioni ma anche di opportunità di fronte alle quali sarebbe necessario un patto tra forze sociali (e governo) che consenta di evitare l'esplosione di ingovernabili tensioni sociali e di cambiare il settore avendo, per una volta, una visione lunga del nostro futuro. La sfida post coronavirus in fondo è tutta qui. Dunque servono per il rilancio del settore della mobilità investimenti pubblici e privati e scelte a tutto campo sulla politica industriale del Paese che coinvolgano il sistema e anche l'industria dei trasporti. Noi ne abbiamo iniziato a ragionare al nostro interno con la Cgil e la Fiom, con il coinvol-

gimento e il contributo fondamentale dei lavoratori e delle lavoratrici dei nostri settori. Per “riprogettare il Paese”, costruire una “nuova Italia”, trasporti e mobilità rivestono un ruolo cruciale.

### **Materiali**

Convegno di Torino tra Fiom e Sbilanciamoci! sulla mobilità sostenibile: <https://www.fiom-cgil.it/net/index.php/comunicazione/zoom/7227-la-giusta-transizione-per-la-mobilita-sostenibile>

“Trasporti bene comune”, video-intervista al segretario generale Filt Cgil, Stefano Malorgio: [https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2020/05/27/video/trasporto\\_bene\\_comune-83736/](https://www.collettiva.it/copertine/lavoro/2020/05/27/video/trasporto_bene_comune-83736/)

Registrazione su Radio Radicale della tavola rotonda tra Francesca Re David, segretario generale della Fiom, Maurizio Landini, segretario generale della Cgil e Stefano Malorgio, segretario generale della Filt dal titolo “Dove andiamo, Trasporti al lavoro: costruiamo oggi la mobilità di domani”: <https://www.radioradicale.it/scheda/606423/dove-andiamo-trasporti-al-lavoro-costruiamo-oggi-la-mobilita-di-domani>

(10 giugno 2020)

\* *Stefano Malorgio*, Segretario generale della Filt Cgil.

## Il treno del futuro è l'auto elettrica

Gianni Silvestrini

*L'Europa, e l'Italia fra tutti i 27, è partita in ritardo sulla rivoluzione elettrica dell'auto a causa del diesel. Ora per non perdere il treno occorre accelerare. Dalla sua diffusione, integrata, a rete, dipende anche il potenziamento dell'energia solare ed eolica.*

Come lo scorso decennio è stato scosso dalla rivoluzione della generazione di energia elettrica con l'irruzione delle fonti rinnovabili, così il decennio che si apre vedrà una profonda trasformazione nel settore trasporti.

Malgrado i tentativi di diversificazione rispetto ai veicoli a benzina e diesel con l'alimentazione a metano, in particolare in Italia dove circolano un milione di auto, e con l'opzione dell'idrogeno che vede in prima fila il Giappone, in realtà è sempre più chiaro che saranno i veicoli elettrici a batteria i veri vincitori della sfida. Il continuo abbattimento dei costi e l'aumento delle prestazioni garantiscono infatti una crescita irreversibile per i veicoli elettrici.

Pensiamo alle batterie al litio, i cui costi si sono ridotti dell'87% tra il 2010 e il 2019. E notevole è anche il vantaggio ambientale oltre che in termini di emissioni climalteranti. Secondo l'Agenzia europea per l'Ambiente, analizzando l'intero ciclo di vita delle auto, i veicoli elettrici risultano del 17-30% meno emissivi rispetto ai veicoli diesel e a benzina. Questa analisi era stata effettuata con il mix elettrico europeo del 2018, ma più si diffonderanno le fonti rinnovabili più aumenterà il vantaggio delle auto elettriche.

### **I paesi nella gara dei veicoli elettrici**

All'inizio di questo decennio la Cina si trova fortemente avvantaggiata grazie alla conquista di una leadership non solo nella produzione di auto elettriche, ma anche di autobus elettrici, con più di 400.000 veicoli in circolazione.

Gli Usa hanno finora un ruolo secondario e devono ringraziare l'eccezione di Tesla, che con 187 mila auto vendute nel 2019 ha coperto il 78% di quel mercato.

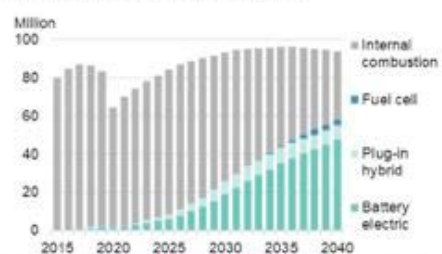
L'Europa è partita in grande ritardo, anche per la difesa della tecnologia del diesel, ma sta recuperando il tempo perso. Si può dire che la Germania ha avuto la sfortuna di un "dieselgate" scoppiato troppo tardi, nel 2015. Lo shock di questo scandalo ha determinato infatti una svolta verso l'elettrico che però inizierà a dare i suoi frutti solo nei prossimi anni. Non in tempo per gli obiettivi della Cina, che ha definito quote progressive di auto elettriche e punta ad avere un quarto delle vendite totali nel 2025, ma anche in ritardo con le norme europee, che prevedono un livello di emissioni di 95 grammi di CO<sub>2</sub>/km sulla media delle auto vendute nel 2021.

È interessante sottolineare la chiara scelta di campo della maggioranza dei gruppi automobilistici. Malgrado fino qualche mese fa la Volkswagen avesse annunciato ingenti risorse per lanciare diversi modelli a gas da affiancare ai 19 modelli attualmente in vendita, nel marzo 2020 la casa automobilistica tedesca ha deciso di abbandonare lo sviluppo di auto a metano per concentrare tutte le sue attenzioni sull'elettrico. L'amministratore di Volkswagen, Herbert Diess, è stato chiaro: "Se prendiamo sul serio la rivoluzione della mobilità, dobbiamo concentrarci sui propulsori elettrici a batteria. Tutto il resto è uno spreco di energia".

Secondo il *Long-Term Electric Vehicle Outlook* pubblicato nel maggio 2020 da BloombergNEF (BNEF), gli autoveicoli elettrici potrebbero coprire il 28% delle vendite mondiali nel 2030, e il 35% in Europa (fig. 1).

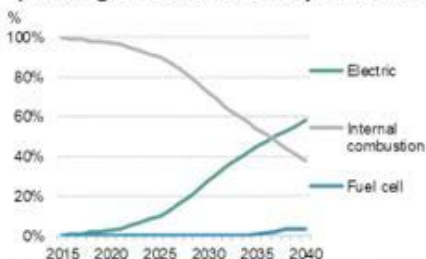
**FIGURA 1. SCENARI SULLE EVOLUZIONI DEI MEZZI DI TRASPORTO ELABORATI DA BNEF 2020**

**Figure 1: Global annual passenger vehicle sales by drivetrain**



Source: BNEF. Note: Electric share of annual sales includes battery electric and plug-in hybrid.

**Figure 2: Global share of total annual passenger vehicle sales by drivetrain**



L'Associazione Motus-e (che al suo interno vede alcune tra le principali case automobilistiche mondiali, come Fca, Nissan, Volkswagen, Volvo, Renault e



Tesla), ritiene che nel 2030, in Italia, il numero di auto calerà, 32 milioni di veicoli dai 39 di oggi, e che circoleranno 4 milioni di auto elettriche. Una stima coerente con la versione finale del Pniec (Piano nazionale integrato energia e clima) che prevede un incremento progressivo di nuove immatricolazioni di auto elettriche pure per raggiungere l'obiettivo cumulato di circa 4 milioni di auto elettriche pure o EV al 2030, che se sommate alle auto ibride plug in, consentirebbero di arrivare a un valore complessivo di circa 6 milioni di auto elettriche al 2030.

Bisogna però accelerare. Si consideri che nel 2019, pur con un incremento del 75% delle vendite, il mercato tedesco è stato di sole 63 mila auto a batteria, con un imbarazzante testa a testa con la piccola Norvegia. La Volkswagen non è quindi pronta per gli obiettivi europei e rischia di pagare sanzioni per 1,8 miliardi di euro. Addirittura penosa, la situazione dei Fca, in ritardo storico sull'elettrico, costretta a comprare da Tesla crediti di carbonio per 2 miliardi dollari fino al 2023. Esattamente la cifra che Tesla spenderà per realizzare a Berlino una nuova Giga-factory di batterie.

### **Fabbriche di batterie**

La Cina guida oggi la tecnologia delle batterie agli ioni di litio, con il 73% della produzione globale. Ma almeno una dozzina di Giga-factories – proposte da consorzi europei e asiatici – sono in programma in Europa ed entro il 2023 dovrebbero essere disponibili almeno 131 GWh di capacità. Per ultima anche l'Italia si inserisce nella corsa alle batterie con un impianto realizzato dal gruppo Serio/Faam nell'ex sito Whirlpool a Teverola che dovrebbe arrivare ad una capacità di 3 GWh entro il 2026 con investimenti di mezzo miliardo di euro e che prevede anche una linea per il riciclaggio delle batterie.

### **Riciclaggio delle batterie e criticità del cobalto**

Uno degli elementi critici delle batterie è rappresentato dal cobalto. Il 60% dell'estrazione di cobalto viene infatti dal Congo, dove le condizioni di lavoro sono spesso a rischio. In particolare, un quinto delle 90.000 tonnellate estratte lo scorso anno proveniva da lavorazioni artigianali, inquinanti e pericolose, con il coinvolgimento anche di 35.000 ragazzini.

Amnesty International sta monitorando la situazione e nel rapporto *Time to Recharge* ha analizzato il comportamento di 28 grandi società utilizzatrici del cobalto ed evidenziando un miglioramento della tracciabilità delle lavorazioni

per qualche società rispetto a un precedente studio effettuato nel 2016. In generale, comunque, molte aziende stanno cercando di migliorare la tracciabilità delle varie fasi della produzione del minerale. Così, ad esempio, Apple vorrebbe acquistare direttamente il cobalto e IBM ha avviato, insieme a Ford, una piattaforma blockchain per poter seguire tutte le operazioni di produzione, dall'estrazione al trasporto, alla lavorazione. Di fronte a queste criticità, si tende a ridurre il contenuto di cobalto nelle batterie ed è partita una frenetica attività di ricerca di materiali alternativi.

E veniamo al tema del riciclaggio. Le batterie al litio durano ormai più di 15 anni e quindi i problemi di un loro recupero inizieranno ad essere rilevanti dopo il 2025. In effetti, sul versante del riciclo, si stanno investendo notevoli risorse per migliorare i processi e nel 2018 si sono trattate 97.000 tonnellate di batterie, la metà degli accumuli giunti a fine vita. In qualche caso si riesce ormai a recuperare l'80% dei vari componenti.

In Cina la società GEM ha avviato 16 impianti di riciclaggio e, per ora, riesce a recuperare 5.000 tonnellate di cobalto l'anno. Ma, come detto, si cerca di utilizzare quantità sempre inferiori di cobalto. Tesla, ad esempio, è riuscita a passare da 11 kg a 4,5 kg per veicolo e, per le auto che usciranno dal suo nuovo stabilimento di Shanghai eliminerà del tutto l'uso del cobalto passando a batterie LFP, litio-ferro-fosfato, che consentiranno anche di ridurre i costi delle auto.

### **Parco elettrico, rinnovabili e rete elettrica**

La presenza di un ampio parco di auto elettriche consentirà anche di rendere più flessibile il sistema energetico riducendo i costi per i consumatori. La diffusione su larga scala delle vetture elettriche è considerata infatti fondamentale per la gestione di forti produzioni solari ed eoliche, fungendo da accumulo distribuito, in grado di interagire in modo "intelligente" con le reti, con il fine di stabilizzare il sistema e di rilasciare energia quando la domanda cresce.

*(25 giugno 2020)*

\* *Gianni Silvestrini, Direttore scientifico del Kyoto Club.*

## Da Alitalia alla logistica, il volano della crescita

Claudio Tarlazzi

*Il piano “Italia Veloce” da 200 miliardi è un buon inizio, così come i primi 3 miliardi per la nuova Alitalia. Ma per i sindacati il perno di un settore strategico per la ripresa come quello della mobilità, dal turismo alla logistica ai porti, è il contratto.*

Se prima della pandemia qualcuno pensava di poter avanzare dubbi, il Covid-19 ha reso inequivocabile che l'interconnessione è il fattore principale della mobilità delle merci e delle persone, che, a sua volta, è il volano dello sviluppo e della crescita economica e sociale dei territori di ogni dove. Velocità, efficienza e affidabilità delle reti e delle connessioni infrastrutturali dei trasporti cambiano irreversibilmente le abitudini di vita e di consumo delle persone, accelerano la globalizzazione delle materie prime e modificano i sistemi manifatturieri di approvvigionamento, produzione ed esportazione.

Ma la condizione di partenza di tutto ciò è che strade, porti, ferrovie ed aeroporti siano facilmente accessibili sia in termini fisici che di procedure. Questo in Italia è ben compreso da milioni di utenti, che da anni sopportano il peso degli insostenibili gap tra Nord e Sud del Paese e con il resto dell'Europa, con gravi conseguenze in termini di spopolamento e arretratezza economica di ampie zone del meridione e delle isole, di erosione di punti importanti di Pil e di svantaggio competitivo nella logistica del sistema Paese e delle imprese manifatturiere italiane sui mercati internazionali.

Connettere i territori con una politica dei trasporti di pianificazione intermodale che abbia una visione d'insieme nazionale e non localistica è urgentissimo, e qui richiamo anche la necessità di una riforma del Titolo V per la revisione delle materie concorrenti che stanno determinando pesanti squilibri di sistema, soprattutto nei porti e negli aeroporti. Modernizzare le infrastrutture esistenti e crearne di nuove, favorire l'intermodalità fondamentale anche per lotta alle emissioni, semplificare gli iter burocratici, dare regole in materia di sicurezza (i trasporti

dopo l'edilizia sono il settore con la più alta incidenza di morti sul lavoro (ogni anno) e di competizione che tengano conto delle specifiche caratteristiche intrinseche dei vari settori e siano uguali per tutti gli operatori coinvolti, è quanto chiediamo da tempo e che ora è diventato improcrastinabile.

La crisi Covid-19 ha fatto collassare i trasporti in tutto il mondo a causa dell'insieme dei provvedimenti anti-contagio noti come lockdown. In Italia questo dramma si è incardinato su una debolezza economica purtroppo preesistente, che si trascina dal default internazionale del 2008, a cui non si era riusciti a dare le risposte politiche necessarie. Infatti, sono anni che mancano all'appello gli strumenti idonei a sviluppare economie territoriali organicamente inserite in un sistema nazionale con conseguente beneficio di occupazione stabile, primi fra tutti un piano nazionale per l'industria manifatturiera e un piano nazionale di logistica e trasporti merci e passeggeri.

Ma detto questo, ora è necessario guardare avanti, e la contemporaneità del fermo internazionale potrebbe essere una condizione che potrebbe offrire una inattesa opportunità di ripartenza alla pari, se il governo e la politica del Paese metteranno in campo strumenti idonei per le imprese, per accrescerne la competitività salvaguardando i livelli di occupazione e di reddito. Al di là delle opere strategiche necessarie per le pianificazioni degli investimenti privati di lungo periodo, molte questioni che determinano gravi disfunzioni richiedono soprattutto provvedimenti di riordino dei diversi settori.

Al momento, dopo la breve parentesi felice del 2015, allorché fu varato il programma Connettere l'Italia, espressione di un ampio confronto governo-parti sociali, valutiamo positivamente l'attenzione che finalmente il governo sta nuovamente riponendo nei trasporti e nella logistica. Lo stesso recente provvedimento varato dalla ministra Paola De Micheli "Italia Veloce", che prevede la spesa di 200 miliardi, di cui 130 già stanziati, spalmati in 15 anni per opere nei trasporti e infrastrutture, potrebbe non solo far riaprire i cantieri e dare impulso economico immediato al Paese creando nuova domanda e occupazione, ma, se venisse strutturato in una visione complessiva di richiamo di quanto delineato in Connettere l'Italia, si guadagnerebbe tempo prezioso.

Contemporaneamente bisogna monitorare e intervenire, laddove necessario per correggerne la direzione, l'evolversi dei processi che vedono ampio impiego della tecnologia da remoto nel mondo dei trasporti, già evidenti prima della pandemia e che adesso, nella fase di ripresa, hanno necessità di azioni decise

per tutelare l'anello più debole e fragile: i lavoratori coinvolti. Mi riferisco in particolare alle piattaforme elettroniche della logistica distributiva, ai processi di automatizzazione delle operazioni di movimentazione delle merci e alla guida da remoto dei mezzi di trasporto.

Il sindacato non è contrario allo sviluppo tecnologico che facilita il lavoro dell'uomo, ma lo è certamente e fermamente quando l'applicazione tecnologica viene interpretata come occasione di sfruttamento dei lavoratori e di riduzione dei livelli occupazionali al solo scopo di aumentare i dividendi dei soci azionisti. Da qui le nostre battaglie per l'inquadramento contrattuale delle nuove figure emergenti, come ad esempio i riders, e per proteggere con la formazione quei lavoratori che operano in settori oggetto di processi di automazione.

In questa fase di avvio alla ripresa delle attività, il sindacato in generale e quello dei trasporti in particolare, ha portato all'attenzione della politica molti temi, tutti urgenti e rilevanti, ma tra questi voglio segnalare il confronto governo-sindacati sul trasporto aereo, coinvolgendo non solo Alitalia ma un intero settore fortemente contendibile, che nonostante la sua altissima strategicità è stato abbandonato per anni nella liberalizzazione sfrenata, aggravata da decisioni politiche spesso campanilistiche adottate dagli enti locali e dalle società di gestione aeroportuale. Le crisi Alitalia, oltre che con manager incapaci e speculazioni di ogni tipo, si sono dovute confrontare con una situazione caotica e senza regole del trasporto aereo italiano, un caso unico in Europa, che ha penalizzato non a caso tutte le compagnie aeree italiane, ben prima del Covid-19.

Una delle conseguenze politiche più interessanti e di vasta portata del Covid-19 è stato l'aver fatto cadere il tabù della nazionalizzazione che per anni ha dominato la politica europea: le conseguenze del lockdown hanno fatto rivalutare come necessario l'ingresso dello Stato negli asset strategici di un Paese, quando la loro sopravvivenza è seriamente compromessa, per tutelare leve geopolitiche ed economiche dagli appetiti di altri Paesi. A questo si è aggiunta una chiara presa di coscienza della indispensabilità per un Paese come l'Italia di disporre di un proprio grande vettore aereo: Alitalia negli 85 giorni di lockdown ha operato 320 voli speciali, rimpatriato 80.000 connazionali rimasti bloccati all'estero, trasportato 82 milioni di mascherine protettive, garantendo servizi e rifornimenti vitali, in un momento in cui nessun vettore voleva volare.

Questa considerazione non deve essere messa nel dimenticatoio, soprattutto quando tutto il Paese ha bisogno come il pane del turismo estero per riprendersi,

turismo che viaggia prevalentemente in aereo e che sceglie le destinazioni in base agli scali negli aeroporti vicini. In questa luce, apprezziamo particolarmente il piano del Mit “Italia Veloce”, per la parte che punta al collegamento diretto treni-aeroporti. D'altra parte è il turismo e l'enorme movimentazione negli aeroporti hub, che hanno spinto Germania e Francia, analogamente a tanti altri Paesi, a stanziare risorse molto più consistenti delle nostre, per impedire il crack delle proprie compagnie di bandiera.

Alitalia è un asset indispensabile al Paese e a tutti i suoi 20.000 dipendenti diretti e indiretti e ci trova d'accordo la previsione in Decreto Rilancio di una dotazione di 3 miliardi di euro per il rilancio della compagnia, che certo da soli non bastano. Serve un piano industriale di investimento sugli aerei per i voli intercontinentali, sulla manutenzione che può lavorare anche per altre compagnie come era nel passato, sull'handling e sul cargo. Serve un manager che sia competente, perché il trasporto aereo è un settore difficile che richiede esperienza sul campo, e all'altezza della sfida. Infine serve un partner industriale che veda in Alitalia una opportunità di crescita e non l'occasione di liberarsi di un concorrente scippandole tutto quel che è possibile, come abbiamo visto nel passato.

Serve anche, come ci chiede l'Europa, trovare una soluzione di discontinuità, che c'è e che non deve tradursi in tagli del personale, la cui competenza è preziosa per garantire il buon andamento della compagnia, come del resto dimostrano i conti positivi finora presentati dai commissari che si sono avvicendati in questi ultimi anni. E su questo punto come sindacato non faremo sconti a nessuno. Abbiamo adesso una sola preoccupazione: il tempo non stringe, di più, sfugge! Mentre i concorrenti stanno gradualmente ripartendo, è necessario passare dalle parole ai fatti.

Fatti che riguardano anche questioni di contesto fondamentali. Le compagnie aeree low cost finora, senza alcuna trasparenza né per i criteri né per le cifre accordate, hanno goduto ufficialmente di almeno 390 milioni di euro di incentivi all'anno, percepiti in termini di forte scontistica, gratuità sulle tariffe o di rimesse in co-marketing, direttamente pattuiti tra vettori stranieri e concessionari. Questo ha generato un dumping insostenibile, la cui portata ce l'ha mostrata in questi giorni l'episodio che ha coinvolto l'aeroporto di Trieste, che da sempre, come la maggior parte degli aeroporti italiani, applica tariffe maggiorate senza motivo alcuno ad Alitalia ed elargisce invece enormi vantaggi alle compagnie low cost, le quali adesso non fanno scalo a Trieste per scarso traffico, mentre si pretenderebbe da Alitalia il pagamento di tariffe fuori mercato.

A questo si aggiunge il rifiuto di diverse compagnie low cost di riconoscere il diritto italiano, e di adeguare i trattamenti retributivi minimi a quanto previsto in Italia dal Ccnl di settore, che ha generato contenziosi nei tribunali italiani ed europei, procedimenti che finora hanno dato ragione puntualmente al sindacato.

Per questo abbiamo proposto al governo, che finalmente ci ha ascoltati nel Decreto Rilancio, di prevedere come punto di riferimento minimo per tutto il settore il contratto collettivo di lavoro nazionale sottoscritto dai sindacati confederali dei trasporti con le parti datoriali, per eliminare diffuse forme di sfruttamento e zone d'ombra che si tramutano in una profonda distorsione della competizione tra vettori e servizi di terra. Questo modello è applicato con successo da molti anni nei porti, altro settore strategico e altamente specializzato, con ottimi risultati avendo eliminato la precarietà e lo sfruttamento dei lavoratori, e consentito una competizione tra imprese non giocata al ribasso, che è sempre sinonimo di precarietà, bassi e salari e cattiva sicurezza sui luoghi di lavoro e nanismo imprenditoriale.

Ciononostante, si è sollevato da tempo nei porti un contenzioso con gli armatori di navi RoRo, che con la crisi dei traffici per la pandemia deve essere immediatamente risolto. La questione riguarda l'autoproduzione delle operazioni di rizzaggio/derizzaggio a bordo delle navi traghetto, che gli armatori vorrebbero far svolgere ai marittimi imbarcati per le operazioni di navigazione. Una ipotesi sulla quale siamo assolutamente contrari, in quanto lede la sicurezza sul lavoro, aumenta lo sfruttamento dei marittimi e crea crisi occupazionale nei porti. Non siamo contrari alla autoproduzione a prescindere, che, anzi, va normata e prevista solo su autorizzazione quando non è presente in porto il servizio e la tabella di imbarco dei marittimi del traghetto che preveda personale aggiuntivo dedicato a queste operazioni di sbarco/imbarco. Su questo stiamo preparando una forte mobilitazione.

Anche per quanto riguarda le low cost del trasporto aereo, non siamo contrari ad esse, che, anzi, hanno ampliato enormemente l'offerta per le nostre destinazioni, con una domanda stimata recentemente dalla ministra pari a oltre i 200 milioni di passeggeri l'anno, un mercato tale che certo non può essere soddisfatto e gestito da una unica compagnia o da pochi operatori e pochi aeroporti. Ma riteniamo, per la continuità e la strutturazione dei servizi sui territori, contro la volatilità ampiamente dimostrata in questi anni, che le compagnie di volo che operano in Italia con proprie succursali e società, debbano essere depurate dalla

speculazione e messe e in condizione di lavorare entro parametri di regole uguali per tutti gli operatori, di terra e di volo.

Infine, va bene la strutturazione del finanziamento del Fondo di solidarietà del settore, che era stato definanziato dai precedenti governi, mettendo a repentaglio il reddito di molte migliaia di famiglie, sia di quelle coinvolte dal lockdown e sia quelle che una liberalizzazione scellerata, anche nei momenti di fortissima espansione del traffico, incredibilmente ha mandato in crisi molte società, soprattutto dei servizi a terra. Il Fondo si finanzia con un surcharge minimale sui biglietti, che non danneggia il cliente, ma assicura futuro alle imprese e ai loro lavoratori.

*(26 giugno 2020)*

\* *Claudio Tarlazzi, Segretario generale della Ultrasporti.*



---

# Il mondo della pandemia

---

## La difficile nascita di “Nuova generazione” Europa

Matteo Lucchese e Mario Pianta

*“Next Generation EU”, il piano della Commissione europea, apre uno spazio politico – in Italia e in Europa – per indirizzare l’uscita dalla crisi su una traiettoria di sviluppo più equa e sostenibile. Ma il profilo economico che l’Europa assumerà nei prossimi anni si gioca su diversi terreni di scontro.*

L’epidemia di coronavirus e la più grave recessione dal dopoguerra hanno aperto un nuovo, importante spazio per la politica in Italia e in Europa. L’azione dei governi e la presenza di un servizio sanitario pubblico universale sono state essenziali nel contenere i contagi e le vittime. Le misure economiche di emergenza, con sussidi a cittadini e imprese, hanno limitato la portata della crisi. Su entrambi i fronti, il ruolo chiave dell’azione pubblica ha rimesso in primo piano la politica come terreno di dibattito, deliberazione e realizzazione di quanto è necessario per il bene comune.

Sul piano economico questo può essere l’epilogo dei quarant’anni di neoliberalismo che hanno ridimensionato il ruolo dello Stato e “lasciato fare” al mercato, col risultato di aggravare le crisi, aumentare le disuguaglianze, diminuire la capacità produttiva e perdere molti posti di lavoro. L’intero progetto di integrazione europea degli anni Novanta era stato costruito all’insegna del neoliberalismo e della finanza, ponendo limiti alla spesa e al debito pubblico, negando la necessità di una politica fiscale europea e puntando tutto sulla moneta comune.

Oggi questi capisaldi dell’Europa neoliberalista sono messi in discussione. Il Patto di Stabilità e Crescita, che stabiliva i vincoli per deficit e debito pubblico, è stato sospeso, insieme al divieto di fornire aiuti di Stato alle imprese. I governi nazionali possono fare quanto ritengono necessario per affrontare la crisi del coronavirus: tutelare i redditi dei cittadini, aumentare la spesa sanitaria e sociale, sostenere le imprese in difficoltà, fare investimenti pubblici, creare nuove attività, entrare nel capitale delle aziende. È una sospensione che si applica per il periodo dell’emergenza, ma che potrebbe prolungarsi di fronte all’aggravarsi della crisi economica.

La novità più importante è l'avvio di una politica fiscale europea, con la proposta di "Recovery Fund" lanciata da Francia e Germania – dopo le insistenti richieste di Italia e Spagna – e trasformata dalla Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, nel programma "Next Generation EU". Quale volto potrebbe avere questa Europa di "nuova generazione"? La proposta prevede lo stanziamento di 500 miliardi di euro di trasferimenti a fondo perduto e 250 miliardi di prestiti a lungo termine, a favore dei paesi maggiormente colpiti dalla pandemia. Per l'Italia ci sarebbe l'opportunità di disporre di oltre 170 miliardi tra il 2021 e il 2024 – quasi un quarto dei fondi disponibili, la quota più alta fra i paesi europei, poco meno del 10% del nostro Pil, di cui circa la metà sotto forma di finanziamenti a fondo perduto. Nel complesso, il bilancio dell'Ue potrebbe arrivare a 1.850 miliardi per il periodo 2021-2027, quasi il 2% del Pil dell'Unione.

Nella proposta della Commissione le risorse dovrebbero essere raccolte sui mercati finanziari con l'emissione di obbligazioni comunitarie a lunga scadenza, garantite da un aumento del bilancio dell'Unione per i prossimi sette anni, su cui però ancora non si è trovato un accordo. Le risorse saranno assegnate ai paesi sulla base dell'impatto del Covid-19: Italia e Spagna ne otterranno dunque la quota maggiore. I finanziamenti a fondo perduto verranno rimborsati con stanziamenti pro-quota dei paesi membri, probabilmente nell'arco di 30 anni (tra il 2028 e il 2058, per l'Italia si tratterebbe di circa 60 miliardi). I rimborsi potrebbero ridursi significativamente se si trovasse un accordo sull'aumento delle risorse proprie dell'Unione da qui al 2028. Sul tavolo ci sono diverse ipotesi: una modifica del sistema di scambio di quote di emissione dell'Ue, l'imposizione di una "carbon border tax" o di una "digital tax", una tassa sulla plastica non riciclata. Si tratta di ipotesi su cui ad oggi non esiste un consenso tra i paesi membri per la loro attuazione. Si è tornati anche a parlare della mancata armonizzazione fiscale e della fine dei trattamenti di favore alle imprese multinazionali da parte di alcuni paesi dell'Unione, Irlanda, Olanda e Lussemburgo in particolare.

Sul piano politico, sono diversi gli aspetti positivi della proposta della Commissione. Nasce finalmente uno strumento europeo di politica fiscale, che prevede un trasferimento di risorse tra i paesi europei. Nascono, dopo decenni di veti tedeschi, gli Eurobond nella forma di obbligazioni a lunga scadenza e alto *rating*, che potranno poi essere acquistati, almeno in parte, anche dalla Banca Centrale Europea, riaprendo un necessario collegamento fra politica fiscale e monetaria.

Sul piano istituzionale la crisi ha rafforzato il ruolo della Commissione – che

dovrebbe essere chiamata a gestire i nuovi programmi di spesa e le risorse – ma anche del Parlamento Europeo – che ha da subito evidenziato la necessità di garantire una vera solidarietà fra i paesi e insisteva da tempo per un allargamento del bilancio dell'Unione.

Il quadro delle politiche di risposta alla crisi si è fatto più articolato, con il programma SURE per la tutela dei redditi dei lavoratori a rischio disoccupazione (20 miliardi per l'Italia), il piano di investimenti che dovrà realizzare la BEI (25 miliardi per l'Italia) e la controversa linea di credito messa a disposizione nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità (MES, 37 miliardi per l'Italia da destinare alla spesa sanitaria). Il MES era nato come risposta alla crisi del debito sovrano dopo la crisi del 2008, aveva preso la forma di uno strumento intergovernativo di crediti con una forte condizionalità – l'arrivo della *troika* – per imporre quelle politiche di austerità che hanno devastato l'economia dei paesi del Sud Europa. Quell'esperienza offre buoni argomenti a chi è contrario oggi in Italia all'utilizzo di questa linea di credito.

L'aspetto chiave di questi sviluppi in Europa è che stiamo assistendo alla difficile nascita di una politica fiscale comune attraverso un forte conflitto politico – tra governi e tra forze politiche – sui caratteri che andrà ad assumere. Francia e Germania hanno aperto alle pressioni del Sud Europa, cambiando l'asse delle loro alleanze. Olanda, Austria, Svezia e Danimarca – i cosiddetti paesi "frugali", due dei quali fuori dall'euro – resistono a questi cambiamenti, e puntano i piedi anche i paesi dell'Est raccolti nel gruppo di Visegrad, meno colpiti dalla pandemia. È possibile che l'accordo fra i governi europei si traduca in una revisione al ribasso della proposta della Commissione, ma la nuova presidenza di turno della Germania (iniziata il primo luglio) ha tutto l'interesse a condurre in porto il progetto di "nuova generazione Europa". L'Italia dovrà anche premere affinché i fondi vengano resi disponibili in tempi ragionevoli, per favorire una ripartenza immediata del Sud Europa e aggredire una crisi che sarà severa.

Il profilo economico che l'Europa andrà ad assumere si gioca in primo luogo sulla politica fiscale – le misure a scala europea e la riscrittura delle regole del Patto di Stabilità e Crescita per i governi nazionali –, ma altri due terreni chiave riguardano la politica monetaria e la politica industriale.

La Banca centrale europea, protetta dalla sua "indipendenza" dai governi, ha già dato risposte importanti, con una politica espansiva senza precedenti, il superamento delle "quote" nazionali nell'acquisto di titoli pubblici e interventi che

negli ultimi mesi hanno coperto il fabbisogno finanziario dei paesi del Sud Europa. Quello che resta da fare è finanziare – anche attraverso la BEI e gli Eurobond – investimenti nell’economia reale anziché banche e speculazioni finanziarie, che hanno portato a bizzarre impennate di borsa nel mezzo della recessione.

Con una crisi che farà cadere il Pil europeo intorno al 10% nel 2020, diventa essenziale una politica industriale per ricostruire le capacità produttive in tutti i paesi, e in particolare in Italia dove il 20% della produzione industriale è stata perduta nel decennio dopo la crisi del 2008. La possibilità di fornire aiuti di stato alle imprese in difficoltà è un primo passo, ma serve un programma di ampio respiro che guardi oltre l’emergenza. Qui l’Unione europea offre un contributo importante con l’agenda del “Green Deal”, che delinea una traiettoria di sviluppo basata sulla sostenibilità ambientale, anche se con risorse e strumenti d’intervento ancora del tutto inadeguati.

C’è lo spazio qui per un progetto politico – in Italia e in Europa – che indirizzi l’uscita dalla crisi del coronavirus verso *un’Italia in salute, giusta e sostenibile*, come argomentato nel documento di Sbilanciamoci!. Il dibattito europeo ha offerto diversi spunti, dalla possibilità di rafforzare il Green Deal con l’emissione di bond comunitari, all’individuazione di strumenti e istituzioni in grado di ridurre le disuguaglianze e la precarietà del lavoro, all’esigenza di aumentare la capacità di risposta e pianificazione europea nella gestione e nel coordinamento delle spese sanitarie, anche in tempi non emergenziali.<sup>50</sup>

Tocca ora alla politica italiana definire un’agenda di interventi per ricostruire l’economia. Per ora, il “Recovery Plan” presentato dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte agli Stati Generali manca di organicità ed elenca proposte poco integrate fra loro. Meglio sarebbe ordinare le misure sulla base di “missioni”, organizzate in obiettivi specifici, sulla base dei quali vengano aggiornati i piani nazionali tematici (ad esempio, il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima inviato all’Unione nel gennaio scorso dovrebbe essere rivisto alla luce di obiettivi più ambiziosi), come molto timidamente sembra suggerire il Programma Nazionale di Riforma. Sarebbe un approccio in linea con le raccomandazioni europee e garantirebbe maggiore trasparenza.

La discussione aperta da Sbilanciamoci! va nella direzione di definire inter-

50 Si vedano ad esempio l’articolo di [Paul de Grauwe](#) e la proposta di [Alberto Quadrio-Curzio e Francesco Saraceno](#).

venti specifici per ricostruire un sistema produttivo di qualità, ambientalmente sostenibile, con tecnologie avanzate, lavori qualificati e alti salari. Sbilanciamoci! ha inoltre proposto di valutare le misure contenute nel "Recovery Plan" sulla base degli indicatori di benessere considerati nel Documento di economia e finanza (DEF) del governo o, ancora meglio, sulla base di indicatori più ampi forniti dall'Istat.

Sono molti i fronti aperti in questa fase: il modo in cui l'Italia e l'Europa usciranno dalla crisi dipenderà dal dibattito in corso su ciascuno di questi temi, dai conflitti che emergeranno, dalla capacità di costruire consenso sociale e politico su un modello "post-liberista", per un'Italia (e un'Europa) "in salute, giusta e sostenibile".

(6 luglio 2020)

\* **Matteo Lucchese**, ricercatore dell'Istat e collaboratore della Scuola Normale Superiore, sede di Firenze, fa parte della redazione del sito [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info).

\*\* **Mario Pianta**, professore di Economia alla Scuola Normale Superiore, Classe di scienze politico-sociali, sede di Firenze e tra i fondatori di Sbilanciamoci!.

## Virus, economia e società: quale strada per l'Europa?

Teresa Pullano

*La diffusione del virus ha reso evidente l'indebolimento dell'ideologia neoliberista e la tenuta del legame tra Stato ed economia centrato sulle ricette dell'ordoliberalismo di matrice tedesca. Nell'Europa del post-pandemia è venuto il tempo di un nuovo equilibrio nel rapporto tra economia e società?*

In un'intervista recente, il filosofo e antropologo brasiliano Eduardo Viveiros de Castro ha definito l'antropocene e le sue conseguenze, tra cui la pandemia di Covid-19, come un fatto sociale totale, riprendendo l'espressione di Marcel Mauss. Per Viveiros de Castro, la crisi del Covid-19 è un'anteprima della grande catastrofe climatica che ci attende e che rischia di avere luogo nei prossimi decenni. La situazione attuale ci lascia intravedere gli effetti dell'antropocene, ovvero dell'era storica presente, caratterizzata dall'impatto delle attività umane sull'ecosistema, effetti che vanno dal campo delle migrazioni alla situazione economica, alle necessità di approvvigionamento alimentare e delle principali risorse (Viveiro do Castro, *Philosophie Magazine*, luglio 2020).

L'antropocene e le sue manifestazioni, quali la pandemia da coronavirus, sono dunque da leggere come un fatto sociale totale ovvero, per Mauss, un evento che coinvolge e intreccia simultaneamente la vita economica, sociale e religiosa di una comunità umana in un dato momento storico. La pandemia ha permesso di togliere il velo ai meccanismi di funzionamento politico, sociale ed economico della società occidentale contemporanea e dei suoi legami con il resto del mondo. In particolare, mi vorrei soffermare qui su due dimensioni: quella territoriale e spaziale della politica contemporanea e il rapporto tra economia e società in Europa.

La diffusione del coronavirus e le risposte che le nazioni e gli organismi sovranazionali hanno dato, hanno messo in luce la duplice dimensione transnazionale e territoriale della politica contemporanea. Il virus non conosce confini geografici, anzi li travalica, ne ridisegna di nuovi, si diffonde seguendo le rotte della logistica e del commercio globale, spostandosi così dalla regione cinese di Wuhan

alla Pianura Padana al seguito delle rotte di manager e operai. Tuttavia, il fatto che il virus sia di per sé un fenomeno che oltrepassa le frontiere non significa che la dimensione territoriale e spaziale sia irrilevante. Al contrario, se guardiamo la mappa della diffusione del virus in Europa, vediamo che le zone più colpite vanno dalle metropoli di Londra, Parigi, Bruxelles al Sud della Germania, all'Italia del Nord fino a Barcellona, lasciando fuori gran parte dell'Europa dell'Est, parzialmente i Paesi Scandinavi e il Sud, tra cui la Grecia ed il resto dell'Italia.

Da un punto di vista geografico, questa zona corrisponde a quella che, in ambito di studi urbani, si chiama la “blue banana”, l'asse storico dello sviluppo industriale e urbano in Europa. La zona di Wuhan in Cina ha delle caratteristiche di urbanizzazione e di industrializzazione molto simili a quelle della Pianura Padana. Ovviamente, non si tratta di mettere in discussione l'urbanizzazione in sé, ma di partire dalla constatazione che la pandemia di coronavirus è stata un fenomeno molto legato al territorio, con una diffusione molto diversa a seconda delle caratteristiche del territorio stesso, e di come le varie zone geografiche, a seconda delle caratteristiche di tipo di sviluppo urbano, abbiano risposto diversamente al virus e alla sua diffusione.

Per “territorio” qui si intende il sistema di relazioni tra lo spazio, la politica e l'economia, ovvero il risultato di specifiche politiche, non certo un mitologico stato di natura. La pandemia ha messo in evidenza il carattere differenziato, ineguale e specifico dello sviluppo territoriale e regionale a livello continentale in Europa e nei vari Stati membri. Da questo dato bisogna partire per analizzare le ripercussioni del dopo-pandemia su scala europea e transnazionale. Il paradosso della sospensione del Trattato di Schengen e della libera circolazione dei cittadini europei all'interno dell'Unione quale risposta alla pandemia non fa altro che mettere in evidenza la natura territoriale e spaziale della politica europea e globale. Il senso principale dell'Europa, che risiede proprio nell'essere uno spazio comune, è stato sospeso dalle misure adottate per contenere la pandemia, mostrando la privazione della libertà di spostamento attraverso i confini che subiscono normalmente i migranti e anche la possibilità di un ritorno a dei rigidi spazi nazionali.

Un secondo aspetto empirico mostra le disegualianze territoriali e nazionali in Europa nella risposta alla pandemia di Covid-19, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture sanitarie. Se guardiamo ai dati Eurostat<sup>51</sup>, vediamo che

51 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare\\_expenditure\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Healthcare_expenditure_statistics).



il livello di spesa degli Stati europei per la sanità, in percentuale del Pil, è abbastanza simile: circa 11% per la Germania, la Francia e la Svezia 9,5% per il Regno Unito, 8,8% per l'Italia. Tuttavia, se rapportiamo le somme investite in sanità alla popolazione, il quadro cambia: la Svezia spende 5.200 euro all'anno per cittadino, la Germania 4.300 euro, la Francia un po' meno di 4.000 euro, il Regno Unito circa 3.000 euro e l'Italia 2.500. Questo dimostra che la Germania investe nella salute dei cittadini e può contribuire a spiegare perché per i tedeschi la pandemia è stata meno letale che per gli italiani o gli inglesi.

### **Economia e Società**

Queste differenze confermano le disparità territoriali ed economiche all'interno dell'Unione europea. Tuttavia, vorrei proporre una lettura filosofica di queste differenze. In *Nascita della biopolitica* (traduzione italiana, Feltrinelli 2005), Michel Foucault propone un'analisi dell'evoluzione del pensiero economico ordoliberal tedesco che parla al nostro presente. In particolare, nelle lezioni del 3 gennaio e del 7 febbraio 1979, racchiuse in *Nascita della biopolitica*, Foucault propone una genealogia dell'ordoliberalismo in contrapposizione con il neoliberalismo di stampo anglosassone. Foucault ritorna sul discorso pronunciato da Ludwig Erhard, che diventerà poi Cancelliere federale tedesco per la CDU (Unione Cristiano Democratica), il 18 aprile 1949. Erhard all'epoca era incaricato di gestire la ricostruzione dell'economia tedesca del dopoguerra.

Si trattava di una sfida paradossale: la Germania era divisa, dunque qualsiasi ricorso alla nazione tedesca come fondamento della ripresa era diventato impossibile. Inoltre, non era nemmeno possibile appellarsi al popolo tedesco, il *Volk*, perché una simile retorica avrebbe ricordato il III Reich. Si pone dunque il dilemma di come fondare un nuovo Stato tedesco, nel momento in cui il territorio dello Stato è diviso e la sua storia, le sue tradizioni non possono più essere invocate come fondamento della sovranità senza rievocare i fantasmi del recente passato nazista. La soluzione proposta da Ludwig Erhard segnerà in profondità l'evoluzione della politica nel dopoguerra: sarà l'economia tedesca che farà da substrato unificatore dello Stato tedesco. Lo Stato tedesco, la sua sovranità e la sua legittimità si basano dunque sull'economia, e lo Stato ne garantisce il quadro d'esercizio.

Per comprendere meglio quest'analisi e la sua importanza oggi in Europa e nel mondo, rievochiamo il saggio di Max Weber *L'etica protestante e lo spirito del capi-*

*talismo* (1904-1905). A partire dal XVI secolo, nella società protestante, il fatto che un individuo fosse ricco era interpretato come il segno della benevolenza divina. Nella Germania del dopoguerra, la prosperità dell'economia tedesca era l'unico segno dell'esistenza della nazione tedesca, o meglio, la prosperità economica tedesca diventa una sorta di sostituto della sovranità popolare. Il ruolo della politica è di garantire questa prosperità, e le spese nella sanità pubblica ne sono uno degli elementi chiave: si investe nella salute dei cittadini tedeschi perché la produttività sia a un livello migliore. Questo modello che Foucault definisce come ordoliberalo caratterizza la società tedesca, ma anche quella scandinava, ed è completamente diverso dal neoliberalismo di matrice anglosassone.

Infatti, nel Regno Unito come negli Stati Uniti prevale la visione per la quale l'economia è una specie di stato di natura, caratterizzata da una feroce concorrenza di stampo quasi "darwinista". In queste condizioni, l'economia prospera solo se lo Stato la lascia "libera", se non tenta di inquadrala né di regolamentarla. Al contrario, deve regnare il "laissez-faire" e il "ciascuno per sé". Oggi, la pandemia ha rivelato le debolezze del sistema anglosassone, lasciando un Regno Unito spaventato e ulteriormente provincializzato dalla Brexit, e gli Stati Uniti appaiono come una potenza in declino, i cui leader politici sono parsi assolutamente inadeguati a gestire la crisi del Covid-19. La Germania invece, e i Paesi dell'Europa del Nord con l'eccezione della Svezia, hanno saputo mettere in pratica delle misure efficaci, sia in termini di servizi pubblici che in termini di regole sociali, che hanno evitato alti numeri di morti durante la pandemia.

Da questa situazione di indebolimento delle forze neoliberaliste a livello globale e a livello europeo, e di tenuta o perfino di rafforzamento del legame tra Stato ed economia in senso ordoliberalo di matrice tedesca, potrebbe emergere un nuovo equilibrio europeo. Si possono leggere in questa prospettiva la sospensione del Patto di Stabilità durante la pandemia, e probabilmente la sua futura revisione, e le discussioni sui vari strumenti finanziari che l'Unione mette in campo per il dopo-pandemia, su tutti la discussione in merito a una prima forma di mutualizzazione del debito europeo attraverso il meccanismo del Recovery Fund.<sup>52</sup> Questi passi, che sembravano impossibili fino a pochi mesi fa, sono stati resi possibili proprio dall'allontanamento del Regno Unito dall'Unione.

---

52 Si veda qui il documento con la proposta: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf).

La Brexit mette alla prova l'ordine territoriale, spaziale ed economico dell'Unione: quale modello di capitalismo si imporrà ora in Europa? La Francia con i Paesi mediterranei, tra cui Italia e Spagna, riuscirà a ottenere un compromesso con i Paesi del Nord? Il punto chiave sarà ridefinire il ruolo dello Stato in relazione all'economia. Facciamo di nuovo un passo di lato e spostiamoci ad affrontare la questione da un punto di vista filosofico, continuando con l'analisi di Michel Foucault.

### **Francoforte contro Friburgo**

Michel Foucault nella lezione del 7 febbraio 1979 si concentra sul conflitto latente tra società e capitalismo. Questo conflitto origina nella "razionalità irrazionale" del capitalismo. La ragione capitalista manifesta la sua irrazionalità, tra le altre cose, nell'ambito della sanità pubblica: in un sistema in cui conta solo il profitto, il servizio sanitario pubblico è visto come un costo che si tratta di ridurre. Tuttavia, questa non è una scelta razionale, perché la cattiva salute dei lavoratori non garantisce un'economia performante. Lo Stato, consapevole che la logica capitalista può distruggere la società se prende di mira l'educazione, la sanità, le cure per le persone anziane, o ancora l'ambiente, deve dunque vegliare a un equilibrio nei rapporti di forza.

All'interno del pensiero tedesco del Novecento, questo problema è stato affrontato in due modi contrapposti. La prima strada, quella battuta dalla Prima Scuola di Francoforte (con filosofi come Max Horkheimer, Theodor Adorno ed Herbert Marcuse), consiste in una soluzione da sinistra al dilemma della razionale irrazionalità del capitalismo, soluzione che propone di governare con una nuova ragione sociale e politica l'irrazionalità economica. La seconda strada, quella scelta dalla scuola di Friburgo (composta da economisti come Walter Eucken o Franz Böhm, riuniti negli anni Trenta intorno alla rivista "Ordo"), si pone come obiettivo quello di fondare un'arte del governo attraverso l'economia, o precisamente un governo ordoliberal (Eucken sarà consigliere scientifico di Erhard nel 1948).

La società tedesca, così come quella del Nord Europa, è divisa tra queste due prospettive, che, tradotte in politica sono quella social-democratica e quella, appunto, ordoliberal. Nell'Europa del post-pandemia, la strada socialdemocratica classica sembra fragile: sarà possibile rivitalizzarla a livello dell'Unione? O sarà necessario uscire da queste due opzioni che hanno caratterizzato il dopoguerra e inventare una nuova strategia per contrastare i danni, esposti alla luce del giorno,

della razionale irrazionalità capitalista, che ha tenuto in ostaggio l'Unione negli anni delle politiche di austerità?

*(6 luglio 2020)*

\* **Teresa Pullano**, *assistant professor in European global studies presso l'Università di Basilea.*

## Welfare: i progetti contrapposti di Keynes e di Beveridge

Maria Cristina Marcuzzo

*Di fronte ai limiti del liberismo, Keynes pensava all'intervento pubblico soprattutto in termini di investimenti per garantire il massimo dell'occupazione, Beveridge era interessato piuttosto a trasferimenti e servizi pubblici contro le incertezze del mercato.*

Il dibattito sullo Stato sociale ha una storia lunga, che risale a molto prima della nascita del Welfare State così come lo conosciamo dal secolo scorso, le cui idee ispiratrici si sono succedute in varie forme. In realtà non è facile darne una definizione precisa e univoca; possiamo dire che gli obiettivi sono genericamente quelli di sostenere il tenore di vita, ridurre le disuguaglianze, tenendo a freno la crescita dei costi, prevenendo comportamenti opportunistici e disonesti, facendo in modo che questi fini siano raggiunti contenendo le spese e gli abusi di potere da parte di chi amministra il sistema.

Il cammino che porta al perseguimento di questi obiettivi in Inghilterra comincia con le riforme del 1906-14, ma l'impegno concreto in questa direzione avviene solo con la legislazione del 1944-48, favorita dagli avvenimenti della Seconda guerra mondiale e degli anni immediatamente successivi. Una pietra miliare fu il *Rapporto Beveridge* (Beveridge 1942), incentrato su tre punti: a) sussidi alla famiglia; b) assistenza sanitaria, c) politiche di pieno impiego. Il sistema doveva essere amministrato centralmente e finanziato in maniera paritetica da datori di lavoro, dipendenti e lo Stato, con benefici uguali e fissati a livello di sussistenza.

La novità del Piano di William Henry Beveridge consisteva nel fatto che la previdenza sociale era onnicomprensiva ed estesa a tutti: i sussidi di disoccupazione e la pensione, dopo un periodo di transizione, sarebbero stati dello stesso ammontare, indipendentemente dal livello di reddito pregresso (Beveridge 1942: 9-10). Anche a John Maynard Keynes viene attribuito il ruolo di padre fondatore del Welfare State, a cui si associa l'idea che fu l'economista di Cambridge

a fornire la giustificazione della necessità di dotare il sistema economico di un esteso settore pubblico. Le cose non stanno proprio così, su entrambe le questioni.

Il messaggio politico della sua *Teoria generale dell'occupazione, interesse e moneta* è il sostegno agli investimenti, da interpretare come impegno a favorire la “fiducia degli imprenditori”, e non tanto come appello a fare investimenti pubblici finanziati in disavanzo. L'insistenza di Keynes sul sostegno agli investimenti, invece che su una politica fiscale rivolta ai consumi, mostra la preoccupazione di contenere il disavanzo, e l'importanza data agli incentivi di mercato. Nella *Teoria Generale* tutto questo è detto chiaramente: “Se lo Stato è in grado di determinare l'ammontare aggregato di risorse destinate all'aumento dei mezzi di produzione e il tasso base della remunerazione di coloro che li posseggono, avrà fatto tutto ciò che serve” (Keynes CWK VII: 378, tr. it: 432-3).

È interessante chiederci quali siano le differenze tra gli approcci di Beveridge e di Keynes per contrastare l'instabilità e l'insicurezza generate ciclicamente dall'economia di mercato. Nel fare questo confronto emergono alcuni paradossi, del resto sottolineati dai biografi di entrambi i protagonisti. Skidelsky spiega come Keynes fosse poco interessato allo schema di previdenza sociale per come veniva proposto da Beveridge, perché a dire del suo biografo “Keynes non era mai stato un vero e appassionato riformatore sociale” (Skidelsky 2000: 265). La sua convinzione sulla necessità dell'intervento pubblico si richiamava a una teoria sociale improntata ad una visione più conservatrice di quella Beveridge. Però gli interessava che “il Tesoro potesse permetterselo” (ibid: 270).

Passando a Beveridge, anche qui c'è un aspetto interessante da notare, perché egli sviluppò le sue idee in maniera indipendente e, per quanto riguarda la piena occupazione, in opposizione a quelle di Keynes (Marcuzzo 2010). Il paradosso qui è che le proposte di Beveridge in materia di previdenza sociale si ispiravano a una teoria economica che era proprio quella attaccata da Keynes nella *Teoria Generale*. Beveridge, infatti, come ci racconta la sua biografia (Harris 1997), imparò l'economia da autodidatta, studiando da solo Jevons e Marshall. Era attratto dall'economia applicata, perché era interessato ai fatti e ai numeri piuttosto che ai concetti, e alla visione del funzionamento del sistema di cui è fatta una teoria.

Tuttavia nella preparazione della sua proposta, Beveridge chiese aiuto a Keynes, che glielo diede prontamente e generosamente, come dimostra la loro corrispondenza (Marcuzzo 2005). Va detto che poco dopo Beveridge si “convertì” al keynesismo, probabilmente per l'influenza di quel gruppo di economisti

progressisti, di stretta fede keynesiana, che comprendeva Joan Robinson, Nicholas Kaldor, E.F. Schumacher – a cui si era rivolto per un aiuto nell’inchiesta sulla piena occupazione – che poi divenne il libro *Full Employment in a Free Society* (Beveridge 1944).

Guardando al merito della seconda questione – un elevato coinvolgimento del settore pubblico nell’economia – è del tutto chiaro che Keynes non era favorevole a un sistema in cui si imponevano tasse alte per pagare sussidi e pensioni, il cui costo doveva invece, a suo dire, essere sostenuto dai datori di lavoro. Scriveva infatti: “Non dovrebbe essere il datore di lavoro a sostenere tutti i costi necessari per mantenere il lavoratore in buona salute? Se si lasciano i disoccupati morire di fame che cosa faranno i datori di lavoro quando la domanda di lavoro, stagionale o ciclica, aumenta di nuovo? Perché dovrebbero essere i contribuenti a pagare per avere sempre disponibile un gran numero di lavoratori non qualificati?” (Keynes CWK XXVII: 224).

Inoltre Keynes riteneva che lo Stato dovesse sempre dar conto ai contribuenti delle spese sostenute per beni e servizi, associando “più strettamente possibile i costi di particolari servizi con le risorse messe loro a disposizione”, perché questo era “l’unico modo di mantenere una buona contabilità, di misurare l’efficienza, di fare economie, e di far sempre sapere al pubblico quanto i beni e i servizi costano effettivamente” (ibid.: 225). Quindi anche se apprezzava gli “aspetti nuovi” del Piano Beveridge, vale a dire “l’estensione dei benefici e dei sussidi a tutta la popolazione e non solo a chi aveva versato i contributi” (ibid.: 252), si preoccupava dell’impatto che il Piano avrebbe avuto sul bilancio dello Stato. Da un punto di vista strettamente economico era più favorevole a far sì che fossero gli “investimenti pubblici a compensare le fluttuazioni degli investimenti privati” (ibid.: 381), vedendo “gravi limiti” in qualunque piano che avesse come obiettivo solo quello di “stabilizzare il livello dei consumi durante una depressione” (ibid.: 206).

Sia a Keynes sia a Beveridge stavano a cuore i problemi morali e sociali derivanti dalla disoccupazione, ma mentre Beveridge sottolineava il fatto che la soluzione era di offrire a tutti la possibilità di assicurarsi contro le incertezze e fluttuazioni dell’attività economica, Keynes credeva che il problema non fosse quello di garantire un adeguato tenore di vita, perché in futuro non ci sarebbe stata scarsità di risorse materiali; bisognava solo gestirle con una buona organizzazione così che tutti avrebbero potuto avere una vita migliore. Per Beveridge si trattava della eterna battaglia dell’umanità contro la scarsità, la piaga dei cicli produttivi

e della poca iniziativa imprenditoriale, imprevedibili come il clima o le calamità naturali. E vide nella previdenza sociale, fornita dallo Stato, il mezzo attraverso il quale si poteva proteggere l'individuo dall'andamento generale dell'economia. Per Keynes bisognava vincere la battaglia delle idee dell'ortodossia economica che si fidava solo dei meccanismi di mercato; bisognava riuscire a persuadere il mondo a cambiare il modo di pensare tradizionale. Puntando ad avere un futuro di prosperità economica garantito da una attiva politica di investimenti, gli individui non avrebbero più dovuto subire le privazioni derivanti dalla disoccupazione.

I due pilastri del Welfare state, la sfiducia nelle forze di mercato e quindi l'affidarsi all'intervento pubblico per garantire il massimo dell'occupazione da una parte, e la poca fiducia nel liberalismo come dottrina per raggiungere sicurezza economica e stabilità sociale dall'altra, furono formulate indipendentemente, e forse anche in maniera contrapposta. Beveridge, l'erede dei Fabiani, aveva i suoi riferimenti nella teoria economica neoclassica, mentre Keynes, l'economista rivoluzionario, credeva fosse il liberalismo riformista che andava posto a fondamento della politica sociale.

### Riferimenti bibliografici

Beveridge W. B., 1942, *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.

Beveridge W. B., 1944, *Full Employment in a Free Society*. London: Allen and Unwin.

Harris J., 1997, *William Beveridge. A Biography*. Oxford: Clarendon Press.

Keynes J. M., 1971-1989, *The Collected Writings of John Maynard Keynes (CWK)*. E.A.G. Robinson and D. Moggridge (eds.). London: Macmillan.

CWK VII, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, tr. it. a cura di G. La Malfa, 2019, Milano: Mondadori.

CWK XXVII, *Activities 1940-1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities*.

Marcuzzo M. C., 2005, "Una nota su Keynes e Beveridge, Lettere e Commenti, 1910-1946", *Economia & Lavoro* XXXIX, pp. 51-64.

Marcuzzo M. C., 2010, "Whose Welfare State? Beveridge vs Keynes", in R. Backhouse and T. Nishizawa (eds.), *No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain 1880-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.189-206.

Skidelsky R., 2000, *John Maynard Keynes, III: Fighting for Britain, 1937-1946*. London: Macmillan.

(15 giugno 2020)

\* **Maria Cristina Marcuzzo**, professoressa di Economia presso "Sapienza" Università di Roma.



## Stati Uniti, la crisi è epocale

Bruno Cartosio

*Le comunità nere si sono ribellate spesso, dagli anni Sessanta fino a tutto il nuovo millennio, fino a ora. Ma questa volta è diverso, la sollevazione non è mai stata così generale, così duratura, così politicamente forte e propositiva.*

Contingenze e persistenze. Tra le prime, la peggiore delle pandemie, in coincidenza con la peggiore amministrazione presidenziale delle ultime generazioni. Tra le seconde, mezzo secolo di economia politica poco meno che criminale e di dominio da parte di un piccolo ceto di plutocrati. Al fondo, una crisi sociale, in cui la continuità plurisecolare del razzismo contro gli afroamericani ha fatto corto circuito con i processi pluridecennali della sottrazione di reddito, servizi, dignità a danno degli strati medio-bassi e poveri della popolazione.

I fatti delle cronache di queste ultime settimane negli Stati Uniti sono stati ambivalenti: terribili per i reiterati omicidi polizieschi di cittadini afroamericani e straordinari per l'immediatezza della risposta nera e le grandi manifestazioni di solidarietà interrazziale, intergenerazionale, intersezionale (e internazionale) che l'hanno accompagnata finora. Il movimento afroamericano è diventato una sollevazione generale contro il razzismo, l'ingiustizia sociale, Trump. Sottraiamo dunque la cronaca dalle considerazioni che seguono per cercare di fornire qualche elemento che ne spieghi le radici e le ragioni.

Supponiamo di prendere l'ormai famoso, apodittico giudizio espresso una decina d'anni fa dal finanziere Warren Buffett, uno degli uomini più ricchi del mondo: la mia classe ha fatto la lotta di classe e l'ha vinta. Le pezze d'appoggio sono tutte implicite. Nella lingua del vincitore sono date per acquisite, note, tanto evidenti da rendere indiscutibile quel giudizio. Anche gli sconfitti potrebbero essere altrettanto sintetici. Le prove materiali della sconfitta operaia al termine di un secolo di lotta di classe sono altrettanto note, sono le stesse. Sono sotto gli occhi di tutti, stanno nella distruzione delle grandi città industriali cresciute con la seconda rivoluzione industriale, nella disgregazione delle comunità di lavora-

tori che le hanno abitate e rese grandi, nell'approfondimento drammatico delle disuguaglianze sociali.

Ancora per un attimo: in un immaginario confronto a due, il Lavoratore e il Capitalista arriverebbero a conclusioni *politiche* diametralmente opposte: dispongono e usano ognuno dei due gli stessi dati statistici/quantitativi, economici e sociali, ma mentre all'uno va bene avere vinto la guerra di classe, all'altro va male averla persa. Non è un esempio campato per aria. Le ricerche storiche ed economico-politiche di Kevin Phillips sono servite sia allo stesso storico per mostrare da dove viene il *male* delle grandi e crescenti disuguaglianze sociali, sia agli analisti di Citigroup per mostrare ai loro clienti privilegiati quali siano le dinamiche da cui proviene il *bene* del loro arricchimento sfrenato.

Non è solo una questione di cifre, come piace agli *economisti-economisti*. Capitalismo e democrazia. Il passaggio dal "capitalismo sociale" del lungo secondo dopoguerra al "capitalismo neoliberista" degli ultimi cinquant'anni è stato una svolta decisiva nell'economia politica statunitense e poi mondiale. Il *liberal* Colin Crouch ha scritto di post-democrazia; Wolfgang Streeck parla invece di "de-democratizzazione del capitalismo". Le diversità tra vincere e perdere hanno a che fare con il grado di comando del grande capitale, con il grado di giustizia sociale e di risposte ai bisogni delle persone. Queste ultime dipendono in gran parte dal funzionamento dei sistemi amministrativo ed economico-politico e dalle culture dominanti, formali e informali.

Trent'anni fa lo stesso Phillips scriveva, argomentando, che la democrazia negli Stati Uniti era diventata plutocrazia. Non erano molti, allora, gli studiosi che mettevano in evidenza quella trasformazione. Prima di lui, il pericolo incombente era già stato segnalato in linea di principio da un giurista come Louis Brandeis: "Possiamo avere la democrazia, o possiamo avere la ricchezza concentrata nelle mani di pochi, ma non possiamo avere entrambe". Dagli scorsi anni Novanta in poi formulazioni secche sono venute anche da altri *liberal*, politologi come Robert Dahl ("Un'economia capitalistica di mercato limita seriamente l'uguaglianza politica: cittadini che sono disuguali economicamente è improbabile che siano uguali politicamente", 1998) e da economisti come Joseph Stiglitz ("La disuguaglianza economica determina una disuguaglianza politica", 2017). È con questo discrimine che abbiamo a che fare.

La tesi dell'evoluzione plutocratica trova conferma nell'analisi della struttura oligopolistica del potere economico-finanziario e nel controllo oligopolistico

dell'informazione-intrattenimento. La giustificano anche la prolungata passività politica dei comuni cittadini e la "lontananza" da loro della politica istituzionale. *(Alla fase attuale, che invece è un'esplosione di partecipazione democratica, arriviamo tra poco.)* Tanti cittadini rinunciano alla partecipazione politica perché privilegi e corruzione truccano la partita, scrive Robert Reich. "Ma se rinunci alla politica", aggiunge, "rinunci alla democrazia, e se rinunci alla democrazia è come se dicessi ai potentati del denaro... 'prendetevi tutto'... A quel punto è finita. Siamo una plutocrazia al 100 per cento". Reich e mille altri sanno bene che l'allontanamento delle persone dalla politica e dal voto è stato ed è un obiettivo *perseguito* dai ceti dominanti. Altrimenti come mai nelle elezioni comunali voterebbe un'infima minoranza, in quelle congressuali meno del 40 per cento e nelle presidenziali meno del 60 per cento (le percentuali un po' più alte del solito nelle presidenziali del 2016 e nelle congressuali del 2018 sono state eccezioni)?

E se si considera che chi vota di più sono i benestanti e ricchi, si capisce sia perché il Congresso non legiferi a favore delle classi subalterne (dalla tassazione alla difesa del lavoro, al welfare...), sia perché gli stessi "rappresentanti del popolo" appartengano alla stessa classe di chi li vota (sesso maschile e razza bianca inclusi). Se non fosse così, come potrebbe un candidato al Congresso spendere milioni (suoi e della sua cerchia di finanziatori) per la propria campagna elettorale, e come mai la maggioranza di Rappresentanti e Senatori è costituita di milionari? E vorrà dire qualcosa se i lobbisti attivi a Washington per conto del grande capitale sono oggi quasi 10.000 (18 di loro per ogni membro del Congresso) e nel loro insieme spendono circa 3 miliardi di dollari all'anno per "influenzare" i comportamenti degli eletti dal popolo.

Nei trent'anni tra il 1977 e il 2007 l'1 per cento più ricco della popolazione, da solo, si è preso quasi il 60 per cento della crescita del reddito nazionale e il 10 per cento di vertice se l'è presa quasi del tutto, lasciandone lo 0,5 per cento al restante 90 per cento della popolazione. La Grande recessione iniziò a cavallo tra 2007 e 2008 e durò – negli Stati Uniti – per un paio d'anni. Nel 2011, Michael Cembalest, della J.P. Morgan, scriveva in un rapporto riservato ai propri investitori: "I margini di profitto hanno raggiunto livelli che non si vedevano da decenni... Sono le riduzioni dei salari e delle prestazioni sociali che spiegano la maggior parte dell'incremento degli utili". E aggiungeva che la tendenza alla riduzione era in atto da tempo, "la retribuzione dei lavoratori americani si colloca al punto più basso da cinquant'anni a questa parte".

Grazie, dal loro punto di vista, alla deindustrializzazione, alla distruzione dei sindacati e alla precarizzazione del lavoro. Più vicino a noi: secondo l'Ufficio di statistiche del lavoro, la quota di reddito nazionale spettante ai lavoratori statunitensi è passata dal 63,3 per cento nel 2000 al 56,7 per cento nel 2016. Detta nel linguaggio giornalistico di Thomas Edsall, del *New York Times*: "La parte di torta che spetta al lavoro sono sempre le briciole". Era il giugno del 2018; è inutile dire che oggi le briciole sono diminuite ancora.

La pandemia ha indotto un rallentamento generale dell'economia e la caduta dei consumi. Le chiusure di tante attività produttive "non necessarie" hanno avuto una ricaduta immediata e drammatica sull'occupazione. Secondo l'Ufficio del censimento tra la metà di marzo e la fine di maggio, il 47 per cento degli adulti maggiorenni – 118.530.000 su 249.171.000 – ha perso il reddito da lavoro. E tutte le fonti, inclusa la Fed, hanno confermato che le percentuali di disoccupazione e sottooccupazione degli afroamericani (delle donne più degli uomini), seguiti dagli ispanici, hanno subito un'impennata ulteriore negli ultimi mesi. Già prima i neri avevano tassi di occupazione più bassi (di 4-5 punti) e di povertà doppi rispetto a quelli dei bianchi (20,8 contro 8,1). Le cronache hanno anche evidenziato che gli afroamericani, anche in questo, seguiti dagli ispanici, hanno subito contagi e decessi da Covid-19 in percentuali sproporzionatamente alte rispetto alla loro presenza (pari al 13 per cento) nel complesso della società.

Non è difficile figurarsi che cosa intendessero i ricercatori del Censimento quando scrivevano che gli americani "si sentono ansiosi o nervosi" per metà del loro tempo. I neri più di tutti. Ed è stato su un simile stato di cose che è caduto l'assassinio di George Floyd il 25 maggio a Minneapolis. Erano già successi gli altri omicidi di Ahmaud Arbery il 23 febbraio, in strada, per il puro odio razziale di un ex poliziotto, e di Breonna Taylor il 13 marzo, massacrata da poliziotti che avevano fatto irruzione in casa sua sparandole nel suo letto. Avevano entrambi suscitato un'ondata di indignazione, ma erano le fasi iniziali della pandemia; una minaccia ancora più grave, capillare e incomprensibile stava investendo la comunità nera.

Quando sono stati ammazzati George Floyd, Manuel Ellis (ucciso in marzo a Tacoma, ma di cui si è saputo solo ai primi di giugno) e infine Michael Thomas l'11 giugno ad Atlanta, le esasperazioni combinate della pandemia, della mancanza di lavoro e dell'estrema violenza poliziesca sono esplose. Gli episodi di brutalità delle polizie locali sono ricorrenti: sono un migliaio ogni anno e le vittime afroa-

mericane sono 31 per milione, contro i 13 per milione dei bianchi. Le comunità nere si sono ribellate spesso, dagli anni Sessanta fino a tutto il nuovo millennio, fino a ora. Ma questa volta è diverso, la sollevazione non è mai stata così generale, così duratura, così politicamente forte e propositiva.

Thomas Jefferson disse che una “piccola insurrezione” è necessaria, di tanto in tanto, per prevenire “la degenerazione del governo” e accendere “l’attenzione per la cosa pubblica”. La degenerazione di *questo* governo non è più prevenibile, ma l’attenzione alla necessità urgente di cambiare il “sistema” è stata sollevata. Si vedrà quanto piccola o grande sarà l’insurrezione.

(23 giugno 2020)

\* **Bruno Cartosio**, professore di Storia dell’America del Nord presso l’Università degli Studi di Bergamo

---

## Cina: il lavoro dopo l'epidemia

Dario Di Conzo

*L'Assemblea nazionale del popolo del 28 maggio ha reso note le linee guida del Pcc per il post Covid-19. Disoccupazione, consumi e risparmio costringono il partito-Stato ad una sfida inedita: anestetizzare tensioni e trasformazioni sociali in un contesto di depressione economica.*

L'incertezza legata alla diffusione del Covid-19 e alle sue ricadute socio-economiche rimane alta in tutto il mondo. Il 21 giugno, a circa 5 mesi dallo scoppio della pandemia, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha comunicato la rilevazione di 183.000 casi in un solo giorno segnando un nuovo picco globale. Se da settimane sono le Americhe i continenti maggiormente colpiti, la novità risiede in una nuova ondata di contagi in Cina.

Dall'11 giugno, le autorità sanitarie di Pechino hanno rilevato la nascita di un nuovo focolaio nel mercato di Xinfadi, il più grande centro di distribuzione all'ingrosso di carne e verdura della Capitale, che è tornata ad essere sottoposta al più alto livello di sicurezza. Scuole chiuse, interi quartieri messi sotto osservazione e invito, laddove possibile, allo *smart working*, mentre non si prevede nessun blocco produttivo complessivo. La rilevanza amministrativa e la valenza simbolica di Pechino non permettono i passi falsi del caso Wuhan, e con 227 casi in 10 giorni le autorità politiche hanno riedito la "guerra di popolo" al virus e annunciato la capacità di testare 1 milione di persone al giorno. Una nuova, e momentaneamente delimitata, crisi iniziata appena 10 giorni dopo che il Partito Comunista, attraverso l'Assemblea Nazionale del Popolo, aveva reso note le linee guida nell'affrontare le conseguenze socio-economiche della crisi Covid-19.

In uno scenario caratterizzato dalla costante incertezza dei risvolti epidemici, la Cina del segretario Xi Jinping e del primo ministro Li Keqiang è stretta da un lato dalla crescente disoccupazione e dall'altro dalla crescita del risparmio e dall'arresto dei consumi. Questi tre elementi rappresentano l'asse interno che costringe il "socialismo con caratteristiche cinesi" a una sfida inedita: aneste-

tizzare tensioni e trasformazioni sociali in un contesto di probabile depressione economica.

### **L'assemblea nazionale del Popolo nelle sfide del mercato del lavoro cinese**

La terza sessione plenaria della 13<sup>a</sup> Assemblea Nazionale del Popolo si è conclusa il 28 maggio con una lunga conferenza stampa nella quale il Premier Li Keqiang ha comunicato le deliberazioni collettive sulle imminenti sfide che la Repubblica Popolare Cinese (RPC) dovrà affrontare. La promulgazione di una nuova legge nazionale sulla sicurezza, con tutte quello che ne consegue per il movimento di autodeterminazione di Hong Kong, ha rubato la scena mediatica ma il Premier ha dovuto fornire programmi e risposte su tanti temi critici: la crescente disoccupazione causata dal *lockdown* è sicuramente tra questi.

### **La Fase 2 e la conferenza stampa di Li Keqiang**

Nella Repubblica Popolare l'inizio della fase 2, quella della "convivenza con il virus", è stato un processo dilatato nel tempo, nel quale le singole province, ad esclusione dell'Hubei, hanno goduto di ampi margini di autonomia nella gestione della pandemia. Le riaperture selettive si sono susseguite dall'inizio di marzo fino all'8 aprile quando, con la fine del *lockdown* di Wuhan, l'intero paese veniva proiettato verso la nuova normalità, una stagione in cui decine di milioni di lavoratori e lavoratrici devono sperimentare le prime immediate conseguenze della crisi economica innescata dal Covid-19.

Nelle prime settimane di aprile, la narrazione congiunta del Partito Comunista, del sindacato unico (All China Federation Trade Union, ACFTU) e della Banca Centrale (People's Bank of China) paventava una rapida ripresa economica fondata sulle opportunità scaturite dalla crisi e su una rinnovata coesione nazionale che sia scudo dagli attacchi e dalle illazioni statunitensi. Retorica di governo che stride con una materializzazione della disoccupazione e del ristagno economico, la cui sovrapposizione è inedita per il modello socio-economico del "socialismo con caratteristiche cinesi". Alla fine di maggio, la chiusura della sessione parlamentare ha restituito una narrazione più moderata, con un primo ministro che per la prima volta in decenni non annuncia obiettivi di crescita a causa di un contesto nel quale aspettative e promesse tradite si rivelerebbero un volano per la credibilità di Pechino.

Tenendo sullo sfondo la stabilità economica da ricercarsi nel ruolo proattivo della Stato, la conferenza stampa di Li ha tracciato la strada che il Partito intende percorrere per affrontare la crisi: sulle iniziative immediate e concrete l'enfasi è stata posta sulla tutela dei posti di lavoro, sul sostegno al reddito e ai consumi, specificando l'assenza di nuovi piani infrastrutturali nazionali. Mentre sull'orizzonte politico-ideologico il Premier ha confermato il calendario della "società moderatamente prospera" del Segretario Xi Jinping nel quale il 2020 significa la fine della povertà per cinque milioni di cinesi. Con una Cina, stretta tra le pressioni della *trade/tech war* e della crisi Covid-19, queste dichiarazioni di Li rimangono ambiziose davanti ad un mercato del lavoro dove la fine dei vantaggi di lungo periodo incontra le difficoltà contingenti innescate da quella che si prospetta la più profonda crisi dalla grande depressione.

### **Riassorbimento della disoccupazione nel processo di crescita**

Per comprendere l'intensità della sfida alla quale è sottoposta la leadership del Partito-Stato è utile sottolineare come, a differenza di una crescita del Pil così bassa, la disoccupazione massiva non sia qualcosa di nuovo nel complessivo processo di crescita della RPC. Alla fine degli anni '90, l'approfondimento delle riforme di liberalizzazione economica attuate dal primo ministro Zhu Rongji<sup>53</sup>, con il conseguente ridimensionamento del ruolo delle industrie statali (State-Owned Enterprises, SOEs) nell'economia nazionale, comportarono la perdita di circa 25.5 milioni di posti di lavoro tra il 1998 e il 2001.

La rottura pressoché definitiva del paradigma sociale della *ciotola ferrea di riso*<sup>54</sup> e la disoccupazione furono riassorbite nel ben più ampio processo di espansione del settore produttivo privato. Un afflusso di capitali globale che, attraverso l'ingresso nella World Trade Organization del 2001, avrebbe trasformato la Cina nella celebre "fabbrica del mondo". Un secondo significativo shock nel mercato del lavoro si è sperimentato nella più recente *Grande Recessione* del 2007-08, quando almeno 20 milioni di lavoratori impiegati nel manifatturiero, per lo più migranti interni, persero il lavoro a causa della contrazione dell'export verso occidente.

---

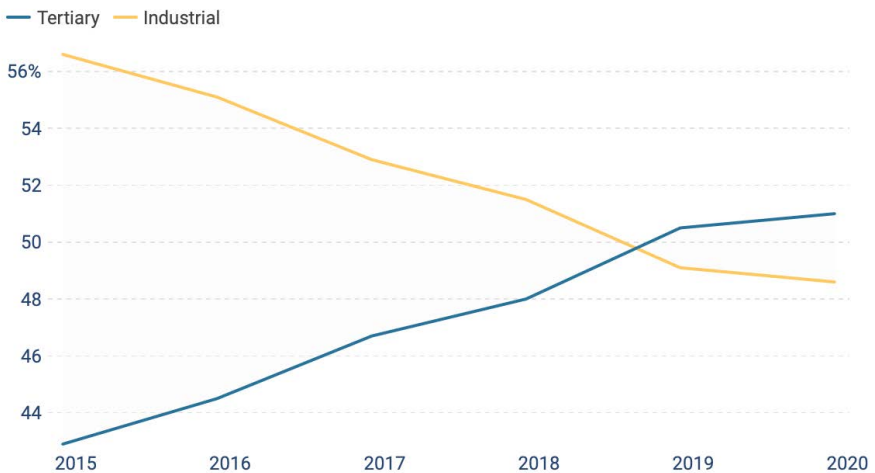
53 Primo ministro tra il 1998 e il 2003.

54 Paradigma sociale che prevedeva la garanzia della stabilità lavorativa per tutta la vita presso la stessa impresa statale.



Nella decade trascorsa la contrazione industriale e la disoccupazione sono state assorbite, non senza forti conflitti operai, dall’attuazione da parte delle autorità di un cambio di paradigma complessivo: diminuire gradualmente la centralità delle esportazioni in favore di una crescita maggiormente incentrata sul consumo interno. Ingenti iniezioni di liquidità da parte del governo centrale<sup>55</sup>, la costante urbanizzazione e l’ascesa nella scala tecnologica produttiva globale hanno prodotto una moltiplicazione di lavori nel settore dei servizi, garantendo equilibrio al binomio crescita del Pil e piena occupazione. Questo imponente trasferimento di forza lavoro dal settore secondario a quello terziario trova riscontro se si osserva la distribuzione occupazionale dei lavoratori migranti interni, categoria di 289 milioni di persone per la quale, come mostra il grafico sottostante, il settore dei servizi è divenuto la prima fonte di occupazione nel 2019.

**FIGURA 1. DISTRIBUZIONE OCCUPAZIONALE DEI LAVORATORI MIGRANTI**



Fonte: South Morning China Post (SMCP), National Bureau of Statistics of China (NBSC)

Questi due momenti di crescente disoccupazione sono stati dunque incorporati in più ampi processi di ascesa economica della Repubblica Popolare Cinese. La crescita costante post “recessione” maggiormente incentrata sulla domanda

55 580 miliardi di dollari nel biennio 2008-2010.

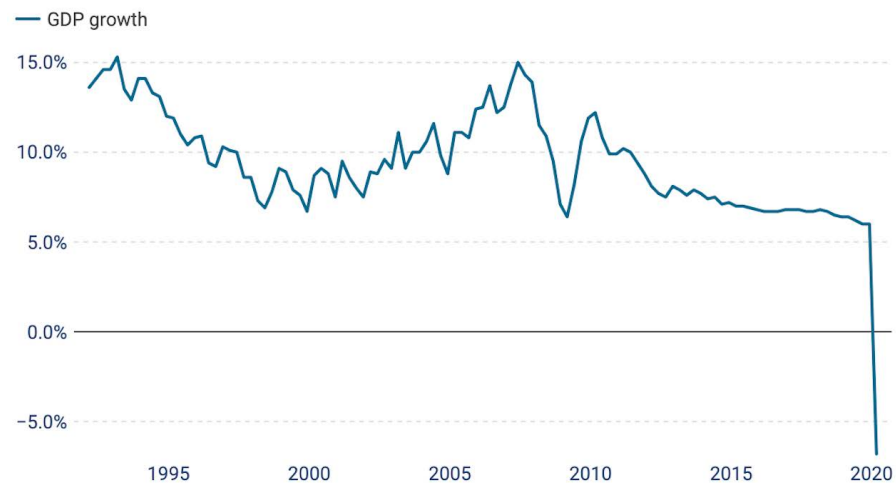
interna non solo ha conseguito un riassorbimento della crisi occupazionale ma ha inoltre conferito ai lavoratori salari crescenti in tutti i settori (Figura 2).

**FIGURA 2. CRESCITA DEI SALARI REALI MEDI ANNUI TRA IL 2010 E IL 2018**



Fonte: NBSC. Note: 82.461 Renminbi = 11.641 dollari

**FIGURA 3. CRESCITA TRIMESTRALE DEL PIL IN CINA**



Fonte: SMCP, (NBSC)

Questa breve digressione sulle crisi precedenti ci permette di evidenziare il carattere inedito delle sfide del mercato del lavoro cinese con lo scoppio della crisi Covid-19. L'entità dello shock in corso è evidente se si osserva la Figura 3 sull'andamento trimestrale del Pil cinese che rivela un crollo del 6.8% per il primo trimestre del 2020, il dato peggiore dal 1976. Quando il tasso di disoccupazione raggiunse il 9.4% nel 2009 (Chinese Academy of Sciences), il Pil registrava un'analoga crescita del 9.4% (World Bank Data, WBD). Oggi, con una crescita annuale prevista tra l'**1** e il **3%**, un crollo delle esportazioni ben maggiore del biennio 2008-2010, la sfida dell'occupazione stabile si prospetta molto dura per Pechino.

### **Disoccupazione e risposte parziali**

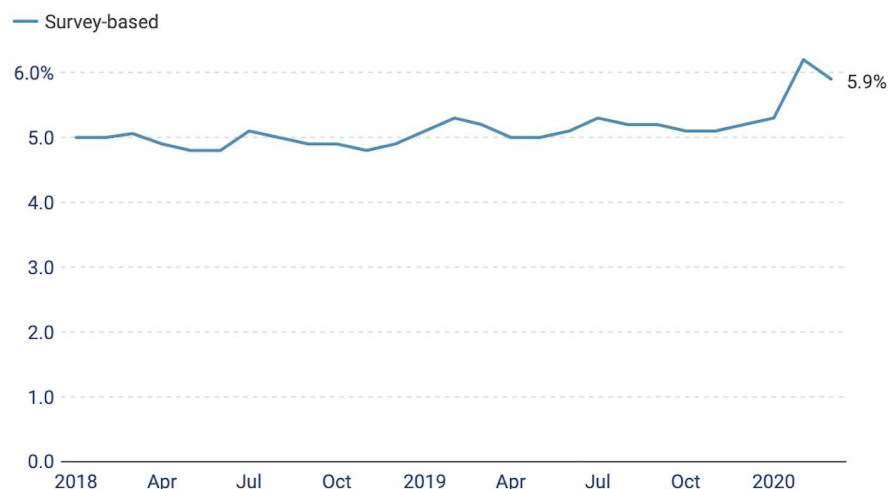
In uno studio pubblicato il 22 aprile, the **Economist Intelligence Unit** (EIU) stima che ai 5 milioni di disoccupati dei primi mesi del 2020 si affiancherà la perdita di altri 22 milioni di posti di lavoro mentre 250 milioni di impiegati potrebbero sperimentare tagli salariali tra il 10 e 50%. Le stime dell'EIU sono ben più dure di quanto mostri il tasso di disoccupazione registrato dal National Bureau of Statistics of China (NBSC). L'istituto statistico nazionale ha riportato un incremento della disoccupazione dal 5.2% di gennaio al 6.2% del mese di febbraio, ma mostra una sua riduzione al 5.9% a marzo, mese nel quale, ad eccezione dell'Hubei, molte province avevano riavviato gradualmente le attività (si veda la figura 4 di pagina 252).

Tuttavia, come sottolineato da **ONG del lavoro** che operano nel paese, le stime del National Bureau of Statistics tendono ad oscurare l'impatto del *lockdown* sui lavoratori migranti che constano circa un terzo della forza lavoro complessiva (289 milioni). Il ridimensionamento statistico di questi milioni di lavoratori, che generalmente occupano le posizioni meno remunerative e più precarie delle aree urbane, sembra essere confermato dalle stesse rivelazioni del 2008-2010 quando, a fronte di una profonda crisi dell'export, il tasso di disoccupazione del National Bureau of Statistics rimase pressoché inalterato intorno al 4%.

La crisi Covid-19 ha evidenziato delle contraddizioni del mercato del lavoro cinese che saranno probabilmente la vera sfida interna della leadership negli anni avvenire. La quasi totalità della composizione migrante e altre decine di milioni di lavoratori urbani e rurali hanno sperimentato pragmaticamente la loro vulnerabilità e l'evasione sistemica dalle leggi che regolamentano i rapporti

di lavoro. Secondo il ministero delle Risorse umane e della Sicurezza sociale, nel primo trimestre il governo ha fornito sussidi di disoccupazione ad appena 2.3 milioni di persone, il 0.5% della forza lavoro, con emolumenti per una media di **2000 Renminbi** (280 dollari)<sup>56</sup>.

**FIGURA 4. TASSO DI DISOCCUPAZIONE 2018-2020**



Source: SMCP, NBSC.

Il secondo trimestre ha avuto sicuramente una maggiore copertura e presa d'atto del problema da parte della leadership, come mostrato dalla stessa conferenza di Li, ma allo stesso tempo si moltiplicano le notizie di **esuberi e riduzioni salariali**. Contrazioni del mercato del lavoro che impattano negativamente sull'ascesa dei consumi, tema pilastro della "società moderatamente prospera" e delle politiche macroeconomiche dell'ultima decade. Consumo privato che oggi deve fare i conti con una rinnovata crescita della **propensione al risparmio** di una popolazione che ha visto rapidamente ridimensionare le proprie aspettative di breve termine.

<sup>56</sup> Come dichiarato da Geoffrey Crothall, direttore della comunicazione dell'ONG China Labour Bulletin, al sito di informazione Aljazeera, disponibile [qui](#); si veda anche l'inchiesta sull'impatto Covid-19 su disoccupazione portata avanti da SMCP disponibili [qui](#).

L'impatto della crisi Covid-19 su disoccupazione, consumi e risparmio costringe il Partito ad affrontare una sfida inedita: anestetizzare tensioni e trasformazioni sociali in un contesto di probabile depressione economica. Il patto sociale post-Tienanmen, fondato sul dogma della crescita economica come antidoto all'instabilità sociale, ha dato prova di saper incorporare nel più ampio processo di crescita due episodi di disoccupazione di massa, ma oggi si muove su un sentiero sempre più stretto, perimetrato dalla crisi attuale, dalla *trade/tech war* e da una forza lavoro abituata a pretendere costanti miglioramenti salariali e piena occupazione come misura del buon governo.

*(aggiornato al 22 giugno 2020)*

\* **Dario Di Conzo**, dottorando in Scienze politico-sociali presso la Scuola Normale Superiore, sede di Firenze.

---

# Una nuova finanza è possibile (e già esiste)

Alessandro Messina

*Oggi i soldi ci sono, ma non arrivano a chi ne ha bisogno, non sostengono investimenti, non creano occupazione, non favoriscono obiettivi di sostenibilità. Lo shock della pandemia è un'occasione per invertire la rotta, con interventi politici che ridisegnino l'intera architettura del mercato finanziario.*

## **Prologo (o del cattivo banchiere)**

Nel 1521 ad Augusta, sud della Germania, sorse il primo insediamento al mondo di ciò che oggi chiameremmo *social housing* o edilizia popolare. Il centro abitativo, denominato “Fuggerei”, è ancora funzionante, è diventato nel frattempo rinomata meta turistica, ospita circa 150 nuclei familiari e nei secoli vi hanno vissuto decine di migliaia di persone (tra le quali anche Franz Mozart, bisnonno di Wolfgang Amadeus). Jacob Fugger, da molti considerato il più ricco e potente banchiere di tutti i tempi (dopo di lui Rockefeller e Carnegie), lo finanziò interamente con proprie risorse, nel malcelato tentativo di mitigare la rabbia sociale montante nei confronti suoi e dell'intero sistema di potere dell'epoca. Uno dei *business* più odiosi di Fugger, infatti, era il finanziamento delle compravendite di indulgenze e cariche ecclesiastiche, e ciò lo aveva reso particolare bersaglio delle invettive di Martin Lutero e altri riformatori del tempo.

L'affitto annuale di un'abitazione nel Fuggerei è tuttora quello originario: un canone pari a 88 centesimi di euro, l'equivalente odierno di un fiorino renano, insieme all'impegno per ciascun inquilino di recitare almeno tre preghiere al giorno per la salvezza dell'anima dei Fugger. Non si sa se sia stato proprio questo dettaglio a inficiare l'operazione immagine del banchiere, sta di fatto che il pastore protestante Thomas Müntzer aizzò i contadini in vere e proprie cacce all'uomo ed egli fu costretto a rifugiarsi nel proprio castello, dove morì – ricchissimo, ma solo – pochi anni dopo. L'eco delle malefatte di Fugger durò a lungo, e forse non è un caso che Bertolt Brecht, l'autore de “L'opera da tre soldi”, il critico feroce della borghesia capitalista e del capitale, colui che definì ben più deplorabile fondare

una banca che rapinarla, sia nato a soli trecento passi dal Fuggerei (quasi quattro secoli dopo la morte del banchiere).

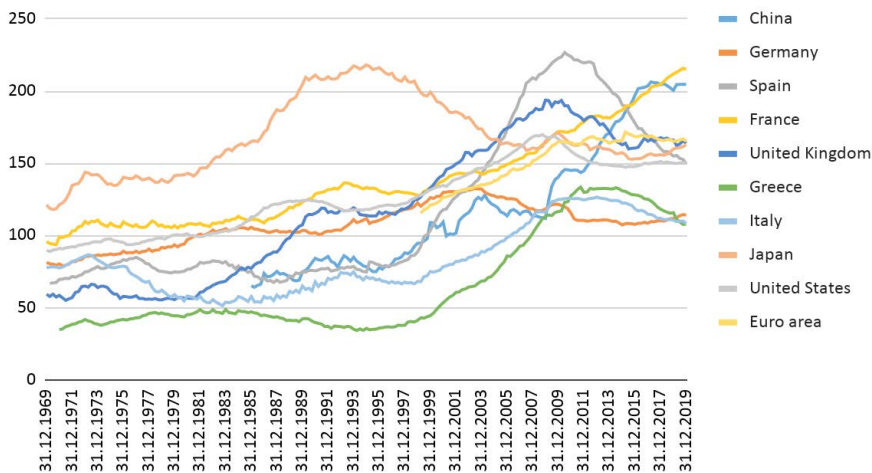
### **Il senso (e i cicli) della finanza**

La finanza somma le diseguaglianze che si cumulano in una società. In condizioni di perfetta uguaglianza, del tutto teorica, ogni saldo sarebbe a zero e nessuno vanterebbe crediti o debiti. Invece, l'esistenza di differenze nella distribuzione delle ricchezze di partenza, dei redditi, insieme allo sfasamento temporale nei pagamenti (anticipo un costo per avere un ricavo dopo un certo periodo di tempo, o più raramente il contrario), giustificano non solo l'esistenza della finanza, ma addirittura la sua potenziale egemonia sulla produzione reale di beni e servizi.

Senza gli eccessi del XVI secolo, da cui per fortuna siamo lontani, i numeri della finanza mondiale indicano inequivocabilmente che oggi ci troviamo in una fase caratterizzata da distribuzione iniqua delle risorse. Il debito globale ha superato il 320 per cento del prodotto interno lordo aggregato, ossia circa 270 migliaia di miliardi (o trilioni) di dollari. L'esplosione della bolla del debito privato seguita alla **crisi Lehman del 2008**, o crisi dei *subprime*, non ha portato a un *deleverage*, ossia a una riduzione della leva finanziaria (rapporto tra indebitamento e capacità di reddito), come molti auspicavano, in coerenza con il principio secondo cui il debito non deve superare le potenzialità di rimborso. Semplicemente ha prodotto una traslazione del debito dal settore privato, famiglie e imprese, a quello pubblico, con i governi nazionali costretti a reperire risorse per i salvataggi bancari o (più raramente purtroppo) per politiche di sostegno all'occupazione.

Successivamente, il debito si è andato consolidando sul settore pubblico, le grandi imprese, alcuni segmenti di famiglie, lasciando crescenti fasce di potenziali (ed ex) debitori all'asciutto: in particolare le piccole imprese e le persone con lavori instabili, senza patrimonio, in condizioni di vulnerabilità sociale o economica. I paesi che maggiormente hanno subito il contraccolpo della crisi finanziaria del 2008 sono gli stessi in cui questa traslazione è stata più evidente: in Italia il rapporto tra debito del settore privato e Pil è passato dal 125 per cento degli anni 2008-2011 al 108 di fine 2019 (-14%), in Spagna dal 225 al 150 (-34%), in Grecia dal 134 al 108 (-19%), in Germania dal 133 al 114 (-14%), nel Regno Unito dal 194 al 164 (-15%), negli Usa dal 170 al 150 (-12%).

## Il rapporto tra Credito e Pil (fonte: BIS)



Hanno fatto eccezione le economie che al momento della crisi avevano un basso indebitamento pubblico, che son dunque riuscite ad accrescere quest'ultimo senza sottrarre risorse ad altri settori (caso della Francia, che ha ora il più alto tasso di indebitamento del settore privato, pari al 215 per cento del Pil). E le economie che invece dalla crisi non sono state toccate, ed anzi con essa hanno accelerato la propria crescita (come la Cina, 205 per cento di indebitamento del settore privato, rispetto al Pil).

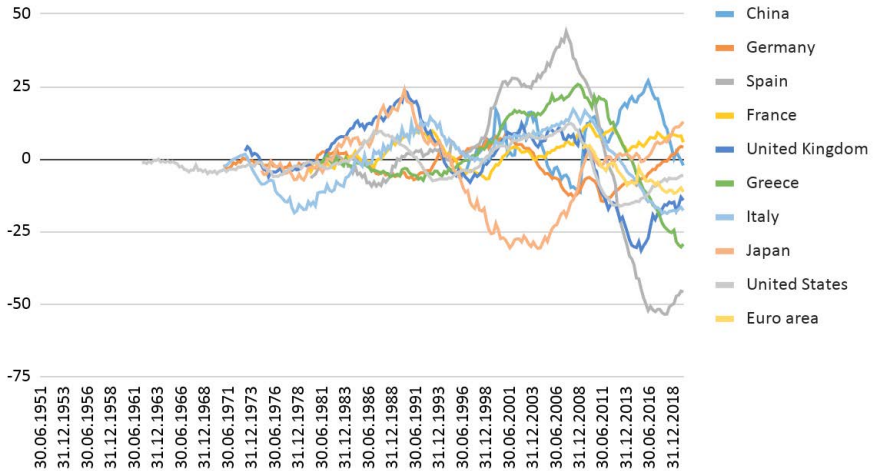
Ne deriva che, nei paesi che hanno modificato così repentinamente il proprio assetto di distribuzione finanziaria, il credito ha allentato la sua funzione di sostegno all'economia reale. La Banca dei Regolamenti Internazionali (o BIS, Bank for International Settlements) calcola un indice adatto a misurare questo fenomeno: si tratta del cosiddetto **“gap” tra credito e prodotto interno lordo**, dato dalla differenza tra il rapporto credito/Pil in un certo momento e lo stesso rapporto stimato in base alla tendenza di lungo termine delle due variabili, in punti percentuali. Si osserva così che lo shock sulle economie in cui il credito più si va contraendo rischia di essere ancora superiore nel prossimo futuro: in Italia il gap credito/Pil a fine 2019 era pari a 18 punti percentuali, in Spagna 46, in Grecia 29, nel Regno Unito 14, negli Usa 6.

Germania e Francia invece registrano addirittura un leggero surplus di credito (rispettivamente 4 e 6 punti percentuali), cioè il sistema finanziario sta dando più



credito di quanto la tendenza di crescita del Pil renderebbe necessario. Ciò non è comunque sufficiente a tirare su la media dell'area euro, che registra un gap di 11 punti percentuali e un rapporto credito/Pil in discesa del 4%.

### Il gap tendenziale tra Credito e Pil (fonte: BIS)



### Il paradosso della liquidità senza credito

Il mondo è sempre più indebitato, ma ampie fette della popolazione, quelle che più ne avrebbero necessità, non ricevono credito. Secondo i dati della Banca d'Italia, negli ultimi dieci anni ammontano a **260 miliardi di euro** i crediti "sottratti" al comparto delle piccole imprese. Eppure le banche centrali non hanno mai avuto politiche espansive come in questa fase storica e continuano a iniettare grandi quantità di denaro nei mercati. Perché queste risorse non arrivano a persone e imprese?

Stanno venendo al pettine i nodi cruciali della finanza degli ultimi trent'anni: la sua ormai dominante autoreferenzialità (**fare soldi coi soldi**), la sua sinteticità (investire, o meglio scommettere, su titoli, i derivati, che non rappresentano né beni né servizi reali, ma solo algoritmi spesso incomprensibili), il suo grado di automazione e di velocizzazione (*high frequency trading*). Ebbene tali nodi, resi evidenti con la crisi Lehman e tuttora irrisolti nonostante le tante riflessioni sul tema e – in ambito regolamentare – la conseguente ipertrofia normativa, oggi continuano a dominare la scena:

(1) la finanza “sintetica”, quella basata su investimenti fittizi, con nessuno o assai basso legame rispetto all’economia reale, si avvicina ai suoi massimi. A fine 2019 il valore nozionale dei **derivati over-the-counter**, cioè scambiati in mercati non regolamentati, è arrivato a 559 trilioni dollari nel mondo (10 volte il prodotto interno lordo globale);

(2) il livello di **automazione negli scambi finanziari** oscilla tra 50 e 60 per cento delle transazioni svolte, il che implica progressiva riduzione dei margini e sempre minore appetibilità delle transazioni basate sul fattore umano. Lo spostamento di masse finanziarie verso soluzioni del tutto tecnologiche contribuisce in modo fondamentale all’instabilità dei mercati e alla loro sovra-reazione a qualunque stimolo, perché gli algoritmi si assomigliano tutti e tendono a reagire allo stesso modo a ogni evento, o comunque ad adeguarsi rapidamente alle tendenze dominanti (se tutti vendono, ancor più si vende, e così via);

(3) il “mercato” bancario, così ostinatamente perseguito come tale dai regolatori perché soluzione efficiente per l’allocazione del credito e l’offerta di servizi, è sempre più oligopolistico, con tassi di **crescita della concentrazione** negli ultimi cinque anni che vanno dal 30 al 50 per cento, per quasi tutti i principali paesi europei;

(4) la **presenza territoriale delle banche** è in forte ritirata (-30% in Italia negli ultimi 10 anni), con evidente calo proprio del presidio delle aree più povere e depresse (-10% il numero dei comuni in cui è presente uno sportello bancario);

(5) la spinta regolatoria compulsiva – frutto dello scarico di responsabilità sulle cause della crisi tra policy-maker, regolatori e supervisori – ha innalzato fortemente i costi di gestione, adempimento normativo e protezione dai rischi (capitale e garanzie) nel mercato del credito: +153% l’aumento medio assoluto dei **costi di compliance per le banche europee** tra 2009 e 2019, +115% l’incremento del loro peso percentuale sui costi operativi;

(6) la contemporanea lunghissima fase di tassi straordinariamente bassi (per via delle politiche monetarie delle banche centrali) contribuisce a scoraggiare le banche dal fare prestiti – da cui si guadagna poco e su cui si concentrano invece rischi e costi operativi o di capitale non comprimibili – spingendole piuttosto a preferire **un orientamento commerciale spostato sui servizi** (assicurazioni, investimenti, eccetera), dedicando sempre meno tempo all’affiancamento del cliente che può avere bisogni di credito “non standard”, perché incentrato su *asset* intangibili come competenze, reputazione, progettualità innovative.

L'esito è che i soldi ci sono, sono tanti, ma non arrivano alle persone e alle imprese, non sostengono gli investimenti, non creano occupazione, non promuovono il cambiamento necessario nei paradigmi sociali e produttivi, non favoriscono in modo adeguato quella conversione ecologica su cui già siamo in forte ritardo. La finanza non sta svolgendo più, non in modo sufficiente, la sua funzione redistributiva.

### La grande occasione

Il mondo ha tifato per loro, i giovanissimi hanno compreso le loro ragioni, tutti si sono schierati per il Professore e la sua banda coi nomi di città (Tokyo, Nairobi, Helsinki e compagnia). In *“La casa di carta”*, una banda di rapinatori entra nella Zecca di Spagna con l'obiettivo di starci il tempo sufficiente a stampare mille milioni di euro. Sono simpatici, la storia è avvincente, i colpi di scena infiniti e, soprattutto, la loro motivazione è arguta: *la Banca centrale europea ha stampato centinaia di miliardi di euro dopo il 2011, tutti rimasti nelle casse delle banche anziché andare a chi ne aveva bisogno. Perché è un crimine se ora, quelli che stampiamo, ce li teniamo per noi?*

Le cose non sono così semplici. Quei soldi sono andati alle banche, che non li hanno trasmessi all'economia reale come avrebbero potuto, perché come si è visto il credito ormai per una banca è poco conveniente. Ma va tenuto presente che con quei soldi le banche hanno potuto continuare ad acquistare titoli di Stato dei paesi più fragili (tra essi Italia e Spagna) e tenuto in piedi i propri conti economici, evitando così ulteriori crisi bancarie e le gravi conseguenze che da esse discendono (perdita di risparmi, pensioni, investimenti).

La tendenza generale è però innegabile: le forze della finanza stanno spingendo nella direzione sbagliata, e le istituzioni democratiche che negli ultimi due secoli le hanno governate non possiedono più la cultura, la visione, la capacità di opposizione che sarebbero necessarie per riequilibrare il piano di gioco.

Per questo la pandemia offre una grande occasione. Uno *shock* macroeconomico di questa portata consente di resettare equilibri consolidati, dunque riprendere a governare l'economia e – sì, certo – anche e soprattutto la finanza. Toccando proprio i nodi critici descritti, con interventi di politica che ridisegnino l'intera architettura del mercato finanziario, condizionino il perimetro di azione degli attori privati e discriminino tra essi in base a tipologie, modelli di *business* e dimensioni.

La **leva della tassazione** deve essere usata per definire limiti chiari e significativi alle attività speculative in strumenti sganciati dall'economia reale. Recuperare l'idea del "granello di sabbia" nei meccanismi del *trading* finanziario, per orientare le scelte, la convenienza dei comportamenti, e così la tendenza di spostamento delle ingenti masse oggi investite nel casinò di derivati e simili. Se applicata correttamente anche alle transazioni che avvengono su basi di automazione, in tempi ridottissimi, l'efficacia di questo tipo di intervento potrà essere dirimente nel disegnare una finanza al servizio dell'economia. Altresì la leva della tassazione sarà efficace per premiare i modelli di banca più virtuosi, che si fanno carico di interessi generali e contribuiscono alla stabilità del sistema finanziario: chi non persegue la rincorsa al dividendo ma investe gli utili nel patrimonio, rafforzando le proprie capacità di credito e riducendo la vulnerabilità ad eventuali *shock*; chi tiene a bada la forbice delle remunerazioni, evitando incentivi perversi a danno della clientela e dei risparmiatori; chi dimostra di avere un reale orientamento a misurare e considerare gli effetti ecologici e sociali del credito e della finanza.

Le **regole devono essere ridisegnate** di conseguenza: se contribuisce alla funzione redistributiva della finanza e alla stabilità del sistema chi fa più credito e meno *trading*, chi si dota di strumenti di governance che mitigano i rischi (limite ai mandati, politiche remunerative sobrie, trasparenza effettiva e sostanziale), chi per missione non punta alla massimizzazione dei profitti, allora è giusto – perché conveniente per la collettività – che il sistema di regole ne agevoli l'attività e le scelte di sviluppo. Le **regole contabili** poi dovrebbero considerare il grande abbaglio che han preso con l'incorporazione della prospettiva finanziaria in ogni aspetto dei conti delle banche, rendendo ancor più pro-ciclico il loro comportamento: tutto oggi viene valutato come se l'impresa dovesse essere messa sul mercato domani, tutto si riduce a una quotazione, a un calcolo probabilistico, a incerte valutazioni di prospettiva nelle mani delle solite *big four* della revisione bilancistica. Con ciò accentuando l'omologazione dei modelli, l'acquisizione di logiche speculative anche dove non ci sarebbero, il ricorso a strumenti derivati per tamponare i costi che ne conseguono. Tutto questo può e deve essere cambiato.

La politica economica deve fare il resto. Va favorita una netta riconversione delle risorse investite nella **previdenza, pubblica e privata**, verso attività in grado di generare impatto positivo per la società e l'ambiente, portando risorse ai capitali spesso sottodimensionati di tante piccole e medie imprese che, soprattutto in Italia, mentre costituiscono l'ossatura dell'economia, sono sempre più escluse

dal circuito del credito. Lo Stato poi deve curare processi di **inclusione finanziaria**, non solo affidandosi al mercato: ormai l'accesso a un conto corrente e a uno strumento di **pagamento digitale** sono fattori di cittadinanza quasi al pari di carta d'identità e scheda elettorale. E vi sono esigenze di vita che lo Stato ha tutto l'interesse a incentivare, per le quali interventi di credito pubblico "universale" (l'uscita di casa dei giovani, l'iscrizione all'università, l'acquisto della prima abitazione) non solo si giustificherebbero ma contribuirebbero a delimitare molto più chiaramente lo spazio di gioco restante al mercato creditizio, che – se mercato deve essere – deve operare "da un certo punto in poi" rispetto ai diritti di cittadinanza.

### **Epilogo (o della nuova finanza)**

Nel mondo esistono 200mila **banche cooperative**: con 434 milioni di soci e attivi superiori ai 10mila miliardi di dollari, sono nate più di 150 anni fa come risposta mutualistica e auto-organizzata ai fallimenti del mercato, sono state un fattore cruciale dello sviluppo del Novecento e, nonostante alcune crisi di identità e qualche scandalo che negli anni ne ha minato la reputazione, restano una risposta efficace ai problemi del piccolo risparmio, dell'inclusione finanziaria, del credito all'economia locale. Ad esse si aggiungono oggi circa 60 istituti finanziari che – con diverse forme societarie – operano in base a obiettivi di progresso sociale e riconversione ecologica. In Asia, Africa, Australia, America Latina, Nord America ed Europa, contano oltre 67 milioni di clienti, più di 200 miliardi di dollari di attivo, 76.000 collaboratori. Sono riuniti nella **Global Alliance for Banking on Values**, rete nata nel 2009 e in forte crescita.

Da questa intersezione tra risposte antiche e nuove soluzioni potrà nascere la finanza di domani. Alla politica di oggi la responsabilità di non sprecare la grande occasione di favorirne lo sviluppo.

(5 luglio 2020)

\* *Alessandro Messina, Direttore generale di Banca Etica.*

---

## I movimenti sociali possono salvare la democrazia?

Donatella della Porta

*Nella pandemia i movimenti sociali hanno cambiato le proprie forme di protesta, continuando a lottare per i diritti e nuovi spazi di partecipazione. Nel mondo post-Covid il percorso per raggiungere la giustizia sociale e ambientale passa da un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella vita pubblica.*

Contro ogni previsione, le prime fasi della pandemia hanno dato luogo a una nuova ondata di proteste. Mentre la paura del contagio e le misure di lockdown condizionavano fortemente la libertà di movimento e sembravano compromettere l'azione collettiva, gli attivisti dei movimenti hanno inventato nuove modalità d'azione: cortei in macchina o in bicicletta, mobilitazioni dai balconi, raduni digitali, marce virtuali, scioperi, boicottaggi e autoriduzioni dell'affitto si sono moltiplicati come forme di denuncia di ciò che la pandemia ha reso ancor più evidente e tanto meno tollerabile: la profondità delle disuguaglianze e le loro drammatiche conseguenze in termini di vite umane.

Nella maggior parte dei paesi più colpiti dalla pandemia, i lavoratori del settore sanitario hanno chiesto la fornitura immediata di dispositivi medici di importanza vitale e di risorse da investire nel sistema sanitario pubblico. In Italia, 100mila medici hanno firmato una petizione per richiedere maggiori risorse per l'organizzazione dell'assistenza sanitaria decentralizzata a livello territoriale. A Milano, il personale sanitario degli ospedali privati ha organizzato scioperi con occupazione dei luoghi di lavoro (pur mantenendo le distanze sociali) per protestare contro il peggioramento delle loro condizioni lavorative. Negli Stati Uniti, infermieri hanno organizzato manifestazioni pacifiche, subendo aggressioni fisiche e verbali da attivisti della destra radicale che chiedevano la fine del lockdown. In Spagna, come in molti altri paesi, i cittadini hanno espresso in vario modo il proprio sostegno per gli operatori sanitari.

In tutto il mondo, i lavoratori della cosiddetta "gig" economy, compresi i riders, i *driver* di Amazon e i lavoratori dei call-center, si sono mobilitati in scio-

peri non ufficiali, abbandonando i luoghi di lavoro, mettendosi in malattia e organizzando *flashmob*, per chiedere protezione contro il contagio e maggiori diritti. Spesso, hanno anche denunciato i tentativi delle loro aziende di scoraggiare l'azione collettiva licenziando i dipendenti che avevano contestato le loro difficili condizioni di lavoro. Contro le disuguaglianze si sono anche battuti gli studenti che hanno richiesto riduzioni di tasse e contributi, e chi sta soffrendo per la mancanza di un posto di lavoro o per un drastico calo del proprio reddito.

Le proteste riguardano anche il crescente deterioramento delle condizioni ambientali. Un importante esempio di sciopero digitale è stato il quinto “Sciopero globale per il clima” organizzato da *Fridays for Future*, con gli attivisti che si sono geo-localizzati di fronte a luoghi altamente simbolici (come il Parlamento italiano). Le assemblee digitali hanno permesso agli attivisti di discutere le prospettive e di elaborare proposte. Questo è accaduto con il programma “*Back to the Future*”, che si è concentrato sul costruire una risposta alla pandemia che fosse socialmente equa e rispettosa dell'ambiente. Manifesti sono stati lasciati nelle piazze e sugli edifici per chiedere cambiamenti nelle politiche ambientali.

Come nella *politica del conflitto* in tempi non pandemici, altre modalità di protesta “di strada” hanno combinato la logica del numero – orientata a mostrare il consenso attorno alle loro proposte (come negli scioperi digitali o nelle petizioni) – con una logica di danno, creando costi per raggiungere i loro obiettivi (come nello sciopero dei lavoratori, ma anche negli scioperi degli affitti dei cittadini), e una logica di testimonianza, esprimendo il proprio impegno attraverso azioni collettive ad alto rischio (come in molte delle proteste di Black Lives Matter, violentemente attaccate da militanti della destra armata e represses dalla polizia in assetto antisommossa).

Le attività dei movimenti sociali durante la pandemia non si sono limitate comunque alle proteste visibili. Gli attivisti hanno chiesto al potere politico ed economico di rendere conto delle loro azioni attraverso un attento lavoro di raccolta, elaborazione e trasmissione di informazioni sugli effetti del Covid-19 sui gruppi di cittadini più poveri e svantaggiati – come i detenuti, i lavoratori migranti e i senzatetto – ma anche sulla distribuzione disuguale delle attività di cura all'interno della famiglia e la violenza contro le donne. Gli attivisti hanno prodotto così una conoscenza laica che è altrettanto necessaria quanto la conoscenza specializzata dell'esperto. Attraverso l'uso di risorse digitali per la condivisione delle informazioni online, hanno contribuito a collegare i diversi

campi della conoscenza che l'iper-specializzazione della scienza tende a frammentare. Intrecciando le conoscenze teoriche con quelle pratiche, sperimentando idee differenti, basandosi sulle esperienze passate, prefigurano in questo modo un futuro diverso.

Oltre a proseguire le proteste e a favorire la diffusione di conoscenze alternative, i movimenti sociali hanno anche assolto a un compito particolarmente necessario in un momento così tragico: la produzione e la distribuzione di servizi. Di fronte alla limitata capacità delle istituzioni pubbliche (indebolite da decenni di politiche neoliberiste) di intervenire e fornire sostegno ai gruppi più deboli, gli attivisti hanno sviluppato le esperienze di un mutualismo critico, già sperimentate dopo la crisi sociale innescata dalla crisi finanziaria e in particolare dalle politiche di austerità adottate all'inizio degli anni 2010. Così organizzazioni della società civile e gruppi di quartiere di base hanno distribuito cibo e medicine, prodotto mascherine e strumentazioni mediche, dato riparo ai senzatetto e protetto le donne dalla violenza domestica. Il principio della sovranità alimentare e dell'economia solidale si è così diffuso attraverso esperienze concrete.

Nel fare questo, gli attivisti si contrappongono a una concezione “*top-down*” della beneficenza o dell'umanitarismo, diffondendo regole di solidarietà che contrastano con l'estremo individualismo del capitalismo neoliberista. Attraverso interventi sociali, ricostituiscono le relazioni sociali interrotte molto prima della pandemia, e politicizzano le loro rivendicazioni, spostandole dalla richiesta di aiuti immediati a proposte per un cambiamento sociale radicale. Svolgendo queste attività, i movimenti sociali configurano sfere pubbliche alternative in cui la partecipazione viene favorita da una visione di solidarietà, frutto di un ricreato senso di un destino condiviso.

Con la loro azione, diversi gruppi (sia già attivi in passato che nati nel corso della pandemia) costruiscono legami organizzativi e personali, si connettono e creano ponti. In effetti, queste energie si stanno incontrando intorno a una serie di sfide centrali per la costruzione di alternative nel mondo post-pandemico. Innanzitutto, i movimenti stanno elaborando idee innovative su come contrastare le disuguaglianze crescenti nelle condizioni di lavoro e nel reddito, ma anche tra le generazioni, i generi, i gruppi etnici e i territori. Qui non si lotta solo per un ritorno a quei diritti del lavoro che il capitalismo neoliberista ha limitato, con conseguenze che sono diventate ancora più drammatiche durante



la pandemia, ma anche per dare un reddito di base a coloro che sono stati espulsi o non sono mai entrati nel mercato del lavoro, per il diritto all'istruzione, per il diritto ad avere una casa in cui vivere, per la salute pubblica.

La pandemia ha infatti messo in evidenza le conseguenze drammatiche – in termini di numero di vite perse – dell'accesso differenziato all'assistenza sanitaria pubblica in paesi che (come gli Stati Uniti) hanno storicamente avuto uno stato sociale debole, o paesi in cui le politiche neoliberiste dei governi di destra sono state più aggressive (come nel Regno Unito). In altri paesi (compresi quelli europei) le conseguenze della mercificazione dei servizi sanitari, i tagli delle risorse alle istituzioni pubbliche, i tagli al numero e allo stipendio dei lavoratori pubblici sono stati ben visibili nella diffusione e nella mortalità del virus. Oltre alle sfide immediate, la pandemia ha messo in evidenza i drammatici effetti di lungo termine delle disuguaglianze, colpendo duramente le minoranze etniche, gli anziani in case di accoglienza sovraffollate, gli abitanti dei quartieri più disagiati. Mettendo in luce l'importanza di affrontare il cambiamento climatico, il contagio è stato particolarmente intenso e la mortalità più elevata nelle aree più inquinate. Oltre all'aumento degli episodi di violenza contro le donne, la pandemia ha reso anche evidente l'importanza delle attività di cura e la loro diseguale distribuzione di genere con pesanti carichi sulle donne.

Oltre a rivendicare la giustizia sociale e ambientale, i movimenti sociali mobilitati nella pandemia ci ricordano anche che il percorso per raggiungere questi obiettivi non passa attraverso la centralizzazione del processo decisionale politico, e ancor meno attraverso scelte tecnocratiche, ma piuttosto attraverso la partecipazione dei cittadini. I giorni della pandemia sono stati infatti caratterizzati non solo da solidarietà ma anche da ricerca di un capro espiatorio tra i poveri o i migranti, accusati dai politici di destra di diffondere il virus. Sono stati giorni in cui si sono indebolite trasparenza e *accountability* democratiche con le dichiarazioni dello stato di emergenza usate, in forme e gradi diversi, per contenere il dissenso. I governi xenofobi hanno aumentato il ricorso ai rimpatri forzati e chiuso le frontiere anche ai rifugiati. Attraverso cortei di macchine (come in Israele) o in bicicletta (come in Slovenia), i gruppi progressisti hanno protestato contro i tentativi del governo di sfruttare la crisi per limitare la partecipazione politica e i diritti dei cittadini.

In questa direzione, si possono valorizzare innovazioni democratiche sviluppate come risposta alla crisi finanziaria nell'ultimo decennio. Attra-

verso esperimenti deliberativi, la democrazia diretta, i processi costituzionali dal basso e la costruzione di movimenti politici, le idee dei *commons* evolvono, sottolineando il valore di beni pubblici che devono essere gestiti attraverso la partecipazione attiva dei cittadini, degli utenti e dei lavoratori. I periodi di profonda crisi possono quindi (anche se non automaticamente) innescare l'invenzione di futuri alternativi ma possibili. Mentre la pandemia cambia la vita di tutti i giorni, i movimenti sociali progressisti creano gli spazi necessari per intraprendere una riflessione sul mondo che verrà dopo la pandemia, il quale non potrà essere in continuità con quello pre-pandemico.

(3 luglio 2020)

\* **Donatella della Porta**, professoressa di Scienza politica alla Scuola Normale Superiore, Classe di Scienze politico-sociali, sede di Firenze. Questo testo è una traduzione e adattamento di **un articolo pubblicato in inglese** sulla rivista "Interface: A journal for and about social movements".

## Neoliberismo, tecnoscienza e democrazia al tempo del Covid

Riccardo Emilio Chesta

*Al contrario di quanto fa intendere il senso comune neoliberista, scienza e tecnologia non sono autonome dai rapporti di potere che informano la società. Per evitare derive tecnocratiche o populiste nella gestione della crisi Covid, occorre democratizzare entrambe. Gli esempi a cui rifarsi non mancano.*

“La fede nel valore della verità scientifica è il prodotto di determinate civiltà, non già qualcosa di dato per natura”<sup>57</sup>. Questa frase di Max Weber, pensatore di cui ricorre quest’anno il centenario dalla morte, offre spunti di riflessione che dovrebbero aiutare il dibattito pubblico italiano a superare concezioni monolitiche del modo di operare della scienza. Negli sconvolgimenti che attraversano società, politica ed economia investite dal Covid-19, queste parole di Weber possono aiutare a superare i cortocircuiti cognitivi che caratterizzano scienza e politica così come vengono concepite in un senso comune definito dall’egemonia neoliberista e da forme di populismo che a quest’ultima dicono di opporsi.

Nell’odierno dibattito pubblico italiano, professionisti della politica e del giornalismo sembrano rivolgersi agli esperti con quell’approccio tipico che in psicologia cognitiva si definisce come “realismo ingenuo”. Si può dire che questo senso comune con cui si guarda agli esperti poggia sinteticamente su due presupposti fondamentali. Il primo è che esista una modalità *immediata* di vedere la realtà – sia essa riferita alla natura o alla società – ovvero che ci siano modelli e metodi di conoscenza scientifica che prescindono dalle scelte cognitive dell’attore scientifico o politico. Questo aspetto fa del realismo ingenuo nel senso comune la vera epistemologia sui cui poggia il celeberrimo motto neoliberale del “There is no alternative” nella vita politica ed economica.

Il secondo fondamento è che, stante il carattere immediato di tale processo

57 M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino, (1922) 2003.

scientifico e politico, le linee d'indagine o di azione disposte sulla base di tali principi abbiano un carattere *neutrale* e non sussista per l'attore che le persegue alcun problema di etica cognitiva o di responsabilità allo stesso imputabili. Da ciò consegue un fondamento elementare del neoliberalismo. Esso non solo ipostatizza il principio che il mercato assolva meglio di altre istituzioni i bisogni sociali di individui e gruppi organizzati, ma inoltre non riconosce il carattere formale e quindi fallibile di tale principio. Secondo tale logica, il mercato non è quindi più un'istituzione umana tra le altre, soggetta a specifiche regole e procedure condivise nel dibattito politico democratico, ma è considerata un'entità naturale.

Sono questi due presupposti del senso comune neoliberalista ricorrente nelle questioni che intrecciano scienza e politica in Italia. Nella ricerca delle soluzioni al virus Covid-19, siamo di fronte a una variante particolare del "neoliberalismo scientifico", dove nell'arena globale giocano un ruolo di primo piano le grandi multinazionali farmaceutiche e gli Stati con le loro strategie politiche, dalle cui alleanze transnazionali nascono collaborazioni che mettono assieme laboratori e centri di ricerca privati o pubblici. Quando si parla di Covid-19, è necessario tenere presente la totalità delle dimensioni scientifiche e politiche che ne attraversano la definizione, evitando scorciatoie cognitive figlie di approcci improntati a modelli ingenui di governance della tecnoscienza, per cui esisterebbe una sfera scientifica autonoma, non soggetta a condizionamento, totalmente libera di determinare le proprie linee di ricerca, di disporre di risorse con cui condurle, o di regolarne applicazioni e risultati.

Se già teorici classici della tecnologia come Karl Marx e Arnold Gehlen ci mettono in guardia dal vizio idealistico di pensare alla conoscenza come a qualcosa di puro e separato dai bisogni umani materiali, di socialità e potere, è quanto mai necessario aggiornare i rapporti tra scienza e società alla loro attualità storico-politica. Dalla svolta neoliberale innescata con l'avvento dei governi neo-conservatori di Thatcher e Reagan, l'aumento del potere delle grandi imprese sull'economia ha significato potere sull'innovazione, imperativo su cui si regge tutto il capitalismo contemporaneo. L'ascesa delle grandi multinazionali nell'economia e nella vita pubblica ha eroso gran parte del modello di "keynesismo scientifico" che durante i Trenta Gloriosi era incentrato su grandi investimenti di Stato. La forte centralità del privato trasforma naturalmente il processo di produzione scientifica in un'attività di profitto e gli stessi prodotti della scienza in merci.

Invece che delegare a categorie spesso mal definite di esperti questioni tutt'al-

tro che tecniche ma di interesse generale, una risposta a tale tendenza dovrebbe rimettere scienza e tecnologia dentro il processo di addomesticamento democratico del capitalismo. L'accettabilità o meno della commercializzazione di mappe genetiche, di organismi geneticamente modificati, del riscaldamento globale così come dell'automazione nei luoghi di lavoro, di nuovi dispositivi di sorveglianza, o della proprietà dei dati che ogni giorno produciamo con le tecnologie della comunicazione, fanno pienamente parte delle sfide delle odierne democrazie contemporanee.

Gli effetti della pandemia di Covid mostrano appieno l'integralità delle implicazioni della produzione di una misura di contenimento o prevenzione del virus. La credibilità della produzione di un farmaco o di un vaccino non è solo questione interna alla ristretta comunità di scienziati ma ha dirette implicazioni sulla credibilità di imprese farmaceutiche quotate in borsa, così come la salute pubblica di uno Stato è direttamente legata alle valutazioni degli indici da parte delle agenzie di rating. Sono queste solo alcune, tra le più conosciute, implicazioni dei legami tra neoliberismo e tecnoscienza, che portano a ridefinire fortemente la nostra concezione della vita, della politica, della conoscenza.

In un recente volume, Luigi Pellizzoni e Marja Ylönen<sup>58</sup> ci ricordano che nel nuovo rapporto tra neoliberismo e tecnoscienza è persino l'idea stessa di cosa sia "naturale" a mutare profondamente, orizzonte che ci spinge a trovare nuovi linguaggi e strumenti in grado di definire e governare le implicazioni "biopolitiche" su queste nuove forme di vita. Tendenze che non devono farci cadere in facili letture che certificano un'espansione illimitata del dominio, invitando al fatalismo, alla sfiducia e al disimpegno collettivi. Se molti muri che separavano il laboratorio e la società sono caduti, assistiamo a nuovi mutamenti di scenario dove, come scrive Massimiano Bucchi "i cittadini entrano in laboratorio mentre gli scienziati scendono in piazza".<sup>59</sup>

È da ormai diversi decenni infatti che a livello globale esiste un attivismo qualificato di *concerned citizens*, per mutuare il lessico dal pragmatismo di John Dewey<sup>60</sup>, che si associano in "comunità d'interesse pubblico" e ricercano, attra-

58 L. Pellizzoni, M. Ylönen (eds.), *Neo-Liberalism and Techno-Science. Critical Assessments*, Ashgate, Surrey 2012.

59 M. Bucchi, *Beyond Technocracy. Science, Politics and Citizens*, Springer-Verlag, New York 2009.

60 J. Dewey, *The Public and Its Problems. An Essay in Political Inquiry*, The Pennsylvania University Press, (1984) 2012.

verso collegamenti con scienziati ed esperti sensibili a tematiche di rilevanza pubblica, progetti e sperimentazioni per terapie, soluzioni alternative alle linee dominanti di ricerca determinate da interessi privati o di Stato o dagli stessi trascurate. È questo il segno di un grande cambiamento che investe il rapporto tra istituzioni, imprese, comunità scientifiche e gruppi di cittadini. La scienza è da sempre campo di controversie, ma forse oggi più che mai si scontra con l'esposizione alla sfera pubblica e alla crescente voglia di partecipazione di un pubblico qualificato. Con tutte le sue contraddizioni, è questo uno scenario assai diverso da un corrente dibattito mediatico troppo impegnato a denunciare l'avvento delle *fake news* e la teatralità di minoranze complottiste spettacolarizzate sui social media.

Da decenni gli studi sociali sulla scienza ci mostrano ben altre consolidate realtà. A Love Canal negli Stati Uniti, residenti iniziarono negli anni Settanta a organizzarsi con esperti locali per raccogliere dossier sul legame tra malattie e mutamenti ambientali sospetti avvenuti nella loro comunità. Criticando i dati parziali e ambigui dell'Environmental Protection Agency scoprirono lo stoccaggio illegale di rifiuti chimici e inaugurarono un filone di attivismo scientifico denominato "epidemiologia popolare"<sup>61</sup>. Tutto ciò non nasce dal rifiuto della scienza, ma al contrario da una volontà sempre più diffusa di usare la scienza per fare chiarezza sulla realtà, contribuendo con la produzione di evidenze più robuste e diversificate, evitando deleghe in bianco a commissioni che nella teoria dovrebbero essere indipendenti e scientifiche, ma nella realtà sono implicitamente subordinate alle pressioni esterne della politica o degli interessi.

Come hanno mostrato alcune ricerche in Francia e negli Stati Uniti, molti tra gli avanzamenti scientifici sulla distrofia muscolare<sup>62</sup> si devono ad associazioni di pazienti che si sono organizzati costruendo nuove relazioni di fiducia con scienziati sensibili alle loro istanze per riuscire a finanziare con forme di crowdfunding linee di ricerca scientifica che reputavano importanti per giungere a cure e terapie prima inesplorate. Così, anche la corsa al rimedio per il Covid-19 ha bisogno di un dibattito aggiornato e maturo, che sappia far tesoro di queste esperienze interna-

61 P. Brown, "Popular Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing", in *Journal of Health and Social Behavior*, vol. 33, no. 3, 1992.

62 M. Callon, V. Rabeharisoa, "The Growing Engagement of Emergent Concerned Groups in Political and Economic Life: Lessons from the French Association of Neuromuscular Disease Patients", in *Science, Technology, & Human Values*, vol. 33, no. 2, 2008.

zionali. L'idea francese di istituire strumenti di dibattito come i “forum ibridi”<sup>63</sup>, dove scienziati, portatori di interessi privati e pubblici, cittadini si confrontano sui temi dell'innovazione tecnoscientifica è ormai un orizzonte imprescindibile anche per il nostro Paese.

Secondo il *New York Times*, la ricerca del vaccino per il Covid-19 che è ora al centro del dibattito mondiale, coinvolge ad oggi circa 140 progetti<sup>64</sup>. Come mostrano Massimo Florio e Laura Iacovone<sup>65</sup>, la questione del vaccino richiama la necessità di un'infrastruttura pubblica della ricerca sul modello di un Open Science ispirata al “modello Ginevra” di condivisione delle conoscenze<sup>66</sup>. La posta in gioco è talmente grande che nemmeno i più grandi tra i colossi del Big Pharma riescono a farcela da soli e ricorrono a fusioni o all'ausilio di infrastrutture di ricerca statali.

È bene rivedere gli assunti su cui poggia questo neoliberismo scientifico, in quanto la scienza è un'attività che riguarda tutti. È questo il modo di fronteggiare le odierne forme di “populismo scientifico” che può essere riassunto in due posizioni tanto simmetricamente opposte quanto uguali nel rifiuto o nell'ignoranza di ciò che contraddistingue una democrazia matura per affrontare i temi controversi della scienza. Da un lato, il populismo dello scienziato divenuto leader pubblico per acclamazione che parla in forma diretta e assoluta a un popolo che dovrebbe limitarsi al ruolo di ricettore passivo ed eventualmente obbediente rispetto a un mai sufficientemente definito consenso scientifico.<sup>67</sup> Dall'altro, il populismo del cittadino che si radicalizza nella solitudine dell'internauta perché, tentando di trovare in forma diretta e assoluta le informazioni a questioni complesse, finisce prima per essere vittima del sensazionalismo e poi del complottismo, che altro non è se non uno sfogo alla propria disperazione da isolamento e disorientamento.

In Francia, come sottolinea Stéphane Van Damme, il tema del Covid-19 ha sollevato un dibattito sull'“umiltà scientifica”, virtù intellettuale che contraddi-

63 M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthes, *Acting in an Uncertain World. An Essay on Technical Democracy*, The MIT Press, Boston 2009.

64 <https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>

65 <https://www.eticaeconomia.it/pandemie-e-ricerca-farmaceutica-la-proposta-di-una-infrastruttura-pubblica-europea-parte-prima/>

66 <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/03/proposta-n-2.x89907.pdf>

67 R. Burioni, *La Congiura dei Somari. Perché la Scienza non è Democratica*, Rizzoli 2017.

stingue gli esperti proprio perché consapevoli dei limiti della propria expertise.<sup>68</sup> Proprio in questa direzione dovrebbe muoversi anche il dibattito italiano riconoscendo come in fondo le più alte virtù scientifiche corrispondano alle più alte virtù democratiche, in quanto è su una dura e paziente partecipazione collettiva alla conoscenza che si basano decisioni fondate su razionalità e valori condivisi.

(6 luglio 2020)

\* **Riccardo Emilio Chesta**, ricercatore presso la Scuola Normale Superiore, Classe di scienze politico-sociali, sede di Firenze.

---

68 [https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/05/20/pour-l-humilite-scientifique-en-epistemo-cratie\\_6040201\\_1650684.html](https://www.lemonde.fr/sciences/article/2020/05/20/pour-l-humilite-scientifique-en-epistemo-cratie_6040201_1650684.html).



---

## Le proposte di Sbilanciamoci!

---

## L'intervento di Sbilanciamoci! agli Stati Generali

Campagna Sbilanciamoci!

*Lo scorso 20 giugno la Campagna Sbilanciamoci! è intervenuta agli Stati Generali, presso Villa Pamphilj a Roma, avanzando le proprie proposte alla presenza del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e di numerosi Ministri. Pubblichiamo qui una breve sintesi dell'intervento.*

La Campagna Sbilanciamoci!, in occasione dell'incontro agli Stati Generali il 20 giugno 2020, avanza le proposte già formulate con il documento *In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo* (che apre questo e-book) e con il documento *Decreto Rilancio. Serve una strategia di cambiamento* (più avanti, dopo questo contributo). L'emergenza Covid-19 può essere l'occasione per mettere in campo una strategia di cambiamento e di radicale cambio di rotta rispetto al passato.

Serve una svolta nel sostegno **al servizio sanitario pubblico**, con il rafforzamento della medicina territoriale e della lotta alle diseguaglianze sanitarie, al welfare (almeno 3 miliardi di euro aggiuntivi per il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali), al sistema dell'**istruzione**, con massicci investimenti pubblici di almeno il 5% del Pil nei prossimi anni. Ancora c'è grande, troppa confusione sulla riapertura di scuole e università il prossimo settembre.

È inoltre necessario **formare e assumere medici e infermieri**, la cui scarsità è stata messa in evidenza dalla pandemia, carenza dovuta anche a politiche di riduzione all'accesso alle facoltà universitarie. La Corte dei Conti ha ricordato come, in soli otto anni, oltre 9mila medici formati in Italia abbiano preferito cercare lavoro all'estero.

**L'università e la ricerca pubblica italiana devono essere rilanciate** sulla base di un modello ambizioso, che sappia risolverne i problemi strutturali (le risorse scarse, la burocratizzazione, la frammentazione, la fuga dei cervelli), facendo tesoro del capitale umano dei ricercatori italiani che da anni riscuotono successi per il numero e la qualità delle loro pubblicazioni scientifiche a livello internazionale.

Sostenibilità ambientale, medicina digitale, intelligenza artificiale sono ambiti che coinvolgono comunità scientifiche integrate, ma trovano ancora poca cittadinanza in un sistema universitario abituato a premiare la specializzazione e a penalizzare le comunità multidisciplinari, come ci insegnano le VQR (valutazioni della qualità della ricerca) e le abilitazioni scientifiche nazionali.

È necessaria – per una politica delle risorse – la **lotta all’evasione fiscale** con la riduzione dell’uso del contante e l’introduzione di una serie di misure – come l’incrocio dei dati, l’elenco clienti-fornitori, eccetera – adeguati a questo obiettivo. Serve anche una **politica di giustizia fiscale**, accentuando il principio costituzionale della progressività fiscale, abbassando l’imposizione sui primi due scaglioni, innalzandola sull’ultimo e introducendo una aliquota al 48% sopra i 100mila euro di redditi, anche con un ampliamento della base imponibile erosa da misure clientelari che si sono succedute negli anni. È necessario prevedere forme di intervento sui patrimoni e le successioni superiori al milione di euro, abbassando, con forme di progressività, l’imposizione per i patrimoni e le successioni al di sotto di questa soglia.

Occorre riconoscere pienamente l’importanza del lavoro domestico e di cura e **riorganizzare il welfare per alleggerire il carico svolto dalle donne**.

In questo contesto chiediamo di rivedere la selezione degli **indicatori di benessere** utilizzati in sede di DEF e di Legge di Bilancio. Alla luce della pandemia, gli indicatori utilizzati per valutare le politiche pubbliche sulla sanità sono insufficienti. Chiediamo al Parlamento e al governo di aggiornare e allagare gli indicatori utilizzati – ad esempio utilizzando anche indicatori sulla presenza dei presidi sanitari territoriali – oltre a far sì che gli indicatori di benessere diventino sempre più vincolanti per la politica economica.

Serve un vero e proprio **piano del lavoro**, una politica integrata di creazione di occupazione – anche con la riduzione dell’orario di lavoro – attraverso specifiche misure di sostegno e di tutela, soprattutto per l’occupazione femminile, prevedendo solo **5 forme di lavoro contrattuale**, combattendo fino in fondo la precarietà, che colpisce soprattutto le fasce più giovani della popolazione. Va introdotto per legge il **salario minimo orario**.

Va rinnovato ed esteso il reddito di cittadinanza, assicurando in particolare **la copertura di tutti i cittadini in condizioni di povertà assoluta e il sostegno per chi è senza fissa dimora**.

In questo quadro, non vanno dimenticati i diritti di cittadinanza e accoglienza

per i migranti, tra i gruppi più esposti all'emergenza, cominciando dall'**abrogazione dei "Decreti sicurezza"**.

Bisogna **ridurre del 20% le spese militari**, cancellare il programma degli **F35** e vietare la vendita di sistemi d'arma – come le **Fremm** – a paesi che violano i diritti umani, come l'Arabia Saudita (impegnata in una sanguinosa guerra in Yemen) e l'Egitto (il cui governo è ancora colpevolmente reticente sull'assassinio di Giulio Regeni).

Serve un vero e proprio **servizio civile universale** che coinvolga almeno 100mila giovani del nostro paese in una grande opera di pace e di solidarietà, con la risposta a tanti bisogni sociali: la lotta alla povertà, la riqualificazione delle periferie, l'assistenza alle fasce sociali più svantaggiate. Servono almeno 500 milioni per questo obiettivo, che potrebbero essere trovate dalla riduzione delle spese militari.

Il **Green Deal** deve essere il baricentro delle nuove politiche economiche, unendo alla sostenibilità ambientale un modello di equità e solidarietà.

Per questo bisogna rimettere al centro il **ruolo dell'intervento pubblico** con una **politica di investimenti** – volta a finanziare non tanto le grandi opere, quanto le piccole opere (messa in sicurezza delle scuole, riqualificazione delle periferie, lotta al dissesto idrogeologico) – e con una vera **politica industriale** fondata sulla ricerca, l'innovazione e la sostenibilità – anche prevedendo l'istituzione di una Banca pubblica sul modello della BEI o di un'Agenzia ad hoc.

Nel ricostruire la base produttiva è essenziale la **riduzione delle disparità territoriali**, nelle capacità produttive prima ancora che nei redditi; in questa direzione, il **rilancio del Mezzogiorno** dovrebbe essere un obiettivo prioritario di qualsiasi nuovo approccio alla politica industriale.

Entro il 2025 – come previsto dal Rapporto di Sbilanciamoci! *I sussidi ambientalmente dannosi. Le proposte per il loro superamento entro il 2025* – bisogna **trasformare i 19,8 miliardi di SAD** (Sussidi Ambientalmente Dannosi) in **SAF** (Sussidi Ambientalmente Favorevoli) e avviare un percorso che porti alla costruzione di una politica organica di fiscalità ambientale, a partire dalla carbon tax e dalla tassazione dei veicoli per emissioni e non per cilindrata. Serve un piano della **mobilità sostenibile**, anche con un deciso rafforzamento del TPL (trasporto pubblico locale), della mobilità su ferro e di una politica industriale a sostegno dei veicoli di trasporto collettivo.

I necessari **sostegni alle imprese non possono essere a pioggia e indiscriminati**.

**minati.** Basta alle politiche non selettive di sgravi fiscali, come anche l'ultimo provvedimento sull'IRAP del Decreto Rilancio. Anche le riduzioni del cuneo fiscale devono contenere misure di premialità e di selettività rispetto agli obiettivi di politica industriale e di modello di sviluppo – sostenibile, giusto, innovativo – che vogliamo costruire.

Infine, non possiamo cadere nell'errore di accettare la concorrenza fiscale tra i paesi né l'arroganza di grandi imprese transnazionali pronte a chiedere garanzie, benefici fiscali e sussidi al nostro paese per poi spostare all'estero i profitti, grazie a una legislazione internazionale e europea che favorisce invece di scoraggiare l'elusione fiscale delle grandi imprese.

*(22 giugno 2020)*

---

## Decreto Rilancio: misure necessarie, ma manca il filo rosso

Giulio Marcon

*Il decreto Rilancio rischia di essere l'occasione mancata per una nuova politica economica. Le proposte sono sul tappeto: un'Agenzia nazionale per lo sviluppo e la politica industriale, un vero Green New Deal guidato dagli investimenti pubblici, una fiscalità che riduca le diseguaglianze e colpisca grandi patrimoni e rendite, investimenti massicci su welfare, ricerca, scuola e sanità.*

Il decreto Rilancio, appena pubblicato, contiene – in 266 articoli e oltre 300 pagine – molte misure utili e necessarie: le assunzioni nell'università e nella sanità, la prosecuzione della cassa integrazione e delle misure più urgenti di protezione sociale come i bonus per i bambini e la famiglia, l'avvio del reddito di emergenza, le misure per le imprese e l'ecobonus, i fondi per il servizio civile e il terzo settore, e tanto altro ancora.

Misure per 55 miliardi per cercare di mettere tanti cerotti a un'economia che è crollata in queste settimane e a una situazione sociale che rischia di esplodere nella disperazione e nella protesta: condizioni materiali di vita che peggiorano giorno dopo giorno per larghe fasce di popolazione. Si tratta di scelte in gran parte condivisibili, anche se, entrando nel merito, alcune di queste possono essere oggetto di critica e di revisione. In alcuni passaggi l'impressione è di una distribuzione di fondi a pioggia, parcellizzati.

Si discute molto in queste ore del prestito di 6,3 miliardi chiesto da FCA, utilizzando le norme non del decreto Rilancio, ma del vecchio decreto Liquidità. Nonostante le garanzie chieste dal governo (impegno a non delocalizzare, a non distribuire dividendi nel 2020, a garantire l'occupazione e gli investimenti), i dubbi ci sono tutti. A FCA la liquidità non manca e la utilizzerà per strappare succose cedole per gli azionisti (magari nel 2021) prima della fusione definitiva con Peugeot. Il prossimo piano industriale lo faranno i francesi e chissà se l'Italia è nelle priorità. E FCA Italia – che ha chiesto il prestito

– non è una società autonoma, ma il braccio operativo di una multinazionale che ha sede all'estero.

Tornando al decreto Rilancio – nel *pot pourri* di norme – quello che manca è un filo rosso tra le misure varate: molte necessarie ed emergenziali, altre estemporanee e frammentate e altre ancora pensate per la comunicazione pubblica. Manca una strategia, una visione complessiva della strada che si intende seguire nei prossimi mesi. Mancano cioè misure *strutturali* che, intervenendo nell'emergenza, prefigurino un orizzonte diverso nelle politiche economiche, nelle politiche sociali, nei rapporti tra Stato e mercato. Mancano interventi decisi sulle politiche fiscali, per le politiche per il lavoro, sugli strumenti necessari per prendere una direzione diversa delle politiche economiche.

Certo, il complesso delle misure di questi mesi, dei decreti fin qui varati, fa necessariamente pendere di più la bilancia dalla parte dello Stato e delle istituzioni pubbliche, ma tutto questo rischia di non essere abbastanza o di essere solo una parentesi di questi mesi. Il decreto Rilancio rischia di essere l'occasione mancata per mettere le fondamenta di una nuova politica economica. Le proposte sono sul tappeto: un'*Agenzia nazionale per lo sviluppo e la politica industriale*, un vero *Green New Deal* guidato dagli investimenti pubblici, una fiscalità che riduca le diseguaglianze e colpisca grandi patrimoni e rendite, investimenti massicci nel welfare, nella ricerca nella scuola e nella sanità pubblica, un *piano del lavoro* che tolga di mezzo la precarietà.

Il governo italiano, la politica devono fare uno scatto. Come nel New Deal negli Stati Uniti dopo la crisi del '29 e i laburisti dopo la fine della seconda guerra mondiale in Gran Bretagna, ci aspettiamo che anche da noi la politica sia capace – come abbiamo scritto nell'appello [pubblicato in apertura di questo ebook, ndr] *In salute, giusta e sostenibile. L'Italia che vogliamo* – di costruire nell'emergenza un'Italia diversa, capace di futuro: una discontinuità rispetto al passato, un'economia non per pochi, ma per tutti.

(20 maggio 2020)

\* **Giulio Marcon**, Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!

---

## Decreto Rilancio: serve una strategia di cambiamento

Campagna Sbilanciamoci!

*Il Decreto Rilancio vale 155 miliardi di investimenti. L'analisi e le proposte alternative della Campagna Sbilanciamoci!. Dal welfare al lavoro, dalla salute alla mobilità, dall'ambiente alla giustizia, dall'istruzione alla cultura, al fisco.*

La campagna Sbilanciamoci! reputa di grande importanza il rilevante sforzo finanziario contenuto nel *Decreto Rilancio* di fronte all'emergenza Covid-19. Si tratta di 155 miliardi di euro di investimenti. Circa 55 sono di indebitamento effettivo, mentre più di 100 miliardi sono contabilizzati in termini di saldo netto da finanziare (SNF). La previsione del rapporto deficit/Pil al 2020 sale al -10,7%. Si tratta di una scelta necessaria soprattutto di fronte al crollo della produzione industriale, alla prospettiva di una disoccupazione crescente (più di 800mila persone a rischio di licenziamento secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio) e di un aumento della povertà (a rischio povertà fino al 20% della popolazione) del nostro paese. Il Decreto si muove in continuità con quanto previsto nel *Decreto Liquidità* (DL 23/2020), non ancora convertito in legge, e prima ancora nel *Decreto Cura Italia* (DL 18/2020, convertito in L. 27/2020), rifinanziando misure introdotte nella fase acuta della pandemia nel tentativo di limitare le perdite di liquidità per le imprese.

È importante che il *Decreto Rilancio* contenga una serie di misure (alcune sono la proroga delle misure già contenute nel *Cura Italia*) volte a mitigare le conseguenze economiche e sociali dell'emergenza: l'allungamento del periodo di cassa integrazione, il rafforzamento delle misure per i lavoratori autonomi e i collaboratori, il varo del reddito d'emergenza, il blocco dei licenziamenti e degli sfratti e molto altro ancora. Tra le misure significative c'è il rafforzamento del Servizio Sanitario Nazionale e in particolare dell'assistenza territoriale. Finalmente c'è la soppressione definitiva delle clausole di salvaguardia. Importante è il trasferimento di 3,5 miliardi di euro agli enti locali per far fronte all'emergenza nell'esercizio delle loro funzioni specifiche. Ci sono molte importanti misure nei settori della scuola,



dell'assistenza, della cultura. Più di 100 miliardi di euro dei 155 complessivi sono destinati alle imprese sotto varie forme: agevolazioni fiscali (come il blocco del pagamento dell'Irap, residuo 2019 e acconto 2020), contributi a fondo perduto, forte sostegno alla ricapitalizzazione del patrimonio, eccetera.

I limiti più importanti (oltre a quelli più specifici) del Decreto Rilancio sono cinque:

- manca una strategia sul medio e lungo termine (se non quella vista in questi anni): non si usano queste importanti risorse per avviarci su una strada diversa;
- ci sono solo modesti investimenti pubblici (di poco superiori al 2% della manovra);
- non ci sono adeguate *condizionalità* (ambientali e sociali) nelle misure di sostegno alle imprese: le misure sono generalmente “a pioggia”;
- la cancellazione temporanea dell'Irap, senza alcun discrimine tra le imprese beneficiarie, è sbagliata (ricordiamo che l'Irap va a finanziare il Servizio Sanitario Nazionale);
- non ci sono misure fiscali specifiche nella direzione della riduzione delle disuguaglianze: interventi sulle grandi ricchezze, sulla speculazione finanziaria, sui sussidi dannosi.

Senza investimenti pubblici, senza assunzioni e senza una redistribuzione della ricchezza verso il ceto medio e le fasce sociali più disagiate, è improbabile che la domanda riparta. Il Decreto, di *Rilancio* – pur mobilitando tante risorse – ha poco: rischia di essere l'ennesima occasione mancata, tenendo conto dell'ingente mole di risorse mobilitate, per avviare su una strada diversa l'economia e il modello di sviluppo nel nostro paese. Lo spostamento della bilancia verso l'intervento pubblico e verso una politica industriale pubblica è indubbio: questo è un fatto positivo, ma avviene in modo disordinato e, appunto, senza una strategia definita.

Da un punto di vista operativo bisogna avanzare dubbi sulla tempestività e l'efficacia sul breve termine di molte misure: infatti, una parte importante di queste sono soggette all'emanazione dei decreti attuativi e – come ha scritto nella sua memoria l'Ufficio Parlamentare di Bilancio – “in alcuni casi alla dichiarazione di compatibilità della Commissione europea”. Qui di seguito, proponiamo un'analisi sintetica delle diverse parti del provvedimento e indichiamo tre proposte per ogni tema, rimandando per la nostra proposta più complessiva al documento *In salute, giusta, sostenibile. L'Italia che vogliamo*.

## WELFARE E DIRITTI

Premesso che è necessaria e urgente una legge quadro per la non autosufficienza, che la spesa per la non autosufficienza ammonta a 5,4 miliardi e lo Stato garantisce 700 milioni e che la richiesta per affrontare l'emergenza socio-sanitaria a causa della pandemia è stata di 1 miliardo: nel Decreto Rilancio gli interventi sono molti, ma anche molto frammentati. Le misure a favore della **non autosufficienza** sono presenti e positive, ma sono ancora limitate. È previsto l'**aumento del Fondo per le non autosufficienze**, che viene incrementato di **90 milioni** per il 2020 "al fine di potenziare l'assistenza, i servizi e i progetti di vita indipendente per le persone con disabilità non autosufficienti e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura". Riferendosi a "coloro che se ne prendono cura", non si usa la definizione di **caregiver** familiari che pure è presente nella nostra normativa. Per la realizzazione di **progetti per la vita indipendente vengono vincolati 20 milioni** del FNA.

L'**aumento del Fondo per il "dopo di noi" di 20 milioni** è invece destinato alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, e quindi per potenziare i percorsi di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine o per la de-istituzionalizzazione, gli interventi di supporto alla domiciliarità e i programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile. Il *Decreto Rilancio* istituisce anche un nuovo fondo, denominato "**Fondo di sostegno per mettere in sicurezza le strutture semi residenziali per persone con disabilità**", per sostenere le spese derivanti dall'impiego dei dispositivi di protezione del personale e degli utenti, finanziandolo con **40 milioni** nel 2020.

Ci sono, positivamente, interventi a **contrasto della povertà educativa e per l'infanzia** (centri estivi, eccetera), ma sono isolati e sembrano scollegati da un piano più generale che preveda la collaborazione tra MIUR, Ministero per la Famiglia ed enti locali per affrontare questa emergenza. Negativo, rispetto alle politiche dell'infanzia, è il continuo ricorso a misure estemporanee come **bonus e congedi**, invece di affrontare il tema del potenziamento delle strutture e dei servizi per l'infanzia: asili nido, eccetera.

Viene introdotto il **reddito d'emergenza**. Pure se è positivo che il requisito di residenza del reddito di emergenza sia sostanzialmente diverso, e grandemente più inclusivo, di quello del reddito di cittadinanza, sarebbe stato molto meglio

rivedere e riformulare il reddito di cittadinanza già istituito invece di moltiplicare gli strumenti di lotta alla povertà. Non è previsto, altro fatto negativo, alcun rafforzamento dei servizi sociali nel ruolo di “accompagnamento” delle persone che vivono in condizioni di povertà, né è previsto un rafforzamento dei servizi a fronte del sicuro moltiplicarsi della domanda di presa in carico delle persone in stato di bisogno; così come non è stata data durante l'emergenza un'indicazione in favore del rafforzamento di servizi quali la domiciliarità per anziani e persone con disabilità, l'assistenza ai senza fissa dimora, il tutoraggio degli studenti più svantaggiati, che sono stati il più delle volte abbandonati a loro stessi, con interruzione di percorsi di inclusione magari realizzati in anni con fatica.

Il **Fondo nazionale per le abitazioni** è incrementato di soli 140 milioni di euro. Per l'**immigrazione** il provvedimento di regolarizzazione temporanea è un tampone, una misura limitata che non considera la necessità di una regolarizzazione ben più ampia che tenga conto dei diritti delle persone soggiornanti sul nostro territorio. Positivo è lo stanziamento di 100 milioni per il **terzo settore**, anche se vanno chiarite le modalità e le priorità di intervento per evitare forme residuali di supplenza istituzionale.

I 20 milioni per il **servizio civile** sono assolutamente insufficienti di fronte alla necessità di garantire livelli di partecipazione di ragazzi e ragazze che chiedono di svolgere questa attività. Il Piano triennale 2020-2022 per la programmazione del Servizio Civile Universale/SCU (D. M. 4 novembre 2019), con 11 Obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e 15 ambiti di azione indicati alle organizzazioni come finalità dei programmi e dei progetti, fornisce il quadro istituzionale e programmatico per inserire il SCU negli obiettivi che Sbilanciamoci! propone. Alcuni obiettivi vedono il SCU già ben inserito (welfare e diritti), per altri (salute, ambiente e territorio) servono incentivi, ma in generale gli interventi più consistenti sono necessari per dare attuazione, più che inventare strumenti nuovi. Programmazione triennale del contingente minimo di giovani da impegnare e delle risorse conseguenti: questa la priorità fra gli interventi. Un contingente minimo di 80mila giovani, in linea con il numero di domande fatte, per adempiere all'impegno di far partecipare chi chiede di farlo. Questo permetterebbe di depositare programmi triennali, nazionali ed europei su cui concentrare le risorse degli enti e avere una effettiva rendicontazione, anche ai fini di intercettare fondi europei, con una integrazione con il programma del Governo nella sua interezza. Anche per raccogliere fondi aggiuntivi dedicati, provenienti dai vari Ministeri.

Ci sono poi alcune politiche specifiche da potenziare per rendere universale l'accesso. Nelle scuole secondarie superiori deve entrare la promozione del SCU e vanno tolti vincoli che limitano l'impiego di giovani con minori opportunità, cittadini UE e stranieri regolarmente residenti. La valorizzazione delle capacità acquisite dai giovani va inserita nell'Atlante delle competenze, per una spesa nazionale ed europea del nostro capitale umano. Così come l'europeizzazione del SCU significa favorire i partenariati fra organizzazioni di Terzo Settore dei Paesi UE e il potenziamento dei progetti all'estero per contribuire all'Unione Europea "pilastro della pace" che ne ha motivato la nascita e identità. Il radicamento delle organizzazioni che impiegano i giovani, per non essere localistico e lasciare al caso buona riuscita ed efficacia del servizio, va inserito in reti associative nazionali che siano interlocutori delle istituzioni, dando sostanza alla governance circolare che può sostenere l'innovazione sociale ed economica richiesta dalle sfide globali e locali che ci troviamo ad affrontare.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- la revisione del *reddito di cittadinanza* per allinearlo alle politiche di inclusione sociale, di lotta alla povertà, di avviamento al lavoro, in particolare per superare il razzismo evidente nelle regole per accedervi e il paternalismo che emerge da come sono state costruite le condizionalità, le modalità di calcolo che penalizzano le famiglie rispetto ai singoli;
- uno stanziamento aggiuntivo complessivo di 3 miliardi di euro per tutto il complesso delle politiche sociali, a partire dal Fondo per le politiche sociali, dal Fondo per la lotta alla povertà e dal Fondo per la non autosufficienza e per le politiche per l'infanzia e per quelle di accoglienza dei migranti: risorse destinate a finanziare l'adozione di un primo nucleo di livelli essenziali delle prestazioni del sistema dei servizi sociali validi sull'intero territorio nazionale, coerentemente con l'articolo 117 della Costituzione e la legge 328/2000;
- uno stanziamento triennale aggiuntivo di 500 milioni per il servizio civile per rispondere all'obiettivo della creazione di un servizio civile universale.

## LAVORO

Al capitolo ammortizzatori e indennità il *Decreto Rilancio* destina 26 miliardi di euro. In modo positivo, il Decreto prevede la proroga del **blocco dei licenziamenti** e l'allungamento del periodo di **cassa integrazione** da 9 a 18 settimane, con l'allargamento della platea considerata (lavoratori/trici domestiche, eccetera). Si prevede la continuazione dell'indennità per **lavoratori autonomi e collaboratori** anche per i mesi di aprile (600 euro) e, a determinate condizioni, a maggio (1.000 euro). Vi sono poi una serie di misure specifiche come la deroga (per le causali) per i rinnovi dei **contratti a tempo determinato, lo smart working, le procedure concorsuali** per le assunzioni nel pubblico impiego. Viene finanziato con soli 100 milioni un **Fondo per la salvaguardia dei livelli occupazionali e la prosecuzione dell'attività d'impresa** (art. 43) rivolto alle società di capitali con almeno 250 dipendenti, ma in stato di difficoltà economico-finanziaria (in teoria *Patrimonio Destinato* dovrebbe rivolgersi solo a imprese con squilibri finanziari temporanei).

### Le tre proposte di Sbilanciamoci!

- istituzione di un salario orario minimo obbligatorio;
- istituzione di un fondo di 500 milioni di euro per la riduzione e la redistribuzione dell'orario di lavoro;
- piano di assunzione di 200mila occupati nella Pubblica Amministrazione (ospedali, scuole, welfare, eccetera).

## SALUTE

Nel *Decreto Rilancio* ci sono importanti misure per il **Servizio Sanitario Nazionale**: nel 2020, 4,85 miliardi di euro. Più di 1,250 miliardi sono destinati agli interventi per la medicina territoriale, 1,9 miliardi per gli ospedali e 1,5 miliardi per il Fondo emergenze nazionali. Di questi stanziamenti quasi 900 milioni di euro sono destinati al personale. Gli stanziamenti si dimezzano però per il 2021 (1,7 miliardi) e questo non è un segnale positivo. Significative sono le assunzioni per circa 10mila **“infermieri di famiglia”** per l'assistenza territoriale e domiciliare. 100 milioni vengono destinati fino al 2024 alle **borse di studio** per gli specializzandi in medicina.

### Le tre proposte di Sbilanciamoci!

- il varo di un organico piano straordinario di 5 miliardi di euro per la medicina territoriale e preventiva, finanziato con la riduzione del 20% della spesa militare;

- la programmazione della crescita degli stanziamenti alla sanità pubblica per arrivare dal 6,5 all'8% del Pil entro il 2024;
- la riduzione dei benefici fiscali a favore del tabacco riscaldato da utilizzare per l'assistenza territoriale e domiciliare.

## IMPRESE

Nel *Decreto Rilancio*, sfruttando la revisione della direttiva sugli aiuti di stato dell'Ue, sono previste in particolare misure per favorire la patrimonializzazione e rafforzare la struttura finanziaria delle aziende. Due terzi degli stanziamenti (oltre 100 miliardi di euro) del *Decreto Rilancio* vanno alle imprese. Il *Decreto Rilancio* prevede diverse misure. L'obiettivo del fondo **Patrimonio Destinato** presso Cassa Depositi e Prestiti (art. 27) è quello di sostenere le imprese (con fatturato almeno di 50 milioni di euro) per il rilancio economico e produttivo. Si tratta sostanzialmente di interventi per la ricapitalizzazione di società per azioni in difficoltà (44 miliardi) dentro la cornice stabilita dall'Unione europea per l'emergenza Covid-19 (*Temporary Framework*).

Si tratta di interventi rivolti alle grandi imprese in settori ritenuti strategici: telecomunicazioni, cantieristica, siderurgia, automotive, eccetera. I requisiti di intervento saranno decisi dal MEF di concerto con il MISE. Il fondo dovrebbe sostenere imprese attive in filiere nazionali ritenute strategiche per sostenere obiettivi tecnologici, logistici, occupazionali, di sostenibilità, con la possibilità di realizzare interventi di ristrutturazione su imprese in difficoltà ma con prospettive di redditività future. L'intervento è previsto per le imprese con sede legale in Italia. Patrimonio Destinato potrà anche essere finanziato con obbligazioni e prevedere la garanzia dello Stato ai portatori dei titoli. Dagli interventi sono esclusi il settore bancario, finanziario e assicurativo.

Il DL Rilancio rifinanzia inoltre la **SACE**, **accantonando 30 miliardi**, per concedere garanzie in favore di banche e istituti di credito per finanziamenti alle imprese colpite dal Covid-19. Sono previste in questo caso alcune condizioni riguardanti i livelli occupazionali e l'assenza di delocalizzazioni e la non distribuzione di dividendi o riacquisto di azioni nel 2020. L'altro intervento significativo è quello della **cancellazione del saldo e dell'anticipo Irap** a *tutte* le imprese. L'abolizione dell'Irap rappresenta invece un vero e proprio contributo a fondo perduto per la maggior parte delle imprese; la mancata selettività dell'intervento rappresenta un elemento di forte criticità, non solo perché,

come mostrato dall'audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio alla Camera, l'esenzione (per un totale di 3,9 miliardi) andrebbe anche a imprese che hanno risentito meno della crisi (nessun vincolo è legato alla perdita di fatturato, come avviene per altri interventi previsti nel Decreto), ma anche perché si rinuncia di fatto alla leva fiscale come strumento di politica industriale (imponendo condizionalità rispetto agli standard ambientali, occupazionali, eccetera). L'Irap, fra l'altro, finanzia le spese sanitarie: la sua cancellazione indiscriminata è un chiaro cortocircuito logico dopo gli effetti devastanti della pandemia.

Altri 4 miliardi sono destinati al **Fondo Patrimonio PMI**, 12 miliardi agli enti locali in un **Fondo per pagare i debiti alle imprese**. Ci sono poi altre misure: **3 miliardi per la nuova società di trasporto aereo**, **4 miliardi per il fondo patrimoniale delle PMI** e **3,950 miliardi per il fondo garanzia delle PMI**. Quello che manca in questa parte del decreto è una strategia, un disegno organico, condizioni ambientali e sociali che evitino l'effetto "a pioggia" di stanziamenti che rischiano di essere di essere senza effetti. Ci sono per alcune misure alcune condizionalità minime (divieto di distribuzione dei dividendi nel 2020, garanzia dei livelli occupazionali e sede legale in Italia), ma mancano criteri e indirizzi strategici nella concessione dei benefici.

Il DL Rilancio fornisce anche **diversi bonus alle imprese** per ridurre i costi legati ai canoni di locazione (1,3 miliardi condizionati alla perdita di fatturato), per la riduzione delle tariffe delle utenze elettriche (600 milioni) o per l'adeguamento dei luoghi di lavoro e per la messa in sicurezza delle attività (2 miliardi a valere nel 2021). Vi sono poi una serie di misure settoriali, volte a sostenere le imprese del settore agricolo (600 milioni), il settore turistico (bonus di 500 euro fruibile da un solo componente del nucleo familiare con un reddito Isee non superiore a 40mila euro – circa 2 miliardi di euro nei prossimi due anni – e l'esenzione Imu), il settore dei trasporti (circa 500 milioni) e, con cifre minori, il settore della cultura e dell'editoria; vengono infine rifinanziati e potenziati gli incentivi per le ristrutturazioni edilizie in modo da favorire il settore delle costruzioni.

Il pacchetto di misure propone anche **alcuni incentivi per l'innovazione**, in particolare per le startup e le PMI innovative, estendendone gli incentivi fiscali per quelle che investono in ricerca e sviluppo nel Mezzogiorno. Finanzia inoltre 200 milioni il fondo del MISE per il venture capital e 500 milioni per valorizzare il trasferimento tecnologico e prevede inoltre 450 milioni per l'inter-

nazionalizzazione del sistema produttivo. Misure utili, ma cui manca la cornice coerente di politica industriale per renderle efficaci.

**Non ci sono praticamente riferimenti al *Green Deal*** che pure era al centro della Legge di Bilancio del 2020, né allo *European Green Deal* e agli obiettivi e alle linee di intervento da questo stabiliti, ad esempio riguardo a: il varo di una Legge sul Clima con obiettivi ambiziosi e vincolanti di taglio delle emissioni di CO2 e gas serra; la definizione di una politica industriale che sappia favorire al riconversione produttiva dei settori energivori e *resource intensive* e assicurare le giusta transizione, invece che attestarsi sul *business as usual*. Considerando i 3 decreti seguiti all'emergenza coronavirus, decine di miliardi di euro – nella forma di sussidi, garanzie bancarie, prestiti, sgravi fiscali – sono andati alle imprese per assicurare liquidità e impedire la chiusura durante il blocco delle attività per l'epidemia.

Ma si è parlato pochissimo delle condizioni a cui fornire tali aiuti e di come essi possono contribuire a ricostruire una capacità produttiva qualificata per il paese. Soltanto il caso della FCA, ora con sede all'estero e in procinto di essere acquisita da Peugeot, ha ricevuto la giusta attenzione: **una proposta per richiedere investimenti nella mobilità elettrica** è venuta dalle principali organizzazioni ambientaliste e da Sbilanciamoci!. Va ricordato che è previsto tra le misure per il Mezzogiorno uno stanziamento per start-up nell'ambito del programma **"Io resto al Sud"**. Molto limitate, alcune solo di facciata (come il bonus di 500 euro), sono le misure per il **rilancio del turismo**.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- la creazione di un'Agenzia nazionale pubblica per lo sviluppo e le imprese con una dotazione di almeno 100 miliardi di euro;
- l'anticipo delle misure previste nei prossimi 15 anni per il *Green Deal* dalla Legge di Bilancio del 2020 nel triennio 2020-2023;
- la trasformazione di Cassa Depositi e Prestiti in una Banca nazionale di investimenti pubblici sul modello della BEI.

### **MOBILITÀ E TRASPORTI**

Sulla mobilità gli interventi sono molto parziali e modesti. Il *Decreto Rilancio* avrebbe potuto essere l'occasione per il lancio di una grande piano pubblico per la **mobilità sostenibile** (come ha fatto in questi giorni il governo francese), ma anche in questo caso è stata una occasione persa. Di un certo interesse, tra le misure



puntuali, è il potenziamento di 50 milioni in due anni degli incentivi all'intermodalità e cabotaggio, già previsti dalle norme vigenti per i cosiddetti **Ferrobonus e Marebonus**. Il **fondo ecobonus per l'acquisto di auto elettriche** viene incrementato di soli 100 milioni per il 2020 (si tratta comunque di una platea molto ristretta che esclude di fatto dai beneficiari le classi sociali più povere) e si dà vita a uno sperimentale **buono mobilità** (200 milioni) per l'acquisto di biciclette, monopattini elettrici, eccetera; da cui, però, si esclude tout court il *car sharing*. Contributi sono destinati al trasporto aereo e alle ferrovie, mentre sotto-finanziato rimane il trasporto pubblico locale e si rischia che le aziende, autorizzate dal decreto a sospendere l'obbligo di uso di mezzi ad alimentazione alternativa, facciano massicci acquisti di mezzi pubblici diesel, in contrasto con gli obiettivi di decarbonizzazione.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- la predisposizione di un Piano nazionale per la mobilità sostenibile, organico e strategico per i prossimi 10 anni;
- l'avvio di un Piano specifico per la mobilità elettrica;
- l'introduzione di condizionalità e vincoli ambientali per il sostegno al comparto dell'automotive, come già avanzato dalle associazioni ambientaliste per il prestito alla FCA.

## **AMBIENTE E TERRITORIO**

Come detto il **Green Deal**, così presente – almeno nelle intenzioni e con stanziamenti futuri – nella Legge di Bilancio 2020, praticamente scompare nel *Decreto Rilancio*. Si tratta di una grande occasione persa. Gli aiuti alle imprese, così cospicui, avrebbero potuto essere destinati o vincolati in senso ambientale e sociale, come tra l'altro richiesto dalla Strategia industriale dell'Unione Europea. Così non è stato.

Il *Decreto Rilancio* proroga per quest'anno alcune norme che permettono ai **Comuni** di continuare opere di messa in sicurezza delle scuole e del territorio, e questo è sicuramente un fatto positivo. Vi è poi la norma che introduce l'aliquota del **110% di detrazione per gli interventi di adeguamento antisismico** e alcuni interventi di **efficientamento energetico** con una scarsa attenzione alla classificazione di cosa debba intendersi per "ibrido" e alle nuove soluzioni tecnologiche più efficienti dal punto di vista energetico e ambientale. Questa è una misura positiva che, se meglio dettagliata, può incentivare molto la risistemazione del patrimonio privato e pubblico.

L'unica misura che riguarda la tutela del territorio nel suo complesso è quella relativa all'incremento di 40 milioni di euro del **Fondo per le Zone Economiche Ambientali – ZEA** situate nelle aree protette: buona notizia sulla carta, a patto che non si tratti solo di finanziamenti “compensativi” per le aziende, a fronte di vincoli esistenti, come trapela, scandalosamente, dalla lettura della Relazione illustrativa del provvedimento. Si avvia con il Decreto la riprogrammazione dei **Fondi strutturali e di investimento europei** nel Mezzogiorno alleandoli con quelli dei Fondi di coesione.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- un piano di investimenti pubblici di 10 miliardi per le *piccole opere*: messa in sicurezza del territorio, manutenzione delle coste, riqualificazione delle periferie;
- l'istituzione di un Fondo nazionale per l'efficienza energetica e l'accesso al credito da parte delle famiglie;
- introduzione del vincolo del *fossil free* per la misura della detrazione del 110% per gli interventi di adeguamento sismico.

### **CARCERI E GIUSTIZIA**

Nel Decreto Rilancio sono stati destinati 31,7 milioni agli uffici giudiziari e agli uffici centrali del Ministero della Giustizia per consentire la sanificazione degli ambienti, l'acquisto di materiale igienico-sanitario e altri dispositivi di protezione individuale e di apparecchiature informatiche. Inoltre, i Tribunali e le Corti d'Appello sono stati autorizzati ad assumere personale per smaltire il carico di lavoro che si è accumulato in questo periodo e per favorire l'informatizzazione delle pratiche.

Per quanto riguarda il sistema penitenziario di adulti e minori, sono stati stanziati 7 milioni per il lavoro straordinario degli operatori, 1,2 milioni per le spese di sanificazione e 4,6 milioni per l'acquisto di materiale informatico. Ci limitiamo a commentare quest'ultima disposizione. Ci auguriamo che i fondi stanziati per le nuove tecnologie non siano una concessione temporanea, ma un segnale di apertura permanente. Il carcere è infatti oggi, dal punto di vista dell'accesso alle nuove tecnologie, un microcosmo rimasto ingiustificatamente indietro nel tempo.

Qualsiasi prospettiva di reinserimento sociale non può che passare anche attraverso l'utilizzo della rete web. Come l'emergenza sanitaria ha mostrato, l'utilizzo di video-chiamate per comunicare con i parenti è realizzabile in carcere con facilità

e senza rischi per la sicurezza. Anche l'uso di smartphone, che sembrava impensabile fino a poche settimane fa, ha dimostrato di essere virtuoso e ci auguriamo venga potenziato. L'informatica deve entrare in carcere in maniera massiccia, anche per quanto riguarda le procedure di archiviazione. Si pensi ad esempio alla cartella clinica informatizzata e a quanto essa possa migliorare le stesse prestazioni sanitarie, permettendo la conservazione di una memoria clinica completa.

L'obiettivo a lungo termine deve essere inoltre quello di utilizzare le nuove tecnologie non solo per le comunicazioni "private" tra detenuti e familiari ma anche per accedere al mondo della didattica a distanza, che per quanto non possa sostituire la didattica dal vivo, la può senz'altro potenziare, nonché per garantire ai detenuti un pieno diritto all'informazione, come tra l'altro esplicitamente sancito dall'ordinamento penitenziario riformato nell'ottobre 2018.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- dare carattere di continuità e permanenza all'utilizzo delle tecnologie web come strumento di inclusione e reinserimento sociale;
- fare in modo che le nuove tecnologie siano utilizzate non solo per i colloqui con i familiari, ma anche per la didattica a distanza (DaD);
- utilizzare l'emergenza per un risanamento più generale delle strutture penitenziarie.

### **SCUOLA E UNIVERSITÀ**

Nel Decreto non c'è alcun piano organico sulla **riapertura delle scuole e delle università** (e asili nido e materne) a settembre. Il tutto è rinviato a futuri provvedimenti. Si tratta di una carenza grave, soprattutto perché il sistema formativo fa parte del *rilancio* del nostro paese. Il rischio è che il governo si adagi alla soluzione della didattica a distanza (DaD) come scelta prioritaria sottovalutando le criticità emerse e il rischio di esclusione delle fasce più deboli, tra cui gli studenti e studentesse con disabilità. Bisogna investire invece nella ristrutturazione degli edifici scolastici e dell'aumento degli organici per la ripresa delle attività in presenza.

**Per la scuola si stanziavano 920 milioni per il 2020 e 600 per il 2021** per affrontare l'emergenza Covid-19. Tra questi, 331 milioni sono destinati al Fondo per il funzionamento delle scuole: tra le priorità gli interventi per il riadattamento degli spazi per la didattica in presenza. Si prevede l'assunzione di **16mila nuovi docenti** per la scuola secondaria. Circa 40mila euro circa saranno destinati per

ciascuna scuola per l'affidamento di servizi di supporto tecnico. Il decreto destina oltre 280 milioni di euro al sostegno degli studenti: 40 milioni in più per il diritto allo studio, 15 milioni per i dottorandi per due mesi di proroga della borsa di studio, oltre a 165 milioni per consentire la riduzione dei contributi degli studenti.

Inoltre, il decreto prevede 62 milioni di euro, di cui 50 nel 2020, per il fondo di emergenza Covid-19 per le università, enti di ricerca e per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, AFAM. Tali fondi sono finalizzati a sostenere l'accesso alla ricerca e la didattica a distanza a sostegno degli studenti.

Date le carenze di personale medico specializzato che l'emergenza Covid ha messo a nudo, il decreto per correre ai ripari prevede maggiori stanziamenti per 319,2 milioni di euro per i medici specializzandi e le scuole di specializzazione delle discipline sanitarie.

L'innovazione e il trasferimento tecnologico invece trovano maggiori stanziamenti per 500 milioni a favore del nuovo Fondo per il trasferimento tecnologico alle start-up e alle piccole e medie imprese gestito dal Ministero dello sviluppo economico, assieme a un Tecnopolo a Bologna per ricerca meteo climatica con 40 milioni complessivi fino al 2022 e di una infrastruttura di ricerca a Torino, il centro nazionale per la ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico nel campo della mobilità e dell'automotive con 20 milioni.

**Positivo è l'incremento dei fondi (290 milioni per il 2020 e 600 per il 2021) per le università e AFAM**, gli enti di ricerca. Si tratta di stanziamenti finalizzati alla diffusione degli strumenti digitali e del sostegno alle borse studio.

Il personale di ricerca delle università e degli enti pubblici di ricerca, dopo anni di blocco del turnover, trova uno spazio di recupero dal 2021 con un piano di reclutamento straordinario grazie a maggiori stanziamenti di 200 milioni per gli atenei e 50 milioni per gli enti pubblici di ricerca. In termini di ricercatori, all'università si vanno ad aggiungere ai 1.607 ricercatori previsti dal *Decreto Mille proroghe* dei mesi scorsi altri 3.333 ricercatori, per un totale di 4.940 unità. Gli enti di ricerca invece potranno assumere circa 1.300 ricercatori. **80 milioni vengono destinati all'istruzione 0-6 anni**. Si prevede anche uno stanziamento di **70 milioni per le scuole private**: si tratta di una scelta non condivisibile.

### **Le tre proposte di Sbilanciamoci!**

- programmare nel più breve tempo possibile il piano per la riapertura delle scuole a settembre, attraverso interventi immediati per l'adeguamento degli

- spazi e stanziamenti maggiori per nuovo personale docente e non docente;
- portare entro il 2025 gli stanziamenti per l'istruzione al 4% del Pil;
  - cancellare il nuovo stanziamento di 70 milioni per le scuole private.

## CULTURA E TURISMO

Numerose le misure destinate a Cultura e Turismo. Considerando che Sbilanciamoci! ha sempre denunciato la cronica insufficienza della spesa pubblica per la cultura, in particolare quella che consente a una platea vasta di cittadini di accedere al patrimonio culturale materiale e immateriale, i provvedimenti in oggetto sono un buon punto di partenza, ma sono purtroppo insufficienti. Per il turismo la principale misura è il **buono-vacanze** (credito di imposta fino a 500 euro per le famiglie), per il quale si prevede uno stanziamento di oltre 1,6 miliardi di euro. Dubbi tra gli operatori del settore vengono espressi sull'efficacia e il successo di questa misura.

Viene poi istituito un **Fondo d'emergenza di 360 milioni per le istituzioni culturali** (librerie, musei, eccetera) e di 115 milioni per il settore dello spettacolo e dell'audiovisivo. Interessante l'ampliamento della platea di soggetti che possono accedere all'**Art Bonus**, anche se pur sempre legati al mondo dei soggetti tradizionalmente finanziati dal Mibact. Particolarmente utile il credito d'imposta del 60% sia sulle spese per la sanificazione, sia sugli affitti degli immobili in cui si svolgono le attività. Purtroppo, così come sono scritte le modalità di accesso, **non sembrano applicabili alla maggioranza delle organizzazioni culturali non profit**. Vi sono poi misure di ristoro (100 milioni) ai Comuni per la tassa di soggiorno che potrebbero aiutare i Comuni, soggetti dai quali non è possibile prescindere per la definizione di politiche culturali territoriali per il rilancio. Si tratta di misure necessarie, ma che non bastano. E sono ancora insufficienti le misure per intervenire sul digital divide che colpisce particolarmente alcune fasce sociali e aree territoriali.

### Le tre proposte di Sbilanciamoci!

- un organico piano per la promozione del libro e della lettura;
- interventi per il superamento del digital divide;
- sostegno alla proposta dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) per l'istituzione di un fondo "Cura Cultura" di 100 milioni gestito direttamente dai Comuni a sostegno del tessuto connettivo culturale e sociale del territorio.

## FISCO

La parte sul fisco del *Decreto Rilancio* è particolarmente deficitaria: mancano norme per la giustizia fiscale. La norma più importante è la cancellazione per quest'anno e per il futuro delle **clausole di salvaguardia**. Si tratta di un dato positivo, anche se il fatto che le clausole assorbano una fetta così consistente della manovra è un evidente indice di come le fallimentari politiche economiche degli ultimi anni abbiano ipotecato il futuro del paese: le prossime Leggi di Bilancio saranno sollevate dal fardello di trovare le risorse per la loro temporanea sterilizzazione.

Si è già detto nel capitolo sulle Imprese della cancellazione del saldo 2019 e dell'acconto **Irap** per il 2019. Altre misure previste sono il rinvio dell'introduzione della **plastic tax** e **della sugar tax** e – purtroppo – della generalizzazione della trasmissione telematica dei corrispettivi, utile strumento per la lotta all'evasione fiscale. Vi è poi la **posticipazione di alcuni pagamenti di natura fiscale** (cartelle, eccetera). È tuttavia evidente la riproposizione di un'impostazione già rivelatasi fallimentare della politica fiscale, che considera l'imposizione un peso in sé, a prescindere da quello che va a finanziare.

Il risultato di tutto ciò è una rincorsa alla riduzione della pressione fiscale, che da un lato non potrà che continuare ad alimentare il deficit e a riproporre di nuovo la “necessità” di ridurre occupazione e spesa pubblica per far quadrare i conti, e dall'altra si fonda sul mito di un ceto imprenditoriale che, percependo una maggiore profittabilità grazie alla minore imposizione, dovrebbe automaticamente aumentare il livello di investimenti, e con questo i tassi di crescita economica. Si tratta di un modello già rivelatosi in passato fallimentare e che, nella sua teorizzazione ideologica, non è capace di dare conto della mutata natura della produzione capitalistica e della competizione internazionale.

### Le tre proposte di Sbilanciamoci!

- istituzione di una tassazione patrimoniale progressiva sopra 1 milione di euro;
- riforma del sistema fiscale accentuando la *progressività* dell'Irpef;
- il superamento dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) entro il 2025 e la loro riconversione in Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF).

(4 giugno 2020)

## **Come cambiare l'economia senza avvelenare l'ambiente. Il Rapporto sui sussidi ambientalmente dannosi**

Campagna Sbilanciamoci!

*Sbilanciamoci! ha pubblicato lo scorso 20 giugno il Rapporto sui Sussidi Ambientalmente Dannosi, con dati, analisi e proposte per la loro eliminazione entro il 2025.*

Sostenere e cambiare l'economia senza avvelenare l'ambiente si può fare. Bisognerebbe cominciare però a cancellare i 19,8 miliardi di sussidi ambientalmente dannosi (SAD) che spendiamo ogni anno per produzioni che danneggiano l'ambiente.

Sbilanciamoci!, con il contributo del gruppo misto del Senato, ha prodotto un Rapporto sui SAD con proposte dettagliate e praticabili per eliminare entro il 2025 i sussidi dannosi, trasformandoli in sussidi per la riconversione ecologica dell'economia. Secondo il Ministero dell'Ambiente, che redige annualmente un catalogo sui SAD, lo Stato ha concesso nel 2018 sussidi dannosi per 19,8 miliardi, di cui per il 90% alle fonti fossili. Tali sussidi si rivolgono alle imprese (per 3,8 miliardi) e alle famiglie (2,8); quote consistenti vanno al settore dei trasporti (circa 4 miliardi), a quello energetico (2,1 miliardi) e al settore agricolo (1,7). 5,1 miliardi sono dovuti al differente trattamento fiscale del gasolio rispetto alla benzina.

È dal 2009, al G20 di Pittsburgh, che i governi si sono impegnati a eliminare e razionalizzare nel medio termine i sussidi ai combustibili fossili; da allora, sono stati molteplici i richiami delle maggiori istituzioni internazionali a considerare come prioritaria una riforma dei SAD; l'Accordo di Parigi del 2015, l'approvazione dell'Agenda Globale per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (l'Agenda 2030) e il G7 di Ise Shima nel 2016 – dove i governi hanno assunto l'impegno alla rimozione dei sussidi entro il 2025 – hanno ulteriormente richiamato i paesi all'azione.

L'Italia, come molti altri paesi europei, non ha ancora avviato un processo di riforma dei SAD; e finora i tentativi del governo di rivederli hanno prodotto scarsi

risultati. Nell'ultima Legge di Bilancio è stata però istituita una commissione ad hoc, con il compito di elaborare una proposta organica di revisione dei SAD entro il prossimo ottobre, sulle cui valutazioni, però, si sa finora ben poco. Per Sbilanciamoci! la fase di ripresa dopo la pandemia dovrebbe rappresentare l'occasione per ripensare il modello di sviluppo e riconvertire il sistema economico verso la sostenibilità ambientale. In questa direzione, i SAD rappresentano un banco di prova importante per il governo, perché il costo che il sussidio impone all'ambiente si contrappone a quello sociale della rimozione di un "vantaggio" fiscale alle imprese e alle famiglie.

Secondo il Rapporto di Sbilanciamoci!, i fondi recuperati dall'eliminazione dei SAD dovrebbero essere reinvestiti nella transizione del sistema produttivo, nella lotta alla povertà energetica e nel rafforzamento del trasporto pubblico locale; dove possibile, si dovrebbero trasformare i sussidi dannosi in sussidi ambientalmente favorevoli, con l'obiettivo di incentivare atteggiamenti, consumi e investimenti nella direzione di una maggiore sostenibilità. Una riforma dei SAD dovrebbe inoltre essere valutata come "giusta", e offrire meccanismi di compensazione a imprese e famiglie che rendano equa la distribuzione dei costi della rimozione dei sussidi, proteggendo le categorie più vulnerabili e prevedendo tavoli di lavoro tra governo, parti sociali e associazioni degli imprenditori per trovare soluzioni condivise.

Lungo queste linee, il Rapporto di Sbilanciamoci! presenta 10 ipotesi di intervento per eliminare gradualmente i SAD entro il 2025, con l'individuazione dei possibili meccanismi di compensazione sulla base delle proposte e dei documenti delle più importanti associazioni ambientaliste o prendendo ad esempio misure introdotte negli altri paesi europei. Nessuna strategia di rimozione dei SAD sarebbe però efficace senza un chiaro progetto di politica industriale, coerente con un percorso di de-carbonizzazione del sistema produttivo trasparente e legittimato dall'azione del governo. Non bastano i pochi fondi stanziati con il Green Deal Italiano, che pure rappresenta un passo avanti importante nella definizione di una strategia ambientale. Serve aumentare i fondi a disposizione, rivedere il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima rendendolo più ambizioso, recuperare risorse dal Green Deal europeo e sfruttare l'occasione del neonato (ma ancora in fase di discussione) "Recovery Plan" dell'Unione che, vede, coerentemente con quanto espresso nel Green Deal, la transizione ecologica tra le priorità dei prossimi anni.



L'ebook di Sbilanciamoci! sui sussidi ambientalmente dannosi è scaricabile gratuitamente qui: <https://sbilanciamoci.info/come-eliminare-i-sussidi-ambientalmente-dannosi/>

*(29 giugno 2020)*

---

## Non c'è giustizia sociale senza giustizia fiscale

Giulio Marcon

*Secondo alcune anticipazioni di stampa, il governo vorrebbe utilizzare parte del Next Generation Fund per una riforma fiscale che avvantaggerebbe i benestanti, mentre la grande maggioranza degli italiani non avrebbe nulla. È il contrario di ciò che serve al paese nel post-pandemia: patrimoniale sulle grandi ricchezze, progressività delle imposte, lotta all'evasione.*

Alla notizia del progetto di Next Generation Fund della Commissione Europea (per l'Italia, 80 miliardi di sussidi a fondo perduto e 90 miliardi di prestiti) hanno iniziato a circolare proposte su come usare questi soldi. Tra le idee più sbandierate in queste ore (come al solito, per motivi di propaganda) c'è il taglio delle tasse. Il governo – secondo *la Repubblica* del 27 maggio – starebbe pensando alla riduzione delle aliquote da cinque a quattro, portando quella da 28 a 55mila euro dal 38 al 36% e quella da 55mila a 75mila sempre al 36% (dal 41%).

Il vantaggio sarebbe unicamente per il ceto medio benestante, mentre il ceto medio basso e quello disagiato non avrebbe nessun beneficio. Infatti il 77% degli italiani dichiara fino a 28mila euro. Il beneficio lo avrebbe il 20% degli italiani più benestanti con redditi netti mensili da 1.600 a 4.000 euro. In realtà fino a 2.400/2.500 euro al mese, il beneficio sarebbe abbastanza modesto (meno 2% di tasse), mentre il vantaggio maggiore (con un taglio del 5% delle tasse) lo avrebbe chi guadagna dai 2.600 ai 4.000 euro al mese.

La gran parte degli italiani, il 77% (la parte disagiata, gli operai, i precari, il ceto medio-basso), non avrebbe nulla. Se fosse così sarebbe una riforma sbagliata e iniqua. Sbagliata e iniqua per tre motivi. Primo: non si darebbe nessun aiuto alla stragrande maggioranza della popolazione. Secondo, perché accentuerebbe il carattere regressivo del nostro sistema fiscale, schiacciando le aliquote. Terzo, perché non prevederebbe nessuna accentuazione del prelievo fiscale sulle classi di reddito privilegiate (mezzo milione di italiani) che dichiarano ogni anno più di 100mila euro.

Ovviamente, nessuna anticipazione sull'ipotesi di una riorganizzazione della tassazione patrimoniale che – ricordiamo – già esiste nel nostro paese (sono 14 le imposte patrimoniali, dall'imposta di bollo a quella sulla seconda casa, da quella di registro al bollo auto, eccetera): il governo, c'è da scommetterci, non farà nulla. C'è una sorta di tabù quando si nomina la parola “patrimoniale”. Il paradosso è che delle patrimoniali esistenti che colpiscono in modo regressivo tutti gli italiani pochi ne parlano, mentre se nomini la patrimoniale che colpirebbe il 3% degli italiani più ricchi, apriti cielo!

La vera riforma fiscale che oggi avrebbe senso in Italia è una riforma progressiva: far pagare meno la grande maggioranza degli italiani e far pagare di più il 3% privilegiato. E ci sono almeno due modi per farlo: il primo è portare dal 41% al 45% la tassazione di chi guadagna più di 75mila euro lordi l'anno, dal 41% al 50% quella di chi guadagna più di 100mila euro e dal 41% al 60% quella di chi ne guadagna più di 300mila. Il secondo modo consisterebbe nell'introdurre una tassa patrimoniale progressiva, a partire da 1 milione di patrimonio, condizione nella quale si trova il 2,5% degli italiani. Il 97,5% degli italiani ne sarebbe esente. Questo permetterebbe di tagliare significativamente le tasse a quel 77% di italiani che guadagna meno di 28mila euro.

Nell'appello [pubblicato in apertura di questo ebook, ndr] *In salute, giusta e sostenibile. L'Italia che vogliamo* in cui sono contenuti 10 punti fermi per cambiare rotta (promosso da tanti esponenti delle associazioni e delle campagne e da Rosy Bindi a Rossana Rossanda, da Giovanni Moro a Francesca Re David a tanti altri, e sostenuto dalla campagna Sbilanciamoci!), il tema del legame tra giustizia fiscale e giustizia sociale è molto forte, un punto chiave.

E naturalmente c'è il tema dell'evasione fiscale, su cui questo governo fa ancora poco. 130 miliardi di euro dei ricchi sono nascosti nei paradisi fiscali; su 37mila residenti a Monaco 7mila sono italiani (molti sono indirizzi di residenza, non abitanti...) e in Svizzera ci sono ben 300mila conti correnti di persone e società italiane. L'evasione fiscale ammonta ad almeno 100 miliardi l'anno. Solo con la lotta all'evasione e con un fisco più equo si possono ridurre le disegualianze, rendere più forte il Servizio sanitario pubblico e darci un welfare universale, una scuola che funzioni. Anche questa è una sfida centrale per il dopo-pandemia.

(28 maggio 2020)

\* **Giulio Marcon**, Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!

---

## Il prestito statale a FCA non sia una cambiale in bianco

Campagna Sbilanciamoci!

*Il prestito di 6,3 miliardi a tasso agevolato e garantito dallo Stato per FCA non può essere incondizionato, ma deve essere vincolato al rispetto di precise condizioni per la creazione di una catena di valore della mobilità elettrica. La lettera inviata al governo da 7 organizzazioni, tra cui Sbilanciamoci!.*

Roma, 29 maggio 2020

Spettabili:

Giuseppe Conte, Presidente del Consiglio

Sergio Costa, Ministro per l'Ambiente, la Tutela del Territorio ed il Mare

Paola De Micheli, Ministra delle Infrastrutture e dei Trasporti

Stefano Patuanelli, Ministro dello Sviluppo economico

Roberto Gualtieri, Ministro dell'Economia e delle Finanze

*Il prestito a FCA sia condizionato ad una transizione verde e giusta per l'occupazione dell'industria dell'auto in Italia*

Gentile Presidente del Consiglio, Gentili Ministri,

Relativamente agli aiuti di stato richiesti da Fiat Chrysler Automobiles (FCA) per gestire la crisi economico-finanziaria connessa all'emergenza Covid19, ovvero la concessione di un prestito a tasso agevolato di 6,3 miliardi di euro, garantito dallo Stato Italiano e concordato, secondo quanto riportato dagli organi di stampa, tra azienda, Governo, Sace e Banca Intesa.

Senza entrare nel merito del dibattito politico e tra esperti sulla eleggibilità del gruppo multinazionale all'accesso al credito, le scriventi organizzazioni sono a segnalare che le condizioni identificate nel Decreto Liquidità, quali lo «stop» ai dividendi e al riacquisto di azioni proprie per un anno, l'impegno a «gestire i livelli occupazionali attraverso accordi sindacali» e l'utilizzo del denaro per sostenere costi del personale, investimenti o capitale circolante impiegati in stabi-

limenti produttivi localizzati in Italia, ai quali Fca dovrà attenersi per ottenere la garanzia statale sul prestito, non sono sufficienti per garantire una giusta transizione dell'industria automobilistica italiana e favorire lo sviluppo di un'azienda italiana, moderna, robusta e competitiva negli anni a venire.

Il carattere emergenziale delle condizionali del Decreto Liquidità non va infatti alla radice della crisi della nostra industria automotive, crisi che è iniziata prima del crollo del mercato dovuto alla pandemia e per cui la pandemia ha agito solo da acceleratore. Avendo focalizzato il suo business principalmente nella produzione e vendita di tecnologie obsolete e inquinanti come i SUV diesel, Fca è arrivata in ritardo nella corsa per la rivoluzione elettrica della mobilità. Ad oggi FCA è l'unica casa europea a non aver ancora messo sul mercato europeo alcun veicolo elettrico e a dover ricorrere al pool con un costruttore esterno al suo gruppo – Tesla – costato 1,8 miliardi di euro per evitare multe ancora più corpose dovute al mancato rispetto del target dei 95grCO<sub>2</sub>/km entrato in vigore quest'anno, ma approvato oltre 10 anni fa.

Questo, insieme alla delocalizzazione della produzione europea fuori dall'Italia, ha significativamente indebolito la competitività italiana dell'industria dell'auto. Allo stato attuale, l'Italia rischia seriamente di non avere alcun ruolo da giocare in quella che rappresenta una delle principali rivoluzioni industriali del secolo: la mobilità elettrica, con serissime ricadute sul nostro sistema economico, sociale ed ambientale.

Finalmente vanno nella giusta direzione i recenti investimenti di FCA – 1,7 miliardi di euro nel 2019 nelle fabbriche italiane per la produzione di veicoli ibridi plug-in e veicoli elettrici, come la nuova versione della Fiat 500e che sarà immessa presto sul mercato – ma non sono sufficienti per assicurare la creazione di un polo italiano della mobilità elettrica. Secondo le analisi e le informazioni in possesso di T&E, si osserva che:

- FCA è in ritardo nella produzione di auto elettriche (BEV), rispetto agli altri OEM. Nel 2020 la produzione di BEV rappresenterà solo l'1% del totale della produzione. La produzione cresce negli anni successivi, ma restando sensibilmente inferiore ai principali costruttori europei. Al 2025 si attende che la quota di auto elettriche prodotte in Europa, sia ancora inferiore al 20% della produzione totale.
- Come mostrato nel grafico sotto, FCA prevede una diminuzione della

produzione europea in Italia a partire dal 2023 (circa il 20% nel periodo 2022-2024) e un aumento della produzione in Polonia e altri paesi europei. In particolare si nota che oltre metà della produzione europea di FCA nel 2025 sarà fuori dall'Italia, con implicazioni socio-economiche negative per il nostro paese, meno posti di lavoro, produzione e valore economico complessivo – anche per la filiera automobilistica. Inoltre, considerato il mix energetico polacco, caratterizzato da un'intensità carbonica superiore a quella italiana, l'impatto della delocalizzazione sarà negativo anche in termini di emissioni di gas climalteranti.

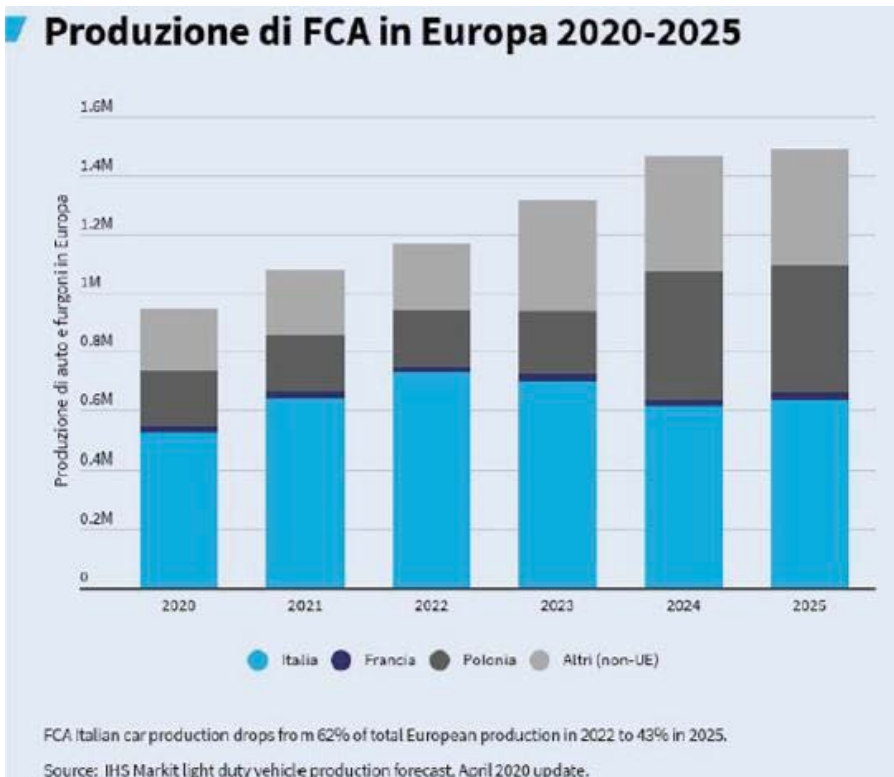
Inoltre, va evidenziato che FCA è una società che attualmente non ha la sede principale in Italia e di conseguenza paga solo una piccola parte delle sue tasse societarie totali in questo paese. Malgrado ciò, si richiede ai contribuenti italiani di sostenere FCA nell'emergenza. La concessione di un prestito a tasso agevolato e garantito dallo stato comporta un rischio significativo per i contribuenti, alcuna garanzia in caso di insolvenza a fronte di nessun vantaggio nell'eventualità (certamente desiderabile) che FCA ne tragga alti profitti.

Le associazioni scriventi ritengono che qualsiasi tipo di aiuto statale concesso a FCA debba essere vincolato all'impegno dell'azienda a creare in Italia una catena di valore della mobilità elettrica, per assicurare la competitività dell'industria automobilistica italiana e della sua forza lavoro negli anni a venire. In particolare, per i motivi sopra esposti, si richiede che le seguenti condizioni minime siano messe nero su bianco per la concessione del prestito di 6,3 miliardi di euro a tasso agevolato e garantito dallo Stato:

1. FCA si impegna a raddoppiare la produzione di auto elettriche (pianificata in UE per il 2023, 2024 e 2025) e a garantire che tutte le auto siano prodotte in Italia;
2. FCA si impegna e mettere fine allo sviluppo o agli investimenti in nuovi modelli diesel, benzina e motori bi-fuel incluso il gas fossile, non più tardi del 2025;
3. FCA si impegna a garantire che il 100% della produzione europea dei propri veicoli elettrici avvenga interamente in Italia almeno fino al 2025;
4. FCA si impegna a mantenere i livelli occupazionali attuali e ad indiriz-

zarli verso l'elettromobilità, garantendo che la forza lavoro dell'automotive italiana abbia il know how e l'expertise necessaria per la transizione ecologica del paese;

5. FCA si impegna a destinare almeno l'80% del budget ricerca e sviluppo alla catena di valore dei veicoli elettrici (propulsori elettrici, motori, componenti, pacchi di batterie e linee di assemblaggio) o a joint ventures per la produzione di celle agli ioni di litio;
6. FCA si impegna a facilitare la creazione di una gigafactory italiana per la produzione di celle di batterie sostenibili, ad unirsi a consorzi con i produttori di batterie seguendo l'esempio dei principali OEM europei e ad acquistare le batterie prodotte in Italia per i propri veicoli elettrici.



Se il gruppo FCA chiede aiuto allo Stato italiano, allora deve garantire che in Italia avvenga la trasformazione industriale di cui il Paese ha bisogno per essere al passo con i tempi, compatibilmente agli impegni climatici e alle sfide industriali, economiche e sociali in atto.

Deve dotarsi un piano industriale sufficientemente robusto per garantire la restituzione dei soldi ai contribuenti italiani ed evitare ad ogni modo l'insolvenza. Deve garantire non solo il mantenimento dei livelli occupazionali italiani, ma la nascita di nuovi posti di lavoro verde lungo tutta la catena di valore dell'auto elettrica, insieme ad un'alta qualità, circolarità e sostenibilità dei processi produttivi e dei materiali utilizzati.

In definitiva deve impegnarsi a fare in modo che una transizione giusta ed ecologica dell'industria dell'auto avvenga in Italia a beneficio del clima, dell'economia, della salute dei cittadini e dei lavoratori italiani.

\*\*\*

Donatella Bianchi, Presidente WWF Italia  
Stefano Ciafani, Presidente Nazionale di Legambiente  
Giuseppe Onufrio, Direttore Esecutivo Greenpeace Italia  
Gianni Silvestrini, Direttore Scientifico Kyoto Club  
Veronica Aneris, Responsabile per l'Italia di Transport&Environment  
Anna Gerometta, Presidente di Cittadini per l'Aria  
Giulio Marcon, Portavoce della Campagna Sbilanciamoci!

*(3 giugno 2020)*



A tre mesi di distanza dall'uscita de "L'epidemia che ferma il mondo", questo nuovo ebook gratuito raccoglie 49 contributi pubblicati su [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info) tra maggio e i primi di luglio 2020. I dati aggiornati sulla pandemia e l'analisi delle sue conseguenze economiche e sociali, gli scenari, le prospettive e le proposte concrete per il futuro. Perché uscire dalla crisi che stiamo vivendo è possibile, costruendo un'Italia in salute, giusta, sostenibile.



Sbilanciamoci! è una campagna per la promozione di un nuovo modello di sviluppo e di spesa pubblica – centrato sulle priorità della giustizia economica, della sostenibilità ambientale, della pace, della solidarietà – che riunisce 49 organizzazioni della società civile e una rete di economisti, ricercatori, giornalisti, studenti raccolta intorno al webmagazine di informazione e critica socioeconomica [www.sbilanciamoci.info](http://www.sbilanciamoci.info).

Le attività di Sbilanciamoci! sono coordinate dall'associazione di promozione sociale Lunaria ([www.lunaria.org](http://www.lunaria.org))