volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza*

Autore: Fabrizio Barca e Cristiano Gori

1. La crisi non deve creare nuove disuguaglianze

Affinché gli interventi di protezione sociale volti a contrastare gli effetti della crisi in atto non diano luogo a nuove, e intollerabili, disuguaglianze, è necessario che essi siano costruiti per tutte le persone e a misura delle persone. Devono tutelare ogni persona a rischio, sia i garantiti, sia gli esclusi. Questo significa fare a un tempo cose diverse: salvaguardare i posti di lavoro, ogni volta che sia possibile; assistere chi perde l'occupazione; e attenuare gli effetti che derivano dal temporaneo cambio di vita. Agire solo a tutela di alcune categorie d'individui, magari di quelli che hanno una voce più forte, sarebbe profondamente errato, ingiusto e fonte di nuova rabbia sociale. Secondo requisito cruciale è che le misure adottate siano di attuazione semplice e tempestiva: intervenire senza effetti certi e immediati, infatti, sarebbe fatale.

Il Governo appare intenzionato a contrastare la creazione di nuove disuguaglianze e ad agire con tempestività. La partita si gioca, dunque, sulla definizione degli interventi da mettere in campo. Si tratta di una partita decisiva per la coesione sociale del paese. L'esperienza internazionale ci offre importanti spunti, invitandoci da subito ad adottare un approccio universale, rivolto a tutte le persone, e a raggiungere l'obiettivo utilizzando e adattando strumenti già a disposizione, che consentono sia l'identificazione e il supporto immediati dei beneficiari sia la possibilità di differenziare le risposte in base alle diverse esigenze di ognuno. Le proposte che il Governo sta per sottoporre in queste ore al Parlamento e al paese potranno allora essere valutate alla luce di tre criteri.

Primo, abbracciare con lo sguardo l'intera popolazione e distinguere al suo interno le diverse categorie di persone colpite: da un lato, minori, inoccupati e pensionati, a seconda delle differenti condizioni di partenza di ciascuno; dall'altro gli occupati, ma cogliendo anche qui i loro assai diversi gradi di vulnerabilità, a seconda della natura dei rapporti di lavoro e della resilienza delle imprese. Come di seguito proponiamo.

Secondo, per ognuna di queste categorie, muovere dagli strumenti di welfare esistenti più adatti, modificandoli ed espandendoli in modo da adattarli alla situazione emergenziale.

Terzo, comunicare con forza questo messaggio universale, e rendere chiaro sin dall'inizio che nessuno sarà lasciato indietro. In alcuni casi, si potranno subito approvare i principi e poi, subito dopo, i dettagli. Se il confronto delle prossime ore in Parlamento e nel paese si avvarrà di questo schema metodologico, i provvedimenti finali potranno essere giusti e sentiti dal paese e ognuno si sentirà accompagnato.

2. Cosa ci dice l'esperienza internazionale

Una protezione per tutte le persone a misura delle persone: è quanto ci insegnano le esperienze di altri paesi del mondo in precedenti crisi di simile violenza, e di nuovo in questi giorni. Gli interventi di protezione sociale devono avere carattere universale, devono volgersi a preservare il lavoro ove possibile, ma richiedono al tempo stesso misure capaci di raggiungere le fasce più povere e vulnerabili della popolazione, particolarmente colpite dalle crisi.

Queste stesse esperienze ci offrono anche altri suggerimenti di metodo:

- all'esplodere delle crisi, è opportuno avvalersi di programmi di protezione sociale già esistenti e della loro infrastruttura, per due ragioni: perché bisogna impedire che essi collassino a seguito degli effetti della crisi; perché essi consentono, anche attraverso modifiche temporanee, di ottenere effetti immediati e robusti;
- è possibile per periodi limitati tollerare una percentuale di usi impropri o abusi delle misure e di errori nell'individuazione dei destinatari più elevata che non in "tempi di pace";
- è fondamentale una comunicazione chiara su durata/motivo dell'intervento e sua successiva graduale eliminazione. In particolare, la metodologia sviluppata a livello internazionale individua tre tipologie di "espansione" o di "uso" dei programmi di welfare esistenti al momento della crisi: 1) espansione verticale, dando di più a chi riceve determinate prestazioni di welfare, 2) espansione orizzontale, ampliando il numero di persone/famiglie coperte dai programmi di welfare in essere, con modifica delle regole di eleggibilità, rapida identificazione e avviso ai beneficiari, più forte comunicazione etc., 3) espansione delle tipologie di servizio/assistenza, riconoscendo automaticamente a chi è già beneficiario di un certo intervento altre forme di sostegno.

Lungo questa linea metodologica, molti Stati,specie in Asia e Australia, stanno valutando o hanno già adottato in reazione all'emergenza misure di assistenza sociale in aggiunta a quelle di assicurazione sociale:

- in Cina, è in corso un'espansione orizzontale del programma nazionale di assistenza sociale (DIBAO) nell'intero paese, con la semplificazione delle procedure di accesso e l'eliminazione di alcuni requisiti, mentre nelle zone più colpite è in atto un'espansione verticale;
- in Indonesia, per i 15,2 milioni beneficiari (25% della popolazione) del più grande programma di assistenza nazionale (*food-voucher*) è stata incrementata verticalmente la quota mensile ricevuta – per una durata di sei mesi;
- in Malesia, il programma *Bantuan Sara Hidup* (BSH) è stato espanso verticalmente e anticipato di due mesi nel pagamento per i 3,9 milioni di beneficiari;
- in Australia sono stati espansi verticalmente molteplici programmi di assistenza sociale con l'automatica erogazione di 750$ per circa 6,5 milioni recipienti;
- a Hong Kong è in gestazione una misura di *Universal Basic Income* temporaneo

(un'espansione orizzontale che parte dai sistemi esistenti) di 1200$ circa 7 milioni di cittadini;
- in Gran Bretagna ? nonostante le scelte politiche che, rispetto all'Italia, privilegiano finora gli effetti economici di breve termine rispetto a quelli sulla salute, e a seguito di pressioni da parte dei sindacati (il Trade Union Congress) che hanno stressato l'assenza di protezione per i lavoratori autonomi e gig-worker – è stato introdotto un fondo aggiuntivo di £ 500m per l'espansione del sistema di assistenza sociale esistente. Sono incluse due misure per permettere rapide espansioni orizzontali: cambiamenti nei criteri di eleggibilità dell'Universal Credite e processi più rapidi per attivare e pagare l'Employment and Support Allowance (ESA). Sono previste anche misure per attenuare le condizionalità applicate (ad esempio, non doversi recare agli appuntamenti al Jobs Centre).

3. Italia: partire dai bisogni e differenziare le risposte

Nel tenere conto per l'Italia di questi spunti di metodo e di questi esempi, si parta da una mappa delle diverse tipologie di persone colpite dagli eventi in atto, per poi valutare quali strumenti già in essere si prestino a essere utilizzati e modificati per rispondere alle diverse esigenze delle persone. Questo permetterà di evitare che l'intervento si concentri sui garantiti o che sia o appaia costruito come somma delle richieste di singole sezioni della società, penalizzando chi ha meno voce.

Nel compiere questo passo, è necessario porre attenzione a due aspetti che rendono questa crisi assai diversa da quella del 2008. *Primo*, la crisi si abbatte anche ? se non soprattutto ? su attività di servizio (commercio al dettaglio, servizi alla persona, servizi di trasporto, turismo, ristorazione etc.) che non hanno spesso alcuna possibilità di sopravvivere a settimane o mesi di chiusura o comunque di caduta prevista di domanda (anche dopo la fine della crisi). *Secondo*, dal 2008 è cresciuto a dismisura il ricorso al lavoro precario e a cottimo, al lavoro pseudo autonomo, al sub-appalto di attività (anche delle PA): la caduta di domanda e di attività si può quindi immediatamente trasformare nella perdita del lavoro, senza alcuna forma di negoziazione. Per entrambe le ragioni, misure ordinarie o espanse di salvaguardia del lavoro (come la cassa integrazione in deroga) hanno assai minori possibilità di effetto. A ciò si aggiunga che rispetto al momento in cui esplode la crisi del 2008,il tasso di povertà è cresciuto (dal 4% al 7%, il tasso assoluto) e il tasso di risparmio è caduto (dal 7 a poco oltre il 2%).

Per costruire un impianto comprensibile, efficace e robusto, si deve partire dall'intera popolazione, distinta in minori, inoccupati, pensionati e occupati. L'impatto negativo riguarda tutti.

Quanto alle prime tre categorie: i minori sono colpiti in modo disuguale, in relazione alla diversa capacità delle famiglie di sopperire al venir meno della scuola e di altri servizi educativi e sociali; gli inoccupati e i pensionati possono vedersi assottigliare la rete di protezione famigliare e comunitaria e trovarsi a non poter sostenere le spese

fondamentali. A sostegno di queste tre categorie, possono convergere varie misure che il Parlamento dovrà discutere, modificare e approvare con tempestività, attento ai suggerimenti che vengono dall'esperienza internazionale.

La categoria del lavoro presenta anch'essa gradi di vulnerabilità assai differenziati: è fondamentale esplicitarli per evitare che, al suo interno, l'intervento riguardi solo lavoratrici e lavoratori più garantiti e rappresentati. Ferma restando la stabilità dell'occupazione pubblica, possiamo allora distinguere all'interno dell'occupazione privata (circa 22 milioni di unità) quattro insiemi in ordine decrescente di rischio, incrociando i gradi di vulnerabilità delle imprese e del lavoro stesso. Per ogni categoria viene indicata una valutazione di larga massima (da sottoporre a verifica) del numero delle lavoratrici e lavoratori (dipendenti e indipendenti) coinvolti.

1) *Lavoro saltuario e irregolare* (oltre 4 milioni). Si tratta di una parte significativa della forza lavoro, ci dicono le stime Istat, impiegata spesso, almeno per parte dell'orario di lavoro, in imprese regolari, oppure del tutto irregolare. È una fascia particolarmente colpita dalla crisi e dai provvedimenti necessari a superarla, in particolare dal prevedibile effetto lungo sul turismo. Per questa categoria, solo l'espansione del Reddito di Cittadinanza (eventualmente con una denominazione che ne sottolinei la temporaneità e opportunamente modificato) appare in grado di impedire l'impoverimento delle persone che perderanno il lavoro: vanno valutate ipotesi di espansione verticale (maggiore importo), orizzontale (considerando ipotesi quali: eliminazione per un periodo del requisito patrimoniale, realizzazione di una campagna di adesione, previsione di autocertificazione seguiti da controlli ex-post, etc.), ovvero di integrazione con assistenza o altri servizi.

2) *Lavoro dipendente o autonomo di piccole e medie imprese non resilienti* (oltre 3 milioni). Questa tipologia è dominata dal fatto che l'attività imprenditoriale è particolarmente esposta (per patrimonio, capitale investito, innovatività e redditività) a reggere un periodo di perdite. Qualunque sia la natura del rapporto di lavoro vi è un elevato rischio di poterlo preservare. Mentre le imprese possono beneficiare solo in alcuni casi di misure sul fronte finanziario, appare qui necessario valutare sia l'adattamento della "Nuova assicurazione sociale per l'impiego" (NASpI), sia, di nuovo, l'espansione del Reddito di Cittadinanza.

3) *Lavoro dipendente precario* di (o lavoro di sub-fornitori di) piccole, medie e grandi imprese (fra 2 e 3 milioni). In questa categoria, alla resilienza dell'impresa, ovvero alla sua capacità e motivazione a sostenere un periodo di perdite (per patrimonio, capitale investito, innovatività e redditività), si accompagna la possibilità che l'impresa interrompa in modo non negoziato i rapporti di lavoro, perché tale rapporto è a breve termine e soggetto a rinnovo, o perché il lavoro è svolto da imprese sub-fornitrici mono-committenti. Per questo insieme, se le misure finanziarie rivolte all'impresa non sono tali da modificare le scelte aziendali, l'efficacia di misure "tradizionali" di assicurazione sociale che traslino a carico dello Stato una parte dei costi del lavoro (cassa integrazione e cassa integrazione in deroga) appare dubbia e controversa, mentre andrebbe preso in considerazione

l'adattamento della NASpI e, forse, del Reddito di Cittadinanza.

4) *Lavoro dipendente stabile e autonomo di piccole, medie e grandi imprese resilienti* (fra 11 e 12 milioni). Si combinano qui la natura stabile del contratto di lavoro con la resilienza dell'impresa. In questo caso, per affrontare la fase di crisi, accanto a misure sul fronte finanziario rivolte soprattutto alle piccole imprese, appaiono efficaci le misure "tradizionali" di assicurazione sociale appena richiamate.

I gravi rischi relativi a una di queste categorie, il lavoro stabile di imprese resilienti, stanno per essere affrontati espandendo le misure esistenti di Cassa integrazione guadagni. Bene. Compiamo uno sforzo collettivo affinché anche tutte le altre categorie, del lavoro e del non-lavoro, siano raggiunte. E affinché per tutte esse si proceda partendo dall'impianto, dall'infrastruttura organizzativa e pratica, di misure esistenti, e comunque con procedure di assoluta semplicità e automaticità e che tutelino la dignità delle persone. È quanto ci chiede la domanda di universalità e urgenza che viene dal paese. È la strada segnata dalle esperienze internazionali.

4. Coniugare un messaggio tempestivo che dia certezze e tempi per disegnare risposte robuste

Nel confronto delle prossime ore, appare dunque necessario:

a. partire da uno schema come questo,
b. prevedere in modo approssimativo, per ogni categoria, il numero delle persone presumibilmente colpite,
c. valutare le misure da modificare o espandere affinché tutte le categorie siano tutelate,
d. attivarle tempestivamente, realizzando una campagna comunicativa potente che utilizzi le piattaforme digitali pubbliche in costruzione. In tanta depressione e cupezza, questa scelta rappresenterebbe una rottura positiva. Un segnale che lo stesso Stato che ti "chiude in casa" è davvero consapevole delle conseguenze che ne derivano per la tua vita ed è attrezzato ad aiutarti ad affrontarle. E questo varrebbe per tutti.

Esiste un rischio: che la fretta nell'approvazione degli interventi – sotto la pressione dei drammatici eventi –porti a disegnarli in modo non adatto alle esigenze della popolazione interessata. Se ciò si verificasse, verrebbe meno il segnale universalista e una volta avviate le risposte previste sarebbe anche molto difficile tornare indietro. È un rischio che si può evitare, senza perdere in urgenza. Si possono approvare subito i principi e la logica della complessiva risposta pubblica alla crisi, comunicando con forza il messaggio universale e rendendo chiaro che nessuno sarà lasciato indietro. I dettagli di alcuni interventi più delicati, decisivi per la robustezza ed efficacia dell'azione complessiva, potranno essere approvati prendendosi i pochi giorni in più che servono. Uno Stato capace sia di rassicurare la popolazione sia di realizzare le migliori politiche di sicurezza sociale non è una chimera.

volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Roma 16 marzo 2020

* Il documento è staro redatto con il Forum Disuguaglianze e Diversità