Foto: Katiusha Mariani

DISUGUITALIA

Dati e considerazioni sulla disuguaglianza socio-economica in Italia. Briefing di accompagnamento del rapporto Oxfam "Il virus della disuguaglianza" a cura di Oxfam Italia.

25 gennaio 2021

www.oxfam.it

OXFAM Italia

© Oxfam Italia gennaio 2021

Questo rapporto è stato redatto da Mikhail Maslennikov. Si ringraziano per i contributi dati in fase di stesura del rapporto: Roberta Alidori, Elisa Bacciotti, Giulia Capitani, Federica Corsi e Sibilla Filippi.

Per ulteriori informazioni sui temi trattati in questa pubblicazione rivolgersi all'indirizzo policy@oxfam.it

Questo rapporto è soggetto a copyright ma il testo può essere usato gratuitamente a fini di attività di campagne di opinione, formazione e ricerca, a condizione che venga citata integralmente la fonte. Il titolare del diritto d'autore chiede che ogni utilizzo gli sia notificato. Per l'utilizzo in altre pubblicazioni, la traduzione o l'adattamento deve essere richiesta un'autorizzazione: policy@oxfam.it

Si ringrazia la Diaconia Valdese per la disponibilità data durante l'indagine sul campo che ha ampiamento informato di contenuti il presente rapporto

Si ringraziano inoltre tutti gli operatori e partner che hanno partecipato all'indagine sul campo: Andrea Cesaro (Dipartimento Campagne e Programmi in Italia, Oxfam Italia), Simone Alterisio (Coordinatore di progetto, Diaconia Valdese), Sibilla Filippi (Coordinatrice Progetti Inclusione Oxfam Italia) e i responsabili e gli operatori dei centri intervistati a cavallo dei mesi di novembre e dicembre 2020: Veronica Ramponi e Simona Di Rubba (Community Center "Cieli Aperti", Associazione Cieli Aperti ONLUS, Prato), Chiara Dinucci e Jovana Nikic (Sportello Donyasso, ASEV, Unione dei Comuni Empolese Valdelsa, Empoli), Andrea Malpezzi, Giusy Tricarico e Lisa Abati (Community Center "Metropolis", Consorzio Martin Luther King, Firenze – Le Piagge), Juri Stabile (Centro Giovani Aperto, Cooperativa Il Piccolo Principe, Empoli), Giovanni Esposito e Claudia Baroni (Community Center "Canapè", Cooperativa Macramé, Campi Bisenzio), Giulia Salvini e Ingrid Tveleniuc (Community Center di Oxfam, Arezzo), Stefania Andriani (Community Center di Catania della Diaconia Valdese), Saverio Mascolo (Community Center di Napoli della Diaconia Valdese), Elena Evangelisti (Community Center di Torino della Diaconia Valdese), Stefania Peca (Community Center di Bologna della Diaconia Valdese), Giulia Sottocorno e Daniela Bazzoni (Community Center di Milano della Diaconia Valdese).

PREMESSA

Lo scoppio della pandemia e la recessione economica che ne è conseguita, la più grave dai tempi della Grande Depressione, hanno stravolto la vita di tutti, ma gli impatti più devastanti hanno interessato le fasce più fragili della popolazione, acuendo vulnerabilità e divari preesistenti e facendo affiorare dei nuovi.

Questo rapporto, a cura di Oxfam Italia, presenta un'analisi degli effetti dello shock pandemico sulle condizioni economiche delle famiglie italiane con prime valutazioni sugli impatti distribuzionali della crisi. L'analisi è arricchita da un'indagine *qualitativa* sul campo che restituisce, attraverso le testimonianze di chi si trova ogni giorno a relazionarsi con persone in condizioni di fragilità, una fotografia dell'estremizzazione territoriale delle vulnerabilità lungo molteplici dimensioni del benessere individuale.

L'indagine, condotta tra gli operatori dei *Community Center* che vedono la collaborazione di Oxfam con partner locali e la Diaconia Valdese, per evidenti limiti nel numero di persone intervistate e di territori coinvolti, non ha la pretesa di esaustività ma vuole far riflettere il lettore sulla necessità di interventi adeguati e coerenti in risposta ai bisogni di lungo corso ma anche a quelli emersi per effetto della pandemia.

Nella parte conclusiva Oxfam propone una serie di raccomandazioni di policy che a livello nazionale sono di prioritaria importanza per incidere sulle cause strutturali delle disuguaglianze. Perché le disuguaglianze non sono né causali né ineluttabili, ma frutto di precise scelte politiche. Nel guardare al post-pandemia, la ripresa del nostro Paese non può che avvenire con un'agenda trasformativa in cui la promozione di società eque ed inclusive sia l'obiettivo ultimo a cui tendere.

1. LA DISUGUAGLIANZA ECONOMICA IN ITALIA AL TEMPO DEL COVID-19

1.1 LIVELLI E TREND PRE-PANDEMICI DELLA DISUGUAGLIANZA DI RICCHEZZA NAZIONALE

La pandemia da coronavirus si è abbattuta su un'Italia profondamente disuguale. Le stime pre-crisi[1], che si arrestano per il momento[2] alla fine del primo semestre del 2019, fotografano ampi squilibri nella distribuzione della ricchezza netta nazionale, acuitisi a partire dall'inizio del nuovo millennio.

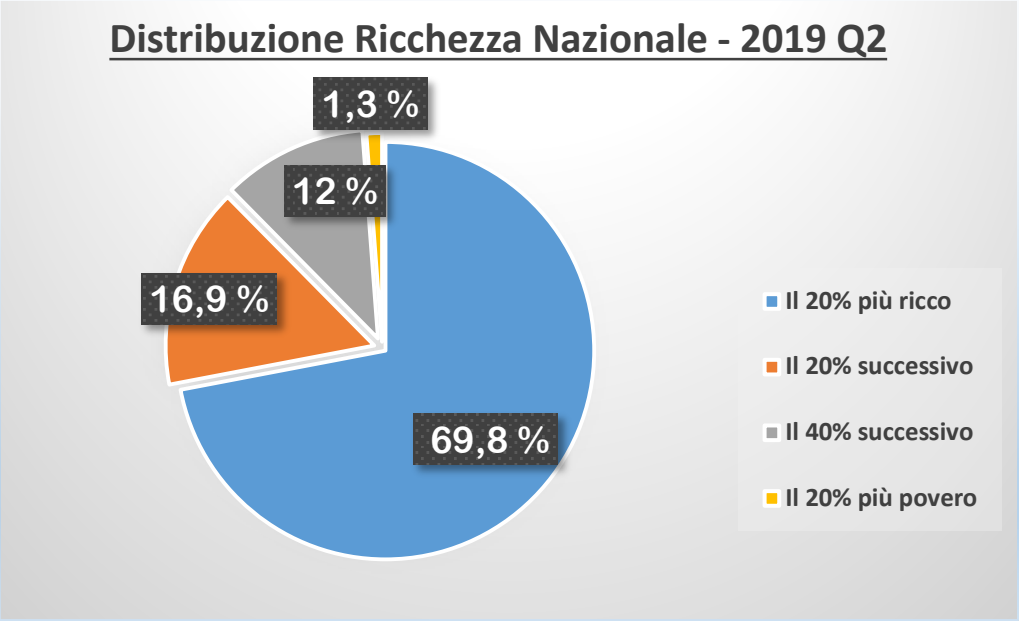

Figura 1. Fonte: *Global Wealth Databook 2019 di Credit Suisse,* rielaborazione Oxfam

Alla fine del mese di giugno 2019 la distribuzione della ricchezza nazionale netta vedeva il 20% più ricco degli italiani detenere quasi il 70% della ricchezza nazionale, il successivo 20% (quarto quintile) essere titolare del 16,9% della ricchezza, lasciando

[1] Le edizioni 2019 del *Global Wealth Report* e del *Global Wealth Databook* di Credit Suisse sono disponibili via https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html Le fonti primarie di dati italiani per Credit Suisse sono rappresentate dalle *Indagini sui Bilanci delle Famiglie Italiane* di Banca d'Italia e la *Eurosystem's Household Finance and Consumption Survey* coordinata dalla BCE.

[2] Oxfam è in attesa di ricevere, nel corso del 2021, da *Credit Suisse* stime distribuzionali aggiornate relative all'intero 2019 e un *assessment* preliminare sulla distribuzione della ricchezza nazionale netta per la prima metà del 2020. L'istituto di credito elvetico ha infatti posticipato all'anno in corso la pubblicazione dell'edizione 2020 del *Global Wealth Databook*

al 60% più povero dei nostri concittadini appena il 13,3% della ricchezza nazionale (cfr. Figura 1). Il top-10% (in termini patrimoniali) della popolazione italiana possedeva oltre 6 volte la ricchezza della metà più povera della popolazione. Confrontando il vertice della piramide della ricchezza con i decili più poveri della popolazione italiana, il risultato appariva ancora più sconfortante. La ricchezza del 5% più ricco degli italiani (titolare del 41% della ricchezza nazionale netta) era superiore a tutta la ricchezza detenuta dall'80% più povero dei nostri connazionali. La posizione patrimoniale netta dell'1% più ricco (che deteneva a fine giugno 2019 il 22% della ricchezza nazionale) valeva 17 volte la ricchezza detenuta complessivamente dal 20% più povero della popolazione italiana.

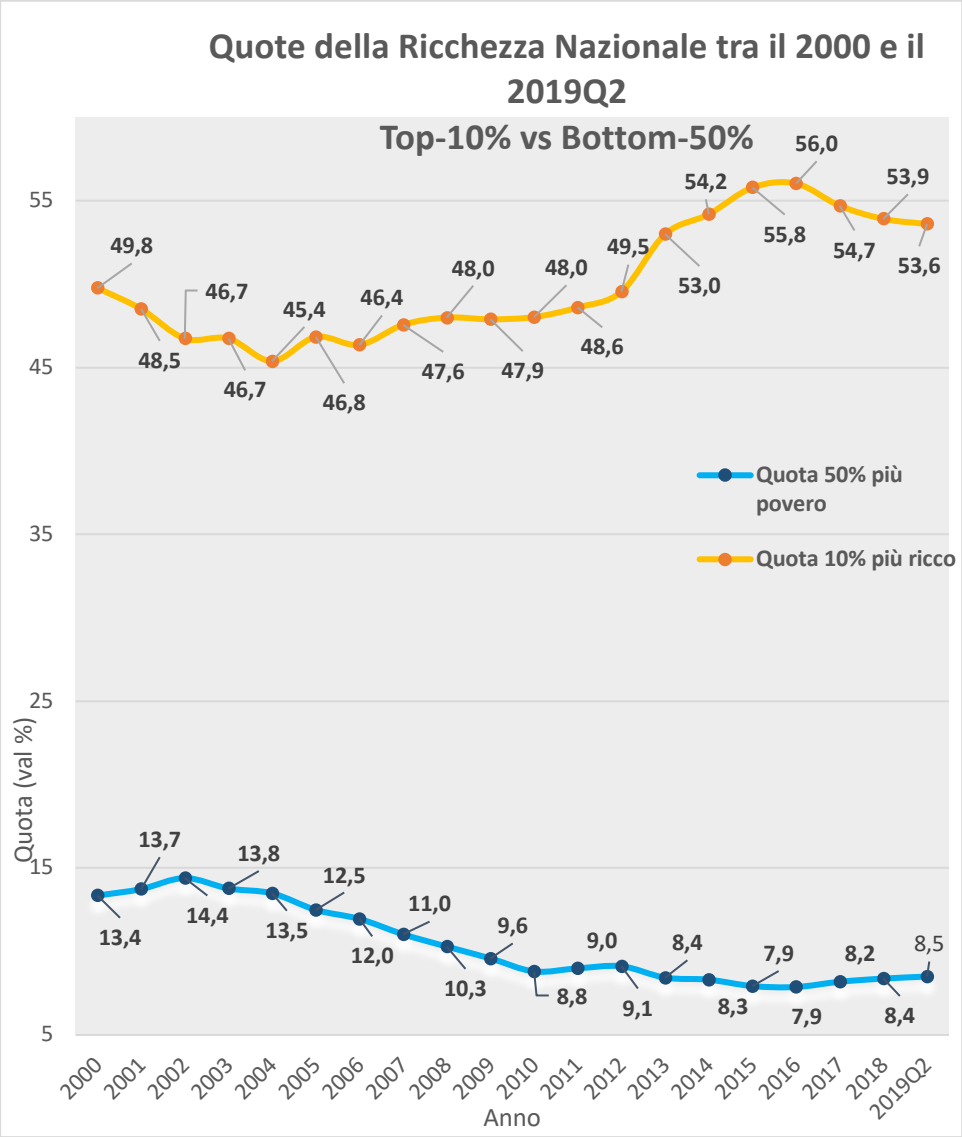

Figura 2. Fonte: Stime condivise dagli autori del *Global Wealth Report* 2019 *di Credit Suisse*, rielaborazione Oxfam

L'evoluzione della quota di ricchezza detenuta dall'1% più ricco italiano vedeva, secondo le stime di Credit Suisse, a metà 2019 un ritorno del top-1% alla quota

detenuta nel 2000. Nella prima decade del millennio la quota di ricchezza del percentile più ricco degli italiani ha visto un calo fino al 2009 (dal 22,1% al 17,6%), seguito da una crescita nei successivi sette anni (fino al picco del 24% nel 2016) e una nuova, più lieve, contrazione nell'ultimo triennio.

Nei 20 anni intercorsi tra l'inizio del nuovo millennio e il primo semestre del 2019, le quote di ricchezza nazionale netta detenute dal 10% più ricco dei nostri connazionali e dalla metà più povera della popolazione italiana hanno mostrato un andamento divergente. La quota di ricchezza detenuta dal top-10% è cresciuta del 7,6% nel periodo 2000-2019Q2, mentre la quota della metà più povera degli italiani è lentamente e costantemente scesa (ad eccezione di un lieve "recupero" nel periodo 2017-2019Q2), riducendosi complessivamente negli ultimi 20 anni del 36,6% (cfr. Figura 2).

Gli squilibri distribuzionali nelle stime di Credit Suisse si sono acuiti nel ventennio 2000-2019Q2: l'andamento dell'indice di Gini della ricchezza italiana ha registrato un aumento di 7 punti (con, in particolare, un incremento di oltre 9 punti tra il 2005 e il 2016 e un calo di poco meno di 2 punti tra il 2017 e il 2019Q2).

1.2 RICCHEZZA E RESILIENZA ECONOMICA DELLE FAMIGLIE ITALIANE ALLA VIGILIA DELLA PANDEMIA

La *ricchezza* costituisce una delle dimensioni del *benessere economico* individuale. Oltre a garantire reddito se "messa a frutto", la *ricchezza* influenza la possibilità di un individuo di investire sul proprio futuro, condiziona le opportunità d'istruzione, facilita l'accesso al credito, offre la possibilità di rifiutare condizioni di lavoro inique, garantisce la libertà di assumere rischi per realizzare progetti imprenditoriali. La *ricchezza* determina anche la capacità di influenzare le decisioni pubbliche; è, in particolare, una misura del potere di condizionamento, troppo spesso indebito e volto a tutelare condizioni di privilegio, dei processi decisionali da parte di chi occupa posizioni apicali della piramide distributiva. La *ricchezza* misura inoltre la *resilienza economica* delle persone ovvero la loro capacità di resistere a *shock di spesa* attesi o imprevisti come quelli legati all'insorgere di una malattia o alla perdita dell'impiego che comportano la riduzione finanche l'azzeramento del reddito. Avere informazioni accurate su come la *ricchezza* sia distribuita tra i cittadini è propedeutico per poter valutare quanto diverse siano le capacità delle persone di investire su sé stessi, *resistere* a improvvise situazioni di difficoltà o avere più o meno potere d'influenza e quanto tali differenze siano socialmente accettabili o meno.

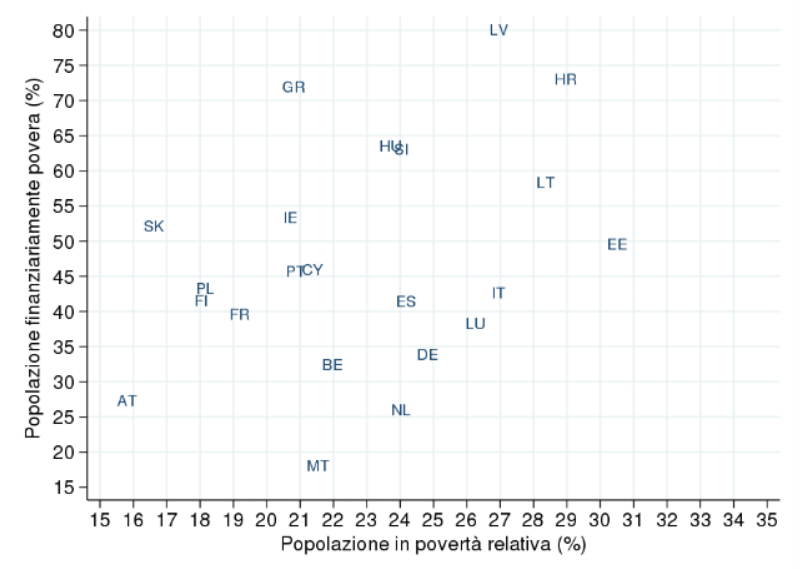

Figura 3. Popolazione residente in povertà relativa e *povertà finanziaria* in alcuni Paesi UE. Fonte: Banca d'Italia

Nella situazione straordinaria di fronte alla quale ci si è trovati nel mese di febbraio 2020, con l'arrivo dello shock pandemico e l'introduzione da parte del governo di misure restrittive che hanno impattano le opportunità lavorative e la capacità reddituale di ampi strati della popolazione, le famiglie italiane si sono trovate, nella condizione di dover attingere[3] a tutte le risorse economiche a propria disposizione per far fronte alla caduta di reddito e mantenere uno standard di vita adeguato. Le disparità patrimoniali preesistenti (più marcate nelle poste finanziarie dei bilanci delle famiglie) si sono così tradotte in un rischio estremamente diversificato per i cittadini di veder acuite, senza un adeguato e tempestivo supporto pubblico, le proprie condizioni di vita, a partire dalle fasce in condizione di maggiore disagio economico. Secondo le stime della Banca d'Italia, poco più del 40% della popolazione italiana versava, all'inizio della pandemia, in condizioni di *povertà finanziaria* ovvero faceva parte di un nucleo familiare che non disponeva di *risparmi accumulati* sufficienti per vivere sopra la soglia di povertà relativa per oltre tre mesi[4] (cfr. Figura 3 per dati italiani e un confronto con alcuni Paesi UE).

[3] La valutazione si riferisce al mese di febbraio, prima dunque degli interventi di supporto al reddito, al lavoro e alle famiglie promulgati in successione dal governo (i.e. al netto delle norme contenute nei decreti "Cura Italia", "Rilancio", "Agosto", ecc.).

[4] Si confronti la nota della Banca d'Italia *"Le condizioni finanziarie delle famiglie italiane di fronte alla pandemia"* (02.04.2020) a cura di R. Gambacorta, A. Rosolia, F. Zanichelli: https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/AssetBasedPovertyEU_Finale.pdf
Per *risparmi cumulati* si intendono le sole attività finanziarie e non quelle reali (difficilmente liquidabili in tempi brevi) al netto dell'indebitamento. La scelta di escludere le poste negative dei bilanci familiari rende chiaramente conservativa (i.e. sottostimata) la stima della povertà finanziaria. La soglia di povertà relativa considerata nella definizione di *povertà finanziaria* è data dal 60% del reddito lordo (annuale) equivalente mediano.

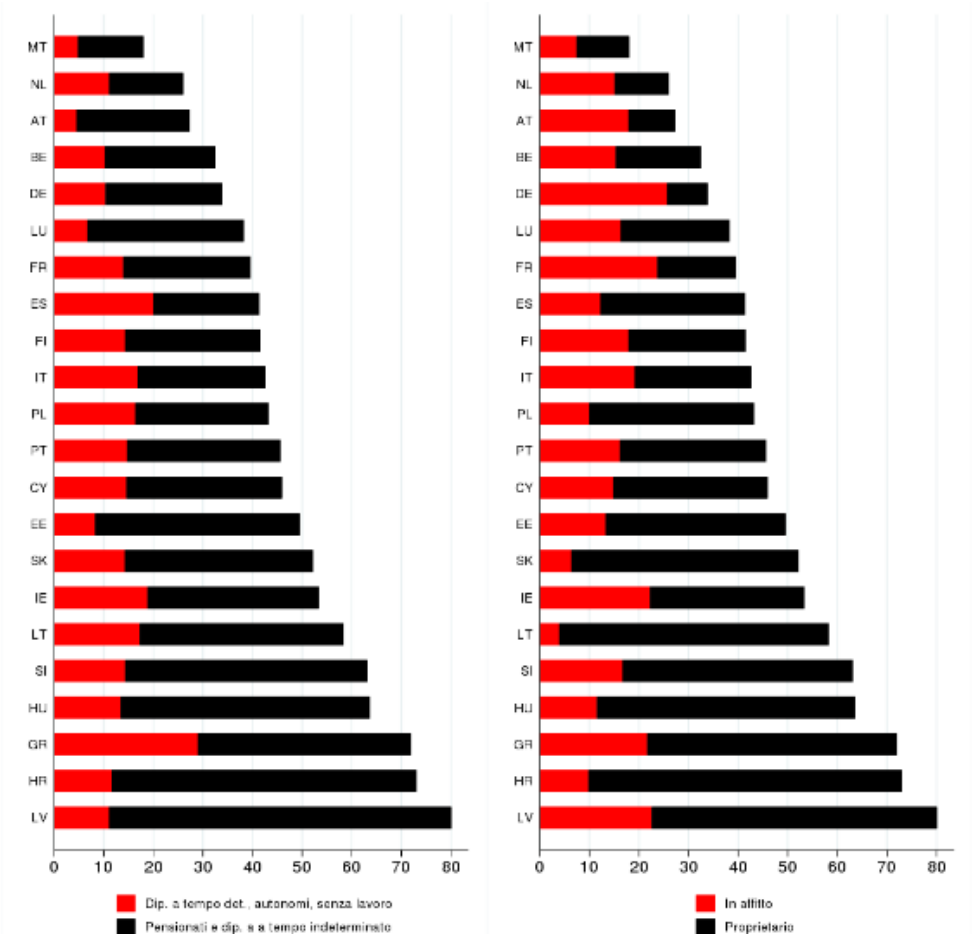

Figura 4. Composizione della popolazione in *povertà finanziaria* in alcuni Paesi UE (valori percentuali). Breakdown per tipologia di lavoro e titolarità abitativa. Fonte: Banca d'Italia

Le famiglie in *"povertà finanziaria"* traevano il loro reddito da fonti diversamente esposte alle misure di contenimento. Ad esempio, i redditi da trasferimenti, come le pensioni, erano isolati dalle ricadute occupazionali; per contro, i lavoratori autonomi erano presumibilmente più esposti di quelli alle dipendenze perché difficilmente avevano accesso a strumenti assicurativi contro la mancanza di lavoro; tra i lavoratori alle dipendenze era infine presumibile che quelli con contratti a termine avrebbero subito pressioni maggiori vista la difficoltà di raggiungere i requisiti minimi per l'accesso ai sussidi disoccupazione. Le analisi della Banca d'Italia prospettavano inoltre che, a parità di risorse economiche, le pressioni finanziarie sarebbero state maggiori per le famiglie che non possedevano l'abitazione di residenza (cfr. Figura 4 per un breakdown *tipologia lavorativa* e *titolarità abitativa* della platea delle famiglie italiane *finanziariamente povere*).

Analoghe stime e considerazioni su rischi diversificati di *resilienza economica* all'inizio della pandemia sono state elaborate dall'economista Salvatore Morelli: per il 40% circa

della popolazione adulta in Italia (20 milioni di persone) il cuscinetto finanziario[5] risultava pressoché inesistente quando la pandemia ha colpito il nostro Paese. Si tratta di un ampio gruppo di persone, con un *valore medio* del risparmio di circa 1.000 euro, non in grado di fare affidamento sui *soli* risparmi liquidabili e sopravvivere sopra la soglia di povertà assoluta per oltre tre mesi. Nella metà meno abbiente di questo gruppo figuravano 10 milioni di persone più povere con un risparmio medio di circa 300 euro[6].

1.3 REDDITI DEGLI ITALIANI NELL'ANNO PANDEMICO, REDDITI E CONSUMI ATTESI, RESILIENZA FINANZIARIA: UN'ANALISI QUALI-QUANTITATIVA

Due indagini straordinarie condotte tra la fine di aprile e l'inizio di maggio[7] e tra la fine di agosto e l'inizio di settembre[8] da parte della Banca d'Italia hanno permesso di fotografare *qualitativamente* la situazione economica delle famiglie italiane, il loro grado di *resilienza* e le loro aspettative in due fasi diverse dell'anno pandemico corrispondenti all'applicazione di distinte misure restrittive e a peculiari interventi pubblici a sostegno del reddito, del lavoro, delle famiglie e degli operatori economici.

L'indagine primaverile ha rilevato come nelle fasi più rigide delle misure di contenimento dell'epidemia (*lockdown* primaverile) oltre la metà degli individui intervistati abbia subito una contrazione del reddito, anche a fronte di strumenti di sostegno ricevuti. Per il 15% degli intervistati il reddito si era più che dimezzato. L'impatto più negativo ha riguardato i lavoratori autonomi: solo il 20% tra loro non ha visto il proprio reddito calare nel periodo del *lockdown*, mentre per oltre un terzo degli indipendenti la contrazione ha superato il 50%. La metà degli intervistati immaginava inoltre che il proprio reddito avrebbe avuto una riduzione, sebbene di intensità minore,

---

[5] Si cfr. l'articolo di S. Morelli *Se crolla il mito del risparmio degli italiani* pubblicato su LaVoce.info: https://www.lavoce.info/archives/65706/se-crolla-il-mito-del-risparmio-degli-italiani

Dei *risparmi liquidabili* (desunti dall'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane relativa al 2016) fanno parte i depositi e i risparmi bancari e postali, i crediti verso amici e familiari e gli oggetti di valore.

[6] Il valore medio della "ricchezza liquida" di tale gruppo aumenterebbe di poco, attestandosi a 400 euro circa, se si considerassero anche i titoli obbligazionari e azionari e i risparmi accumulati in fondi pensione e assicurazione vita.

[7] Si cfr. https://www.bancaditalia.it/media/notizia/principali-risultati-dell-indagine-straordinaria-sulle-famiglie-italiane-nel-2020/

[8] Si cfr. https://www.bancaditalia.it/media/notizia/principali-risultati-della-seconda-edizione-dell-indagine-straordinaria-sulle-famiglie-italiane-nel-2020/

nei 12 mesi successivi all'intervista. Quasi il 40% del campione (con picchi di oltre il 50% tra i disoccupati e i dipendenti a tempo determinato) dichiarava di non riuscire a fare affidamento alle proprie riserve finanziarie per oltre 3 mesi per far fronte ai consumi essenziali o per il pagamento delle rate dei debiti, portando la Banca d'Italia ad aggiornare al 55% (dal 40% circa pre-pandemico) la stima della percentuale della popolazione residente in condizioni di *povertà finanziaria*. Contestualmente l'emergenza sanitaria ed economica risultava incidere negativamente sulle aspettative di spesa delle famiglie italiane: quasi il 60% degli intervistati riteneva che anche al termine dell'epidemia le spese per beni non essenziali sarebbero state inferiori ai livelli pre-crisi.

L'indagine *qualitativa* di fine agosto rivelava un lieve miglioramento nelle condizioni correnti e prospettiche dei nostri connazionali. Maggiore pessimismo sulle proprie condizioni economiche veniva espresso da nuclei con capofamiglia lavoratore autonomo, presumibilmente influenzati dalle preoccupazioni degli impatti della pandemia sulla propria attività. Il numero dei componenti occupati si è ridotto per poco più di un quinto dei nuclei familiari. Per oltre il 20% delle famiglie con figli minori di 14 anni la necessità di accudire i figli ha portato a una riduzione dell'orario lavorativo o alla rinuncia al lavoro. Il 30% dichiarava di non disporre di risorse liquide sufficienti per far fronte a spese essenziali nemmeno per un mese in assenza di altre entrate.

Gli effetti della pandemia hanno subito un'attenuazione grazie alle misure di sostegno al reddito come la CIG, l'assegno ordinario del Fondo di integrazione salariale e dei Fondi di solidarietà, le indennità di disoccupazione, il reddito di cittadinanza, il reddito di emergenza, le misure di sostegno agli autonomi e ai professionisti. Circa un terzo delle famiglie ha beneficiato di almeno una forma di supporto tra marzo e agosto (60% tra i disoccupati e 40% tra i lavoratori autonomi). Anche le condizioni reddituali hanno segnalato una ripresa rispetto alla rilevazione primaverile (cfr. Figura 5) pur risultando ancora ben al di sotto dei livelli pre-pandemici. Poco meno del 30% del campione ha dichiarato che il proprio reddito si è contratto rispetto al periodo pre-*lockdown* (contro il 50% della prima rilevazione) e anche l'entità del calo è stata inferiore rispetto alla rilevazione primaverile. Solo il 6% degli intervistati ha riportato una contrazione del reddito superiore al 50% (contro il 15% del campione intervistato ad aprile-maggio).

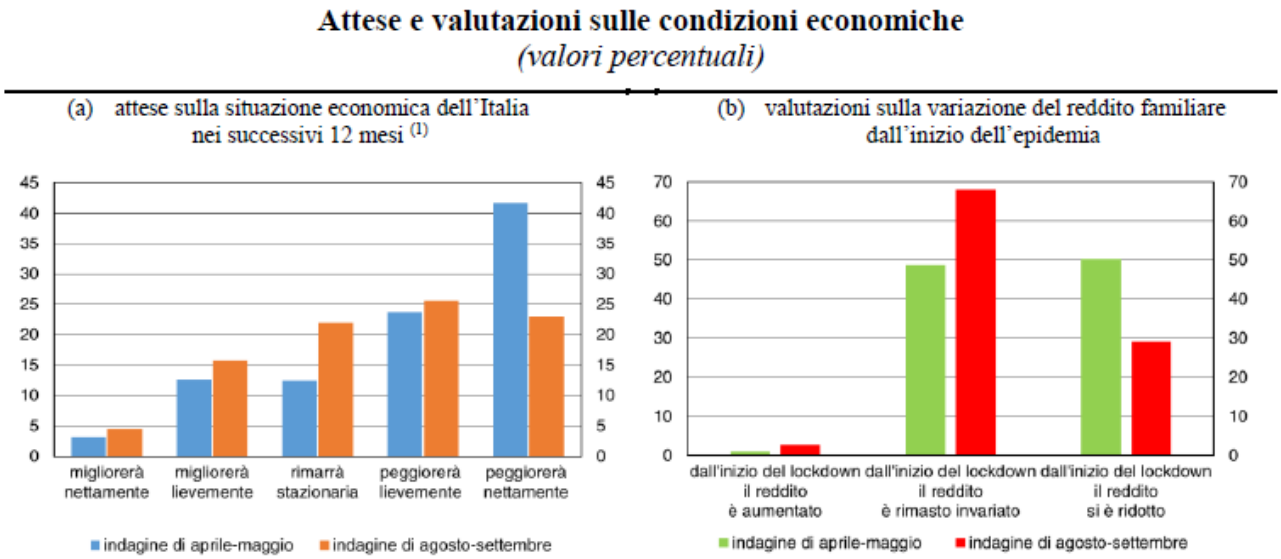

Figura 5. Fonte: Banca d'Italia, elaborazione su dati delle ISF 2020 (1° e 2° edizione) a cura di C. Rondinelli e F. Zanichelli

Le aspettative economiche delle famiglie rilevate nella seconda indagine sono divenute meno pessimistiche rispetto alla primavera. La quota di famiglie che attendeva un calo del reddito nei successivi 12 mesi si è dimezzata, pur rimanendo alta, al 25%. Preoccupazioni sul netto peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro nei dodici mesi successivi all'intervista sono state espresse da oltre un quarto delle famiglie con prospettive occupazionali più allarmanti per capofamiglia con contratto a termine e lavoratore autonomo. Tra i disoccupati meno di un quinto si aspettava di essere in grado di trovare un nuovo lavoro nell'arco di un anno. L'indagine rilevava inoltre una forte contrazione dei consumi e una maggiore propensione al risparmio sia per motivi precauzionali (a fronte del rischio di diminuzione del proprio reddito) sia per paura di contagio (per particolari spese legate ad attività turistiche e ricreative).

Un primo bilancio quantitativo[9], riferito al primo semestre dell'anno pandemico, cristallizza una contrazione del reddito di mercato pro-capite (a valori correnti) delle famiglie di 8,8% rispetto al primo semestre del 2019. Una contrazione più acuta delle due crisi precedenti (la crisi finanziaria del 2007-2008 e quella dei debiti sovrani del 2010-2011). Il calo del reddito disponibile lordo pro-capite è risultato invece meno intenso (-3,8% rispetto ai primi sei mesi del 2019, paragonabile alle due crisi precedenti) grazie alla massiccia crescita dei trasferimenti sociali netti.

[9] Si cfr. Nota COVID19 della Banca d'Italia del 14.01.2021: https://www.bancaditalia.it/media/notizia/i-conti-economici-e-finanziari-durante-la-crisi-sanitaria-del-covid-19

Il calo dei consumi ha prodotto un risparmio netto di 51,6 miliardi di euro con un tasso del risparmio triplicato (dal 2,8% al 9,2%) rispetto alla fine del 2019. Nel primo semestre del 2020 le famiglie italiane hanno inoltre accresciuto la loro ricchezza finanziaria grazie a un accreditamento netto pari a 58,8 miliardi (aumento delle attività per 33 miliardi e riduzione di passività per circa 26 miliardi di euro).

1.4 IMPATTI DISTRIBUZIONALI DELLA PANDEMIA

Gli effetti della pandemia sulla distribuzione della ricchezza e dei redditi in Italia sono ad oggi ancora poco esplorati. Da una parte lavori storici[10] evidenziano come in passato alcune pandemie, distruggendo grandi fortune e aumentando il potere contrattuale dei lavoratori, abbiano contribuito a ridurre le disuguaglianze sebbene non in tutti gli episodi pandemici e non in tutti i Paesi (e.g. per quanto riguarda la disuguaglianza di ricchezza[11]). Dall'altra, recenti analisi[12] ricordano come le ondate pandemiche degli ultimi due decenni abbiano peggiorato in modo significativo e persistente gli squilibri nella distribuzione dei redditi.

In attesa di vagliare gli impatti della crisi sulla distribuzione della ricchezza in Italia, dati granulari (Lista Forbes) registrano un aumento nei primi 9 mesi della pandemia di 45,7 miliardi di euro del valore patrimoniale dei 36 miliardari italiani più facoltosi.

Nel corso del 2020 diversi studi accademici ed istituzionali[13] hanno esaminato l'evoluzione prospettica della distribuzione dei redditi in Italia a pandemia in corso, ma con un'ottica di brevissimo periodo ovvero limitatamente ai mesi primaverili caratterizzati da misure restrittive più dure, assumendo in particolare una piena ripresa delle attività economiche dopo il *lockdown* e adottando stime *ad hoc*, per indisponibilità di dati correnti, sul numero degli occupati costretti a interrompere la

---

[10] Si cfr. il volume di W. Scheidel, *La grande livellatrice* edito da Il Mulino (2019)

[11] Si cfr. l'articolo di G. Alfani, *Per la disuguaglianza non tutte le pandemie sono uguali* pubblicato su LaVoce.info: https://www.lavoce.info/archives/70429/per-la-disuguaglianza-non-tutte-le-pandemie-sono-uguali
Dopo un esame storico degli episodi pandemici nei secoli scorsi G. Alfani conclude che *"l'esperienza storica suggerisce che nel caso del Covid19 prevarranno i meccanismi che tendono a far aumentare la disuguaglianza all'indomani della crisi"*.

[12] Si cfr. l'articolo di D. Furceri et al., *Covid19 will raise* (income) *inequality if past pandemics are a guide,* pubblicato su Voxeu.org: https://voxeu.org/article/covid-19-will-raise-inequality-if-past-pandemics-are-guide

[13] Si cfr. *a)* Figari F., Fiorio C. V. (2020), *"Welfare resilience in the immediate aftermath of the COVID-19 outbreak in Italy"*, EUROMOD Working Paper Series, n. 06/20; *b)* Brunori P., Maitino M.L., Ravagli L., Sciclone N. (2020), *"Distant and Unequal. Lockdown and Inequalities in Italy"*, Universita' degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa, Working Paper n. 13; *c)* MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020), *"L'impatto del Covid-19 e degli interventi del Governo sulla situazione socio-economica delle famiglie italiane nei primi tre mesi della pandemia"*, Nota Tematica n. 3.
I tre studi riscontrano un incremento non trascurabile ("a brevissimo termine") della povertà e della disuguaglianza dei redditi di mercato osservando contestualmente come i trasferimenti pubblici emergenziali (in essere al momento delle relative pubblicazioni) siano risultati efficaci nell'attenuare l'aumento delle disparità.

propria attività lavorativa.

Un primo studio[14], di recente pubblicazione, a cura degli economisti Giovanni Gallo e Michele Raitano, ha preso, "pionieristicamente", in esame l'intero 2020. L'analisi, basata su un modello di microsimulazione statica[15], tiene conto di diversi scenari di evoluzione della pandemia e del periodo di erogazione dei trasferimenti pubblici emergenziali, valutando gli impatti pandemici sui redditi da lavoro degli individui (attivi a febbraio 2020) e sui redditi disponibili delle famiglie residenti. Sul fronte dei trasferimenti emergenziali sono inclusi nello studio misure nuove o potenziate nel corso dell'anno come la CIG in deroga, il blocco dei licenziamenti individuali e plurimi per giustificato motivo oggettivo e di diverse fattispecie di procedure di licenziamento, l'estensione della durata dei sussidi di disoccupazione, il bonus per gli autonomi (cosiddetto bonus 600 euro), il reddito di emergenza, l'incremento degli importi dei sussidi di disoccupazione e del reddito di cittadinanza. L'analisi ha il pregio di potersi avvalere di un'integrazione dei dati campionari (su cui si basano gli altri studi richiamati) con dati di fonte amministrativa (INPS) che consente un'accurata distinzione tra chi prima dell'avvento della pandemia fosse occupato in attività essenziali e chi non lo fosse.

Nello scenario meno favorevole affrontato dallo studio e più simile a quello che si è verificato[16] in Italia nel corso del 2020, sono emerse le seguenti conclusioni quantitative:

1. Per quanto riguarda i lavoratori, le retribuzioni annue lorde hanno mostrato un calo medio del 21,5% rispetto al mondo pre-pandemico (-18,1% per chi lavora alle dipendenze e, più marcatamente, - 35,2% per gli indipendenti). La caduta del reddito medio è stata però attenuata dal blocco dei licenziamenti e dai trasferimenti: tenendone conto la riduzione effettiva del reddito lordo medio è "solo" dell'11,8% (-8,8% per i lavoratori dipendenti e -24,1% per i lavoratori autonomi).
2. L'effetto compensativo delle misure emergenziali ha avuto un carattere *progressivo* in virtù dei massimali nelle formule di calcolo della CIG e dell'implementazione di un trasferimento per gli autonomi e i parasubordinati

[14] Si cfr. G. Gallo e M. Raitano, *SOS Incomes*, Ecineq WP 566/2020: http://www.ecineq.org/2020/12/21/sos-incomes

[15] Classe di modelli estremamente adatta per la valutazione degli impatti di breve periodo di alcune tipologie shock e cambiamenti di policy fondata sull'ipotesi di invarianza dei comportamenti individuali sotto diversi scenari

[16] Una seconda ondata di contagi autunnale, un *lockdown* tra novembre e dicembre con caratteristiche simili a quelle dei mesi di marzo-maggio (ipotesi più pessimistica rispetto a quanto verificatosi in realtà), prolungamento di alcune misure emergenziali fino alla fine dell'anno

slegato dal reddito dei beneficiari che ha avuto un forte effetto perequativo a vantaggio degli autonomi collocati nei primi decili della distribuzione dei redditi da lavoro.

3. Senza trasferimenti emergenziali, la quota dei *working poor*[17] italiani sarebbe cresciuta di oltre il 16%; grazie agli interventi a tutela dell'occupazione e ai trasferimenti emergenziali, l'aumento è risultato solo dell'1,7%. La disuguaglianza retributiva si è ridotta di 1,7 punti percentuali, mentre senza le misure di emergenza sarebbe cresciuta di 5,6 p.p.
4. Per quanto riguarda le famiglie, il reddito equivalente disponibile medio si è ridotto del 6,1% rispetto al periodo pre-pandemico. In assenza di trasferimenti il calo sarebbe risultato più marcato (-19,3%). In media i trasferimenti ricevuti dalle famiglie hanno compensato il 42% della caduta dei redditi di mercato con un effetto perequativo non dissimile da quello registrato per le retribuzioni dei lavoratori.
5. La pandemia ha determinato un aumento dell'incidenza della povertà[18] di 2 p.p., ma in assenza di trasferimenti emergenziali, l'aumento sarebbe stato oltre 4 volte superiore (+8,8 p.p). Come per le retribuzioni, la combinazione di diffusi rischi occupazionali e i trasferimenti di importo progressivo hanno contribuito (nonostante la diminuzione dei redditi per una quota cospicua delle famiglie) a ridurre le disuguaglianze dei redditi. L'indice di Gini del reddito disponibile equivalente è sceso di 1,1 punti percentuali rispetto al periodo pre-pandemico. In assenza dei trasferimenti sarebbe cresciuto di 1,7 p.p.

Il mancato acuirsi delle disuguaglianze nell'anno pandemico (elevate e crescenti nel mercato del lavoro italiano pre-Covid19), rilevato dalla microsimulazione, può in prima battuta indurre a un certo ottimismo. Ottimismo che appare però poco giustificato[19] se si pensa che la riduzione delle disparità reddituali si sia accompagnata con un calo dei redditi per una quota ampia della popolazione meno abbiente. La riduzione delle disuguaglianze è inoltre ascrivibile esclusivamente al temporaneo intervento compensativo di carattere perequativo messo in campo da parte del governo sin dalle prime fasi della pandemia. Il messaggio di fondo che se ne trae è dunque di monito alle istituzioni circa gli indesiderabili impatti su povertà e disuguaglianze che l'interruzione

[17] I lavoratori poveri *(working poor)* sono gli occupati che guadagnano meno del 60% del reddito da lavoro lordo mediano pre-pandemico

[18] La soglia di povertà è fissata al 60% dei reddito equivalente mediano pre-Covid19

[19] Come spiegano gli stessi autori dello studio nella presentazione del proprio lavoro sulla rivista *Menabò* di Etica ed Economia: https://www.eticaeconomia.it/amplificatrice-o-livellatrice-gli-effetti-della-pandemia-sulla-distribuzione-dei-redditi-in-italia/

o l'attenuazione delle misure di tutela e supporto pubblico prima di un pieno recupero dell'economia possono provocare. In ottica di medio periodo non va inoltre trascurato che la riorganizzazione delle attività produttive nel periodo post-pandemico potrà verosimilmente aumentare i divari tra nuovi "vincenti" e "perdenti". Resta dunque più che mai attuale la necessità di un piano di interventi predistributivi e redistributivi in grado di contrastare meccanismi iniqui di crescita della disuguaglianza di mercato preesistenti la pandemia e che si sono rafforzati, al netto dell'intervento pubblico emergenziale, nel corso della crisi che stiamo affrontando.

2. NUOVE E VECCHIE VULNERABILITÁ IN ITALIA AL TEMPO DEL COVID-19

Come è ben noto[20], la dimensione reddituale, sulle cui dinamiche nell'anno pandemico ci si è soffermati nella sezione precedente, non è sufficiente da sola a spiegare lo stato di benessere degli individui. La salute, l'accesso a un'istruzione di qualità, la disponibilità di una abitazione adeguata, le incertezze connesse alle condizioni del lavoro, il grado di riconoscimento da parte della collettività del proprio ruolo e delle proprie aspirazioni sono determinanti imprescindibili di una vita dignitosa e libera da disagio per ciascuno. La pandemia ha potentemente rivelato, esacerbandoli, gli ampi divari preesistenti lungo tali dimensioni, fondamentali per descrivere il benessere di una società. Vecchie vulnerabilità multidimensionali si sono acuite e assommate a nuove fragilità con conseguenze allarmanti per il benessere dei cittadini, l'inclusione e la coesione sociale.

Questa sezione è dedicata a un'analisi *qualitativa* dell'evoluzione dei profili di vulnerabilità e di disagio emersi dal lavoro, nel corso del 2020, dei Community Center che vedono la collaborazione di Oxfam con partner locali e la Diaconia Valdese: strutture dislocate in diverse aree del territorio nazionale impegnate nel supporto all'accesso dei cittadini ai servizi della pubblica amministrazione, ai servizi sociali e abitativi, nell'assistenza fiscale e amministrativa, nell'orientamento al lavoro e alla formazione, nell'azione educativa e di socializzazione rivolta ai giovani, nel supporto

[20] Si cfr. e.g. il rapporto della Commissione sulla misurazione della performance economica e il progresso sociale, stilato da J. Stiglitz, A. Sen e J.P. Fitoussi nel 2009. Per una sintesi: https://www.economie.gouv.fr/files/finances/presse/dossiers_de_presse/090914mesure_perf_eco_progres_social/synthese_ang.pdf

legale e nei percorsi di integrazione socio-economica della popolazione migrante. Luoghi di ascolto e rilevazione dei bisogni, spesso nodi di reti territoriali più ampie, orientati all'accompagnamento delle persone più fragili verso la piena autonomia, i Community Center, pur impattati nella propria operatività dalle misure ristrettive introdotte per il contenimento del contagio, hanno registrato oltre 25.000 accessi nel corso del 2020.

Quanto segue presenta le riflessioni, radicate nell'esperienza quotidiana nell'anno pandemico, dei responsabili e degli operatori dei *centri comunitari* di Arezzo, Bologna, Campi Bisenzio, Catania, Empoli, Firenze, Milano, Napoli, Prato, e Torino.[21]

2.1 L'IDENTIKIT DI CHI VIVE IN CONDIZIONI DI FRAGILITÀ

L'utenza dei Community Center mostra una forte eterogeneità tanto nel periodo prepandemico quanto nei primi 8 mesi dell'emergenza sanitaria, e risulta piuttosto variegata nei diversi territori di riferimento.

L'esperienza dei Community Center evidenzia come sotto il profilo delle nazionalità vi sia una presenza di utenti tanto italiani quanto stranieri di lungo e regolare soggiorno ben radicati sul territorio nazionale e di stranieri di più recente arrivo, titolari di o richiedenti la protezione internazionale. Fra i cittadini stranieri particolarmente meritevole di attenzione è la presenza soggetti più fragili e *soli* non più inseriti nel circuito formale dell'accoglienza.

Sotto il profilo reddituale risulta accentuata la presenza di famiglie mono-reddito con redditi familiari bassi o medio-bassi. Maggiore eterogeneità si riscontra per quanto

---

[21] Gli estensori di questo *briefing* hanno un profondo debito di riconoscenza verso tutti gli operatori e partner che hanno partecipato all'indagine sul campo: Andrea Cesaro (Dipartimento Campagne e Programmi in Italia, Oxfam Italia), Simone Alterisio (Coordinatore di progetto, Diaconia Valdese), Sibilla Filippi (Coordinatrice Progetti Inclusione Oxfam Italia) e vero i responsabili e gli operatori dei centri intervistati a cavallo dei mesi di novembre e dicembre 2020: Veronica Ramponi e Simona Di Rubba (Community Center "Cieli Aperti", Associazione Cieli Aperti ONLUS, Prato), Chiara Dinucci e Jovana Nikic (Sportello Donyasso, ASEV, Unione dei Comuni Empolese Valdelsa, Empoli), Andrea Malpezzi, Giusy Tricarico e Lisa Abati (Community Center "Metropolis", Consorzio Martin Luther King, Firenze – Le Piagge), Juri Stabile (Centro Giovani Aperto, Cooperativa Il Piccolo Principe, Empoli), Giovanni Esposito e Claudia Baroni (Community Center "Canapè", Cooperativa Macramé, Campi Bisenzio), Giulia Salvini e Ingrid Tveleniuc (Community Center di Oxfam, Arezzo), Stefania Andriani (Community Center di Catania della Diaconia Valdese), Saverio Mascolo (Community Center di Napoli della Diaconia Valdese), Elena Evangelisti (Community Center di Torino della Diaconia Valdese), Stefania Peca (Community Center di Bologna della Diaconia Valdese), Giulia Sottocorno e Daniela Bazzoni (Community Center di Milano della Diaconia Valdese).

concerne lo status occupazionale degli utenti, in prevalenza disoccupati, lavoratori precari, con contratti regolari a tempo ridotto e, talvolta, gli irregolari, ma non mancano anche lavoratori autonomi e parasubordinati, gli occupati alle dipendenze a tempo determinato, imprenditori autonomi nel settore agricolo che lavorano per conto di imprese più grandi.

Relativamente al livello di istruzione di chi beneficia dei servizi dei *centri* è in prevalenza basso: per quanto riguarda l'utenza italiana il titolo prevalente è la licenza di scuola secondaria di primo grado. Non mancano però beneficiari stranieri con elevato grado di istruzione nel Paese d'origine, ma con difficoltà di ottenere il riconoscimento del proprio titolo di studio in Italia.

Con lo scoppio della pandemia, in tutti i centri si è riscontrato un serio aggravamento delle vulnerabilità della propria utenza (fasce basse o medio-basse della popolazione) e dell'acuirsi delle condizioni di disagio in molte dimensioni della vita.

2.2 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SUL LAVORO E SULLE CONDIZIONI ECONOMICHE

Per chi era occupato in modo saltuario e riusciva ad andare avanti a stento già prima della pandemia, per i titolari di contratti di lavoro atipici e a termine, per i tanti utenti con impieghi irregolari soprattutto nei settori che più hanno risentito del blocco delle attività nel periodo di *lockdown* primaverile (impiegati in settori in cui il "lavoro da casa" è impraticabile), la pandemia ha coinciso con la sospensione, la perdita o una riduzione considerevole dell'attività lavorativa e della capacità reddituale.

Contratti a tempo determinato non rinnovati, rapporti di lavoro intermittente formalmente preservati dal blocco dei licenziamenti ma a *zero* ore effettive lavorate sono, insieme al lavoro irregolare, tra le fattispecie più frequenti di rapporti di "lavoro" svaniti, riscontrati dai *centri*. Lavoro svanito e spesso non recuperato nel periodo estivo post-*lockdown*.

BOX 1: CONTRAZIONE DELLE OPPORTUNITÀ DI LAVORO E PEGGIORAMENTO DELLE CONDIZIONI LAVORATIVE ALLA RIPRESA

A Catania solo il 20% dell'utenza del centro ha potuto proseguire la propria attività lavorativa nel settore turistico e della ristorazione dopo un durissimo lockdown, subendo una forte compressione di salario effettivo con un monte ore lavorato di gran lunga superiore a quello previsto dal contratto di lavoro.

Analoga e particolarmente complicata la situazione estiva raffigurata dal centro di Napoli: "Nel periodo estivo abbiamo registrato una ripresa della domanda di lavoro, di bassa qualifica e con contratti precari, nel settore agricolo e in quello dei servizi turistici e ristorativi. Tanti rapporti di lavoro informali rescissi con il lockdown sono proseguiti con una forte compressione salariale. Il problema della riduzione di reddito è serissimo per i nostri assistiti che nella maggior parte dei casi non possono contare su un "welfare familiare, sebbene - per chi convive in gruppi - possano avere beneficiato, in modo tutt'altro che sufficiente, del supporto da parte dei componenti del proprio nucleo abitativo. Nuclei abitativi che hanno comunque scricchiolato, rafforzando tendenze disgregative per la temporanea impossibilità di alcuni componenti a contribuire alle spese comuni."

Estremamente difficile è risultata, nei racconti degli operatori di Milano e Torino, la condizione dei cittadini stranieri fuoriusciti dal circuito dell'accoglienza per i quali i tirocini rappresentano una delle più frequenti modalità di accesso al mercato del lavoro: "Le persone che stavano svolgendo o attivando un tirocinio, lo hanno visto interrompere e molto spesso non riattivare in fase post-lockdown. Già fortemente vulnerabili prima dell'arrivo della pandemia, spesso sfruttati e sottopagati, i tirocinanti stranieri non hanno goduto di tutela alcuna. Per loro un percorso virtuoso verso l'autonomia e una piena inclusione sociale ha subito una drastica battuta d'arresto".

I *centri* hanno riscontrato anche diverse fattispecie di *abuso* da parte dei datori di lavoro: da demansionamenti cui era difficile opporsi, a richieste immotivate di aspettativa o dimissioni financo a richieste di lavorare per occupati in CIG. Potenziali abusi di cassaintegrazione assieme alla sostituzione di lavoratori *intermittenti* "congelati", non retribuiti e "rimpiazzati" da precari in regime di tempo parziale con salario orario esiguo: scenari autunnali restituiti dal *centro* di Catania. E a proposito della cassa integrazione quasi tutti i *centri* hanno diffusamente registrato il mancato anticipo della stessa da parte dei datori di lavoro a beneficio dei propri utenti. In alcuni casi l'erogazione è stata negata dall'INPS perché il datore di lavoro versava in condizioni di irregolarità contributiva.

BOX 2: EROSIONE DELLE DISPONIBILITÀ ECONOMICHE DELLE FAMIGLIE E NUOVI BISOGNI

A Prato, con l'arrivo della pandemia, un contributo volontario di 20 euro per il sostegno alle attività del *centro* è diventato per alcuni utenti una somma troppo alta che le famiglie non hanno potuto pagare per far fronte alla propria spesa di base.

A Napoli il COVID-19 ha messo il *centro* di fronte a una vera e propria emergenza alimentare con situazioni più critiche nei ghetti abitativi: il 70% degli utenti del *centro* sopravviveva grazie a lavori informali venuti meno nel periodo del *lockdown* e si è trovato di fronte al rischio di fame. Gli operatori del centro hanno contribuito come *volontari* alla distribuzione di pasti nella provincia di Napoli, organizzata da altre realtà territoriali, supportando più di 1000 persone.

2.3 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SULLE CONDIZIONI ABITATIVE

Già prima della pandemia, la condizione abitativa degli utenti dei *centri* era difficilmente classificabile come adeguata. Ad Arezzo la condizione prevalente riscontrata era quella del subaffitto informale, in alcuni casi accompagnata da una dichiarazione di ospitalità, con abitazioni condivise tra più singoli o nuclei familiari. La difficoltà di reperimento di un'abitazione sul territorio aretino risulta spesso legata, per gli utenti stranieri di recente arrivo, a problemi di disorientamento e discriminazione verso conduttori stranieri da parte dei locatari italiani anche a fronte di comprovate garanzie economiche. Il problema del sovraffollamento abitativo è particolarmente sentito tra gli utenti fiorentini, mentre a Bologna molti utenti, soprattutto stranieri di più lungo soggiorno in Italia, inseriti in progetti di transizione abitativa e seguiti dai servizi sociali, sono in attesa di poter accedere a soluzioni di edilizia residenziale popolare.

Più emblematico il caso torinese: circa 1/3 degli utenti del *centro* sono soggetti senza fissa dimora. Proprio per le persone senza fissa dimora o per chi frequenta i *dormitori comunali* a Torino l'arrivo della pandemia ha reso difficilissimo l'accesso a strutture di "riparo". Dormitori quasi inaccessibili, strutture di accoglienza per l'emergenza freddo chiuse per screening: l'accesso a un servizio di bassa soglia non è stato temporaneamente garantito, sfociando in una "tendopoli di protesta" davanti ai palazzi dell'amministrazione comunale. Il disagio abitativo è comunque una problematica

comune a molte persone che vivono in condizioni di vulnerabilità. Per chi condivideva un nucleo abitativo e aveva perso il lavoro spesso l'unica soluzione era la strada.

> "Non potendo più versare neanche una piccola quota di partecipazione all'affitto, tantissime persone si sono ritrovate per strada per mesi. Gli stranieri fuori dal circuito di accoglienza si sono ritrovati in condizione di maggiore fragilità, senza un tetto sopra la testa, senza un risparmio su cui contare vista la loro estrema precarietà e saltuarietà lavorativa." (operatrici da Milano)

Nei *centri* di Bologna e di Campi Bisenzio sono aumentate considerevolmente le richieste di supporto per la partecipazione ai bandi dell'edilizia residenziale popolare da parte di nuclei familiari che non avevano ristrettezze economiche prima dell'emergenza ma che con la pandemia si sono trovate in difficoltà con la copertura delle spese di affitto a causa della perdita del lavoro dell'unico percettore di reddito o di una sua riduzione (come nel caso dei cassintegrati). Le temporanee difficoltà economiche e la conseguente morosità possono avere anche epiloghi drammatici come racconta l'operatore del *centro* di Napoli: "*Nelle aree di Castel Volturno e della Visuviana l'emergenza abitativa era diventata cogente. I proprietari delle case, che hanno, nelle aree-ghetto, "connivenze particolari", preferiscono spesso gestire la proprietà con la forza più che con la legge. Alcuni tra questi si sono rivalsi con violenza sui nostri assistiti che non potevano più pagare l'affitto.*"

Le condizioni abitative precarie e il sovraffollamento hanno inoltre rappresentato per troppi un *debole* presidio contro il contagio con rischi maggiori per la salute e il mantenimento del proprio posto di lavoro.

2.4 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA SU ISTRUZIONE/FORMAZIONE

Per i *centri* che erogano servizi educativi e supportano gli utenti nei percorsi di formazione, la vulnerabilità educativa si è fortemente acuita con la pandemia.

> "La pandemia ha creato ulteriori ostacoli e divari nell'accumulazione di capitale umano ma anche i gap relazionali avranno ripercussioni fortissime sul percorso formativo dei ragazzi in età scolare. Non andando a scuola si rischia di arretrare, financo smarrire la strada per il futuro", (operatori da Firenze)

Le disuguaglianze di istruzione si sono ampliate. L'accesso e la qualità della didattica a distanza sono fortemente condizionati dalla disponibilità di strumentazione e connessione alla rete Internet, dal possesso di adeguate competenze digitali da parte delle famiglie e dei docenti, da spazi adeguati da cui seguire le lezioni, come evidenziano gli operatori di Prato: "*Per chi ha il proprio device e uno spazio adeguato, e non aveva problemi a scuola prima della pandemia, la didattica a distanza poteva anche funzionare. Non è lo stesso - e questo vale soprattutto per le famiglie più povere e fragili tra la nostra utenza - per chi ha magari una connessione scadente o un solo device per più persone oppure una stanza in cui si seguono lezioni diverse in tre o quattro ragazzi*".

Arezzo. Estate 2020. Aiuto compiti ai bambini partecipanti ai campi estivi. Foto: Claudia Maffei

Analoghe considerazioni sono alla base delle difficoltà sperimentate dagli utenti dei centri nella fruizione dei corsi serali, dei corsi di formazione professionale o, nel caso di cittadini stranieri, dei corsi dei centri provinciali per l'istruzione degli adulti caratterizzati da forti impasse. A Napoli, a titolo esemplificativo, solo il 10% degli utenti del *centro* aveva a disposizione un PC, pochi avevano una connessione domestica, e la maggior parte degli utenti presentava un grado di alfabetizzazione digitale bassissimo configurando alte barriere per l'apprendimento e la formazione orientata al lavoro.

2.5 L'IMPATTO DELLA PANDEMIA E I SUOI RISVOLTI PSICOLOGICI

Molti *centri* hanno evidenziato quanto la pandemia abbia accentuato la fragilità emotiva e psicologica di chi ne ha subito gli impatti più devastanti. L'impoverimento - anche più della povertà e del disagio cronici - e la necessità di far fronte nel breve e medio periodo a difficoltà mai sperimentate prima aumentano il senso di smarrimento e la fragilità.

> "Osserviamo l'aggravarsi delle condizioni di vita di persone che prima della pandemia non erano vulnerabili. Già oggi si presenta pertanto una nuova e forte necessità, quella di gestire nel breve-medio termine la fragilità emotiva e psicologica, oltre che economica, di una fascia della popolazione che prima aveva un tenore di vita dignitoso e ora si è ritrovata di punto in bianco sull'orlo di un abisso. La fragilità in casi simili, alimentata dal timore dello "stigma sociale", può essere persino più elevata se raffrontata alla condizione di un soggetto senza fissa dimora da anni che però ha da tempo individuato modalità e "strumenti" per la propria sopravvivenza". (operatori da Bologna)

Gli educatori nei *centri* interpellati nutrono forti preoccupazioni sulle ripercussioni psicologiche che l'erratica attività didattica al tempo della pandemia potrà lasciare sui ragazzi più giovani, come sottolineano per esperienza diretta da Campi Bisenzio: *"Se all'inizio del lockdown primaverile c'è stata tra i ragazzi una certa sensazione di "slancio", un'"euforia" del cambiamento, la novità delle interazioni a distanza, il ricorso a device, l'essere tutti promossi, ora i ragazzi sono molto stanchi. È quasi un anno che non vanno a scuola in maniera regolare e questo avrà delle ripercussioni sociali, psicologiche, che in troppi sembrano ora sottovalutare".* Il "limbo" vissuto dai ragazzi supportati dai *centri* all'avvio della DAD, le paure di non "stare al passo", il senso di inadeguatezza risultavano fortemente sottovalutati nell'esperienza del Centro Giovani Aperto di Empoli. A Prato ragazzi con disagi psicologici supportati dal *centro* si sono ritrovati in classe in presenza, ma senza i propri compagni, collegati da casa: *"Alunni più fragili, non hanno compreso e si interrogano sulle ragioni dell'assenza dei propri compagni di classe".*

3. LA RISPOSTA ALL'EMERGENZA: CHI NE HA BENEFICIATO?

3.1 ESCLUSIONE EFFETTIVA

A fronte di misure significative di supporto al reddito, al lavoro e alle famiglie messe in campo dal governo a partire dal mese di marzo i Community Center hanno rilevato forti difficoltà ad accedervi a livello territoriale da parte dei propri utenti in possesso dei requisiti formali, prefigurando un'esclusione effettiva dagli aiuti emergenziali per chi ne avrebbe avuto diritto a norma di legge.

Molte le ragioni individuate dagli operatori. In primis, le chiusure e il lavoro a singhiozzo, protrattosi ben oltre il periodo del *lockdown,* di molti uffici della pubblica amministrazione con difficoltà di reperire informazioni e di avere supporto diretto nella compilazione delle domande. Criticità che ha anche riguardato l'accesso ai servizi di bassa soglia, ai centri per l'impiego e l'interruzione di percorsi di inclusione sociale di nuclei familiari più fragili seguiti dai servizi sociali nel periodo prepandemico. L'informazione ai cittadini è risultata in molti casi mancante o profondamente carente.

> "Si è percepita una forte mancanza di attenzione da parte dell'amministrazione comunale ai bisogni delle persone più vulnerabili, italiani e stranieri. Sembrerebbe che non si sia pensato di informare adeguatamente la cittadinanza e garantire supporto congruo per esempio per la presentazione delle domande per i trasferimenti emergenziali. La cittadinanza è stata lasciata sola. L'amministrazione non solo ha ridotto i propri servizi, limitando fortemente la capacità degli uffici di rispondere alla crescente mole di bisogni, ma li ha anche fisicamente decentrati." (operatrici da Arezzo)

Sopperire autonomamente alla mancanza di informazioni dettagliate è risultato difficile per tanti utenti dei *centri.* Ad Arezzo le persone con il livello di istruzione più basso o i cittadini stranieri con problemi linguistici sono spesso risultati i meno informati circa le misure di cui avrebbero potuto beneficiare. Tra chi era informato, scarsi livelli di scolarizzazione ed alfabetizzazione digitale e l'indisponibilità di strumentazione adeguata hanno limitato considerevolmente la capacità delle persone di presentare le domande in autonomia, creando disparità *de facto* tra i beneficiari: essere più o meno

informati, avere maggiori o minori competenze digitali, avere in dotazione *device* e *connessione* o meno tratteggiavano forti *spartiacque* nella platea dei beneficiari di misure di supporto in possesso di identici requisiti di ammissione. La fruizione digitale dei servizi da parte della cittadinanza più fragile e meno istruita risultava eufemisticamente farraginosa ben prima della pandemia. A emergenza in corso la difficoltà nel trovare un supporto tempestivo per chi, troppi, non era in grado procedere in autonomia, si è soltanto acuita.

Arezzo. Estate 2020. Aiuto compiti ai bambini partecipanti ai campi estivi. Foto: Claudia Maffei

Fenomeni di esclusione effettiva sono inoltre riconducibili nella visione di molti centri, a una strutturale mancanza di consapevolezza da parte dei cittadini degli strumenti, emergenziali e non, di protezione sociale a loro disposizione e, in misura analoga, dei propri diritti sul lavoro. Tanti gli episodi di incredulità dei cittadini, riportati dai *centri,* nello scoprire di avere diritto a indennità, ammortizzatori o a strumenti emergenziali di supporto. Più in generale è emersa come profondamente marcata, tra i più fragili, la percezione di strumenti di *welfare* come *concessione* assistenziale e non come un *diritto*.

Ad accentuare l'esclusione effettiva hanno contribuito i tempi lungi di erogazione dei servizi e delle misure di supporto, a livello territoriale, in un momento di forte criticità. Salvo poche eccezioni (ad esempio a Prato) i *centri* hanno rilevato iter lunghissimi per molte pratiche e ritardi nell'erogazione di servizi e sussidi, riconducibili in prevalenza a un bisogno sociale in forte espansione e alla contestuale contrazione dell'operatività di varie emanazioni territoriali della PA.

3.2 ESCLUSIONE FORMALE

Non mancano tra gli operatori dei centri valutazioni critiche sui requisiti formali richiesti per poter accedere a sussidi e trasferimenti emergenziali. Una perplessità ricorrente, nelle prime fasi del lockdown e prima dell'emanazione del Decreto Legge "Rilancio" e dell'istituzione del reddito di emergenza, ha riguardato ad esempio il criterio della riduzione di redditi o compensi nel confronto con specifici periodi del 2019 per le misure di supporto destinate a lavoratori indipendenti e parasubordinati. Raccontano gli operatori di Empoli (Donyasso): "La stragrande maggioranza dei nostri utenti che cercavano di accedere a simili bonus e sussidi lavora in modo saltuario: nel 2019 possono aver lavorato per tre mesi come camerieri, per due mesi essere rimasti senza lavoro, poi magari per quattro risultare occupati come stagionali nel settore agricolo. E' capitato spesso che nel mese o periodo di confronto con il 2019 gli utenti non avessero lavorato o presentassero buste paghe bassissime a fronte di un periodo di effettiva occupazione di 10 mesi nell'anno prepandemico con uno stipendio regolare. Il confronto con il 2019 poteva quindi non prefigurare la riduzione della capacità reddituale richiesta tra i requisiti di accesso."

Tra gli operatori dei centri prevalgono più generali considerazioni critiche circa la mancata attenzione alla differenziazione dei bisogni nel disegno e raccordo di taluni trasferimenti e misure di supporto nazionali e territoriali con una platea di potenziali beneficiari troppo ampia e indistinta (che ha impattato negativamente l'entità degli importi) e l'accessibilità a misure-tampone anche da parte di chi non è stato impattato in misura considerevole dalla crisi. Requisiti anagrafici e relativi allo status legale hanno infine costituito, nella valutazione dei centri alte barriere all'accessibilità dei trasferimenti e servizi per cittadini stranieri soggiornanti da poco tempo sul territorio nazionale.

4. POPOLAZIONE STRANIERA IN ITALIA AL TEMPO DEL COVID-19: LA "DISCRIMINANTE PANDEMICA" DELLO STATUS LEGALE

Con riferimento alla popolazione straniera presente in Italia, la pandemia da COVID-19 ha senz'altro determinato l'esasperazione di condizioni di vulnerabilità preesistenti, con ricadute molto pesanti sulla vita dei singoli e delle comunità.

Alcune criticità sono specificamente legate alla condizione di persona migrante in Italia. Altre sono comuni anche ai cittadini italiani, ma presentano aspetti più gravosi nel caso delle persone straniere, che spesso sommano su di sé diversi profili di vulnerabilità: la frequente precarietà dello status giuridico, una forte fragilità economica (lavori precari, stagionali, a ore, a nero, con conseguente esclusione da sussidi e forme di sostegno economico, redditi bassi da cui spesso si devono sottrarre le rimesse inviate alle famiglie nel paese d'origine), difficoltà linguistiche e una scarsissima alfabetizzazione digitale, che rendono arduo se non impossibile l'accesso autonomo ai servizi della Pubblica Amministrazione.

Tra le difficoltà proprie degli stranieri messe drammaticamente in luce dalla pandemia ed emerse con nitidezza nelle valutazioni unanime dei Community Center, la più seria ha riguardato le persone titolari di quei permessi di soggiorno che sono stati aboliti dalla legge n.132/2018 (il c.d. Decreto Salvini, o Decreto "Sicurezza"). Se è vero che il 20 dicembre scorso il Parlamento ha approvato la legge di conversione del Decreto Lamorgese, che in parte modifica il vecchio Decreto Sicurezza, è vero anche che i colpi di coda di quest'ultimo si sono materializzati in piena pandemia. Una delle misure più contestate della norma riguardava l'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria[22]. Ciò ha comportato non solo l'impossibilità, dal momento di entrata in vigore del Decreto[23], di rilasciare *ex novo* tali permessi sostituiti da altri titoli di soggiorno, in grado di coprire una casistica del tutto residuale rispetto al potenziale bacino della protezione umanitaria. Ma ha anche introdotto il divieto di rinnovo per i permessi rilasciati *prima* dell'entrata in vigore della nuova legge. Chi aveva ottenuto la protezione umanitaria nel 2018, si è trovato quindi con il permesso in scadenza, non più rinnovabile, in piena pandemia. Correndo il rischio di scivolare nell'irregolarità

[22] Introdotto dall'art.5 c.6 del d.lgs. n°286/1998

[23] Il Decreto Sicurezza è entrato in vigore il 5 ottobre 2018

dall'oggi al domani. L'unica alternativa percorribile consisteva nella conversione del permesso per protezione umanitaria in permesso di soggiorno per motivi di lavoro: serviva tuttavia un contratto di lavoro regolare, in grado di garantire un reddito annuo adeguato, in un momento in cui molte persone si sono trovate con buste paga dimezzate, con un lavoro a nero come unica possibilità di reddito, o del tutto senza impiego. Questo ha provocato un fiorire di soluzioni extra-legali (attivazione di finte partite IVA, finti contratti di lavoro, finte residenze) a cui i cittadini stranieri si sono trovati costretti a ricorrere, pena la perdita del permesso di soggiorno ottenuto due anni prima.

BOX 3: LA TESTIMONIANZA DEL CENTRO DI NAPOLI

"In piena pandemia, fino all'entrata in vigore del Decreto Lamorgese, abbiamo supportato i cittadini stranieri nella pratica di conversione dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria. La maggior parte degli stranieri titolari di protezione umanitaria che si rivolgevano a noi svolgevano un lavoro irregolare, senza un contratto nel settore in cui erano impiegati (oltre due terzi erano occupati nelle campagne). Molti sono stati costretti ad aprire una partita IVA. I costi di apertura non sono trascurabili e abbiamo provato ad abbatterli lavorando in sinergia con le ACLI, evitando i tanti casi di "falsi autonomi" impiegati in attività para-subordinate. Diventando partita IVA, i costi fiscali e contributivi rappresentavano un serio fardello per persone che non percepivano un giusto salario per le ore effettivamente lavorate, non avevano un contratto, non godevano di periodi retribuiti di malattia né di ferie retribuite, non lavoravano in un ambiente sicuro: membri invisibili di un esercito di sfruttati dai datori di lavoro nelle campagne del Casertano e dell'area vesuviana, del Foggiano e del Basso Lazio. Costrette, pur di convertire il permesso di soggiorno, ad aprirsi partite IVA onerose. Un altro grave problema, per chi voleva convertire il proprio permesso di soggiorno per motivi di lavoro ha riguardato il requisito della "residenza". Abbiamo interagito con tanti utenti le cui istanze di conversione per lavoro subordinato o autonomo sono state valutate come non procedibili perché gli uffici dell'immigrazione, nelle more dell'istruttoria, avevano riscontrato la non corrispondenza delle abitazioni ai soggetti presentanti l'istanza. Nel periodo pandemico ci siamo dedicati all'attività di mediazione abitativa per garantire ai nostri assistiti una situazione abitativa e anagrafica aderente ai requisiti della procedura di conversione. Affrontando pregiudizi dei locatari nei confronti di conduttori stranieri e il "costo d'ingresso esoso" dei contratti di locazione (caparra, costi di agenzia, prima mensilità). Siamo venuti a conoscenza del vasto mercato delle "residenze false" al costo medio di 400-500 euro al mese per un costo complessivo di una conversione illecita, comprensivo dell'apertura di una partita IVA fittizia, che si attestava intorno ai 1000 euro. Offerte di un mercato che, temiamo, in molti, per disperazione o inesorabilità hanno preso in considerazione".

Il Decreto Sicurezza si era ulteriormente distinto per la messa a punto di diverse tipologie di permessi difficilmente rinnovabili in titoli di soggiorno per lavoro nemmeno a fronte di un contratto regolare o della disponibilità ad assumere di un datore di lavoro[24], promuovendo la logica perversa dell'irregolarità "in differita" che rappresenta uno dei punti più bassi della storia del diritto dell'immigrazione in Italia, oltre che una scelta del tutto priva di senso.

Torino. Un momento del doposcuola al community center. Foto: Matteo Montaldo

La cosiddetta "sanatoria"[25], negli stessi mesi, non ha portato al risultato atteso, se non in pochissimi casi. Pensata e pubblicizzata dal Governo come risposta d'emergenza alla temuta crisi alimentare che sembrava essere dietro l'angolo, e non certo alla condizione di sfruttamento lavorativo e sociale in cui versano in Italia migliaia di lavoratori, soprattutto stranieri, già nel suo impianto ha mostrato i primi segni di debolezza. La possibilità di emersione è stata riservata a soli tre settori (agricoltura/allevamento/zootecnia, lavoro domestico e di cura alla persona), ed escludeva già in partenza, un'enorme fetta di lavoratori irregolari impiegati in settori come turismo, ristorazione, edilizia, logistica, peraltro rivelatisi essenziali nella fase

[24] Come i permessi di soggiorno per protezione speciale, per cure mediche o per calamità naturale

[25] Art.103 del DL n°34/2020

pandemica. I criteri di accesso, frutto di un'estenuante mediazione in sede legislativa, si sono rivelati fin da subito o eccessivamente stringenti o praticamente impossibili da soddisfare[26] come riscontrato dai *centri* che hanno riscontrato la mancanza di requisiti in una serie vortiginosa di casi. Come in tutte le altre occasioni in cui si è proceduto a una regolarizzazione una tantum[27], inoltre, si sono spesso verificati sul territorio raggiri e abusi nei confronti dei lavoratori, spinti a pagare cifre onerose a intermediari che promettevano di prendere in carico le pratiche, e una diffusa compressione salariale attuata da molti datori di lavoro. Tale ricatto datoriale ha assunto varie forme, come la richiesta al lavoratore di pagare il contributo forfettario previsto, la riduzione della retribuzione, lavoro grigio con contrattualizzazione per un numero di ore decisamente inferiore a quelle effettivamente lavorate, fattispecie questa particolarmente presente nel lavoro di cura.

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DI POLICY

5.1. L'AZIONE DI CONTRASTO ALLE DISUGUAGLIANZE ATTRAVERSO L'APPROCCIO DEL WELFARE COMUNITARIO

"Siete la cosa più bella che mi sia successa nel 2020" è ciò che un'operatrice dei Community Center si è sentita dire da un'anziana signora cui la pandemia ha portato via il figlio suicidatosi alla fine del *lockdown* per non aver retto contemporaneamente alla crisi del proprio matrimonio e alla perdita del lavoro ben avviato nel settore turistico. Questa frase, pronunciata da chi ha un vissuto così tragico alle spalle, è emblematica del senso ultimo che i Community Center hanno rappresentato e rappresentano per le persone che vi si rivolgono. Non sono solo un luogo in cui si provano a identificare soluzioni alle molteplici difficoltà di chi versa in condizioni di

[26] Ad esempio, gli stranieri che possono essere messi in regola da un datore di lavoro (art. 103 c.1) sono solo quelli in grado di dimostrare la loro presenza irregolare sul territorio nazionale prima dell'8 marzo 2020, attraverso dichiarazione di presenza o attestazioni rilasciate da organismi pubblici. Quelli che possono richiedere un permesso di soggiorno temporaneo (art.103 c.2) sono solo quelli che possono dimostrare la titolarità di un permesso di soggiorno scaduto prima del 31 ottobre 2019, la presenza in Italia alla data dell'8 marzo 2020 e di aver svolto attività lavorativa nei settori oggetto di sanatoria prima del 31 ottobre 2019. Attività che deve essere riscontrata e certificata dall'Ispettorato Territoriale del Lavoro. Le Questure devono poi rilasciare il nulla osta per ogni singolo caso, e i Comuni (o le ASL) i certificati di idoneità alloggiativa secondo gli (stringenti) criteri dell'edilizia residenziale pubblica. La documentazione va prodotta in via telematica, fatto che rappresenta per molti un ostacolo ulteriore.

[27] Per ricordare solo le principali, "sanatorie" sono state realizzate nel 1986, 1990, 1995, 1998, 2002, 2009, 2012.

vulnerabilità economica e sociale, ma sono anche un luogo di rara umanità in cui il disbrigo di una pratica burocratica va ben oltre la compilazione di moduli, trasformando il servizio in un momento di ascolto e compartecipazione del bisogno altrui.

Prato. Un'utente riceve informazioni presso lo sportello del community center. Foto: Anna Pasquale

Con questo spirito i Community Center hanno dato prova di grande resilienza e capacità di innovazione per affrontare il nuovo contesto pandemico. Dopo un primo inevitabile momento di smarrimento su come erogare i propri servizi a fronte delle misure restrittive imposte dal Covid-19, l'operatività dei *centri* è ripresa con modalità da remoto (telefonica e telematica) nelle fasi iniziali del *lockdown* per dare spazio ad accessi prevalentemente su appuntamento alla riapertura dei centri, quando il rilassamento delle misure ristrettive nazionali lo ha reso possibile. Si sono affrontare criticità non banali in questa nuova modalità di lavoro: difficoltà di interazione e presa in carico degli utenti con bisogni o pratiche più complesse, dilatazione dei tempi di erogazione del servizio, scarsa "autonomia digitale" di ampie fasce degli utenti. In alcuni casi la relazione "operatore-utente" ha invaso molto più la sfera privata: "*Per tutto il lockdown siamo entrati dentro le case dei ragazzi e i ragazzi sono entrati nelle nostre case. Non era più il Community Center il posto in cui ci incontravamo tutti, ma le nostre case sono diventate il nostro luogo di incontro. Abbiamo avuto a che fare con nuclei familiari dislocati in 40-50 metri quadri, spesso molto numerosi. Condizioni in*

cui, durante la pandemia spesso si manifestavano forti e complesse tensioni. Abbiamo spesso assunto un nuovo ruolo, accanto a quello educativo: il ruolo di mediatori familiari indispensabile per gestire al meglio non solo i bisogni educativi di un ragazzo ma anche le tensioni del momento", raccontano gli operatori del *centro* di Campi Bisenzio.

La riapertura post-*lockdown* ha visto alcuni *centri* espandere la propria attività fuori dalle proprie strutture fisiche; alcuni *centri* sono diventati veri e propri "sportelli di sussistenza", dirottando fondi disponibili all'acquisto di generi alimentari e buoni spesa da distribuire a famiglie in difficoltà in sinergia con altre realtà associative. Importante notare come diversi centri abbiano sviluppato un'azione sussidiaria integrata (insieme ad altri enti erogatori di servizi alle persone del Terzo Settore) per intercettare insieme e prendere in carico più efficacemente i bisogni delle persone del proprio territorio.

L'azione dei Community Center si muove di fatto nel solco del *welfare comunitario* che assume il principio di sussidiarietà a fondamento dell'agire sociale e ripartisce tra una pluralità di soggetti singoli e collettivi compiti e responsabilità specifiche orientate alla produzione e al mantenimento del benessere per le comunità locali. La natura varia, complessa e territorialmente differenziata dei crescenti rischi sociali (come la precarietà, l'instabilità reddituale, l'impoverimento temporaneo, la non autosufficienza, per citare solo alcuni) risulta infatti colta in modo più efficace, in forza del legame con le comunità di appartenenza, da attori territoriali, capaci di leggere e rispondere al meglio ai bisogni differenziati delle *"persone nei luoghi",* favorendo l'inclusione e la coesione sociale. Le istituzioni nazionali e locali devono supportare un simile approccio, rafforzando, da "tessitori di reti", la propria azione coordinativa e propulsiva di progetti che emergono dalla società e dalla cittadinanza attiva.

5.2 DAL LOCALE AL NAZIONALE: COME INCIDERE SULLE CAUSE STRUTTURALI DELLE DISUGUAGLIANZE

La *moderna* disuguaglianza, o meglio le tante disuguaglianze (economiche, sociali, di riconoscimento, spaziali, di genere) non sono né casuali né ineluttabili. I divari economici sono il risultato di precise scelte politiche che hanno portato negli ultimi decenni a un profondo mutamento nella distribuzione del potere economico tra lavoro e proprietà d'impresa, all'affiorare di nuovi e potenti monopoli, a un eccesso di finanziarizzazione dell'economia. Un significativo peso ha avuto l'indebolimento delle funzioni dello Stato, una graduale esclusione di ampi settori della società dalla vita

sociale e politica "controbilanciata" da un accresciuto condizionamento delle scelte dei decisori politici da parte di portatori di interessi particolari, a difesa della propria condizione di privilegio.

Le crescenti distanze economiche tra individui si trasformano in barriere sociali e alimentano un profondo senso di inquietudine civica e ingiustizia. Le fratture all'interno di una società in cui pochi fanno significativi balzi in avanti mentre molti arretrano, restano fermi o fanno solo passi modesti verso un futuro migliore possono portare repentinamente allo svilimento del patto sociale, a intolleranza, a una sfiducia, non immotivata, nei confronti delle istituzioni, a processi di disgregazione politica, instabilità e derive autoritarie.

Chi contrasta l'acuirsi delle disuguaglianze - e siamo in tatti a farlo - non è fautore di un livellamento economico-sociale e di bieco egualitarismo, ma valorizza l'uguaglianza nella diversità e cerca di dare impulso alla creazione di società più eque, mobili e dinamiche in cui le traiettorie e le distanze socio-economiche tra gli individui non siano frutto dell'esercizio di potere indebito e non derivino da vantaggi ingiustificabili. Sono tanti gli interventi di natura pre-distributiva e redistributiva in grado di contrastare efficacemente le elevate e crescenti disuguaglianze. Al netto delle considerazioni di policy sul rafforzamento dei sistemi di welfare comunitario (da considerare seriamente per il PNRR), raccomandiamo alcuni interventi strutturali, a valenza nazionale, coerentemente con i focus di questo *briefing* e con le sfide aperte del nostro Paese:

- Ammodernamento dei sistemi di protezione dei redditi

La pandemia ha rivelato le insufficienze dei sistemi di protezione dei redditi, incapaci di fornire in tempi ordinari, risposte adeguate a un mondo del lavoro contraddistinto dalla frammentazione delle tipologie contrattuali e delle tutele di welfare e da retribuzioni fin troppo esigue per molti lavoratori; sistemi che sottovalutano inoltre fortemente i rischi di shock *non-standard* di reddito. La crisi che stiamo attraversando rafforza la necessità di un sistema di *welfare* che distingua fra i rischi di disoccupazione associati all'ordinario andamento del mercato del lavoro, e rischi di disoccupazione straordinari dovuti a gravi crisi sistemiche e che contempli misure di protezione da rischi di disoccupazione ordinaria per i lavoratori autonomi e non standard.

- Ridare potere al lavoro

Al netto delle misure compensative a carico del welfare state, sono necessari interventi predistributivi che limitino la svalutazione del fattore lavoro e escludano il ricorso a forme contrattuali atipiche e poco remunerate anche attraverso l'innalzamento dei salari minimi. Sul fronte predistributivo va inoltre rafforzata la partecipazione dei lavoratori alla gestione (e alla proprietà) delle imprese.

- Sistemi fiscali equi e progressivi

Va rafforzata la portata redistributiva del sistema nazionale di imposte e trasferimenti. Sul fronte delle politiche impositive, il carico fiscale va spostato dal lavoro e dai consumi su ricchezza e redditi da capitale. L'annunciata riforma della tassazione dei redditi delle persone fisiche deve prevedere un ampliamento della base imponibile e l'aumento del grado di progressività impositiva.

- Investimenti in un'istruzione pubblica di qualità e contrasto alla povertà educativa

Va incrementata la spesa pubblica per l'istruzione, per cui l'Italia è tristemente fanalino di coda nel confronto internazionale. Se inoltre uno dei punti di forza nella narrazione sul contrasto al fallimento formativo è rappresentato dal riconoscimento della buona tenuta educativa e didattica della scuola primaria, il carattere fondativo dei primi anni di istruzione va rafforzato. Occorrono interventi a monte come una diffusione più ampia degli *asili nido,* il potenziamento della scuola d'infanzia con particolar riguardo alle aree periferiche, e, in modo flessibile, del *tempo prolungato* negli istituti comprensivi, soprattutto nel Mezzogiorno.

Proposte strutturali per contrastare la *povertà educativa* devono contemplare il miglioramento delle strutture scolastiche e una migliore gestione del tempo scuola, un incentivo all'innovazione didattica e pedagogica (*peer education, tutoring e mentoring*, coordinamento e programmazione condivisa tra i docenti, ecc.), il rafforzamento dell'istruzione professionale, la creazione di *zone di educazione prioritaria* tra le aree a maggior incidenza di abbandoni precoce, il potenziamento delle *comunità educanti* (reti di istituti scolastici e altre realtà educative/formative territoriali extrascolastiche).

- Valorizzazione del capitale umano e accesso alla conoscenza

La sovraistruzione costituisce una manifestazione del fenomeno di *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro connotata dall'incapacità del mercato del lavoro di assorbire l'offerta di lavoro qualificato che genera un mancato ritorno economico e sociale degli investimenti sostenuti a livello

individuale e collettivo. La carenza di posizioni lavorative qualificate e di prospettive di progressione di carriera contraddistingue purtroppo in modo negativo il nostro sistema produttivo caratterizzato da una peculiare frammentazione e da un forte sottoutilizzo del capitale umano. L'inversione di tendenza e la creazione di posti di lavoro qualificato passa anche per processi di innovazione da incentivare e accompagnare con un supporto pubblico al trasferimento tecnologico alle piccole e medie imprese italiane fortemente limitate nell'accesso alla conoscenza.

- Favorire la mobilità intergenerazionale

Il grado di istruzione, le condizioni economiche, lo status sociale e occupazionale mostrano in Italia una forte persistenza nel passaggio generazionale. Per favorire maggiore uguaglianza di opportunità, va considerata, oltre al miglioramento delle condizioni di accesso all'istruzione di qualità, l'opportunità di una dote universale per i giovani e il rafforzamento del grado di concorrenza nei settori meno competitivi in cui il *premio di background sociale* a parità di istruzione è più persistente.

Torino. Colloquio di valutazione con i mediatori presso il community center. Foto: Matteo Montaldo

OXFAM

Oxfam è una confederazione internazionale di 20 organizzazioni che lavorano in rete in 67 Paesi nell'ambito di un movimento globale per il cambiamento, per costruire un futuro libero dall'ingiustizia della povertà. Per ulteriori informazioni rivolgersi ad una delle organizzazioni sotto indicate o visitare il sito www.oxfam.it

Oxfam America (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be)
Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
Oxfam Canada (www.oxfam.ca)
Oxfam France (www.oxfamfrance.org)
Oxfam Germany (www.oxfam.de)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam IBIS (Denmark) (www.oxfamibis.dk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (Spain) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italy (www.oxfam.it)
Oxfam Mexico (www.oxfammexico.org)
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Novib (Netherlands) (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)
Oxfam South Africa (www.oxfam.org.za)
KEDV (www.kedv.org.tr/)

OXFAM
Italia