

L'Italia di fronte alla crisi Covid-19

1. Introduzione

L'epidemia Covid-19 ha avuto un effetto dirompente, e che si protrarrà per lungo tempo, sull'economia e la società italiana. Le drastiche misure adottate nell'immediato per frenare l'epidemia erano certamente necessarie, come pure quelle adottate per fare fronte, sempre nell'immediato, alle conseguenze economiche e sociali della crisi. Ma occorre ora delineare una strategia di medio periodo, tenendo fermi alcuni punti di riferimento.

Anzitutto, la crisi è assieme economica e sociale. Nessuno dei due aspetti può essere sottovalutato, e le misure di rilancio economico debbono tenere conto di questo fatto. Per fare un esempio, salvaguardare nell'immediato il massimo numero possibile di posti di lavoro (tramite la proroga della cassa integrazione guadagni e il contemporaneo blocco dei licenziamenti) potrebbe forse non essere lo strumento prioritario per il rilancio dell'economia, ma è necessario per evitare un pesante malessere sociale. Naturalmente, occorre sempre confrontare i risultati occupazionali attesi con quelli che deriverebbero da misure alternative – a volte, è forse il caso di Alitalia, usi diversi delle risorse avrebbero prodotto risultati molto maggiori.

In secondo luogo, occorre ricordare che l'attuale allentamento dei vincoli di bilancio è temporaneo. Una politica fiscale espansiva sarà necessaria ancora a lungo, ma fin da ora occorre programmare la futura strategia di rientro. Parlarne può essere elettoralmente costoso, ma la demagogia ha un costo che alla fine pagheremo tutti. Soprattutto, occorre prestare da subito la massima attenzione a evitare spese inutili, e a massimizzare il rendimento della spesa pubblica. Non abbiamo ricevuto miliardi in regalo, da buttare dalla finestra.

Il sostegno generalizzato ai redditi e i cosiddetti provvedimenti 'a pioggia', pur parzialmente giustificati nell'immediato, debbono lasciare progressivamente posto a due orientamenti di base: privilegiare gli investimenti pubblici rispetto alla spesa corrente; favorire la competitività dell'economia italiana e la creazione di nuovi posti di lavoro. Il principio costituzionale dell'Italia come "repubblica fondata sul lavoro" richiama l'attenzione sull'importanza di assicurare un lavoro a tutti, come mezzo per assicurare un reddito a tutti.

Infine, i dettagli possono essere decisivi. Quando ad esempio si parla del MES, non si parla di un concetto astratto: occorre considerare il tasso d'interesse degli eventuali prestiti, la durata e le condizioni annesse (che, giova ricordarlo, nel caso della Grecia furono pessime, ma ora si limitano all'utilizzo in campo sanitario e a informative periodiche). Per molti provvedimenti, quando dopo la loro approvazione si constata che non funzionano, occorre intervenire, non farne un totem politico. Questa attenzione ai dettagli è difficile nel momento di massima urgenza che abbiamo vissuto nei mesi passati, ma diviene ora fondamentale.

In questo documento tentiamo di fornire un inquadramento generale; vari temi specifici meriterebbero una trattazione più approfondita, che non è possibile fare in questa sede.

2. Le ripercussioni economiche della crisi sanitaria: l'impatto immediato

La caduta di reddito su scala mondiale si riflette sul nostro paese tramite il calo delle esportazioni, il crollo dei flussi turistici, le difficoltà di funzionamento delle catene globali del valore (la suddivisione tra vari paesi di un processo produttivo implica la possibilità di interruzioni della produzione per carenza di semilavorati dovuta a blocchi dell'attività in altri paesi). Le restrizioni adottate per frenare la diffusione dell'epidemia, non ancora interamente rimosse durante la "Fase 2", comportano inevitabilmente ripercussioni negative sull'economia italiana, che si aggiungono all'impatto dovuto alla reazione di imprese, consumatori e mercati finanziari di fronte alla pandemia. Durante la chiusura (*lockdown*), e se occorrerà tornare a simili misure a livello locale, il blocco di una quota consistente dell'attività produttiva genera un calo dei redditi e della domanda, un aumento della disoccupazione, un calo degli investimenti privati.

La crisi economica è in prospettiva aggravata dall'asimmetria dei suoi effetti microeconomici: sia sulla distribuzione dei redditi, con una prevedibile forte estensione dell'area della povertà; sia sui diversi settori produttivi, come si vedrà più avanti (§ 3). Fra i più colpiti in via immediata, da tenere in considerazione per le possibili ripercussioni sul tessuto sociale del paese, vi è l'area del lavoro in nero e più in generale l'economia sommersa e quella criminale (si veda il "Documento su 'Immigrazione irregolare'" della Commissione Covid-19). Per alcuni settori dell'economia regolare, è ipotizzabile che i consumatori richiederanno tempo (e più chiarezza sui rischi per la salute) prima di ricominciare a domandare lo stesso volume di beni e servizi che acquistavano prima; nelle amministrazioni pubbliche e in molte aziende il telelavoro è ancora la norma, e questo riduce la domanda per beni e servizi di altri settori, oltre ad avere un impatto su stili di vita e benessere individuale ancora da comprendere. Nel complesso, l'attuale situazione di ripresa parziale delle attività – potenzialmente alternata da locali blocchi temporanei, eventualmente connessi a nuovi focolai di diffusione – è da considerarsi lo standard per molti mesi a venire, fino almeno alla scoperta e diffusione di un vaccino o di trattamenti efficaci contro il Covid-19.

Occorre ricordare, però, che pur nel mezzo di questa crisi alcuni settori hanno conosciuto una forte espansione su scala mondiale: è il caso, ad esempio, della domanda di servizi e materiali sanitari e attività connesse. Sono fortemente aumentate le vendite in rete, il che accentuerà la crisi della piccola distribuzione tramite cambiamenti di costumi che persisteranno nel tempo.

Mentre il primo trimestre dell'anno ha visto una sostanziale stabilità dell'occupazione (con un incremento su base annua di 200 mila occupati), l'impatto occupazionale più forte per ora si è avuto nel mese di aprile, al termine del quale si è avuta una riduzione degli occupati di 497 mila unità (286 mila donne e 211 mila uomini) rispetto all'anno precedente.¹ L'impatto è da considerarsi tutto sommato contenuto, grazie ad alcuni provvedimenti – soprattutto il blocco dei licenziamenti, la cassa integrazione in deroga e il fondo d'integrazione salariale – come si evince dal calo ben maggiore della domanda per le imprese (sempre ad aprile l'industria, ad esempio, ha subito un calo del fatturato del -46,9%). Difatti, le ore lavorate per lavoratore dipendente sono calate più del numero di dipendenti, e c'è da attendersi, purtroppo, che quando termineranno le misure straordinarie di sostegno all'occupazione, il numero di occupati si ridurrà ulteriormente. Soprattutto, un segnale preoccupante è l'aumento degli inattivi, potenzialmente disoccupati scoraggiati che si allontanano dal mercato del lavoro, con un incremento di 746 mila persone in aprile, per la maggior parte donne.

Durante la fase 2, in molti settori l'attività produttiva non è tornata a pieno regime, per via degli obblighi di distanziamento sociale e altre norme igieniche, o per la riluttanza dei consumatori. Permangono sia restrizioni ad alcune attività produttive e soprattutto ad alcune forme di consumo (ad esempio nei settori della ricettività e della ristorazione, della cultura, e dei trasporti), sia molte fonti di incertezza per le imprese come per i consumatori. Non sono ancora precisamente note tutte le misure igienico-sanitarie da adottare in molti contesti, né i consumatori hanno sempre chiara la rischiosità o meno di alcune attività; per le imprese, vi è incertezza sulle conseguenze di medio-lungo periodo di possibili fallimenti in molti settori, e di rischi per l'esigibilità dei crediti. Rimane forte incertezza riguardo l'evoluzione futura delle catene del valore, nonché sull'andamento dei mercati finanziari. Infine, la fonte di incertezza forse più rilevante riguarda l'eventualità di nuove possibili ondate di contagio diffuso. Come mostra il rapporto redatto dalla *Task Force* del Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione, mantenere livelli di attività oltre il 90% su base nazionale richiede che nessun grande settore produttivo (con aggregazione a 32 settori) scenda sotto il 60% di attività. Inoltre, sarebbe particolarmente problematico per l'industria se occorresse bloccare le attività in Lombardia, Piemonte, Veneto, o Emilia Romagna, e per i servizi nel Lazio.² Dunque, di fronte a ipotetici sfortunati nuovi focolai, sarà fondamentale agire il più rapidamente possibile per circoscrivere eventuali misure di chiusura su una scala geografica più piccola possibile.

Ipoteticamente, l'incertezza potrebbe implicare che il futuro sarà meno fosco degli scenari più

¹ Istat (2020), "Occupati e Disoccupati, aprile 2020", *Statistiche flash*, 3 giugno, Roma.

² Tommaso Ferraresi, Leonardo Ghezzi, Fabio Vanni, Mattia Guerini, Francesco Lamperti, Giorgio Fagiolo, Alessandro Caiani, Mauro Napoletano, Andrea Roventini (2020), *Lockdown, dinamiche regionali e settoriali*, 15 giugno, Roma. Disponibile alla URL <https://innovazione.gov.it/impatto-economico-lockdown/>

pessimistici; in effetti le previsioni dei principali enti e istituzioni sull'andamento corrente e futuro del PIL variano notevolmente. Il problema è che nell'immediato gli operatori economici reagiscono all'incertezza in modo legittimo e comprensibile a livello individuale, ma problematico per l'economia nel complesso. Infatti, c'è da attendersi che l'incertezza induca le famiglie a risparmiare di più (laddove il reddito disponibile lo permetta)³ e quindi a domandare meno beni e servizi di consumo; inoltre l'incertezza induce le imprese a investire meno. Dunque, anche nella fase 2 ci troveremo di fronte sia a limitazioni all'offerta (per via del distanziamento fisico), sia a un calo della domanda.⁴

Come si è accennato in un precedente documento di questa Commissione ("Covid-19 e economia"), questa crisi si innesta, nel caso italiano, su una preesistente debolezza strutturale: ancora nel 2019, il PIL italiano non è cresciuto più dello 0,3%. L'Istat stima che nel primo trimestre 2020, prima dunque che l'impatto negativo dell'epidemia si facesse pienamente sentire sull'economia, il PIL italiano sia calato del 5,4% su base annua, per 4 punti percentuali a causa della riduzione dei consumi, per 1,5 punti percentuali per via della riduzione degli investimenti (che però sono una componente molto più piccola del PIL, e quindi hanno in realtà subito un calo molto più marcato), e per 0,8 punti percentuali per la riduzione delle esportazioni nette (mentre gli investimenti in scorte hanno contribuito positivamente alla variazione del PIL, per un punto percentuale). Particolarmente negativo è il dato delle esportazioni, calate del -6,8% nel Nord-est e del -5,4% nel Sud e Isole (poco meno al Centro e nel Nord-ovest: -3,5% e -3,3%). Poiché in molti paesi partner commerciali dell'Italia il picco dei contagi è avvenuto a fine marzo o addirittura dopo, anche la fonte estera di domanda è da considerarsi gravemente a rischio, quantomeno per il futuro prossimo.

Innestandosi in questa debolezza, il calo della domanda e del fatturato di tante imprese può generare problemi di liquidità e di solvibilità, specie nei settori più colpiti, come il turismo, la ristorazione, i trasporti, gli spettacoli, e la piccola distribuzione non alimentare. Tra crisi di liquidità e crisi di insolvenza esiste un duplice nesso di causa ed effetto. La crisi di liquidità può costringere l'operatore a vendere *asset*, spingendone il prezzo al ribasso; la discesa del prezzo può tramutare in perdita una posizione che precedentemente non lo era, portando a una crisi di solvibilità. Viceversa, il diffondersi di crisi di solvibilità induce le istituzioni finanziarie a stringere i freni nella concessione di crediti, generando crisi di liquidità. Per contrastare questa spirale viziosa, non è sufficiente che la banca centrale metta più liquidità a disposizione dell'economia (come la BCE ha fatto con prontezza): occorre che le istituzioni finanziarie trasmettano questa liquidità agli operatori economici; occorre poi che i finanziamenti ricevuti vengano utilizzati per attività produttive, in modo da contribuire al rilancio dell'economia. Queste condizioni si verificano se la politica monetaria espansiva è accompagnata da una politica fiscale espansiva, tale da indurre le imprese ad espandere l'attività produttiva e gli investimenti. In assenza di questo, la politica monetaria espansiva corre il rischio di generare instabilità sistemica, gettando le basi per la formazione di bolle finanziarie la cui inevitabile esplosione poi dà luogo a nuove crisi. I tentativi in corso all'interno dell'Unione Europea di affiancare alla politica monetaria espansiva una parallela politica fiscale vanno appoggiati in tutta la loro complessità; i tre passi richiesti – emissione di titoli pubblici europei, espansione del bilancio dell'UE, individuazione di basi per un gettito fiscale europeo – sono un complemento essenziale della moneta unica. A questi temi è dedicata una Appendice al presente documento.

Una forte crisi seguita da una lenta e parziale ripresa espone a forti problemi anche il settore bancario, con il rischio di un nuovo avvitamento del ciclo perverso (il cosiddetto *doom loop*) tra crisi dei debiti pubblici e crisi bancarie. Come la Federal Reserve, altre banche centrali e l'autorità europea di vigilanza, anche la BCE ha prontamente modificato le regole prudenziali, garantendo flessibilità alle banche nella

³ In assenza di dati mensili, per il primo trimestre dell'anno l'Istat stima una crescita della propensione al risparmio delle famiglie di 4,6 punti percentuali rispetto all'ultimo trimestre del 2019. Come spiegato oltre, nella sezione 3.1, a livello individuale e familiare il risparmio è un'importante fonte di stabilità a fronte dell'incertezza. L'impatto macroeconomico di una crescita della propensione al risparmio, però, è negativo per l'economia nel suo insieme.

⁴ Al momento della stesura di questo documento, le stime più recenti (pubblicate il 1° luglio 2020) sono quelle dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio nel *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2020*, che pur tenendo conto delle misure contenute nel "Decreto Rilancio" prevede una caduta del PIL del -9% nel 2020 e una ripresa nel 2021 contenuta al 6,8%.

contabilizzazione dei crediti la cui esigibilità diviene a rischio, così come in alcune regole sulla capitalizzazione. Tuttavia, come per la politica fiscale, anche questo approccio, fondamentale nel breve termine, pone il problema di iniziare a pensare al medio periodo e alla ripresa: la flessibilità contabile non modifica la natura dei crediti erogati o in portafoglio. La ripresa dell'economia è necessaria per evitare che le crisi di liquidità si trasformino in crisi di solvibilità. Nella misura in cui una parte delle attuali crisi di liquidità divenissero crisi di insolvenza, si porrebbe il problema del deterioramento dei bilanci bancari e perfino di perdite per i fondi di garanzia, nelle peggiori ipotesi con rischi anche per il bilancio pubblico.

Gli interventi approvati finora hanno tentato di evitare una crisi economica di proporzioni disastrose. Il Parlamento ha autorizzato due scostamenti dagli obiettivi di bilancio, che hanno permesso al governo di varare il Decreto "Cura Italia" e quello "Rilancio". Complessivamente, il disavanzo pubblico cresce rispetto a quanto previsto prima dell'epidemia del 4,5 per cento del Pil nel 2020, e dell'1,5 nel 2021 (a riconferma del carattere straordinario e temporaneo di molte misure).

Gli interventi adottati, in corso di adozione o in discussione presentano un fronte ampio e variegato quanto quello dei problemi cui fare fronte. Le misure adottate spaziano dall'istituzione di fondi di garanzia a contributi a fondo perduto, crediti di imposta, agevolazioni fiscali, e sospensioni di imposte. Per ora le misure hanno avuto natura per lo più fiscale e tributaria; è in via di approvazione un decreto su semplificazioni e riduzione della burocrazia, mentre meno attenzione si è dedicata alle politiche industriali. Questo sembrerebbe in difformità dall'approccio al *Recovery Fund* proposto dalla Commissione europea, che fa ad es. della transizione ecologica e della riconversione industriale un principio ispiratore cardine.

All'espansione dell'area di povertà si è iniziato a provvedere, tra l'altro, con lo stanziamento ai Comuni di fondi per un sostegno immediato alle famiglie più colpite, anche con acquisti e distribuzione di alimenti, e diverse forme di 'redditi di emergenza', per ora di entità piuttosto limitata ed erogati solo ad alcune categorie professionali. Per le imprese dei settori più colpiti e per le partite IVA si è stabilita la sospensione dei pagamenti tributari, e un sostegno di reddito per il periodo di sospensione dell'attività. La cassa integrazione è stata rifinanziata in misura sostanziale, per assicurare un reddito ai lavoratori dipendenti delle aziende la cui attività produttiva è stata sospesa, e soprattutto se ne è fortemente allargato l'ambito (ad esempio riducendo il requisito in termini di dimensioni dell'impresa) oltre al ricorso al Fondo d'integrazione salariale. Provvedimenti più recenti includono alcuni interventi per la ripresa, ad es. per la patrimonializzazione delle imprese, l'innovazione tecnologica e la ricerca, e il sostegno a specifici settori.

Gli aiuti alle imprese sono stati condizionati a un blocco dei licenziamenti (una scelta a nostro parere corretta, anche se è stata criticata da alcuni). Si tratta di una scelta positiva per due ragioni: da un lato, per ridurre l'effetto moltiplicativo in negativo, per cui lavoratori licenziati ridurrebbero i consumi, il che a sua volta ridurrebbe i ricavi di altre imprese; dall'altro lato, perché la disgregazione di attività produttive, con la perdita di competenze e conoscenze tacite e specifiche, renderebbe molto più lenta e difficile la successiva ripresa. Per agevolare il trasferimento alle imprese della liquidità incanalata nelle banche dalla BCE sono previste garanzie pubbliche sui prestiti bancari. In alcuni paesi, un requisito per beneficiare di questo tipo di interventi è che le imprese non abbiano sede in paradisi fiscali. L'Italia ha seguito una strada diversa, con la concessione di una garanzia su un prestito per vari miliardi di euro alla FCA per le sue attività nel nostro paese. Forse in futuro sarà possibile anche in Italia indirizzare più strettamente le misure anti-crisi, e porre maggiori forme di condizionalità.

Nella fase dell'emergenza immediata può essere inevitabile procedere in ordine sparso e con provvedimenti universali, soprattutto data la diversa natura dei problemi che emergono. Tuttavia questo può essere fonte di sprechi, soprattutto con il rischio di sopravvalutare i problemi di settori elettoralmente importanti (come le partite IVA, un settore ampiamente differenziato al suo interno che in vari casi non ha sofferto di perdite di reddito) e di sottovalutare i problemi di altri. Superata l'emergenza più immediata, andrebbe avviato immediatamente un lavoro di continua revisione degli interventi adottati e di supervisione sulla loro implementazione, auspicabilmente con il coinvolgimento di enti quali l'Istat, la Banca d'Italia, il CNR, l'Ufficio Parlamentare del Bilancio, e di strutture pubbliche di ricerca economico-sociale. Troppo spesso, finora, il lavoro di monitoraggio e revisione della spesa è

stato affidato a commissari o commissioni dal mandato breve e non sempre chiaro.

Occorre evitare possibili cedimenti populistici sull'entità degli stanziamenti, e concentrare risorse sulle politiche di rilancio. Da un lato, quando l'attività economica avrà ripreso appieno, sarà da attendersi il ritorno di invocazioni per la riduzione della spesa pubblica, basate sulla falsa analogia tra il bilancio pubblico e quello di una famiglia, cui sarà bene resistere. Sarebbe sbagliato, infatti, confondere la legittima critica degli sprechi o dei privilegi con la condanna della spesa pubblica *tout court*. Forti investimenti pubblici, finanziati per quanto possibile da fonti europee, sono necessari per una ripartenza dell'economia che punti anche a superare molte debolezze strutturali del sistema attuale. Ma d'altro lato, l'Italia non è in condizione di sprecare risorse per finalità non urgenti o con un basso moltiplicatore del reddito (ovvero il grado con cui il maggior deficit si trasforma anche in consumi e investimenti aggiuntivi), come le riduzioni generalizzate delle imposte. A tale riguardo, se nel 2020 la maggior parte delle misure adottate implica aumenti di spese, l'Ufficio Parlamentare del Bilancio segnala come dal 2021 è la riduzione di entrate a costituire la maggior parte del maggior indebitamento. L'eliminazione delle "clausole di salvaguardia", che implicavano un futuro aumento delle imposte indirette, sempre rimandato nel tempo, elimina una fonte di incertezza ed il rischio di una possibile misura regressiva nell'impatto sulla distribuzione dei redditi. Ma per favorire la ripresa sarebbe consigliabile che ogni risorsa aggiuntiva fosse prioritariamente orientata verso gli investimenti e il sostegno dell'occupazione.

Tra le misure di sostegno all'economia deliberate in sede europea, molta attenzione ha suscitato la possibilità di un ricorso italiano a un finanziamento dal MES, che va sicuramente utilizzato. Ci sembra però opportuno, soprattutto per il nostro paese, sottolineare l'importanza delle altre misure approvate o in corso di discussione: dal Recovery Fund e le proposte per il nuovo bilancio pluriennale dell'Unione, all'espansione delle attività della BEI, allo schema CRII, che permette di riprogrammare le risorse dei fondi strutturali eliminando il cofinanziamento e permettendo di allocarli per qualsiasi destinazione in cui possano servire da contrasto alla crisi in corso. Per maggiori dettagli su queste misure si rimanda al documento della Commissione Covid-19 su "La crisi Covid e la possibile svolta per l'Unione Europea" e ai relativi allegati. In questa sede occorre almeno sottolineare la valenza del CRII: la flessibilità di riprogrammare le risorse rischia di sottrarre fondi al Sud, il principale beneficiario dei fondi strutturali, finendo per danneggiare la parte già più povera del paese; tuttavia, scongiurato questo rischio, la misura rappresenta una forte opportunità per il nostro paese, che notoriamente soffre di ritardi e inefficienza nell'uso di queste risorse.⁵

3. Le ripercussioni della crisi economica sul tessuto sociale

3.1 Disuguaglianza, incertezza, polarizzazione sociale

Eredità storiche e sentieri di sviluppo percorsi hanno fatto dell'Italia una società molto disomogenea per struttura e distribuzione territoriale. È su questa società complicata che si è abbattuta la pandemia. Gli economisti documentano un lungo periodo di ristagno a partire dalla crisi d'inizio anni Novanta; a questo sfondo è utile riferirsi per considerare in un quadro orientativo di base le conseguenze sociali dell'epidemia di oggi. Da questo punto di vista, si rileva che a una lunga fase di ristagno dell'economia ha corrisposto una altrettanto lunga deriva di aumento della disuguaglianza; le conseguenze della pandemia appaiono oggi l'aggravamento, per un evento esterno, di uno stato precedente maturato nel tempo.

Disuguaglianza e incertezza sono riconosciute come i due problemi fondamentali, declinati in vario modo, per l'integrazione delle società contemporanee. L'osservazione della disuguaglianza di redditi e patrimoni può fornire una via d'ingresso fra economia e società, circoscritta ma significativa, perché tocca la stratificazione che del tessuto sociale è la trama.

Nei paesi avanzati, si è verificata dall'inizio del secolo scorso una lunga fase di tendenziale diminuzione della disuguaglianza di entrambe le grandezze. Nel secondo dopoguerra, la rapida crescita economica e lo sviluppo d'importanti sistemi di *welfare state*, sostenuti da politiche regolative di stampo keynesiano, hanno avuto effetti diffusi d'inclusione sociale. Il baricentro della stratificazione si è spostato verso il

⁵ Secondo stime preliminari, le disponibilità residue da ricollocare ammonterebbero a circa 10 miliardi di euro.

centro della scala, dove è cresciuto un composito ceto medio. L'Italia ha seguito in un suo modo la tendenza, rimanendo peraltro uno dei paesi più disuguali.

La disuguaglianza è tornata a salire negli ultimi decenni del secolo in concomitanza al cambio di regime di regolazione. Maggiore ricorso alla regolazione di mercato e ridimensionamento dei sistemi di *welfare state* sono i cambiamenti istituzionali che più direttamente hanno inciso sull'aumento, innestati su traiettorie di cambiamento tecnologico e organizzativo verso l'economia post-industriale. In questo periodo si sono presentate importanti fasi critiche per l'economia. Anche se la pandemia provoca *stress* di natura diversa e di maggiore intensità, con riferimento a quelle vicende possiamo ricavare indicazioni su come la società italiana tende a reagire a fasi critiche dell'economia.

La particolare difficoltà dei primi anni Novanta ha determinato nel nostro Paese un'impennata molto brusca della disuguaglianza di redditi e ricchezza, che non è stata sostanzialmente riassorbita negli anni successivi. Indicazioni più specifiche si possono ricavare con riferimento a un confronto di due successivi periodi di difficoltà: la grande recessione fra il 2008 e il 2009, e la crisi del debito pubblico nel periodo 2011-2013. I dati su redditi e ricchezza delle famiglie e delle persone mostrano in Italia un particolare slittamento verso il basso ai gradini inferiori della scala; nel periodo fra le due crisi, i redditi diminuiscono in modo più consistente per il 40% delle famiglie a minor reddito, con una maggiore tenuta delle fasce centrali e superiori. Il confronto fra le due crisi permette anche un'altra osservazione. Gli elevati risparmi accumulati dalle famiglie, lo scarso indebitamento e i trasferimenti delle amministrazioni pubbliche hanno consentito di resistere allo scivolamento sociale, ma la capacità di resistenza è stata maggiore nel primo periodo: il reddito medio delle famiglie si è ridotto meno del Pil; nella successiva crisi del debito pubblico, la necessità di consolidare la finanza pubblica ha ridotto il sostegno, e l'impatto per le famiglie è stato maggiore.⁶

Dai dati ricordati possiamo derivare una traccia interpretativa. Quanto è accaduto nei primi anni Novanta suggerisce che la società italiana è molto esposta a crisi economiche, può andare incontro ad aumenti di disuguaglianza *duraturi*, che generano dunque effetti strutturali; i dati ricordati sulle altre due crisi mostrano poi che tali cambiamenti si manifestano come tendenze di *polarizzazione sociale* opposte a precedenti tendenze inclusive; infine, risulta in controluce il peso dell'aiuto pubblico per la ricerca di coesione sociale. Dobbiamo dunque aspettarci che la crisi economica di eccezionale gravità generata dalla pandemia peggiori tendenze alla polarizzazione già preesistenti, con problemi nell'insieme della società, ma drammatici scendendo verso il basso della stratificazione.

L'organizzazione della nuova economia industriale e ancora più dei servizi ha generato un tessuto di *classi* occupazionali molto diversificato: è difficile individuare vasti aggregati di interessi da rappresentare, accorpati nell'arena sindacale e politica. La disuguaglianza di classe si manifesta anche come maggiore incertezza per la continuità dell'attività professionale e delle sue condizioni, come individualizzazione e discontinuità di molti percorsi personali in un ambiente disordinato, rapidamente mutevole. Serie storiche dell'occupazione mostrano andamenti discontinui, che ripropongono nel tempo dati peggiori rispetto ai partner europei: per disoccupazione, tasso di occupazione, disoccupazione giovanile e femminile, disoccupazione di lunga durata, ore lavorate per persona che si mantengono basse anche in momenti di ripresa dell'occupazione, *part-time* involontario, precariato e lavoro nero. Questi dati rivelano fonti strutturali d'incertezza diffusa, che sta già riproducendosi e accentuandosi nelle nuove condizioni generate dalla pandemia.

Nelle condizioni di maggiore individualizzazione cresce, accanto a quella delle classi, che si mantiene, l'importanza relativa di discriminazioni di vario genere, che limitano l'uguaglianza di opportunità; alcune sono già indirettamente emerse parlando prima del mercato del lavoro, ma vanno comprese nella loro autonoma dinamica. Sono disuguaglianze dette *di gruppo*, in cerca di riconoscimento.⁷

Un elenco di caratteri di gruppo di particolare importanza nell'attuale congiuntura comprende: l'*età* (bambini, ragazzi, giovani, anziani vivono diversamente l'esposizione alla pandemia e sono

⁶ Brandolini A. (2014), "Il Grande Freddo. I bilanci delle famiglie italiane dopo la grande recessione", in C. Fusaro e A. Kreppel, (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino.

⁷ Sulle disuguaglianze di gruppo e il tema delle disuguaglianze multiple è stato dedicato il convegno linceo *Classi e disuguaglianze nelle democrazie avanzate*, di cui sono in corso di pubblicazione gli Atti.

diversamente regolati nelle loro attività, con conseguenze immediate e di più lunga durata); il *genere* (con la mancata fornitura di molti servizi di cura, dalle scuole all'operatività più limitata delle strutture sanitarie, il peso dei carichi di cura sulle donne è ulteriormente aumentato; molte donne, inoltre, non rientrano al lavoro dopo un'interruzione lavorativa, per ragioni diverse, spesso perché è aumentato il tempo da dedicare a casa, figli, famiglia); l'*etnia* (con particolare riferimento alla condizione di migrante); l'*ambito territoriale*, il luogo dove si vive, si lavora, ci si sposta (la casa, la città, la regione).

Emerge così il fenomeno delle *disuguaglianze multiple*, condizioni che aggregano e combinano, in modi variegati nella definizione di sé e nelle strategie delle persone, posizione di classe professionale e di "gruppo"; è un fenomeno non del tutto nuovo, ma intensificato dopo la società industriale, dove ogni disuguaglianza finiva per essere riassunta nelle classi; oggi è portato in tutta evidenza dalla pandemia.

L'impatto di questa è dunque diverso per carattere ed entità, secondo il settore economico, come questo è organizzato, posizione e condizione di lavoro, e combinazione specifica di disuguaglianza multipla. L'impatto personale va dal rischio diretto per la salute in certi lavori, alla possibilità di scivolamento sociale per il sommarsi di un insieme di condizioni.

Il settore di attività è un dato di osservazione importante, perché evidenzia non solo ambiti dell'economia, ma anche della società più e meno colpiti, o più capaci di resistenza e reazione.⁸ L'impatto negativo delle chiusure, inizialmente soprattutto sull'industria, successivamente riguarda soprattutto il terziario, che in crisi passate aveva avuto funzione di "spugna" per l'occupazione. Stime di Intesa Sanpaolo mostrano andamenti positivi del valore aggiunto per le industrie alimentari e farmaceutiche, per le ICT; appena negative per agricoltura, banche e finanza; negative invece per il terziario in genere e per le professioni. La chiusura ha toccato estesamente industria e terziario, ma diverse attività manifatturiere e delle costruzioni hanno avuto tempi di chiusura inferiori a molte attività terziarie, che devono anche seguire complesse misure per il riavvio. Alcune attività terziarie (l'*e-commerce*, per esempio) hanno aumentato il fatturato, ma gran parte dei comparti hanno avuto invece forti difficoltà.

Gli effetti sull'occupazione sono differenti nei diversi casi. Tuttavia, anche a questo riguardo, considerando insieme i dati, emergono derive di polarizzazione sociale. Secondo l'Istituto per l'analisi delle politiche pubbliche, le sospensioni dal lavoro hanno interessato di più le qualifiche professionali più basse.⁹ Fra i 4,9 milioni di occupati dipendenti sospesi, sono stati sospesi il 47% degli operai/apprendisti delle imprese di industria e servizi (3,3 milioni), il 32% degli impiegati (1,5 milioni), il 25% dei quadri e dirigenti (135 mila). Ci sono più sospensioni fra i giovani.

La comprensione degli effetti dell'epidemia, e interventi efficaci, richiedono dunque una osservazione differenziale della complessa struttura sociale. Misure di politica economica e sociale incontrano la difficoltà ad aggregare e combinare interessi molto differenziati, e questo contribuisce a spiegare lentezza, e a volte contraddittorietà, delle decisioni politiche; la difficoltà a raggiungere con aiuti e a pesare comparativamente la varietà di condizioni di bisogno è destinata a generare malcontento sociale. Va inoltre tenuto presente che l'equilibrio d'integrazione era ottenuto anche con il concorso di economia informale di vari tipi, ampiamente praticata e tollerata sino al limite dei circuiti dell'economia criminale, che acquista con facilità spazio nelle nuove condizioni, e richiede particolare attenzione. Organizzazioni criminali possono approfittare della crisi per prendere il controllo di imprese in crisi di liquidità, ma anche per assicurarsi il controllo del territorio sfruttando il disagio sociale. I possibili effetti negativi sull'organizzazione sociale sono di tale gravità da richiedere attenzione immediata: vanno in particolare evitati provvedimenti di premio a comportamenti illegali, quali amnistie, condoni fiscali e condoni edilizi, e adottate tutte le misure possibili per assicurare una maggiore rapidità delle decisioni giudiziarie. Trovare un equilibrio di risorse integrative normalizzato e stabile richiederà un impegno d'innovazione che non è un ritorno a economia e società di prima.

⁸ Viesti G. (2020), *Che Italia sarà? I possibili impatti settoriali, occupazionali e territoriali dell'emergenza Covid e gli interventi di politica economica*, c.MET05 – Centro Universitario Nazionale di Economia Applicata, disponibile alla URL <http://www.cmet05.it/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/20200430-VIESTI-CMET05-Website.pdf>

⁹ Inapp (2020), *Covid-19: misure di contenimento dell'epidemia e impatto sull'occupazione*, Roma.

Crisi precedenti hanno generato povertà, ma cominciamo a vedere gli effetti molto gravi della pandemia; si percepiscono bene dai resoconti delle associazioni umanitarie. Un documento diffuso dalla Caritas segnala che dall'inizio dell'anno ad aprile è raddoppiato nei suoi centri l'afflusso alle mense, alla distribuzione di cibo e vestiti, per la richiesta di sostegno per spese di luce, gas, medicine, affitti, per un sostegno psicologico. Un rapporto della Coldiretti stima che nei primi due mesi di chiusure i nuovi poveri sono oltre un milione. Fra questi ci sono piccoli commercianti o artigiani che hanno dovuto chiudere, chi ha perso il lavoro e non può utilizzare lo *smart working*, le persone impiegate nel sommerso che non godono di particolari sussidi o aiuti pubblici e non hanno risparmi accantonati, come pure molti lavoratori a tempo determinato o con attività saltuarie.

I dati più recenti presentati dall'Istat sulla povertà, relativi al 2019, stimano 1,7 milioni di famiglie in povertà assoluta (incidenza del 6,4%), per un totale di 4,6 milioni di individui (7,4%); in povertà relativa poco più di 3 milioni di famiglie (11,8%) e 9 milioni di individui (15,0%). Sono segnalati molti più poveri al Sud che al centro-nord, e i minori in povertà assoluta sono nel Paese 1 milione 137 mila, vale a dire l'11,4% (14,8 % nel Mezzogiorno).

Pure a questo riguardo troviamo un aspetto del tessuto sociale già problematico in precedenza, anche se per la prima volta dopo una crescita continua da quattro anni, nel 1919 le famiglie in povertà sono diminuite. Bisognerà capire bene, ma va comunque tenuto presente che i valori attuali si mantengono molto superiori a quelli prima della crisi del 2008-2009 (1,7 milioni di poveri assoluti nel 2006 a fronte dei 4,6 milioni del 2019).

Con ogni probabilità i dati sono destinati a peggiorare nei prossimi mesi. Chi azzarda previsioni parla di aumenti dell'ordine del 25% circa. Un documento dell'Unione generale del lavoro stima che 9,8 milioni d'italiani saranno poveri assoluti (persone e famiglie che non riescono a raggiungere un livello di spesa per un minimo di vita decente). Il rapporto Istat 2020 sugli obiettivi di sviluppo sostenibile stima al 27% le persone a rischio povertà o esclusione sociale.¹⁰

Un riferimento ancora può confermare le tendenze della povertà e serve a completare quanto detto prima sui limiti del risparmio come risorsa integrativa. A causa del lungo ristagno dell'economia e delle successive crisi del passato, il tasso di risparmio degli italiani è notevolmente sceso: nel 1995, il 16% del reddito era risparmiato; nel 2008, l'8%; nel 2018, il 2,5%. Il risparmio liquido mediano degli italiani è 3.000 euro; ma 20 milioni di Italiani hanno risparmi liquidi intorno a 1.000 euro; i 10 milioni più poveri, intorno ai 300 euro.¹¹ L'interruzione dei flussi di reddito (per la chiusura, per la perdita del lavoro) può quindi provocare subito forti difficoltà per fasce sociali molto ampie. Esiste in Italia un ingente risparmio liquido delle famiglie, aumentato nel periodo di chiusura per l'epidemia, e questa è un'importante risorsa da sollecitare per investimenti produttivi e consumi. Non vanno dimenticate tuttavia al presente implicazioni di conferma o generazione di disuguaglianza legate alla disponibilità di risparmio: il Censis stima 13,7 milioni di percettori di reddito con entrate ridimensionate: cassaintegrati, titolari di attività *retail*, partite Iva e lavoratori in nero.

A un lungo ristagno dell'economia si è accompagnata una deriva di disuguaglianza sociale. Questo è lo sfondo proposto all'inizio per considerare in un quadro orientativo di base, le attuali conseguenze della crisi economica sul tessuto sociale, viste in sequenza con effetti di crisi economiche precedenti. Quanto si è detto sviluppando l'osservazione da tale punto di vista, permette di sostenere che la pandemia giochi a espandere disuguaglianze sociali preesistenti, non a ridurle. Ne potrebbe derivare una società più polarizzata, e si può precisare, considerando i mutamenti di struttura ricordati, che questa sarebbe costituita da insiemi sociali eterogenei, potenziali attivatori di conflitti confusi, di ostacolo piuttosto che favorevoli a un progetto di regolazione del cambiamento quanto possibile condiviso e razionale.

3.2 Effetti territoriali

La distribuzione della società nello spazio può essere vista a diverse scale, da quella micro degli ambienti concreti di vita e lavoro, a quella macro delle società locali di diversa dimensione: piccoli centri, città,

¹⁰ Istat (2020), *Sustainable Development Goals, Rapporto 2020*, Roma.

¹¹ Morelli S. (2020), "Se crolla il mito del risparmio degli italiani", *lavoce.info*, 26 maggio.

ambiti regionali. Alla scala macro, e a sue specificazioni, faremo riferimento per un inquadramento dei problemi di disuguaglianza territoriale generati dalla crisi economica.

Il rapporto congiunto pubblicato nel maggio scorso da Istat e Istituto superiore di sanità ha documentato l'eterogenea diffusione geografica dell'epidemia, mettendo in luce tre Italie: l'epidemia è stata molto contenuta nel Sud e nelle isole, mediamente più elevata nelle Regioni del centro rispetto a quelle meridionali, e molto elevata nelle Regioni del nord.¹² L'eccesso di mortalità intervenuto nel marzo 2020, rispetto alla media dei decessi complessivi fra il 2015 e il 2019, permette di stimare i morti per Coronavirus. L'eccesso si riscontra a livello nazionale, ma è concentrato, per il 91%, nelle aree ad alta diffusione dell'epidemia. Le province più colpite sono sette in Lombardia (Bergamo, con valore dell'incremento 568%, Cremona, Lodi, Brescia, Lecco, Pavia, Mantova), due in Emilia (Piacenza e Parma), una nelle Marche (Pesaro-Urbino). Tutti gli scostamenti di queste province sono a tre cifre, ma subito sotto, con scostamenti a due cifre, troviamo altre trentotto province, quasi tutte al nord e nessuna al sud.

Il virus ha dunque colpito soprattutto un'area regionale dove è localizzato il motore economico del Paese, e questo ha conseguenze per il suo insieme. La chiusura e il distanziamento sociale hanno comunque interessato tutta l'Italia, con effetti diretti ovunque.

Nella prospettiva che stiamo seguendo, che riguarda le conseguenze dell'epidemia sul tessuto sociale, con attenzione ora a disuguaglianze che si generano nel territorio, è particolarmente utile mantenere la scala che riporta a una caratteristica italiana, che è peraltro anche (in modo più accentuato) una caratteristica europea: il tessuto fitto di città, con alcune grandi aree metropolitane e molte medie città, oltre a numerosi centri minori. Non è realistico descrivere la società italiana senza questo riferimento essenziale, che rivela molto dei suoi modi di crescita e integrazione, di equilibrio fra sviluppo economico e coesione sociale, più e meno riusciti.

Si può considerare a questa scala la capacità di fronteggiare l'epidemia, ma anche di riavviare la crescita, che comincia a essere il punto importante. La capacità di fronteggiare l'epidemia e le sue conseguenze è un segnale del successo o del ritardo delle misure generali messe in atto, diversamente metabolizzate ma anche qualcosa di più, perché le città vanno considerate autonomi attori di sviluppo economico e integrazione sociale, capaci anche di coinvolgere analoghe capacità di centri minori.

L'idea delle città come attori di sviluppo economico e integrazione sociale ha assunto un significato particolare in Europa dove, come si è appena ricordato, il sistema urbano continentale è caratterizzato non solo da alcuni grandi centri metropolitani, ma da una forte presenza attiva di piccole e medie città. In tale prospettiva, le città sono considerate motori dell'economia che stimolano la crescita di un Paese, generano posti di lavoro, migliorano la competitività dell'Europa in una economia globalizzata; al tempo stesso, tuttavia, si riconosce che nelle aree urbane si concentrano povertà, segregazione, disoccupazione. Per questo sono necessarie politiche integrate per le città, che ne riconoscano le diverse caratteristiche, potenzialità e necessità. Il punto importante però è che le città stesse, di qualsiasi dimensione, sono decisivi e insostituibili costruttori e attori di quelle politiche multilivello. Se il riferimento alle unità amministrative è ovvio, va rilevato che, nella prospettiva indicata, il riferimento è più in generale alle *società* locali, insieme più e meno grandi di persone che su uno spazio insistono e su questo interagiscono, e sistemi più o meno strutturati di economie, culture, organismi politici relativamente congruenti.

In sostanza, la crescita di attenzione alle città è anche un riconoscimento del ruolo fondamentale, non ancora ben compreso nell'analisi storica, che queste hanno avuto nella costruzione del modello europeo di sviluppo economico e coesione sociale.

L'insieme delle città italiane che si presentano all'appuntamento con il Coronavirus non è in buona salute. Molti studi comparati con altre città europee lo dimostrano, e avvertono che la crisi delle città deve essere considerata una delle principali ragioni del declino economico del nostro Paese. Nei confronti europei emerge un preciso punto di differenza: proprio per il mancato pieno riconoscimento del ruolo economico e sociale delle città, è mancata una politica urbana a livello nazionale, presente

¹² Istat-Iss (2020), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Primo trimestre 2020*, Roma.

altrove in Europa.

La mancanza di un quadro normativo adeguato e di una regia complessiva non ha favorito il coordinamento necessario multilivello e un'azione locale integrata per progetti di sviluppo e coesione locale robusti, con obiettivi di lunga durata. Per questo, anche importanti iniziative innovative, che non sono mancate, hanno assunto spesso un carattere volontaristico, parziale, occasionale, legate magari a eventi transitori. In sostanza, è mancata una vera politica per le città che, riconoscendo la loro natura di attori per lo sviluppo e la coesione sociale, le dotasse di risorse materiali e istituzionali per farlo, in via ordinaria e sistematica. Una politica non solo per sostenere la crescita delle città più dotate, ma per sostenere quelle meno favorite e in ritardo.

La capacità di reazione alla crisi, in condizioni di esposizione diverse, è anche, in certa misura, l'occasione per indicazioni sullo stato di salute delle città precedente all'epidemia, lo stato delle disuguaglianze delle città italiane viste sotto stress. Un riferimento importante al riguardo è la ricerca Cerved-Arci sullo stato di salute delle città metropolitane (aggiornato a giugno 2020).¹³ Riferita ad alcune ipotesi di scenario, riassunte in una versione "soft" e una "hard", le previsioni settoriali elaborate sono state proiettate sui dati di bilancio di 800 mila società di capitale, arrivando poi a previsioni che riflettono le specializzazioni produttive delle città e il diverso grado di esposizione delle economie locali all'epidemia.

Torino e Venezia sono le città destinate in ipotesi a perdere una percentuale maggiore dei ricavi del 2020 rispetto a quelli dell'anno precedente, e anche nell'intervallo più ampio 2019-2021, che vedrà per tutte le città una certa risalita. Nello scenario più favorevole, la perdita di Torino è rispettivamente -14,4% e -4,1%; quella di Venezia, -13,8% e -3,8%. Genova è la terza città metropolitana più colpita. Al lato opposto troviamo due città meridionali, Bari (-10,6%; -2,3%) e Catania (-9,4%; -2,4%). Le città meridionali sembrano dunque resistere meglio, anche se le perdite sono elevate, ma è un giudizio da pesare: Cagliari, Messina, Napoli, Palermo, per esempio, registrano previsioni appena meno pesanti delle città del Nord di cui si è detto. È però importante rilevare che Torino e Venezia erano già città metropolitane del Nord in evidente difficoltà: fra il 2001 e il 2016 Torino era scivolata dal quinto al settimo posto per valore aggiunto prodotto, e fra le città del centro-nord precedeva solo Venezia.

La situazione complessiva è comunque variegata e il dopo Coronavirus, se rischia di accentuare disuguaglianza, crea anche opportunità di reazione. Per pesare le condizioni e le energie necessarie secondo i casi, è utile riferirsi a uno sfondo di previsione complessiva, che confronta l'evoluzione dell'economia meridionale rispetto a quella del Centro-Nord.¹⁴ Con riferimento a un insieme d'indicatori, lo studio fa riferimento alla diversa situazione di partenza, per calcolare in ipotesi perdite, possibilità di reazione dopo la chiusura, incisività delle misure di sostegno. Per quanto riguarda il Pil, la previsione è che una risalita nella seconda parte dell'anno comporterebbe per il 2020 una perdita al Centro-Nord (-8,5) superiore a quella del Mezzogiorno (-7,9). Nell'immediato, gli effetti diretti dell'epidemia e la chiusura sono più costosi per il Nord, e questo conferma quanto detto prima per le città metropolitane, ma vale più in generale, in ipotesi, anche per città medie e centri minori. Tuttavia, nelle previsioni Svimez, più lenta sarà la ripresa al Sud, perché il sistema produttivo non si è mai completamente ripreso dalla precedente grande crisi del 2008.

Le conseguenze sociali, prosegue la ricerca, saranno comunque pesanti in Mezzogiorno negli anni del riavvio. Sono molti i soggetti a rischio, autonomi e dipendenti di un sistema d'impresie nell'insieme fragile e parcellizzato, ma anche dipendenti di medie e grandi imprese che non avevano ancora riassorbito gli effetti della crisi precedente. In generale, è più difficile assicurare nel Mezzogiorno una tutela a tutti i lavoratori, per la grande presenza di precari, occupati temporanei, intermittenti, o in nero. Il rischio di strappi del tessuto sociale è dunque elevato.

In questi frangenti di opportunità e problemi difficili, è evidente che il Coronavirus sta ripresentando, anche in termini relativamente nuovi, la questione della vecchia dicotomia nord-sud. La ripartenza può essere occasione per mettere in conto che il Mezzogiorno ha punti di forza e eccellenza nell'economia

¹³ Cerved (2020), *L'impatto del COVID-19 sullo stato di salute delle città metropolitane*, San Donato Milanese (MI).

¹⁴ Svimez (2020), *L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord*, 9 aprile.

reale”, con possibili complementarità settoriali non sfruttate, e da combinare con l’integrazione fra agricoltura, industria, turismo, logistica, infrastrutture. È il momento opportuno per riconoscerlo e agire valorizzando le opportunità.

In questa prospettiva, le città vanno riconosciute come attori decisivi. Proprio osservando le città, una ricerca ha confermato che la dotazione di risorse per lo sviluppo è notevole, spesso non inferiore comparativamente a quelle di molte zone del centro-nord, ma è carente la loro attivazione, per la quale sono decisive appunto città che funzionino.¹⁵ Entra in gioco al riguardo la capacità di azioni coordinate fra attori pubblici e privati, con progetti orientati alla produzione di beni e servizi collettivi, che creino ambienti favorevoli a investimenti concordati, anziché un consueto, semplice sostegno diffuso a imprese, che spesso ha riprodotto reti clientelari. Le dotazioni di partenza sono diverse secondo i casi, a volte carenti, il punto di avvio è difficile, per lo stato dell’economia, della politica e dell’efficienza amministrativa, ma non mancano nel recente passato segnali positivi.

La difficoltà di costruire una *governance* appropriata non è comunque un problema solo delle città meridionali, è invece il punto decisivo in generale. In molte città europee è stato affrontato con procedure di *pianificazione strategica*, in diverse varianti; si tratta di pratiche istituzionalizzate, attivate su base volontaria e su iniziativa dell’autorità politica di governo, senza che siano creati poteri delegati, per l’elaborazione di programmi con la partecipazione dall’inizio di attori pubblici e privati implicati in un ambito specifico, che s’impegnano per la loro attuazione con azioni congruenti. Anche in Italia si sono avviati nei decenni scorsi diversi esperimenti del genere, ma la mancanza di un quadro generale di politiche per la città ha tuttavia scontato la fragilità del loro carattere volontaristico. È intervenuta di recente la nuova normativa (legge 56/2014) sui piani strategici per le città metropolitane, obbligatori con l’orizzonte di tre anni. Per com’è congegnato il nuovo dispositivo, sono state avanzate critiche circa le sue reali capacità come strumento di *governance*, nel senso detto prima, ma sono anche state notate le opportunità che apre a processi di convergenza di interessi diversi; se ne potranno verificare le capacità nei prossimi anni.¹⁶

Se è possibile riconoscerne l’importanza, tuttavia si deve dire che le città di ogni dimensione, in conseguenza della disattenzione politica, si sono indebolite nel tempo. Sempre più le città sono diventate mediatori, da una posizione di debolezza, tra interessi locali e interessi di forti attori esterni (grande capitale immobiliare, gestori delle reti infrastrutturali, *utilities*), a cui di fatto hanno ceduto funzioni e competenze. Questo crea problemi nel perseguire obiettivi d’interesse generale.¹⁷ È un ulteriore elemento di difficoltà per una *governance* appropriata del sistema locale.

La popolazione si concentra sempre più in città, ma di queste cambia continuamente la conformazione, cambiano le funzioni, c’è una recessione dei loro confini. L’organizzazione amministrativa deve adattarsi per far coincidere, per quanto possibile, confini amministrativi e società locali, e per attrezzare l’integrazione multilivello. Lo stress della pandemia ha mostrato debolezze e inadeguatezze degli assetti precedenti. Le carenze per azioni rapide, coordinate e efficaci di contrasto alla diffusione dell’epidemia, e ora di sostegno per la ripresa, sono un evidente problema sulla divisione di competenze e funzioni fra Stato e Regioni, del quale già si discute molto. Meno si è parlato dello stato e del ruolo delle città in questo gioco. Si tratta di un problema di ingegneria istituzionale che dovrà essere affrontato appena possibile, ma intanto possiamo già individuare linee interpretative e raccomandazioni per l’agire politico immediato.

Un’indicazione fondamentale al riguardo è la necessità di promuovere, e poi valutare e controllare nella realizzazione, misure di sostegno per città che presentino progetti integrati di attori coordinati e impegnati al programma complessivo, non occasionalmente riuniti in una richiesta che altro non è che una sommatoria di interessi slegati. Esperienze passate dicono che questo può accadere con successo, come ha mostrato, per esempio, la vicenda di diversi “patti territoriali”; in molti casi questa è stata però

¹⁵ Casavola P. e Trigilia C. (a cura di) (2012), *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*, Roma, Donzelli.

¹⁶ Urban@it – Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, Il Mulino.

¹⁷ Cammelli M. (2011), “Governo delle città: Profili istituzionali”, in Dematteis, G. (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio.

la via per la riproduzione di rapporti clientelari e per accordi collusivi. Costruire un piano coordinato e condiviso per la città, pubblicamente discusso, con la partecipazione di attori pubblici e privati che si impegnano ognuno per la propria parte, è però anche l'occasione perché una società civile possa riconoscersi e riformarsi, con l'impulso di una società politica locale all'altezza delle necessità d'innovazione. Approfittando dell'emergenza è possibile varare in una politica nazionale per le città, anche la promozione di iniziative locali di qualità, nel senso detto. Questo potrebbe realizzarsi, per esempio, attraverso una messa in competizione di città e territori basata su progetti 'banditi' a livello centrale, con la fissazione di obiettivi generali, poi seriamente valutati comparativamente, con criteri attenti anche alla convergenza delle città meno favorite e in ritardo.

4. Il finanziamento della spesa pubblica e i rischi di crisi finanziaria

La sospensione del Patto di stabilità da parte dell'Unione europea permette il finanziamento in disavanzo di spesa pubblica aggiuntiva. Tutti i paesi dell'area colpiti dalla crisi hanno fatto ricorso a questa possibilità, con provvedimenti di revisione dei limiti di indebitamento. Le misure adottate dalla BCE in questa fase favoriscono il finanziamento di tali disavanzi in assenza di tensioni sui mercati del debito pubblico. Alcune fonti di finanziamento europee sono già state approvate, altre sono in discussione, come illustrato sopra. Di conseguenza, un'espansione del debito pubblico anche fino al 150-160% del Pil nel periodo di prevedibile durata della crisi sanitaria non dovrebbe incontrare ostacoli significativi, almeno in assenza di eventi che possano determinare reazioni devastanti sui mercati finanziari. Le operazioni di mercato aperto della BCE, condotte direttamente dalla Banca d'Italia per quanto riguarda il mercato del debito pubblico italiano, sono state finora sufficienti a contenere (con la necessaria flessibilità, per contrastare la redditività delle operazioni speculative) le tensioni sugli spread, quindi sul costo di rifinanziamento del debito. È appena il caso di ricordare che è il costo del debito in relazione alla crescita del PIL, e non il livello del debito, a determinarne la sostenibilità.¹⁸

I nodi potrebbero però venire al pettine con la fine della crisi sanitaria e quindi con la fine della sospensione del Patto di stabilità: prevedibilmente, con la legge di stabilità per il 2022, da approvare entro il dicembre 2021. Inoltre, prima o poi la BCE potrebbe porre il problema di ridurre le dimensioni del suo bilancio, anche a causa delle divergenze di vedute in seno al suo consiglio direttivo. È importante sottolineare che la conclusione del periodo di emergenza connesso alla crisi sanitaria non porterà al superamento della crisi economica: quanto meno, la fine del sostegno pubblico ai redditi e alle imprese, e dei programmi straordinari di spesa, porterà a una nuova fase di ristagno prolungato della produzione, dell'occupazione e della produttività. Per non aggravare ulteriormente la depressione strisciante, il disavanzo pubblico non potrà essere trasformato in un avanzo primario di dimensioni sufficienti a garantire un riassorbimento del debito pubblico che possa essere considerato sufficientemente rapido dai 'rigoristi'. I contrasti sulle scelte di politica economica e l'opposizione alle misure di austerità richieste per il rispetto del Patto di stabilità possono essere l'occasione per speculazioni sullo spread, con il rischio che si metta in moto un meccanismo di aspettative autorealizzantesi (come illustrato nell'Allegato 2 al documento su "La crisi Covid e la possibile svolta per l'Unione Europea").

A fronte di un debito pubblico elevato l'Italia ha un debito privato relativamente modesto, una ricchezza privata elevata, e un conto patrimoniale con l'estero sostanzialmente in pareggio. Questi elementi dovrebbero costituire una garanzia di solidità complessiva dell'economia italiana. Tuttavia, non si può trascurare il fatto che il modus operandi dei mercati finanziari internazionali è caratterizzato da episodi di instabilità accentuata innescati da *news*, spesso non di particolare rilevanza in assoluto, ma sulle quali gli operatori finanziari concentrano l'attenzione. Per questo occorre tenere conto del fatto che i fattori che influiscono sullo spread sono le aspettative sui movimenti dello spread stesso nell'immediato futuro, che sono legate in misura notevole al dibattito politico sul debito pubblico, ancor più che alla sua

¹⁸ Si rimanda, per il caso del debito pubblico dei paesi europei, a Pasinetti L.L. (1998), "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter'", *Cambridge Journal of Economics*, 22 (1), pp. 103-116; Pasinetti L.L. (1998), "European Union at the end of 1997: who is within the public finance 'sustainability' zone?", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 51 (204), pp. 17-36. Sul legame tra sostenibilità del debito pubblico e andamenti dei mercati finanziari, si veda l'Appendice 2 al documento della Commissione Covid-19 su "La crisi Covid e la possibile svolta per l'Unione Europea".

dimensione e alla sua evoluzione.

Gli elementi di solidità dell'economia italiana sono già stati invocati durante la crisi dei debiti pubblici, con la creazione nel 2011 della Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) nell'ambito del "Semestre europeo". Considerando un ampio ventaglio di variabili macroeconomiche, la MIP intendeva fornire un quadro più completo e bilanciato della situazione macroeconomica degli Stati membri. Oggi la crisi dovrebbe auspicabilmente servire per una riconsiderazione del Patto di Stabilità e Crescita, che abbandoni alcune regole parziali e inadeguate, e consideri regole più razionali (come ad es. la *golden rule* che esclude le spese in conto capitale dal computo del deficit, proposta da più parti) e un quadro più ampio ai fini della valutazione sulla sostenibilità della politica fiscale. Questo però non significa che, anche in caso di riforma delle norme europee, non vi siano vincoli di alcun tipo per la politica fiscale a livello nazionale.

Vi è il rischio che le dimensioni del debito pubblico, in presenza di una spesa pubblica corrente fuori controllo, vengano prese a pretesto per imporre tagli alla spesa pubblica corrente che per le loro dimensioni implicherebbero un drastico ridimensionamento del *welfare state*. Scelte di tal genere sono da evitare in assoluto, ma tanto più in una situazione di crisi sociale che prevedibilmente persisterà ben più a lungo della crisi sanitaria. Anche per questo, le misure di sostegno alla domanda dovranno essere adottate con strumenti comunitari, anche di tipo nuovo. I successi della politica monetaria europea nel tenere sotto controllo le tensioni sui mercati finanziari rischiano di essere vanificati, o di tradursi in fragilità finanziaria, se ad essa non si accompagna una adeguata politica fiscale comunitaria.

A livello nazionale, il prevedibile persistere della necessità di sostegno della domanda nel medio periodo, quando la crisi sanitaria sarà – sperabilmente – alle nostre spalle, dovrà essere affrontato passando da un sostegno alla domanda basato prevalentemente su spese correnti, a un sostegno basato su spese in conto capitale, possibilmente affidato in misura sostanziale al bilancio comunitario, in settori come la difesa dell'ambiente, assieme al potenziamento dei sistemi sanitari e allo sviluppo della ricerca, la cui importanza risulta sottolineata dalla crisi che stiamo affrontando.

La riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil può essere ottenuta tramite una crescita del numeratore meno rapida di quella del denominatore. La risposta dell'economia greca alla politica di austerità ha mostrato ancora una volta che una riduzione violenta del numeratore, tramite una politica fiscale severamente restrittiva, rischia di portare a una riduzione altrettanto brusca del denominatore, con contraccolpi sociali non indifferenti. Occorre quindi prestare molta attenzione alla composizione della spesa pubblica e delle imposte, per massimizzare gli effetti della spesa sul reddito e minimizzare gli effetti dell'imposizione. Ad esempio, un programma di investimenti pubblici sull'edilizia scolastica (la messa a norma antisismica delle scuole, ancora ben lungi dall'essere completa) o sull'edilizia pubblica in generale, avrebbe un minore contenuto di importazioni e quindi un moltiplicatore maggiore; una tassazione delle eredità avrebbe effetti sulla competitività delle imprese italiane ben minore di una tassazione sui redditi da lavoro dipendente; e così via. Occorre prestare attenzione a questi aspetti fin da ora, per minimizzare i problemi che si presenteranno con la conclusione della crisi sanitaria.

Anche senza demonizzare il debito pubblico, e considerando che non esistono soglie prestabilite oltre le quali vi sia da temere per la sua sostenibilità, un livello troppo elevato di debito produce vari problemi, tra cui la necessità di destinare una parte cospicua del bilancio pubblico al pagamento degli interessi (alimentando dunque le rendite finanziarie) anziché per la fornitura di beni e servizi ai cittadini. Quando si tratterà di "pagare il conto" della crisi, sarà cruciale che gran parte della riduzione del rapporto tra debito e PIL venga dalla crescita del reddito, e in qualche misura da una moderata inflazione; ma difficilmente si potrà evitare completamente il ricorso ad aumenti dell'imposizione.

In tal senso, ragioni di equità ma anche di efficienza impongono di puntare anzitutto sul recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, problema strutturale della nostra economia, e sul mantenimento e rafforzamento della progressività nel sistema fiscale nel suo complesso, ad es. con l'introduzione o l'incremento di forme di imposizione sulle attività in Italia delle imprese multinazionali, sulle rendite finanziarie e gli altri redditi da capitale, e su alcune forme di imposizione patrimoniale e sulle eredità (si veda anche l'Allegato al presente documento).

5. *Suggerimenti per una strategia di ripresa*

Tutte le previsioni concordano nel ritenere che il forte calo del reddito nel periodo della crisi sanitaria verrà seguito da un ‘rimbalzo’, che tuttavia non sarà tale da riportarci nel 2021 ai livelli precedenti la crisi. Le politiche fiscali e monetarie dovranno quindi continuare a rimanere espansive per un periodo di tempo piuttosto lungo, di durata oggi non prevedibile.

Nel determinare tempi e misura della ripresa sarà importante il dettaglio della politica fiscale e di spesa. Alcuni elementi possono essere indicati fin da ora.

i) i diversi interventi, eccezionali e straordinari, di sospensione dei termini e dei pagamenti dei tributi dovrebbero essere seguiti da un sapiente uso dello strumento fiscale, che abbia fini sia allocativi che redistributivi. Da una logica emergenziale, con interventi a pioggia, occorre passare a una logica strutturale e interventi mirati. In primo luogo, dovrebbe realizzarsi una riforma organica che attribuisca alla tassazione e al sistema degli incentivi il fine di ottenere un bilanciamento fra produzione e consumo, di redistribuire in modo più appropriato redditi e ricchezza, e di incentivare un lavoro qualificato che non può essere svolto dall’intelligenza artificiale e dovrebbe essere assistito da garanzie comuni (sia esso lavoro subordinato, autonomo, o precario) ed impiegato anche nel settore del *no profit*, dell’economia sociale e della condivisione. In secondo luogo, progetti riformatori di questo tipo dovrebbero essere integrati da una forte azione antievasione e antielusione. Si è notato che negli ultimi 30 anni le disuguaglianze dei redditi e dei patrimoni sono aumentate, nel nostro paese come in altri, sia per ragioni economiche, sia per deliberate politiche di riduzione della progressività dell’imposizione, a volte di tolleranza o perfino incoraggiamento di evasione ed elusione. Sia per ragioni strutturali, sia per l’accelerazione nelle disuguaglianze che l’attuale crisi rischia di produrre, è cruciale invertire queste tendenze. Infine, le riforme nazionali dovranno essere accompagnate da una loro integrazione con le politiche fiscali dell’Unione Europea, in una distribuzione di funzioni tra i due livelli di regolazione, che si fondi sull’individuazione di entrate proprie dell’Unione, e che in prospettiva veda l’UE assumere responsabilità di Stato sociale come coproduttore di sicurezza per i suoi cittadini, creando l’embrione di un vero e proprio bilancio federale.¹⁹

ii) gli investimenti pubblici europei previsti tramite l’allargamento del bilancio dell’Unione e l’emissione di titoli europei dovranno essere indirizzati prioritariamente al settore della ricerca e a quello delle infrastrutture, in particolare per la costruzione di una rete comunitaria di infrastrutture di trasporto, diretta anche a favorire progressi nella difesa dell’ambiente (ad esempio assegnando la priorità alle reti di trasporto per ferro e per acqua rispetto a quelle su strada). Gli stanziamenti europei alla ricostruzione dei sistemi sanitari nazionali dovranno essere condizionati all’ammissione universale alle prestazioni, come già avviene in Italia. Nel nostro paese, le risorse rese disponibili dalla nuova linea di credito del Meccanismo Europeo di Stabilità saranno utili per potenziare il servizio sanitario e la capacità di prevenzione e tutela della salute di imprese e amministrazioni. Allo stesso modo, un’ampia politica di investimenti deve invertire quel che finora è sempre stato un andamento fortemente ciclico degli investimenti (pubblici e privati), particolarmente dannoso nel caso dell’istruzione e della ricerca, e la loro progressiva riduzione in percentuale del PIL.

iii) le politiche industriali dovranno evitare aiuti di stato distorsivi della concorrenza in ambito comunitario. La sospensione della normativa sugli aiuti di stato nella fase peggiore della crisi, quando si è resa necessaria per evitare il fallimento di tante imprese, sta dando luogo a discriminazioni a favore dei paesi che avendo maggiori margini di bilancio possono stanziare cifre maggiori (come la Germania); saranno quindi necessarie misure riequilibratrici *ex post*. Allo stesso tempo, è opportuno un ripensamento complessivo delle politiche europee antitrust, che sono state finora concentrate sull’ottica nazionale o comunitaria, mentre è mancata una visione globale dei mercati e della concorrenza tra grandi imprese multinazionali (anche su questo, si rimanda al documento “La crisi Covid e la possibile svolta per l’Unione Europea”). Le difficoltà di funzionamento delle reti internazionali del valore dovranno essere affrontate, per merci e servizi di importanza strategica, assicurandone la disponibilità su scala europea e non su scala nazionale.

¹⁹ Per una articolazione di questi temi, si veda l’Allegato 1. Cfr. inoltre il documento della Commissione Covid-19, “La crisi Covid e la possibile svolta per l’Unione Europea”, in particolare l’Allegato 1, del 9 maggio 2020.

iv) L'Italia è una repubblica fondata sul lavoro: le misure di contrasto alla crisi e quelle per la ripresa dovranno avere a obiettivo la creazione di posti di lavoro e non semplicemente il sostegno dei redditi. A questo scopo occorre coordinare le politiche nazionali ed europee: sia in ambito fiscale, con il peso maggiore da attribuire agli investimenti, sia quelle industriali, con l'attenzione da dedicare a settori specifici e alle città, come indicato sopra, sia le riforme di struttura, evitando di rincorrere l'illusione che ulteriori liberalizzazioni delle forme contrattuali sul mercato del lavoro producano automaticamente maggiore occupazione. Infine, come si è accennato all'inizio, sarà importante procedere gradualmente e con una costante verifica dei risultati di ogni misura, enfatizzando la buona gestione e amministrazione anziché la sola produzione normativa.