

***CURARE L'ITALIA DI OGGI, GUARDARE ALL'ITALIA DI DOMANI***  
***Proposta per rendere universale la protezione sociale contro la crisi<sup>1</sup>***

*30 Marzo 2020*

---

<sup>1</sup> La proposta è frutto della collaborazione tra il Forum Disuguaglianze e Diversità (ForumDD) e l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), assieme a Cristiano Gori, docente di politica sociale all'Università di Trento. Il testo è stato elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dallo stesso Gori e l'allegato da un gruppo coordinato da Patrizia Luongo. All'elaborazione della proposta hanno contribuito anche numerose persone appartenenti al ForumDD e all'ASviS, nonché esperti esterni alle due organizzazioni.

## SINTESI

Questa nota avanza una *proposta operativa* per fronteggiare immediatamente la caduta di reddito delle famiglie dovuta alla crisi innescata dalla diffusione della pandemia Covid-19. È una proposta che *si rivolge all'intera società italiana, sostenendo ognuno in base alle sue differenti esigenze* (“tutti sono colpiti, tutti sono tutelati, ciascuno in base alle sue necessità”). *L'obiettivo primario consiste nell'evitare da subito il diffondersi dell'impoverimento e l'acuirsi delle disuguaglianze*, così da mantenere anche la tenuta sociale e democratica del paese. È il contributo che due alleanze di organizzazioni della società, impiegando le conoscenze e il sentire dei propri associati, danno alle Autorità in un momento gravissimo del Paese al fine di completare il lavoro avviato con il Decreto “Cura Italia”. Nella convinzione che se le Autorità raccogliessero tale contributo, potrebbero dare corpo, con le competenze e i dati di cui dispongono, alle soluzioni che abbiamo prospettato.

La proposta si basa su un'analisi del Decreto “Cura Italia” (cfr. Allegato) e dello stato della società e del lavoro in questo grave momento. È volto ad offrire un *sostegno immediato al reddito delle famiglie* ed è *realisticamente introducibile nei tempi stretti imposti dalla situazione*. Propone, infatti, *un numero limitato di cambiamenti al Decreto, che possano integrarlo senza stravolgerlo*. Le due principali novità sono costituite dall'introduzione del SEA e del REM.

*Il Sostegno di Emergenza per il Lavoro Autonomo (SEA)* sostituisce il bonus di 600 euro una tantum per gli autonomi, cogliendone e sviluppandone la novità: tutelare il lavoro autonomo. L'importo del SEA non è in somma fissa indistinta, come nella suddetta misura, bensì cambia in base alle diverse situazioni. Il suo obiettivo principale consiste nel sostenere chi è in più grave difficoltà: pertanto l'ammontare del contributo è determinato in modo progressivo secondo le condizioni economiche del nucleo del lavoratore autonomo. Il SEA punta, inoltre, a mantenere la capacità produttiva del lavoro autonomo. Dunque, il suo valore è parametrato anche alla perdita di guadagno (in proporzione al proprio volume abituale di attività), così da supportare in modo più intenso chi ne è stato maggiormente colpito.

*Il Reddito di Cittadinanza per l'Emergenza (REM)* utilizza i dispositivi del Reddito di Cittadinanza e lo sostituisce per i nuovi richiedenti per il periodo di vigenza. Il suo obiettivo consiste nel costruire subito una diga contro l'impoverimento, raggiungendo rapidamente tutta la popolazione in condizione di necessità non toccata da altre prestazioni di welfare. In questa prospettiva diventa cruciale facilitarne l'utilizzo da parte di tutti coloro che, pur possedendone i requisiti, non ne hanno sinora considerato l'impiego e adattarne temporaneamente i requisiti alla situazione di emergenza. Di conseguenza, rispetto al Reddito di Cittadinanza sono previsti: informazione automatica agli aventi diritto; drastica semplificazione della documentazione necessaria per beneficiare della misura; velocizzazione delle procedure per l'erogazione del trasferimento; modifica dei vincoli di accesso legati al patrimonio mobiliare e immobiliare; allentamento temporaneo delle sanzioni legate alla condizione di lavoro irregolare e altro. Quasi tutti i paesi del mondo si stanno muovendo o si sono già mossi in questa direzione: l'Italia ha l'opportunità di poter operare a partire da uno strumento che già esiste. È irragionevole non farlo.

*Il SEA e il REM sono misure temporanee ed eccezionali, presentate chiaramente all'opinione pubblica come tali*. La loro durata è uniformata a quella delle prestazioni straordinarie per il lavoro dipendente introdotte al seguito del diffondersi della pandemia.

## **Premessa. Come affrontare la crisi**

Nell'azione pubblica economica e sociale necessaria per contrastare la crisi indotta dal virus, possiamo identificare *tre distinti obiettivi, di pari rilievo*:

- a) *evitare l'impovertimento delle persone e l'acuirsi delle disuguaglianze* conseguenti alla caduta dei redditi da lavoro e agli ostacoli derivanti dal distanziamento sociale;
- b) *evitare il collasso del sistema produttivo*, specie di quella parte che costituisce la capacità competitiva potenziale del paese e la sua infrastruttura sociale;
- c) *promuovere attività private, pubbliche e sociali prioritarie*, necessarie nel breve termine per contrastare (in condizioni di sicurezza sanitaria) gli effetti del virus e nel medio-lungo termine per imprimere, con la partecipazione dei cittadini e del lavoro, un cambio di rotta allo sviluppo su basi di giustizia ambientale (transizione ecologica e agro-alimentare) e sociale.

Gli obiettivi sono fra loro legati. Un processo d'impovertimento diffuso, di per sé ingiusto, acuirebbe le già gravi disuguaglianze esistenti, aggraverebbe le conseguenze psicologiche dell'isolamento ed eroderebbe la fiducia nelle istituzioni, minando anche gli altri obiettivi. Un collasso del sistema produttivo causerebbe una perdita non recuperabile per tutta la popolazione, fonte di nuove disuguaglianze. Promuovere attivamente e in modo partecipato servizi fondamentali (prodotti in modo pubblico, privato e sociale) – fine comunque essenziale nel breve periodo - e attività connaturate a uno “sviluppo giusto e sostenibile” rappresenterebbe una certezza, un punto di riferimento, per un sistema economico allo sbando e incerto, e ridurrebbe le disuguaglianze.

La comunicazione immediata della volontà di utilizzare un metodo inclusivo come scelta inequivoca del Governo e dello Stato, per addivenire a soluzioni nell'interesse di tutti, contribuirebbe alla tenuta di medio periodo di una coesione sociale che appare gravemente a rischio e che potenzialmente costituisce un pericolo per la qualità e la tenuta della democrazia.

Per conseguire i tre obiettivi sono a disposizione tre tipologie di strumenti, che - non a caso - ritroviamo, in misure diverse, in tutte le “manovre emergenziali” del mondo:

- 1) sostegno immediato del reddito delle persone e delle famiglie,
- 2) sostegno della liquidità delle imprese, di ogni dimensione, private e sociali,
- 3) missioni strategiche pubbliche, dal lato della domanda e dell'offerta.

La loro qualità ed efficacia saranno tanto più grandi quanto più il loro disegno e attuazione saranno comprensibili e condivisi con i cittadini, promuovendo la manifestazione della loro voce. Il *sostegno della liquidità delle imprese*, necessario per evitarne il collasso, dovrà al più presto assumere la forma di una garanzia statale, a costo zero, a scoperti o prestiti effettuati dalle banche alle imprese, indipendentemente dal rischio di mercato<sup>2</sup>, e, in alcuni casi, a trasferimenti in conto capitale e di supporto a spese (ad esempio per imprese sociali fondamentali per l'obiettivo c<sup>3</sup>). Le *missioni strategiche pubbliche* sono realizzabili attraverso il sistema di istruzione e formazione, salute e ricerca, attraverso appalti pubblici innovativi e investimenti, e dando indirizzi al sistema delle imprese pubbliche. Esse potranno riguardare finalità quali: il rafforzamento del sistema sanitario e di produzione pubblica di farmaci; il rafforzamento del sistema formativo nel suo complesso e, di conseguenza, del capitale umano; una copertura digitale adeguata dell'intero territorio, la costruzione e l'utilizzo di piattaforme digitali collettive per i servizi fondamentali; la transizione energetica; il potenziamento di filiere agro-alimentari corte e sostenibili, etc.

---

<sup>2</sup> Si veda M. Draghi, *We face a war against coronavirus and must mobilize accordingly*, Financial Times, 25 marzo.

<sup>3</sup> Si veda la proposta avanzata dal Presidente della Fondazione con il Sud, Carlo Borgomeo.

Nel contesto che abbiamo ora descritto, questo specifico contributo è dedicato alla prima delle tre voci, *sostenere il reddito delle persone e delle famiglie*, che può concorrere ad ognuno degli obiettivi che abbiamo suggerito. Si tratta, per prima cosa, di uno strumento essenziale, che va costruito immediatamente per evitare l’impoverimento delle persone e mantenere la coesione sociale e democratica del paese. Inoltre, esso può e deve anche aiutare a evitare il collasso di molte imprese.

## **1. Un progetto di immediato uso da discutere**

*La recente emanazione del Decreto “Cura Italia” ha rappresentato una prima, e importante, risposta agli effetti economici e sociali della diffusione del Covid-19 nel nostro Paese. Si è trattato di un intervento tempestivo, guidato dal fondamentale obiettivo di impedire che la crisi accresca il disagio sociale e la diseguaglianza nel nostro Paese. Le misure previste devono essere urgentemente migliorate e completate affinché davvero nessuno resti escluso. E devono trovare attuazione, ora. Questo documento avanza alcune proposte di immediata attuazione che riguardano, come anticipato, una parte importante della tutela: la tutela dalla diminuzione del reddito derivante dalla crisi.*

Le proposte che avanziamo applicano l’impianto metodologico presentato dal Forum Disuguaglianze Diversità in un precedente documento<sup>4</sup> e derivano dall’analisi del Decreto contenuta in Allegato. *Sono compatibili con il testo del Decreto e, senza stravolgerlo, lo considerano la base per compiere immediatamente i passi necessari ad assicurare al Paese una protezione universale davanti alla crisi.*

La necessità di contribuire al dibattito pubblico in tempi rapidi ha impedito di approfondire tutti i dettagli tecnici legati alla proposta così come di elaborare una stima dei suoi costi. Il nostro è, dunque, un documento di lavoro aperto a un confronto costruttivo, che potrebbe certamente migliorarlo. *Ma al tempo stesso i suoi suggerimenti si prestano ad un immediato uso. La proposta offre un possibile progetto complessivo su come fronteggiare la caduta di reddito causata dalla crisi, un progetto equo, concreto e utilizzabile dai decisori pubblici. Ed è di un progetto complessivo ed applicabile che il nostro Paese ha bisogno. Ora.*

## **2. Quattro principi a tutela di tutti i lavoratori colpiti dalla crisi**

Quattro sono i principi che guidano le nostre proposte:

- *“Nessuno resti indietro”*: il pacchetto complessivo di azioni deve raggiungere chiunque venga colpito dalla crisi (*Principio dell’universalità della protezione sociale*).
- *“Risposte a misura delle persone”*: bisogna diversificare gli interventi in base alle differenti, e specifiche, esigenze di ognuno. Il riconoscimento delle specifiche condizioni e necessità di ciascuno deve costituire l’unico criterio che motiva le differenze nelle risposte pubbliche; in altre parole lo Stato non deve prevedere trattamenti preferenziali per alcuni rispetto ad altri (*Principio dell’equità delle risposte*).
- *“La semplicità è la prima strada per sostenere subito chi è in difficoltà”*: si devono mettere in campo prestazioni che siano il più possibile agevoli da attuare, comunicare e ricevere, come insegna l’esperienza internazionale (*Principio della sostenibilità attuativa*).

---

<sup>4</sup> *Una protezione sociale per affrontare subito l’emergenza. Proposte costruttive per il confronto in Parlamento e nel Paese*, Roma, 16 marzo 2020.

- “*Cominciare oggi a costruire il welfare di domani*”: le azioni realizzate nell’immediato devono rappresentare il miglior punto di partenza per quelle che sarà necessario predisporre in seguito (*Principio dell’orientamento al futuro*).

Per dare concretezza a questi principi, è necessario una mappa, ancorché approssimativa dei 21 milioni di lavoratrici e lavoratori privati – escludendo i pubblici dipendenti, garantiti nel loro flusso di reddito – che erano al lavoro all’esplosione della crisi. Li possiamo ripartire in relazione alla *natura del rapporto di lavoro* e al *grado di resilienza delle imprese*, ottenendo la seguente ripartizione, con relative approssimative valutazioni della dimensione:

- *lavoro dipendente o autonomo di imprese resilienti*, ovvero con un’elevata possibilità di sopravvivere alla crisi (stimabili fra 11 e 12 milioni);
- *lavoro dipendente o autonomo di imprese (specie PMI e micro-imprese) non resilienti* (circa 3 milioni);
- *lavoro dipendente precario (diretto e indiretto) di imprese resilienti* (fra 2 e 3 milioni);
- *lavoro saltuario e irregolare* (oltre 4 milioni)<sup>5</sup>. Diversi sono gli strumenti di protezione sociale rivolte a queste diverse figure, esposte in modo assai differenziato alla crisi.

### 3. Il disegno d’insieme

Per far fronte alle diverse condizioni ed esigenze di chi è colpito dalla crisi, si suggerisce una strategia articolata in quattro misure. Due sono già esistenti: le *Indennità di Disoccupazione (Naspl, Dis-Coll)* che continueranno a operare per i lavoratori dipendenti stabili e parasubordinati di imprese che la crisi sta facendo saltare; *la Cassa Integrazione (CI) Covid-19*, cioè le varie forme di cassa integrazione e misure assimilabili previste a seguito del diffondersi della pandemia, rivolte ai dipendenti delle imprese che rimangono operative e che sono colpite vuoi dal caduta della domanda, vuoi dal divieto di operare. Per queste prestazioni non si suggeriscono cambiamenti.

Accanto a queste misure, viene in primo luogo introdotto il *Sostegno di Emergenza per il Lavoro Autonomo (SEA)* indirizzato a ogni forma di lavoro autonomo, ossia le tipologie di occupazione che non possono avvalersi di Indennità di Disoccupazione e CI. Il SEA costituisce uno sviluppo del bonus un tantum di 600 euro rivolto agli autonomi, ma, a differenza del primo, lega l’importo alle condizioni economiche e alla perdita di guadagno dei lavoratori. Inoltre, ne estende la copertura agli autonomi attualmente non raggiunti.

Parallelamente, viene introdotto il *Reddito di Cittadinanza per l’Emergenza (REM)* destinato a chi, durante la crisi, si trova o si viene a trovare in condizione di povertà. Questa misura temporanea utilizza i dispositivi del Reddito di Cittadinanza (RdC), modificandone criteri di accesso e funzionamento: in questo periodo le nuove domande di RdC vengono “congelate” e d’ufficio trasformate in domande per il REM. Il REM raggiunge la popolazione interessata con modalità semplificate e celeri, eliminando disincentivi e restrizioni patrimoniali. Questa misura è particolarmente adatta alle categorie più vulnerabili di lavoratori, che sono i primi colpiti dalla crisi: i dipendenti precari che non hanno visto rinnovato il contratto; i saltuari; le lavoratrici e i lavoratori irregolari; tutela, infine, tutte le situazioni di lavoro e non-lavoro non coperte dagli altri strumenti.

Tanto il SEA quanto il REM sono misure *temporanee ed eccezionali, presentate chiaramente all’opinione pubblica come tali. La loro durata è uniformata a quella delle prestazioni straordinarie per il lavoro dipendente introdotte al seguito del diffondersi della pandemia*, cioè la Cassa Integrazione Covid-19 (come noto, le Indennità di Disoccupazione seguono regole proprie e

<sup>5</sup> La mappa è illustrata in maggiore dettaglio nel precedente documento del Forum Disuguaglianze Diversità: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/nessuno-resti-indietro-per-colpa-del-coronavirus/>.

preesistenti). La CI Covid-19 è in vigore sino al termine di agosto e può essere richiesta per un massimo di 9 settimane. Di conseguenza, in prima approssimazione e per uniformità, anche per il SEA e il REM il periodo di vigenza è definito fino al 31 agosto 2020. *Per ambedue gli interventi, è previsto un meccanismo di monitoraggio in tempo reale, che possa consentire un tempestivo adeguamento delle scadenze e degli importi finanziari in relazione al tiraggio e alle decisioni sulle restrizioni al movimento delle persone legate all’evolversi della situazione sanitaria.*

Così facendo si dota il Paese di un *pacchetto complessivo di misure capace di tutelare il reddito nel breve periodo*, sufficientemente solido da reggere in questa prima fase della crisi e in vigore per tutto il periodo necessario. Il messaggio che davvero tutte le persone sono raggiunte e che ciò viene fatto in modo strutturato e utilizzando meccanismi di immediata efficacia potrà essere diffuso da un’efficace campagna di comunicazione, capace di *rassicurare la popolazione* (si veda più avanti). *Una volta messo in sicurezza il Paese nel breve periodo, i decisori e il dibattito potranno così prestare la dovuta attenzione, sin da ora, alla definizione delle politiche necessarie per il medio-lungo periodo.*

Tavola 1 - Le risposte immediate alla crisi

<b>Misura</b>	<b>Obiettivi</b>	<b>Target</b>
<i>Indennità di disoccupazione (Naspi, Dis-Coll)</i>	Tutela del reddito dei lavoratori	Lavoratori dipendenti e parasubordinati senza occupazione
<i>Cassa Integrazione Covid 19</i>	Tutela del reddito dei lavoratori Mantenimento della capacità produttiva delle imprese	Lavoratori dipendenti di imprese che hanno sospeso/ridotto l’attività
<i>Sostegno di Emergenza per i lavoratori Autonomi (SEA)</i>	Tutela del reddito dei lavoratori Mantenimento della capacità produttiva del lavoro autonomo	Lavoratori autonomi che hanno ridotto/interrotto l’attività
<i>Reddito di Cittadinanza per l’Emergenza (REM)</i>	Tutela del reddito delle famiglie povere e impoverite	Famiglie cadute in povertà

### **3.1 Un numero contenuto di cambiamenti mirati**

Le novità da noi ipotizzate rispetto al Decreto “Cura Italia” consistono, dunque, nell’introduzione del SEA e del REM, come parte di un progetto complessivo per tutelare l’intera popolazione nella prima fase successiva al diffondersi del Covid-19. Si tratta di un numero limitato di cambiamenti mirati. La motivazione dell’approccio da noi utilizzato è duplice. Primo, il Decreto ha messo in campo uno sforzo significativo a tutela del lavoro. Secondo, è opportuno *valorizzare quanto è stato realizzato sinora e suggerire modifiche che possano integrarlo senza stravolgerlo*. Si tratta, in altri termini, di cambiamenti che - proprio per questa loro natura - sono *realisticamente introducibili nei tempi stretti imposti dalla situazione*.

## 4. Misure che non richiedono modifiche nel breve periodo

### 4.1. Naspi e Dis-Coll

Si tratta degli ammortizzatori sociali per i lavoratori dipendenti (Naspi) o parasubordinati (Discoll) che hanno perso involontariamente il lavoro ed hanno versato un certo ammontare di contributi. Il Decreto “Cura-Italia” se ne occupa per facilitarne la domanda e la fruizione<sup>6</sup>.

### 4.2. Cassa Integrazione

Si tratta degli ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro, rivolti ai lavoratori di imprese che hanno sospeso o interrotto l’attività (Cassa Integrazione Ordinaria, Straordinaria, in Deroga, Fondi di Solidarietà e Fondi di Integrazione Salariale, Contratti di Solidarietà). Il loro obiettivo consiste nel tutelare il reddito dei lavoratori e nel mantenere la capacità produttiva delle imprese. Il Decreto “Cura-Italia”<sup>7</sup> ne prevede un potenziamento sino al 31 agosto, per un massimo di nove settimane.

## 5. Nuovi interventi necessari nel breve periodo

### 5.1 Il Sostegno di Emergenza per il Lavoro autonomo (SEA)

Il SEA è destinato ad ogni forma di lavoro autonomo (partite iva, co.co.co, autonomi iscritti a gestione separata) al fine di tutelarne il reddito e di mantenerne la capacità produttiva. Assorbe l’attuale misura di 600 euro una tantum rivolta a questo target del Decreto “Cura Italia”<sup>8</sup>. Tre sono le novità introdotte:

- *Estensione della copertura temporale all’intero periodo del piano proposto*, ossia fino al 31 agosto, così da uniformarla alle altre misure, mentre al momento il bonus si riferisce al solo mese di marzo. Lo stesso Governo, peraltro, ha prospettato l’ipotesi di un’estensione dell’attuale una tantum.
- *Legame dell’importo a condizioni economiche e perdita di guadagno*. Il Decreto prevede l’attribuzione di 600 euro a tutti coloro i quali rientrano nelle categorie individuate indistintamente. Invece, l’importo del SEA andrebbe determinato considerando:
  - le condizioni economiche del nucleo familiare del lavoratore interessato, in modo progressivo così da sostenere maggiormente chi è più gravemente in difficoltà;
  - la perdita di guadagno successiva all’inizio della crisi, supportando in modo più intenso chi ha perso di più proporzionalmente al proprio volume abituale di attività.

L’importo del SEA non può comunque superare un determinato massimale. Poiché la misura è finanziata interamente dalla fiscalità generale - a differenza della cassa integrazione (alimentata in parte dai contributi) e dai sussidi di disoccupazione (sostenuta interamente dai contributi) - il suo obiettivo principale è quello di tutelare il reddito dei lavoratori, dunque incrementando l’importo all’abbassarsi del primo. D’altra parte, nelle attuali condizioni straordinarie è anche fondamentale mantenere la capacità produttiva del lavoro autonomo e aiutarlo a non chiudere l’attività. Questo spiega la scelta di parametrare il contributo anche alla perdita di guadagno. Infine, il finanziamento attraverso la fiscalità generale suggerisce d’introdurre un massimale nell’importo.

---

<sup>6</sup> Decreto 18/2020 del 17 Marzo, articoli 33 e 40.

<sup>7</sup> Decreto 18/2020 del 17 Marzo, articoli 19,20,21,22.

<sup>8</sup> Decreto 18/2020 del 17 Marzo, articoli 28,29.

- *Estensione dei beneficiari alle forme di lavoro autonomo sinora non raggiunte.* L'intenzione di coprire le forme di lavoro autonomo non considerate inizialmente per il bonus 600 euro, in particolare i professionisti iscritti alle casse professionali, è stata dichiarata dallo stesso Governo.

Il SEA identifica un blocco sociale che, pur notevolmente eterogeneo al suo interno, nel nostro Paese condivide un tratto di fondo: non avere mai goduto di tutele contro la disoccupazione. La necessità di prevederle anche per questa parte della società italiana è nota da tempo, ma l'attuale crisi la mette in evidenza con particolare forza. Si tratta, dunque, di una categoria per la quale, a partire dalle risposte messe in campo per la crisi, si dovrà pensare in seguito a una politica strutturale di protezione contro il rischio di disoccupazione.

## 5.2 Reddito di Cittadinanza per l'Emergenza (REM)

Il REM si rivolge a chi, a causa della crisi, è caduto in povertà al fine di salvaguardarne il reddito. Si tratta di una versione temporanea del Reddito di Cittadinanza (RdC), opportunamente modificato per agevolarne e promuoverne l'utilizzo. Data la natura provvisoria della misura e le difficoltà attualmente incontrate dai servizi del welfare locale a causa delle norme di distanziamento sociale in essere, il REM consiste esclusivamente in un contributo economico. Il REM sostituisce il RdC per i nuovi richiedenti per il suo periodo di vigenza, in prima approssimazione sino al 31 agosto.

Il REM ha due obiettivi: erigere per tutti una diga contro l'impoverimento; facilitarne e sollecitarne l'utilizzo da parte di chi non conosce il RdC o di chi non ha mai preso in considerazione la possibilità di ricorrere ad esso, perché l'ha sinora percepito come lesivo della sua dignità o a causa della propria condizione di lavoratore sommerso. Inoltre, il ricorso al REM, consentendo di stabilire un rapporto con sezioni del mondo del lavoro ordinariamente non visibili al sistema di welfare e della formazione, può produrre un effetto positivo di natura permanente, se, anche sulla base delle esperienze molteplici di queste settimane, venissero costruite modalità innovative di formazione a distanza da offrire ai beneficiari per ridurre la probabilità di tornare, terminata la crisi, nella posizione di lavoratore irregolare/marginale.

Quello proposto è un insieme di dispositivi aggiuntivi alle indicazioni del Decreto "Cura Italia", che si occupa del RdC esclusivamente per sospendere temporaneamente la condizionalità<sup>9</sup>. Il Decreto, inoltre, prevede un "reddito di ultima istanza" per lavoratori dipendenti o autonomi che hanno cessato o ridotto le loro attività e non sono coperti dalle altre prestazioni previste<sup>10</sup>. Nella nostra proposta, l'estensione delle misure prima esaminate e la presenza del REM fanno superare l'esigenza di tale strumento.

Vediamo i cambiamenti temporanei che proponiamo di introdurre nel RdC per tramutarlo nel REM.

- *Informazione automatica degli aventi diritto, riduzione della documentazione necessaria, semplificazione delle procedure.* Abitualmente, le richieste per il RdC si basano sulla compilazione del modulo ISEE, svolta perlopiù da patronati e da Caaf che, al momento, non sono funzionanti. Inoltre, anche quando lo saranno: a) molte persone, già prima in possesso dei requisiti per il RdC, erano scoraggiate dal richiederlo a causa delle procedure, dell'imbarazzo o dal non sapere di poterlo fare, b) il rischio del mancato utilizzo aumenta per le figure che solo ora, a seguito della crisi, cadono in una condizione di povertà, c) lavoratrici e lavoratori irregolari – una parte significativa dell'occupazione italiana - presentano e presenteranno resistenze a compilare la dettagliata modulistica, che implica di

<sup>9</sup> Decreto 18/2020 del 17 Marzo, articolo 40.

<sup>10</sup> Decreto 18/2020 del 17 Marzo, articolo 44.

far conoscere allo Stato un insieme di informazioni sulle proprie condizioni. È possibile introdurre modalità di certificazione delle condizioni economiche ad hoc per questa fase emergenziale. La strada maestra appare quella di rendere operativa per tale periodo la possibilità prevista dal DL 201 del dicembre 2012 (art. 11, commi 2, 3 e 4) in vigore dal dicembre 2018, secondo cui *l’Agenzia delle Entrate acquisisce e può utilizzare informazioni “ai fini della semplificazione degli adempimenti dei cittadini in merito alla compilazione della dichiarazione sostitutiva unica” necessaria per la misurazione dell’ISEE* (Indicatore della situazione economica equivalente) e mirata a verificare il diritto al RdC (cfr. regolamento di cui al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159). Questa opportunità è stata inibita da considerazioni attinenti alla tutela della privacy, ma *l’inibizione potrebbe venir meno per il periodo emergenziale*. Ciò consentirebbe all’amministrazione pubblica nazionale prescelta di calcolare l’ISEE per tutti i cittadini e anche di informarli sul loro diritto al REM. Uno Stato che “va a cercare chi ha diritto al sostegno contro la povertà” in questo momento di crisi costituirebbe un passo molto forte, sia sul piano pratico che su quello comunicativo, in direzione di una tutela universale e ugualitaria.

- *Certificazione della recente riduzione di guadagno e di reddito*. Al momento della sua compilazione, l’ISEE certifica le condizioni economiche delle famiglie riferite mediamente a 18 mesi precedenti e, pertanto, non rappresenta uno strumento in grado di cogliere gli eventuali peggioramenti più vicini nel tempo. Riuscire a farlo, però, è evidentemente cruciale in questa fase storica, per i tanti che hanno visto recentemente peggiorare la loro condizione. È dunque necessario prevedere la possibilità di ricorrere a modalità semplificate di certificazione che fotografino le disponibilità economiche delle persone interessate negli ultimi due mesi (analogamente al cosiddetto ISEE corrente).
- *Modifiche dei criteri di accesso legati al patrimonio mobiliare e immobiliare*. Il patrimonio immobiliare è difficilmente smobilizzabile nel breve periodo e, comunque, il RdC non considera l’abitazione di proprietà. Diverso è il caso del patrimonio mobiliare, cioè i 6000 euro di risparmi euro per una persona, più 2000 per ogni componente successivo (sino a 10.000), il cui possesso impedisce oggi di ricevere la misura. Evidentemente, chi ha visto improvvisamente ridurre il proprio reddito ed è in difficoltà, andrebbe ad attingere a tali risparmi. Ma davanti ad una fase storica che si annuncia dura per lungo tempo, chiedere ad una famiglia vulnerabile di esaurire i propri (pochi) risparmi oggi significherebbe costringerla in molti casi a deviare in modo permanente dal proprio progetto di vita. Si tratta dunque di elevare le soglie di patrimonio mobiliare che permettono l’accesso al REM e di sospendere quelle relative al patrimonio immobiliare.
- *Sospensione dei meccanismi di condizionalità e allentamento sanzioni legate agli stati di irregolarità*. Si tratta delle due previsioni normative del RdC che, se mantenute, disincentiverebbero chi opera nel sommerso a fare domanda per il REM, nel primo caso perché – inevitabilmente – sia determinerebbe una maggiore conoscenza dell’effettiva situazione lavorativa del richiedente, nel secondo perché espongono alle sanzioni. Nelle attuali eccezionali condizioni, l’allentamento delle sanzioni appare motivata, sia dagli impedimenti a svolgere gran parte delle attività irregolari a seguito dei divieti in vigore, sia dall’accresciuta accettabilità degli “errori di inclusione” in condizioni di emergenza.
- *Garantire la possibilità di fare domanda anche alle persone di cittadinanza non italiana nel nostro Paese da un numero di anni inferiori a quelli attualmente necessari per accedere al RdC*. La fase di crisi rende insostenibile il mantenimento dei 10 anni previsti dal RdC, considerando che molti stranieri sono coinvolti nei lavori precari toccati particolarmente dal nuovo quadro economico. In caso contrario, le conseguenze sulla vita di queste persone e sulla stessa coesione sociale del Paese sarebbero significative.

## 6. Informazione e accessibilità

Va prevista *una campagna straordinaria d'informazione sul pacchetto anticrisi, che lo faccia conoscere all'intera popolazione, con particolare attenzione a coloro i quali hanno minore istruzione e cultura*. Il segnale di universalità sarà il punto di forza della campagna: “tutti sono colpiti, tutti sono tutelati”. In questa campagna verrà messo in campo ogni possibile strumento informativo e tecnologico utile a raggiungere la popolazione. Evidentemente, individuare un ventaglio di misure numericamente circoscritte e chiare nei rispettivi target rappresenta una precondizione imprescindibile per una campagna comunicativa efficace.

*L'accessibilità è anche favorita dalle modalità di presentazione della domanda, che risulterà notevolmente semplificata. Inoltre, gli aventi diritto al REM potrebbero essere informati direttamente dall'amministrazione pubblica sull'esistenza di questa prestazione rivolta loro. È questa una modalità che potrebbe essere adottata anche per il SEA.*

## 7. Le alternative appaiono peggiori

In termini d'impostazione generale, *le alternative alla nostra proposta sono: una misura unica – ad esempio un Reddito di Cittadinanza rivolto a tutti i lavoratori colpiti dalla crisi - o uno “spezzatino” di micro-misure*. L'unicità dell'intervento farebbe mancare la commisurazione delle risposte alla specificità dei bisogni e dei profili dei beneficiari: per quanto si possa cercare di adattarla, *una misura unica risulterà sempre incongruente rispetto alle esigenze di molti*. Inoltre, una siffatta prestazione - andando a sovrapporsi a una varietà di interventi già esistenti – affronterebbe l'urgenza del presente *senza prendere in considerazione il problema del “dopo”, ossia del post-crisi*.

Lo “spezzatino”, invece, vedrebbe una varietà di differenti misure destinate a segmentare la popolazione in tanti gruppi e inevitabilmente *avvantaggerebbe quelle categorie con maggior “voce” e capacità di pressione*. Inoltre, tale opzione seguirebbe una strada spesso praticata nel nostro Paese, la cui esperienza insegna che vi è un elevato rischio di creare disuguaglianze non comprensibili e, spesso, posizioni di rendita non rimuovibili. Mettere in campo una confusa frammentazione oggi rappresenterebbe quindi *un'ipoteca sull'elaborazione di risposte unitarie superato il momento iniziale*. La nostra proposta si fa, dunque, preferire perché, da una parte, differenzia l'utenza esclusivamente in base alle condizioni socio-economiche effettivamente presenti nella società italiana, dall'altra pone le basi per affrontare nel modo migliore il periodo successivo alla sua attuazione.

## 8. Conclusioni. Evitare il rischio di un infinito breve periodo

Le azioni realizzate nell'immediato – si è scritto sopra – devono prima di tutto *evitare da subito il diffondersi dell'impoverimento e l'acuirsi delle disuguaglianze* con interventi organici, semplici, che arrivino a tutti. Ma devono allo stesso tempo *rappresentare il miglior punto di partenza per le azioni da compiere in seguito*. Il pericolo, invece, è che in circostanze così complesse come le attuali il decisore sia schiacciato sugli interventi da fare oggi senza alzare lo sguardo verso il domani. Il timore, dunque, è che i prossimi mesi si tramutino in un infinito “breve periodo”, nel quale il passare del tempo è segnato esclusivamente dall'inseguimento dell'urgenza, senza mai affrontare le questioni di fondo che il nuovo scenario pone alla società italiana.

In questa proposta abbiamo suggerito un impianto che completi il Decreto del Governo combinando una risposta immediata e tempestiva alle situazioni di massimo disagio con la costruzione del “dopo”. Innanzitutto, la proposta garantisce protezione sociale a tutti i cittadini colpiti da una riduzione di reddito, consentendo loro di guardare avanti con maggiore fiducia. Inoltre, assicura al

sistema del welfare misure certe in questi mesi successivi all'insorgere del Covid-19 e permette ai decisori e al dibattito di porre attenzione anche sugli interventi necessari nelle fasi successive. Nondimeno, coniuga l'obiettivo della tutela del reddito delle famiglie con quello di preservare la capacità produttiva di ogni forma di lavoro, dipendente e autonomo. Infine, unisce la semplicità delle risposte con la capacità di rispondere alle diverse condizioni socio-economiche esistenti nella società italiana e ai macro-settori del welfare sui quali bisognerà agire in seguito. Siamo convinti che se le Autorità raccogliessero tale contributo, potrebbero dare corpo, con le competenze e i dati di cui dispongono, alle soluzioni che abbiamo prospettato.

Peraltro, già si vedono all'orizzonte i temi sui quali nei prossimi mesi bisognerà confrontarsi, tra i quali: il sostegno ai percettori di indennità di disoccupazione quando la possibilità di riceverla si esaurisce; gli interventi strutturali a favore dei lavoratori autonomi che hanno perso il lavoro; la funzione del Reddito di Cittadinanza in un contesto nel quale la domanda di lavoro sarà bassa e la richiesta di interventi sociali alta, e altri ancora. Proprio perché il medio e il lungo periodo richiederanno di affrontare sfide notevoli, è necessario adottare una strategia di breve termine orientata al futuro.

## **ALLEGATO: UNA LETTURA DEL “DECRETO CURA ITALIA”**

*Le valutazioni che seguono integrano quelle elaborate dall’ASviS sul Decreto ([www.asvis.it](http://www.asvis.it)) sono propedeutiche alle proposte modificative e aggiuntive qui presentate.*

### **1. Introduzione. Con quali “lenti” analizzare il Decreto “Cura Italia”?**

Negli scorsi giorni il ForumDD è intervenuto con una nota<sup>11</sup> nella quale si chiedeva una protezione sociale universale per evitare che la crisi creasse nuove disuguaglianze o acuisse ulteriormente quelle esistenti. Fra le altre cose avevamo sottolineato la necessità di adottare misure in grado di tutelare tutte le persone a rischio, a cui le proposte avanzate in questa nota cercano di dare risposta. I principi che le guidano (cfr. paragrafo 2) sono le stesse alla luce dei quali abbiamo letto e analizzato le misure emanate dal Governo nel Decreto “Cura Italia”. Ci siamo concentrati solo su alcune di esse, vale a dire quelle relative al lavoro e al sostegno alle famiglie, sia in termini di liquidità che di compiti di cura, tralasciando completamente tutte quelle volte al potenziamento del servizio sanitario nazionale, dei servizi assistenziali e quelli miranti al sostegno alle imprese.

In particolare, ci siamo chiesti chi è coperto e chi invece resta escluso dalle misure previste dal Decreto; ci siamo interrogati sulla loro tempestività e operatività, sull’adeguatezza delle risposte e sugli impatti distributivi all’interno delle singole categorie e fra le varie categorie. Questa analisi non può che essere parziale: per alcune misure mancano ancora i decreti attuativi, in alcuni casi non è ben chiara la platea di riferimento, in altri i numeri sono difficili da definire. Pur con tutte queste limitazioni riteniamo che un’analisi delle misure adottate sia necessaria, non solo per mantenere vivo e acceso il dibattito pubblico e politico sulle misure adottate, ma anche perché solo analizzando cosa già esiste è possibile avanzare, come abbiamo fatto, suggerimenti per “correggere il tiro”. Questo con la consapevolezza che, qualunque siano le misure adottate, bisogna tener conto anche dell’impatto su quelle già esistenti e delle rigidità della PA, nazionale e locale. Sarà quindi necessario, in un momento successivo, individuare e analizzare gli snodi critici, fornire possibili soluzioni ai problemi che potrebbero generarsi e garantirne una osservazione costante.

Sono molteplici le analisi che si sono succedute in questi giorni<sup>12</sup>, alimentate anche dalla difficoltà di individuare con precisioni quali sono le categorie – diverse dai lavoratori dipendenti – che potranno beneficiare delle varie forme di ammortizzatori sociali previste dal Decreto e quali saranno le modalità di accesso ad alcune misure. Forse a causa della necessità di dare un segnale immediato al paese ci si è affrettati ad emanare un Decreto che solleva numerosi interrogativi. La valutazione è aiutata da un breve quadro degli interventi di protezione sociale adottati da alcuni paesi nel mondo per rispondere alla crisi.

### **2. Le misure adottate fino ad ora a livello internazionale**

Nel mondo sono 45 i paesi che hanno sinora introdotto, esteso o adattato programmi di protezione sociale per rispondere alla crisi creata dal diffondersi del COVID-19<sup>13</sup>. Le misure maggiormente

---

<sup>11</sup> Nessuno resti indietro per colpa del coronavirus, Forum Disuguaglianze Diversità, 28 marzo 2020 ([link](#))

<sup>12</sup> Per citarne alcuni: <https://jacobinitalia.it/il-business-della-pandemia-per-amazon-e-deliveroo/> <https://www.lavoce.info/archives/64368/cura-italia-bene-ma-fino-a-un-certo-punto/> e <https://www.internazionale.it/opinione/roberta-carlini/2020/03/19/decreto-cura-italia-coronavirus>.

<sup>13</sup> Per una descrizione e comparazione delle misure adottate dai vari paesi cfr. World Bank (2020), *Social Protection and jobs responses to COVID-19: a real time review of country measures*.

adottate assumono la forma di trasferimenti di reddito, integrazioni salariali, sussidi per malattia e altre forme di assicurazione sociale (sussidi di disoccupazione o altre forme di sussidi).

La maggior parte dei paesi sta procedendo adattando le misure di protezione sociale già esistenti alle nuove esigenze, anticipando i pagamenti (Colombia e Indonesia), ampliandone l'importo (Cina) o la copertura (Brasile). In molti paesi sono state introdotte anche forme di sostegno al reddito per i lavoratori autonomi (Irlanda, Portogallo e Nuova Zelanda) o per quelli impiegati nel settore informale (India) o per le famiglie con figli (Polonia e Sud Corea).

In 13 paesi sono state introdotte nuove forme di sostegno al reddito, mentre la Svezia e la Svizzera stanno riducendo i tempi amministrativi necessari per chiedere, rispettivamente, i congedi per malattia e i sussidi di disoccupazione.

La caratteristica comune a tutte queste diverse forme di intervento è la rapidità e semplicità della loro attuazione, che in moltissimi casi sta già dando luogo a erogazioni.

### **3. E in Italia?**

#### **3.1 Chi è escluso?**

Alle misure previste attualmente dal Decreto va certamente riconosciuto il merito di provare a superare la classica divisione fra garantiti e non, vale a dire fra lavoro autonomo e lavoro dipendente, ma non tengono conto del fatto che le forme di lavoro oggi esistenti sono molteplici.

Dalla mappatura precedentemente condotta<sup>14</sup> e ripresa nel par. 2 di questa nota appare chiara la situazione per il lavoro dipendente, coperto da una serie di misure, e per i lavoratori saltuari o irregolari, dai riders alle guide turistiche solo per citare due esempi, per i quali non sono previsti, al momento, interventi.

È più complicato capire cosa accade all'interno delle altre due categorie<sup>15</sup>. Sono previste misure di sostegno al reddito (attraverso un trasferimento pari a 600 euro per il mese di marzo) per le partite IVA, i lavoratori autonomi iscritti all'INPS e i titolari di contratti di collaborazione<sup>16</sup>, per i collaboratori sportivi di società e associazioni sportive dilettantistiche iscritte al CONI, per i lavoratori stagionali del turismo e per quelli dell'agricoltura e dello spettacolo. Per gli appartenenti agli ordini professionali iscritti alle Casse di previdenza, invece, è previsto un Fondo per il reddito di ultima istanza, mentre restano sicuramente scoperti i collaboratori e le collaboratrici domestiche che non potranno neanche accedere alle misure<sup>17</sup> di sostegno previste per i genitori che hanno dovuto fronteggiare l'emergenza anche a causa della chiusura delle scuole.

Inoltre, sebbene il Decreto sancisca il divieto di licenziamenti (che, ancora una volta, non vale per i collaboratori e le collaboratrici domestiche), rimane il problema di tutti coloro che hanno visto scaduto e non rinnovato o perfezionato il proprio contratto.

#### **3.2 Alcune considerazioni di carattere distributivo**

Le misure di sostegno al reddito hanno sollevato non pochi interrogativi. Per i 600 euro previsti per le categorie elencate sopra, molti hanno parlato di una sorta di "lotteria", visto che le risorse sono limitate e quindi non tutti riusciranno necessariamente ad avervi accesso. Questa prima

---

<sup>14</sup> Cfr. "Una protezione sociale universale per affrontare subito l'emergenza", [sito ForumDD](#).

<sup>15</sup> Lavoro autonomo di imprese (specie PMI e micro-imprese) non resilienti (circa 3 milioni); lavoro dipendente precario (diretto e indiretto) di imprese resilienti (fra 2 e 3 milioni).

<sup>16</sup> Per loro e per i titolari di partita IVA l'indennità sarà garantita solo in caso di contratti attivi al 23 febbraio 2020.

<sup>17</sup> Bonus babysitter o congedo parentale di 15 giorni pagato al 50%.

preoccupazione ha indotto il governo a dare garanzie circa un rifinanziamento delle misure, e circa l'inclusione dei collaboratori domestici. Oltre alla chiara iniquità tra chi è coperto e chi no, le misure adottate sollevano dubbi di tipo distributivo, sotto tre profili. Dal punto di vista delle disuguaglianze all'interno dello stesso gruppo di lavoratori, stanziare una somma uguale per tutti (600 euro) rischia di dare troppo ad alcuni e troppo poco ad altri. L'obiezione secondo cui in questo modo si genera un livellamento, seppure al ribasso, dei redditi appare debole rispetto all'obiettivo di salvaguardare l'avviamento delle attività produttive in questione. Ci sono poi almeno due possibili fonti di iniquità tra lavoratori dipendenti e autonomi: una riguarda il profilo temporale e l'altra invece quello quantitativo. Infatti, mentre per la cassa integrazione (nelle sue diverse forme) il Decreto già prevede una copertura fino a un massimo di 9 settimane, per gli autonomi la somma stanziata al momento prevede una copertura solo per il mese di marzo<sup>18</sup>. Dal punto di vista dell'ammontare delle misure di integrazione al reddito, poi, seppure si fosse d'accordo con l'idea di un trasferimento in somma fissa per gli autonomi (appunto 600 euro) si tratterebbe comunque di una cifra inferiore in molti casi a quella percepita dai dipendenti, ai quali la cassa integrazione garantisce un importo pari all'80% del salario<sup>19</sup>.

### 3.3 Tempestività e accessibilità delle misure

Altro aspetto cruciale degli strumenti di protezione sociale riguarda le modalità di accesso. Tralasciando lo strumento della Cassa integrazione (in tutte le sue forme) che, sebbene possa presentare alcune difficoltà, essendo ormai in vita da anni, ha un meccanismo di funzionamento relativamente rodato, ci siamo quindi soffermati sulle modalità di implementazione delle altre misure previste nel Decreto.

In generale, si può affermare che affinché nessuno resti indietro, le misure adottate devono essere di attuazione semplice, tempestiva e inclusive delle fasce più vulnerabili, e quindi devono:

- utilizzare il più possibile i sistemi di ammortizzatori sociali già esistenti, piuttosto che introdurre nuovi meccanismi che porterebbero inevitabilmente a ritardi;
- dare priorità alla tempestività, anche a costo di includere, almeno in un primo momento, categorie e/o individui non eleggibili;
- disegnare misure in grado di supportare nel processo gli "ultimi" e i più vulnerabili.

Sulla base di queste caratteristiche abbiamo quindi analizzato le misure presenti nel Decreto rilevando che, tanto in esso quanto nella Relazione Tecnica che lo accompagna, mancano molti dei dettagli tecnici necessari per valutare la potenziale tempestività delle misure proposte e sarà quindi necessario aspettare i dettagli (regolamentazione attuativa, circolari INPS, ecc.) per darne una valutazione più esaustiva. Intanto, però, ipotizzando che ricalchino quelli già vigenti, ad esempio, per i congedi parentali, il libretto di famiglia, e così via, sia per quanto riguarda le modalità di richiesta che quelle di erogazione, è possibile mettere in risalto alcune criticità.

Per quanto riguarda le informazioni ai possibili fruitori, non sono previste al momento iniziative che tengono conto del fatto che persone fragili o vulnerabili non possono essere raggiunte attraverso i canali tradizionali di comunicazione mediatica o sul luogo di lavoro. Mancano traduzioni in altre lingue così come la previsione di predisporre, sul sito INPS o del Ministero, di una guida dettagliata, in linguaggio semplificato, da inviare a tutte le Regioni e la richiesta, a queste ultime, di

---

<sup>18</sup> Sebbene anche in questo caso da più esponenti del governo sia arrivata la rassicurazione che se necessario saranno stanziati altri finanziamenti per il mese di aprile.

<sup>19</sup> Ad esempio, alcune stime disponibili mostrano che per un lavoratore con un reddito annuo lordo di 22mila euro l'importo sarà pari a circa 900 euro (cfr. [https://www.ilmattino.it/economia/coronavirus\\_stipendi\\_cassa\\_integrazione\\_come\\_funziona\\_news-5126261.html](https://www.ilmattino.it/economia/coronavirus_stipendi_cassa_integrazione_come_funziona_news-5126261.html)).

informare tutte le associazioni di volontariato o le cooperative sociali presenti sul territorio, affinché possano diffondere le informazioni fra i più fragili.

È emerso chiaramente, anche dalle dichiarazioni degli ultimi giorni, che la principale modalità di accesso alle misure adottate sarà quella telematica. Questo è sicuramente un bene per la maggior parte dei cittadini, e risponde anche alla necessità di limitare gli spostamenti delle persone ai soli casi strettamente necessari, ma rimane il fatto che non tutti, soprattutto i più vulnerabili e deprivati, possono avvalersi di queste modalità, soprattutto se complesse e da eseguire in fase di isolamento.

Il Forum Disuguaglianze e Diversità – ForumDD – è un'alleanza di competenze e saper fare diversi, delle organizzazioni di cittadinanza e della ricerca. La sua missione è disegnare politiche pubbliche e azioni collettive che riducano le disuguaglianze, aumentino la giustizia sociale e favoriscano il pieno sviluppo di ogni persona.

L'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS), con i suoi oltre 250 aderenti, è la più grande rete di organizzazioni della società civile mai creata in Italia per diffondere la cultura della sostenibilità e la conoscenza dell'Agenda 2030. È un punto di riferimento istituzionale e un'autorevole fonte di informazione sui temi della sostenibilità.