

Il PNRR alla sfida del Welfare

Sandro Turcio*, Anna Milione, Tiziana Tesauro e Ivonne Citarella

Sommario: La pandemia ha accresciuto le disuguaglianze e aperto nuove possibilità ma anche nuovi timori per il futuro. Alla luce di ciò, Il capitolo prende in esame lo stato della disuguaglianza economica, allargando gli orizzonti del welfare verso la nuova frontiera delle politiche pre-distributive, lo stato della disuguaglianza sociale, delle riforme e degli interventi in atto con il PNRR nei servizi per l'infanzia e nell'assistenza agli anziani e presenta i risultati di un'indagine sulla diffusione e le prospettive dello smartworking, letteralmente esploso durante la pandemia, nell'area salernitana, commissionata dall'INAIL regionale.

Parole chiave: *Welfare, Disuguaglianze, Politiche per l'infanzia, Assistenza anziani, Lavoro agile*

Titolo in inglese

Abstract: The pandemic has increased inequalities and opened up new chances but also new fears for the future. In light of this, the chapter examines the state of economic inequality, broadening the horizons of welfare towards the new frontier of pre-distributive policies, the state of social inequality, reforms and interventions underway with the PNRR in childcare and elderly care services, and presents the results of a survey on the spread and prospects of smartworking, which literally exploded during the pandemic, in the Salerno area, commissioned by the regional INAIL.

Keywords: *Welfare, Inequality, Childcare, Older care services, Smartworking*

1. Giano bifronte

Il Welfare è un'istituzione fondamentale delle società moderne, per l'ordine e la coesione sociale, in particolare delle società avanzate, occidentali, democratiche, capitaliste e consumiste. Lo è sempre stato, forse a eccezione delle origini tardo ottocentesche, dell'età degli imperi (Hobsbawm 1987, ed. it. 2005, Alber 1982), più di

* L'ordine degli autori corrisponde alla titolarità dei quattro paragrafi. Per contatti con gli autori, seguire il seguente schema di posta elettronica: nome.cognome@irpps.cnr.it

stampo paternalistico che redistributivo, come è accaduto negli anni successivi, soprattutto dal secondo dopoguerra in poi.

Dopo la Golden Age (1945-75) e la crisi del Welfare State, proseguita fino a metà anni Novanta, è iniziata una nuova fase di “risperimentazione”, già evocata all’inizio degli anni Ottanta (Heclo 1981), da cui sono scaturite nuove finalità del Welfare come strumento di attivazione delle persone e delle famiglie nelle forme del workfare e poi dell’investimento sociale (Saraceno 2015) entro il quale si muove tutto il Terzo settore fino al privato sociale preso in considerazione dal “secondo welfare” (Maino e Ferrera 2019). Moreno (2016) definisce questo periodo come la Silver Age del Welfare State, la quale starebbe transitando a sua volta nella Bronze Age dopo la grave crisi del 2008 in un processo cumulativo e apparentemente ineluttabile di re-commodification del modello sociale europeo. D’altra parte, anche se la versione neo-liberista del Welfare rappresenta un “passo indietro” rispetto ai valori universalistici e “riparativi” del passato, secondo Saraceno (2019a) «nell’idea del welfare to work ci sono anche aspetti positivi. L’idea che se do un sostegno al reddito devo dare anche altro per abilitare le persone rimanda al miglior welfare keynesiano, all’idea del welfare come meccanismo per abilitare altri diritti».

Oggi il Welfare appare essere tanto più importante quanto più sono evidenti e molteplici le insicurezze e i “nuovi” rischi sociali della post-modernità tra crisi geopolitiche, demografiche, economiche, ambientali, migratorie e sanitarie. Siamo circondati da storie di povertà e di grandi ricchezze e opportunità, di esclusioni sociali e di discriminazioni, di fragilità sociali, di violazione dei diritti umani e non riconoscimento di quelli civili. Ma, allo stesso tempo, diamo l’impressione di perderci più dietro l’ampia casistica dell’insicurezza e dell’emergenza sociale, come ovviamente è anche giusto che sia, lasciando sullo sfondo il tema di come afferrarne le cause per poterle affrontare più adeguatamente.

Quali sono le cause dell’insicurezza che chiamano in causa il Welfare in Italia? Le sue ragioni di fondo, così come sono venute determinandosi, restano il rendimento redistributivo dei redditi e dei servizi sociali: lo stato della disuguaglianza/uguaglianza economica e di quella sociale, ovvero dei servizi territoriali e/o di prossimità, tanto educativi quanto di assistenza e attivazione sociale, con le sue uniformità/difformità territoriali di copertura e qualità dei servizi prestati e, viceversa, di ricorso al settore privato. Tutte problematiche del resto già note e discusse da tempo, ma sempre attuali con fenomeni e misurazioni diverse a seconda dei periodi e momenti storici.

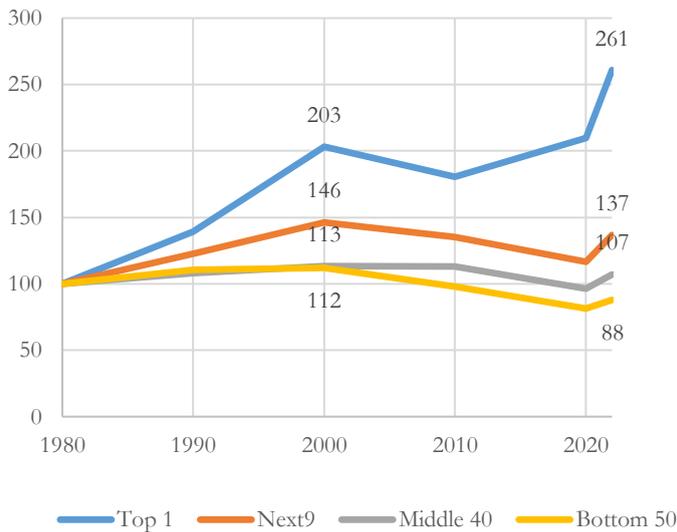
Dal punto di vista politico sociale, ridurre la disuguaglianza è una questione democratica perché la democrazia, è sempre bene ribadirlo, non è solo un fatto formale ma sostanziale, perché anche così si garantiscono l’uguaglianza delle

opportunità e le potenzialità di sviluppo del capitale umano e della forza lavoro che restano un valore collettivo e di libertà per tutti.

«La libertà senza uguaglianza è una parola nobile dai risultati abietti» scriveva oltre un secolo fa il sociologo inglese Leonard Trelawny Hobbhouse (ed. it. 1995, 100), riflettendo sui due valori fondanti la nostra cultura sociale che, proprio nel periodo post-bellico, avevano trovato una sintesi efficace nella definitiva istituzionalizzazione del Welfare.

La misura della disuguaglianza esprime pertanto la tensione sociale tra questi due valori alla ricerca costante di un equilibrio tra il fungere come un freno o, viceversa, come uno stimolo allo sviluppo nella consapevolezza che «la determinazione della giusta misura in materia di intervento dello Stato nelle vite dei cittadini per garantire allo stesso tempo l'uguaglianza di tutti e la libertà di ciascuno rimane oggetto di acceso dibattito tanto fra i politologi quanto fra i politici stessi» (Fassin 2019, p. 117).

Grafico 1. Reddito medio pre-tax and transfer 2000-2022 (valori indici, 1980=100)



Fonte: WID, downloaded on 07-01-2024 at 10:07:50

Entrando nel merito della disuguaglianza economica, il grafico 1 dimostra sostanzialmente due cose: che la disuguaglianza primaria nella distribuzione dei redditi era già ampia a inizio millennio, essendo cresciuta notevolmente nel corso dell'ultimo ventennio del XX secolo, in particolare negli anni Novanta, e che le cose non sono migliorate nel ventennio successivo soprattutto dopo la grave crisi del 2008. Secondo

il World Inequality Database (WID), anche in Italia si sarebbe assistito con il procedere della globalizzazione neoliberista a una forte concentrazione della ricchezza e al contestuale peggioramento o stagnazione dei redditi medi del 90% della popolazione. Nello specifico, quello del bottom 50 è l'unico che resta inferiore al punto di partenza, con una tendenza al declino cominciata all'inizio del nuovo millennio, mentre la variazione dei redditi medi dei decili centrali descrive una curva tendente al ristagno e in diminuzione dal 2010. Prese nel loro insieme, le tendenze che si osservano tra le diverse curve trovano corrispondenza nell'andamento del PIL pro-capite (a prezzi costanti) che, secondo l'Outlook di ottobre 2023 del FMI, risulta essere aumentato del 45% nel ventennio 1980-2000, durante i quali la crescita della disuguaglianza è stata mascherata dal miglioramento generale dei redditi medi di tutta la popolazione, ma solo dell'1,4% nel ventennio successivo spiegando il successivo ampliamento della forbice.

Discutere di disuguaglianza economica o dei redditi, non è facile perché si finisce sovente per confonderla con la povertà, mentre si tratta di due concetti ed obiettivi distinti ma, ovviamente, non distanti e correlati tra loro (Granaglia, 2021a). La disuguaglianza chiama in causa i rapporti di produzione e l'efficienza distributiva del Welfare, laddove la povertà attiene, secondo il paradigma dell'investimento sociale, a programmi e politiche che riguardano l'attivazione di persone e famiglie che vivono con redditi inferiori a soglie di povertà che si collocano nei primi decili del bottom 50 a seconda delle varie composizioni familiari e delle scale di equivalenza.

A questo proposito, il confronto politico che vi è stato sul reddito di cittadinanza svela un aspetto del welfare attivante che sposta l'angolo visuale da cui si osserva la disoccupazione. Secondo i critici della misura, la disoccupazione sarebbe più volontaria che involontaria, per cui il reddito di cittadinanza funziona soprattutto come trappola della povertà e non come sostegno del reddito nel periodo di disoccupazione involontaria di cui all'art. 38 della Costituzione. Le nuove misure varate dal governo Meloni per rispondere ai limiti che la misura è venuta dimostrando, il Supporto alla formazione lavoro per gli occupabili, in vigore da settembre 2023, e l'Assegno di inclusione, per le famiglie con minori e/o fragilità a carico, in vigore dal primo gennaio 2024, rischiano però, secondo alcune stime (Mostacci 2024) di catapultare fuori dal nuovo sistema di protezione molta povertà e di lasciarla scoperta e in balia di lavori sottopagati, in attesa di miglioramenti qualitativi del mercato del lavoro in generale e soprattutto nella selva dei servizi alla persona e nella manifattura e nel commercio meno specializzati in cui opera prevalentemente manodopera poco qualificata e poco contrattualizzata.

Ma, appunto, la povertà è una cosa, la disuguaglianza un'altra. Si può pensare di eliminare la povertà per decreto, ottenendo anche buoni risultati oltre alle critiche, ma

non scalfire più di tanto la disuguaglianza dei redditi, che riguarda anche, come dimostrano i dati del WID, i nuovi processi di impoverimento che hanno attraversato le classi medie nel corso dell'ultimo ventennio (Bagnasco 2016).

Wilkinson e Pickett (2009) hanno cercato di dimostrare che i governi occidentali non dovrebbero spingere sul pedale della crescita economica per aumentare le chance di benessere, ferma restando peraltro la sua sostenibilità ambientale nonostante i passi avanti compiuti nella transizione ecologica. Dovrebbero, viceversa, diffondere la loro agiatezza per conseguire risultati più consistenti nell'accrescere la qualità di vita per tutti e nel contrasto alla povertà (OECD 2015). Su questi aspetti si discute da qualche anno di pre-distribuzione, di come si possa, e cosa implichi di diverso dalla re-distribuzione, intervenire per ridurre la disuguaglianza prima che intervenga lo Stato con il tax and transfers, ovvero con il Welfare re-distributivo (Granaglia cit. Piketty et al. 2020, O'Neill 2020, Saraceno 2019b. Si veda, in proposito, anche il sito forumdisuguaglianzediversità.org, in particolare il wikiforum Non basta re-distribuire. È necessario pre-distribuire).

Per politiche pre-distributive, intese come nuova frontiera del Welfare, si intendono in generale tutte quelle misure che modificano gli equilibri di potere nei mercati a favore del potere negoziale dei lavoratori e dei sindacati nella contrattazione salariale e nel management aziendale, dei consumatori nella regolazione dei mercati dei beni e servizi garantendo la concorrenza al loro interno, dei cittadini nello sviluppo e la crescita sostenibile dei territori (O'Neill, cit.). Anche il reddito di cittadinanza avrebbe svolto un ruolo pre-distributivo nella misura in cui «l'individuo che riceve un reddito di base incondizionato (relativamente alto) è probabile che, in virtù di tale reddito, abbia più potere contrattuale nel mercato del lavoro di quanto ne avrebbe altrimenti, dipenda meno da come se la cava nel mercato del lavoro e risulti meno vulnerabile ai risultati del mercato» (O'Neill, cit., p. 82). Da questo punto di vista, le buone intenzioni del governo di (s)mobilizzare gli "occupabili" andrebbero accompagnate, in un'ottica di politica sociale welfarista dall'adozione di misure, quale ad esempio anche un salario orario minimo (Marra-Turcio 2016), altro tema già presente nel dibattito politico, per garantire universalmente in partenza un "decent work" nella remunerazione oltre che nei diritti sociali.

Mentre vi è una certa convergenza nell'indicare il nostro paese come uno, tra quelli più avanzati, dove è più alta la disuguaglianza primaria, analoga consonanza non è verificabile quando si passa a esaminare lo stato della disuguaglianza secondaria (post tax and transfer). I dati dell'OECD e del WID, che restituiscono il coefficiente di GINI per entrambe le dimensioni della disuguaglianza economica, divergono sensibilmente (Tab. 1).

Tabella 1. Disuguaglianza primaria e secondaria per modelli di welfare. Coefficiente di GINI (2020)

	OCSE			WID		
	Primaria	Secondaria	Idr*	Primaria	Secondaria	Idr*
<i>A) Modello conservatore</i>						
Austria	49,3	27,2	22,1	44,6	30,9	13,8
Belgio	49,1	24,8	24,3	43,2	31,2	12,0
Francia	51,5	27,8	23,7	45,3	30,9	14,4
Germania	49,6	30,3	19,3	51,0	38,0	13,0
Olanda	44,6	29,5	15,1	41,9	31,8	10,1
<i>B) Modello socialdemocratico</i>						
Finlandia	51,6	26,5	25,1	44,0	31,7	12,3
Norvegia	43,6	26,3	17,3	36,7	26,2	10,5
Svezia	43,3	27,6	15,7	41,6	28,3	13,3
<i>C) Modello mediterraneo</i>						
Grecia	51,4	32,0	19,4	44,2	36,5	7,8
Italia	52,7	33,1	19,6	51,3	46,3	5,0
Portogallo	51,9	32,7	19,2	46,6	37,6	8,9
Spagna	51,5	32,9	18,6	42,6	35,5	7,2
<i>D) Modello liberale</i>						
Regno Unito	50,7	35,5	15,2	48,9	31,6	17,3
Stati Uniti	52,1	37,7	14,4	62,0	45,6	16,3

* Indice di redistribuzione Reynolds-Smolensky, dato dalla differenza tra i due coefficienti (Cottarelli-Garlaschi 2022).

Fonte: OCSE (IDD database, estrazione 11.01.2024) e WID (estrazione del 29.01.2024).

La distanza tra i due indici di redistribuzione italiani (19,6 punti per l'OECD e 5,0 per il WID) è tale da suscitare giudizi contrastanti circa l'impatto redistributivo del Welfare e, quindi, considerazioni politiche diametralmente opposte.

L'OECD (2017) effettua i calcoli del coefficiente di GINI sul reddito delle famiglie, composto da redditi da lavoro, da capitali e da rendite e dai trasferimenti sociali per disoccupazione e pensioni e altri schemi assicurativi. Sottraendo da questo insieme l'imposizione fiscale diretta, l'OECD ottiene il coefficiente di GINI relativo alla disuguaglianza secondaria. Diversamente, il coefficiente calcolato dal WID (Blanchet, Chancel, Gethin 2021) contiene più cose, con luci e ombre rispetto

all'impatto redistributivo. Da un lato, considera gli effetti dell'imposizione indiretta (sui consumi), per definizione regressiva, e di tutta la spesa pubblica oltre quella per il Welfare; dall'altro lato, a proposito della redistribuzione della spesa pubblica, è stato osservato che, ad eccezione della spesa sanitaria distribuita equamente, «non è però chiaro perché la spesa per difesa, giustizia, pubblica istruzione, investimenti pubblici e così via debba beneficiare in maniera più elevata in termini monetari chi ha un reddito più alto» (Cottarelli-Garlaschi 2022, p. 7). Per entrambe le ragioni, da due versanti diversi, il coefficiente di GINI relativo alla disuguaglianza secondaria calcolato dal WID riduce drasticamente l'Indice di redistribuzione, mantenendo anche nel post tax and transfer il valore più elevato sul piano comparativo.

Al pari della disuguaglianza economica, alla ricerca di una definizione più consona rispetto agli standard di vita e delle società avanzate e alla molteplicità dei fattori che possono entrare in campo nel determinarla più obiettivamente, anche la disuguaglianza sociale – gli squilibri territoriali della rete dei servizi sociali e assistenziali – è un'altra preoccupazione di lungo corso. Nei paragrafi successivi esamineremo in particolare la situazione dei servizi per l'infanzia e la non-autosufficienza di fronte alle riforme in atto e alle opportunità offerte dal PNRR, che punta al riequilibrio territoriale a partire da quello storico Centro-Nord/Sud per finire a quello tra centri e periferie di oggi (Viesti 2021), e ci proietteremo nel futuro dello spazio post-pandemico del lavoro agile, dello smartworking, presentando i risultati di un'indagine svolta nell'area salernitana.

Il PNRR investe molte risorse nel Welfare, soprattutto di quello attivante e della rete territoriale di prossimità dei servizi educativi e di assistenza: 66,32 miliardi di euro (Granaglia 2021b). Ma la visione del Welfare che ispira il PNRR non si cura molto dell'altra faccia del Welfare, quella distributiva dei redditi, sia pre- che post-tax and transfers a seconda dei dati utilizzati e utilizzabili, che appare invece decisiva per invertire i trend di crescita delle disuguaglianze economiche. Diversamente, i governi hanno rinviato più spesso il perseguimento tali obiettivi alla crescita economica da cui reperire le risorse per migliorare il sociale, con risultati contraddittori.

Oggi il Welfare appare come un Giano bifronte assorto e inquieto rispetto alle finalità che lo attengono storicamente. Da un lato, riflette sul fatto che nel corso dell'ultimo ventennio la spesa sociale ha continuato a crescere, mentre è diminuita la fiducia nel futuro degli italiani, essendo consapevole che senza di lui le cose sarebbero andate ancora peggio. Dall'altro lato, esso si sente inadeguato a rispondere alla complessità che i rischi sociali, individuali e/o collettivi (come lo è stata la pandemia), si portano appresso, quasi condannato all'emergenza e ai bonus, insoddisfatto dei risultati pre- e re-distributivi conseguiti finora – le contestate manovre fiscali dei governi Draghi e Meloni (CGIA 2023, Rizzo e Secomandi 2023), la legge 118/22 sul

mercato e la concorrenza da verificare ancora negli effetti, la partita ancora aperta delle concessioni balneari – e in ansia per le sorti del social investment e della rete assistenziale sul territorio tra coperture dei servizi, salvaguardia dei livelli essenziali, e autonomia differenziata che potrebbe diventare un ulteriore elemento di preoccupazione per il futuro delle disuguaglianze in Italia.

2. I servizi educativi per la prima infanzia tra politiche sociali e politiche educative

2.1 Da servizi di custodia a servizi educativi

A distanza di cinquant'anni dalla legge 1044/71 che ha istituito gli asili nido comunali con una finalità socio-assistenziale di sostegno alle madri lavoratrici (Saraceno 1998) recentemente a livello normativo è stata affermata pienamente la loro funzione educativa. La legge 285/97, nella cornice dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convenzione ONU, 1989) ha contribuito ad una prima qualificazione in termini socio-educativi dei servizi per l'infanzia, mentre la legge quadro di riordino del sistema di interventi e servizi sociali (l. 328/00) ne ha riconfermato la finalità sociale, indicandoli tra gli interventi di valorizzazione e sostegno alle responsabilità familiari (Milione 2004). Solo il D.lgs 65/2017 con l'istituzione del *Sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni*, li inserisce definitivamente tra i servizi universali a carattere educativo.

Il Sistema zerosei nasce in un contesto di policy influenzato dalla prospettiva del *social investment* che collega l'espansione dei servizi per la prima infanzia alla promozione dell'occupazione femminile e alla valorizzazione del capitale umano (Costa 2012), tuttavia, nel testo normativo e nei discorsi che accompagnano la sua implementazione, emerge una prospettiva degli obiettivi e delle finalità attenta precipuamente al benessere e ai diritti dei bambini all'educazione precoce di qualità.

L'intervento educativo nel segmento 0-3 consiste nel coniugare la funzione di cura con la finalità formativa dei bambini, ovvero nel dare risposta ai loro bisogni materiali ed emotivi mentre si promuove la loro socialità e il loro interesse a conoscere (Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l'Infanzia, MI 2022)¹. In questa

¹ In questa prospettiva il *Sistema integrato 0-6* propone una visione unitaria per un percorso educativo storicamente distinto in due segmenti: lo 0-3 che comprende i servizi educativi per l'infanzia e il 3-6 che corrisponde alle scuole dell'infanzia. Nello specifico i servizi educativi per la fascia 0-3 comprendono: i *nidi* che accolgono i bambini tra 3 e 36 mesi e rappresentano la forma d'intervento principale; per la stessa fascia d'età, i *micronidi* che hanno dimensioni ridotte e maggiori

prospettiva, le Linee pedagogiche nella parte del documento dedicata ai Diritti dell'Infanzia affermano: «Il bambino non è solo un piccolo che sta crescendo, destinatario di interventi e cure, ma è un soggetto di diritto che, all'interno della famiglia, della società e delle istituzioni educative, deve poter esercitare le prime forme di cittadinanza attiva» (p. 6). A tal fine l'istituzione del sistema integrato 0-6 mira ad innovare la qualità dell'offerta dei servizi attraverso la continuità curricolare tra nidi e scuole dell'infanzia, la formazione di una professionalità specifica del personale e il coordinamento pedagogico territoriale. In questa cornice i servizi educativi per l'infanzia costituiscono il primo segmento del percorso di educazione e istruzione.

2.2 Le sfide oggi tra ampliamento dell'offerta e fruizione effettiva

Se è possibile registrare una nuova sensibilità della normativa che sancisce il carattere educativo dei servizi per la prima infanzia, in una prospettiva attenta anche ai bisogni precisi e ai diritti dei bambini, resta una sfida cruciale che attiene al processo di implementazione e alla effettiva fruizione di tali servizi quale misura universale, accessibile a tutti i bambini. Se per la scuola dell'infanzia lo Stato si è assunto la responsabilità sotto il profilo del finanziamento, per cui l'Italia è tra i paesi UE che hanno alti tassi di copertura e frequenza a livello nazionale, seppure con diverse disomogeneità, per i nidi e le diverse tipologie di servizi educativi per la fascia 0-3, non si prevede né un diritto soggettivo all'accesso, né un meccanismo certo di finanziamento pubblico. Pur essendo transitati nell'area delle politiche educative, i nidi conservano l'identità originaria di “servizi a domanda individuale”, i cui costi sono fondamentalmente a carico delle famiglie che li utilizzano e il cui accesso è subordinato ai regolamenti localmente predisposti, che ne indicano requisiti e criteri.

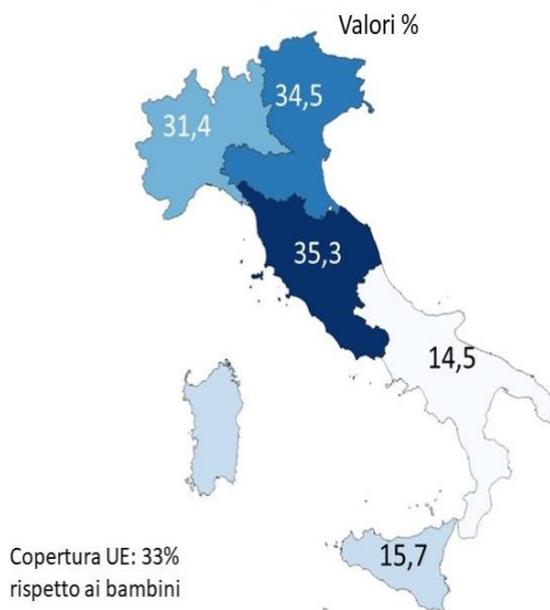
Grazie alle misure statali adottate nel corso dell'ultimo decennio, i Piani di azione e coesione (PAC) avviati nel 2012 d'intesa con la Commissione europea e il successivo Piano di azione nazionale per il Sistema integrato 0-6, il numero di servizi educativi per la prima infanzia è in parte cresciuto, dal 22,5%, registrato per la prima volta dall'ISTAT nel 2011 su tutto il territorio nazionale, al 26,9% nell'anno educativo 2019-2020 (ISTAT 2021). Tuttavia tale offerta, comprensiva della componente interamente privata, ancora

flessibilità; le *sezioni primavera* che accolgono i bambini tra 24 e 36 mesi e mirano a prevenire l'ingresso anticipato nella scuola dell'infanzia, di norma sono aggregate alle scuole per l'infanzia o inserite nei Poli per l'infanzia che dovrebbero favorire l'integrazione tra i diversi servizi per la cura e per l'educazione; i *servizi integrativi* che hanno diverse modalità organizzative e progettuali: “spazi gioco” che accolgono bambini tra 12 e 36 mesi, non prevedono la mensa e consentono una frequenza flessibile; “servizi educativi in contesto domiciliare” che accolgono bambini tra i 3 e 36 mesi affidati a uno o più educatori in modo continuativo; “i centri per bambini e famiglie” che accolgono bambini dai primi mesi con un adulto accompagnatore, non prevedono la mensa e consentono una frequenza flessibile.

non raggiunge la quota minima del 33% definita nel Consiglio di Barcellona nel 2002, recentemente innalzata a 45% da raggiungere nel 2030. Il tasso di copertura nazionale racchiude forti disparità nella diffusione territoriale e nella qualità dei servizi tra Centro Nord e Mezzogiorno, tra aree interne e aree periferiche.

In particolare, il Nord-est e il Centro Italia raggiungono livelli di copertura sopra il target europeo (rispettivamente 34,5% e 35,3%), il Nord-ovest si approssima (31,4%) mentre il Sud (14,5 %) e le Isole (15,7%), seppure in miglioramento, sono ancora molto distanti (Figura 1).

Figura 1. Copertura dei posti rispetto ai residenti da 0 a 2 anni



Fonte: Istat, Nidi e Servizi Integrativi per la prima infanzia, Anno Educativo 2019/2020.

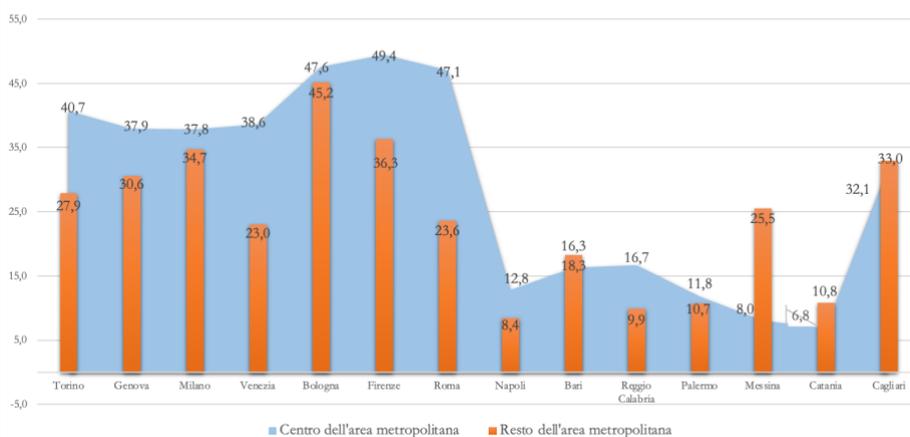
Rielaborazione Luca Pianelli.

A livello regionale la copertura più alta si registra in Valle D'Aosta (43,9%) e in diverse Regioni del Centro-nord, tutte sopra il target europeo. Dal 2019 anche il Lazio e il Friuli-Venezia Giulia superano il 33% (rispettivamente 34,3% e 33,7%). Sul versante opposto Campania e Calabria sono ancora sotto l'11%.

Mentre i capoluoghi di provincia hanno raggiunto nel loro insieme una media del 34,8% di copertura, tutti gli altri Comuni si attestano in media a 23,7%. Tra i Comuni

situati nel centro delle aree metropolitane del Centro-Nord, le città di Firenze, Bologna e Roma hanno superato il 45% di copertura, seguite a poca distanza da altre città metropolitane e, in netto distacco, da quelle del Sud e delle Isole, dove la copertura non raggiunge il 20%, eccetto Cagliari. Alcune aree metropolitane riescono a garantire un buon livello di copertura anche nei Comuni periferici, ovvero, Bologna, Firenze, Milano e Genova. I comuni periferici dell'area metropolitana di Roma, invece, si differenziano notevolmente dal centro dell'area, con una copertura del 23,6% (Grafico 2).

Grafico 2. Posti nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini di 0-2 anni nelle aree metropolitane. Anno educativo 2019/2020 (val. %)



Anche nelle Regioni con un'alta copertura di nidi, vi sono zone maggiormente carenti che generalmente coincidono con le aree interne e più povere². Questi territori sono quelli più penalizzati, per la distanza da tutti i “servizi essenziali di cittadinanza”, ovvero l'istruzione, le strutture sanitarie e i trasporti (Strategie nazionale per le Aree interne, 2014-2020). In gran parte delle Regioni centro-settentrionali la differenza è essenzialmente fra Comuni sopra e sotto i 10.000 abitanti e, in particolare, sono i piccoli Comuni a mostrare una presenza relativamente minore di servizi educativi per la prima

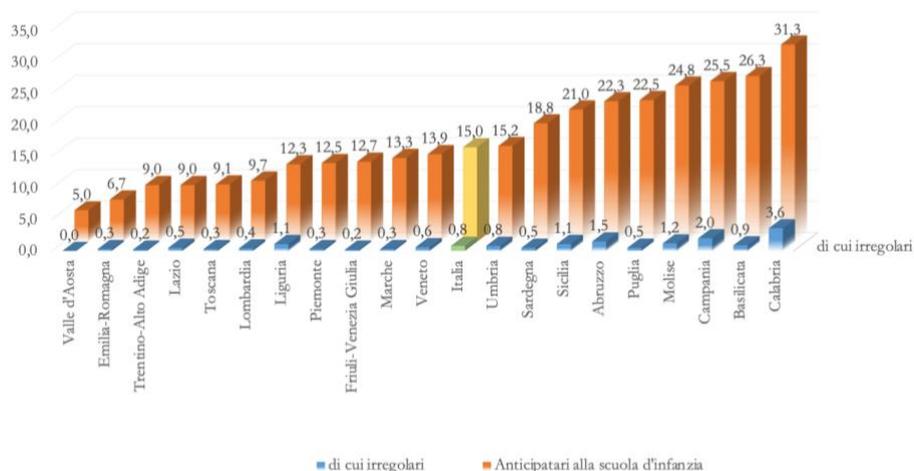
²Per approfondire l'analisi dei divari che riguardano le aree interne si veda Openpolis, *Asili nido in Italia i divari nell'offerta di nidi e servizi prima infanzia sul territorio nazionale, tra mezzogiorno e aree interne*, 4 aprile 2021,

https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2021/04/Asili_nido_in_Italia.pdf.

infanzia. Al Sud, invece, tranne nelle isole e nella Basilicata, la bassa diffusione territoriale è relativamente omogenea a prescindere dalle dimensioni comunali.

In buona parte delle Regioni italiane è decisivo l'apporto delle strutture private per raggiungere valori di copertura prossimi all'obiettivo europeo, mentre solo in pochi casi il contributo più consistente proviene dai nidi e dai servizi integrativi pubblici.

Grafico 3. Bambini anticipatori alla scuola d'infanzia per 100 bambini per regione - A.S. 2017-2018



Fonte: MIUR, Rilevazione sulle scuole – Rielaborazione Luca Pianelli

Le misure statali adottate nel corso degli anni per riequilibrare i divari territoriali hanno consentito di registrare l'incremento maggiore di posti nei servizi educativi nel Sud e nelle Isole, rispettivamente +4,9% e 9,1%, contro +1,5% nazionale. Tuttavia, come rileva l'ISTAT (2021) i posti aumentano principalmente nel settore privato (da 9.806 a 12.031) e nelle sezioni primavera (da 2.161 a 4.606) e sono ancora insufficienti a soddisfare la domanda. Se consideriamo solo l'offerta pubblica, ossia i servizi comunali o convenzionati con i Comuni, nel 2019 la quota di bambini che frequentano una qualsiasi struttura educativa raggiunge appena il 14,7%. È importante, inoltre, considerare che questo dato include anche gli "anticipatori" alla scuola dell'infanzia³. L'ingresso anticipato nella scuola dell'infanzia appare

³ Frequentano la scuola dell'infanzia anche 68.324 bambini di 2 anni, iscritti come "anticipatori", che sono il 14,6% dei residenti della stessa età e il 5,1% dei bambini sotto i 3 anni. Nel tempo gli "anticipatori" diminuiscono lievemente ma con andamento regolare: dal 15,7% dei

inversamente correlato alla diffusione dell'offerta dei servizi specifici per la prima infanzia: in Emilia-Romagna e in Valle d'Aosta, dove la copertura dei posti rispetto ai bambini di 0-2 anni supera il 40%, gli "anticipatari" sono la quota più bassa di questa fascia di età, mentre in Calabria gli "anticipatari" sono di più (Grafico 3). Ciò significa che nelle aree del Paese dove l'offerta di servizi educativi è carente, esiste una domanda potenziale, insoddisfatta che si orienta verso un percorso educativo non adeguato all'età dei bambini sotto i tre anni, ma accessibile perché è un servizio gratuito, salvo per la quota riferita alla mensa.

Tra i fattori che scoraggiano l'iscrizione al nido vi sono, infatti, i costi del servizio, in particolare, per l'accesso ai nidi privati. Poiché, inoltre, nelle culture locali il nido pubblico continua a configurarsi prevalentemente come un servizio di sostegno alle responsabilità familiari – ovvero, ai bisogni di conciliazione del lavoro di cura e del lavoro extradomestico, meno come un diritto all'educazione precoce del bambino – i criteri di selezione delle domande da parte dei Comuni tendono a favorire le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. Le famiglie in cui la madre lavora usufruiscono per il 32,4% del nido, contro il 15,1% delle famiglie in cui lavora solo il padre. Come rileva L'Istat (2021) il reddito netto annuo equivalente delle famiglie con bambini che usufruiscono del nido è mediamente più alto (24.213 euro) di quello delle famiglie che non ne usufruiscono (17.706 euro) e i tassi di frequenza aumentano all'aumentare della fascia di reddito delle famiglie (dal 19,3% del primo quinto di reddito si passa al 34,3% dell'ultimo quinto).

Anche il titolo di studio dei genitori influisce sulla possibilità dei bambini di frequentare il nido: il titolo di studio più alto in famiglia (laurea o titolo più alto) è associato al 33,4% di frequenza del nido, che scende al 18,9% per i genitori con al massimo il diploma superiore.

In definitiva il sistema italiano dei servizi educativi nella fascia 0-3 resta fortemente iniquo per quanto concerne l'accessibilità di tutti i bambini, indipendentemente dal luogo di residenza e dal background familiare. A fronte di una frequenza nazionale del 26,9% frequentano meno il nido i bambini che vivono in condizioni di grave deprivazione materiale o a rischio di povertà, proprio quei bambini che più potrebbero (e dovrebbero) trarne vantaggi.

bambini di 2 anni nel 2011 passano al 14,6% nel 2019. Nell'ultimo anno la riduzione riguarda soprattutto le regioni del Mezzogiorno, e può essere connessa con l'arricchimento dell'offerta di servizi educativi: infatti a 4.000 posti in più nel Mezzogiorno corrispondono 1736 anticipatari in meno (ISTAT 2021).

2.3 Il PNRR: quali prospettive di sviluppo?

La riduzione dei divari territoriali nell'offerta dei servizi per la prima infanzia rappresenta uno degli obiettivi strategici del PNRR che ha stanziato 2,4 miliardi di euro per progetti di costruzione e riqualificazione dei nidi (M4C1). Il PNRR non ha allocato direttamente le risorse mediante un piano deciso e gestito a livello centrale al fine di garantire un livello standard di infrastrutturazione in tutto il territorio nazionale, ovvero, nella prospettiva di inserire pienamente i nidi nel sistema educativo nazionale, indipendentemente dall'iniziativa dei Comuni.

Diversamente le risorse sono state distribuite attraverso un avviso pubblico rivolto ai Comuni chiamati a presentare progetti. La procedura di selezione dal basso ha previsto una prima fase in cui le risorse sono state allocate tra le Regioni e poi la stesura di specifiche graduatorie sui progetti presentati dai Comuni entro i budget regionali. La pre-allocazione delle risorse non è servita a tutelare i Comuni con minore capacità progettuale o in cui più debole è la sensibilità politico-culturale verso il potenziamento di tale servizio. Inizialmente hanno presentato richieste al di sotto del budget stanziato proprio le Regioni con una presenza già molto bassa di servizi educativi per la prima infanzia. Le successive proroghe hanno consentito di incrementare le richieste sino a concludere la procedura con l'utilizzo completo delle risorse stanziare e rispettando la percentuale del 55,29% di risorse prevista per il Sud (cfr. MI). Ciononostante permane la situazione che ben il 20% dei fondi è assegnato a progetti presentati da Comuni dove già la copertura del servizio supera l'obiettivo del 33%, mentre soltanto il 19,6% va ai Comuni che attualmente non forniscono il servizio⁴.

Le difficoltà di adesione dei Comuni hanno evidenziato quanto l'assegnazione di risorse finanziarie attraverso tale strumento possa essere fuorviante, in quanto affida la realizzazione dei servizi educativi alla disponibilità e capacità delle amministrazioni locali di fare progetti adeguati e di sostenerne i costi. In proposito, sono emerse, infatti, le criticità strutturali di ordine progettuale, gestionale e culturale alla base del mancato sviluppo dei servizi educativi per l'infanzia (Pavolini 2022).

Sul versante amministrativo la ristrettezza dei tempi e la simultaneità di bandi diversi, su settori differenti, ha probabilmente indotto i Comuni medio-piccoli situati nelle aree interne e nel mezzogiorno, che già disponevano di una dotazione molto bassa, a scegliere quelli che nella cultura e nell'esperienza amministrativa locale avevano maggiore priorità e per i quali si prevedeva con più certezza il finanziamento

⁴ Larysa Minzyuk, Alberto Zanardi, Dove costruire gli asili nido del Pnrr?, *lavoce.info*, 27.09.2022, <https://www.lavoce.info/archives/97724/dove-costruire-gli-asili-nido-del-pnrr/>. (Consultato il 30.09.2022)

dei costi di gestione. Considerata, per esempio, l'entità dei problemi in cui versa l'edilizia scolastica, è probabile che su molti Comuni premessero progetti di ristrutturazione o costruzione di nuove scuole, mentre per quanto concerne l'investimento sui nidi, l'inesperienza sul versante della progettazione e la difficoltà di sostenerne i costi di gestione completamente a loro carico, li avesse inizialmente scoraggiati.

Sul piano culturale incide la rappresentazione, che tra l'altro investe anche il PNRR, del nido come un servizio di conciliazione famiglia-lavoro e, in particolare, di promozione dell'occupazione femminile. Nonostante il riconoscimento formale ottenuto a livello normativo, attraverso l'istituzione del Sistema integrato 0-6, i servizi educativi per l'infanzia non sono ancora preminentemente riconosciuti come diritto soggettivo dei bambini all'educazione precoce. Basti considerare che alla prima scadenza, le Regioni che hanno inoltrato più domande sono quelle con i tassi di occupazione femminile più alti ed anche una buona presenza di nidi: Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Piemonte. Al Sud, solo la Campania rientra nel gruppo delle Regioni che ne hanno fatto più richiesta (Saraceno, *La Stampa*, 09 aprile 2022).

Inoltre, se continua a pesare sui Comuni l'inesperienza sul versante della progettazione e la difficoltà di sostenerne i costi di gestione completamente a loro carico, la pandemia Covid 19 ha ulteriormente aggravato questa condizione di fragilità strutturale e il clima di incertezza che vivono i Comuni rispetto a questo servizio: il 29% dei gestori del settore pubblico e il 45% di quelli del settore privato dichiarano un calo delle iscrizioni (da cui si può inferire una contrazione delle entrate provenienti dalle rette). A ciò si aggiunge la necessità di affrontare costi straordinari (88% dei servizi) e l'aumento dei costi di gestione (85%), nella maggior parte dei casi consistenti o molto consistenti. La domanda del servizio da parte delle famiglie si è mantenuta relativamente alta, con oltre l'80% dei posti disponibili occupati sia a settembre 2020 che ad aprile 2021⁵.

Il rischio è che laddove si costruiscano le strutture non si assicuri la reale opportunità di frequentare a tutti i bambini, in quanto l'accesso al servizio continua ad essere regolamentato a livello locale.

Per ridurre le forti disparità territoriali si potrebbe cominciare a stabilire un target minimo della copertura dei servizi educativi (33%) per ciascuna Regione e non di media nazionale, al fine di garantire anche per la prima infanzia *livelli essenziali delle prestazioni* in tutte le aree regionali, interne e periferiche, e un più ampio accesso ai bambini con background familiare svantaggiato.

⁵ Indagine realizzata dall'ISTAT nei mesi di aprile-maggio 2021 su un campione di nidi e sezioni primavera pubblici e privati.

Nuove possibilità si configurano in tal senso con il Piano di Azione nazionale Garanzia Infanzia (PANGI)⁶ da realizzare entro il 2030 con quasi un miliardo di euro di risorse europee già stanziare. Il Piano sottolinea l'importanza della presa in carico dei primi mille giorni quale azione preventiva delle disuguaglianze e delle condizioni di svantaggio. In questa ottica prevede di arrivare al 2030 con i nidi e i servizi educativi per la prima infanzia riconosciuti come primo step del sistema educativo, ovvero, quali *diritto universale*, servizi gratuiti, accessibili a tutti i bambini (cfr. <https://www.vita.it/it/article/2022/07/29/rette-ridotte-per-i-nidi-e-mense-gratuite-ecco-gli-obiettivi-italiani-/163709/>)

Un'altra questione cruciale riguarda il *labour shortage* che caratterizza i servizi per la prima infanzia. In merito il PNRR interviene sull'incremento della dotazione di posti nei nidi, ma occorre considerare che l'effettivo funzionamento di tali servizi dipenderà anche da una politica di rafforzamento e di programmazione di una quota adeguata di personale qualificato. Ciò implica che la sfida del PNRR sia accompagnata da una riforma complessiva dei sistemi di gestione dei servizi che chiama in causa il contesto dei processi formativi e le condizioni di lavoro degli educatori occupati nei servizi.

In definitiva, la debolezza infrastrutturale e l'assenza di una cornice regolativa coerente con le finalità educative assegnate ai servizi per la prima infanzia ridimensionano il carattere universale del diritto al nido come servizio educativo, e rischiano di avere un impatto meno favorevole proprio sui bambini più svantaggiati.

3. Non autosufficienza e PNRR: verso un sistema organico di assistenza agli anziani non autosufficienti?

3.1 La domanda sociale e sanitaria degli anziani

Secondo l'ultimo Rapporto Istat⁷ (2019) nato dall'elaborazione dei dati dell'Indagine campionaria europea sulle condizioni di salute⁸ degli anziani e realizzato in collaborazione con la Commissione per la riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria per la popolazione anziana istituita presso il Ministero della Salute, la domanda assistenziale cresce di tre o quattro volte, rispetto al totale della popolazione, una volta superata la soglia dei 75 anni di età. La domanda di

⁶ Il PANGI è stato redatto in ottemperanza alla Raccomandazione europea sulla Child Guarantee del 14 giugno 2021 per attuare i diritti dei bambini e degli adolescenti nell'ottica di contrastare le disuguaglianze e dare attuazione ai livelli essenziali.

⁷ https://www.istat.it/it/files/2021/06/rapporto_commissione_anziani.pdf.

⁸ Per maggiori dettagli sull'Indagine campionaria EHIS 2019, si rimanda al link <http://www.istat.it/it/archivio/167485>.

assistenza in questa fascia d'età assume una rilevanza preponderante a causa della compromissione di capacità funzionali, della mancanza di supporto sociale, del bisogno di sostegno, delle sfavorevoli condizioni abitative, delle difficili condizioni economiche.

Dal Rapporto si evince che su una popolazione di riferimento composta da circa 6,9 milioni di over 75, sono stati identificati oltre 2,7 milioni di individui che presentano gravi difficoltà motorie, comorbilità, compromissioni dell'autonomia nelle attività quotidiane di cura della persona e nelle attività strumentali della vita quotidiana. Tra questi, 1,2 milioni di anziani dichiarano di non poter contare su un aiuto adeguato alle proprie necessità, di cui circa 1 milione vive solo oppure con altri familiari tutti over 65 senza supporto o con un livello di aiuto insufficiente. Secondo l'Istat tra questa sottopopolazione di anziani è possibile quantificare in oltre 400mila individui un gruppo ad altissimo rischio di istituzionalizzazione per via della condizione di solitudine e di mancanza di aiuto acuita da gravi difficoltà motorie, fino alla severa compromissione dell'autonomia. E di questi circa 100mila vivono una situazione di grave disagio economico. È evidente perciò che la domanda sociale e sanitaria proveniente dagli anziani in generale e da questo gruppo in particolare è tutt'altro che trascurabile e necessita di risposte.

3.2 Il Piano Nazionale per la non autosufficienza

In base a quanto previsto dal Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023⁹, a settembre è stato recentemente approvato il Piano Nazionale per la Non Autosufficienza, relativo al triennio 2022-2024 (PNNA 2022-2024)¹⁰ che delinea azioni legate all'attuazione dei LEPS di erogazione, con il passaggio graduale dai trasferimenti monetari all'erogazione di servizi diretti o indiretti, e la costituzione di sistemi di servizi integrati presso le Case della comunità previste dal PNRR. Obiettivo del Piano è puntare al consolidamento dei LEPS su tutto il territorio nazionale e all'integrazione tra i sistemi sociale e sanitario, stanziando complessivamente oltre 2,6 miliardi di euro per il triennio. A livello attuativo il Piano mira a ampliare e rafforzare il sistema dei servizi per gli anziani che risulta

⁹ <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>.

¹⁰ https://temi.camera.it/leg18/post/OCD15_14811/piano-nazionale-della-non-autosufficienza-relativo-al-triennio-2022-2024.html.

ancora frammentato e non in grado di offrire, sull'intero territorio nazionale, la certezza della presa in carico di coloro che si trovano in condizioni di bisogno.

Secondo la normativa vigente le persone non autosufficienti che necessitano di trattamenti di lungoassistenza, recupero e mantenimento funzionale e che non hanno la possibilità di essere assistiti a domicilio, l'SSN garantisce l'erogazione delle cure all'interno di strutture residenziali e semiresidenziali extra ospedaliere (art. 29 e art. 30 del DPCM 12 gennaio 2017), programmate per garantire un'assistenza di intensità diversificata ad ospiti che frequentemente sono portatori di patologie complesse e, in alcuni casi, necessitano di supporto alle funzioni vitali (respiratore, nutrizione artificiale, ecc.). Questi servizi sono regolamentati dalle Regioni e dagli Enti locali che, anche sulla base di linee guida ministeriali, pianificano la rete di cura territoriale compresa l'erogazione di cure domiciliari (cfr. in particolare la Legge 178/2020 che, all'art.1 c.406, modifica il DL.vo 502/1992). La classificazione e denominazione delle singole strutture risente molto della variabilità regionale tanto che, secondo la singola regione, si può parlare di RSA, Case di Riposo, Case Protette, Residenze Protette, Istituti di Riabilitazione Geriatrica, Lungodegenze Riabilitative, ecc. anche con significati diversi.

Tenendo presente ciò l'ultimo Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità¹¹ (2021) conta 7.829 strutture residenziali di accoglienza per anziani che ospitano non autosufficienti; le strutture sono maggiormente presenti nel Nord del Paese e ospitano per lo più persone molto anziane e fragili sul piano clinico. Tuttavia il Rapporto rileva anche una presenza cospicua di persone autosufficienti impropriamente ospitate in RSA: si tratta di anziani la cui fragilità è preminentemente di tipo sociale, relazionale o economico e per i quali sarebbe ragionevole e auspicabile proporre soluzioni domiciliari.

3.3 Il PNRR e il Disegno di Legge per il Sistema Nazionale per gli Anziani Non Autosufficienti

I requisiti imposti dal PNRR prevedono esplicitamente una riforma che introduca anche in Italia “un sistema organico di assistenza agli anziani non autosufficienti”. In linea con quanto previsto dal PNRR la legislatura che si è appena conclusa, dopo trent'anni di immobilismo, ha approvato il 10 ottobre

¹¹ https://www.iss.it/rapporti-covid-19/-/asset_publisher/btw1J82wtYzH/content/rapporto-iss-covid-19-n.-6-2021-assistenza-sociosanitaria-residenziale-agli-anziani

2022, il Disegno di legge proposto dal ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, Andrea Orlando, che prevede politiche in favore delle persone anziane. Il Disegno di legge prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA) con il compito di promuovere il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali, con particolare riguardo alle politiche per la presa in carico delle fragilità e della non autosufficienza, nonché il miglioramento qualitativo dei servizi residenziali e semiresidenziali. Per portare a termine l'iter di riforma il Parlamento avrà tempo fino alla primavera 2023, termine ultimo fissato dal PNRR, in attuazione delle missioni 5 e 6. Il Disegno di legge recepisce l'appello del Patto per un nuovo welfare per la non autosufficienza¹² che da tempo spingeva per la realizzazione di una "buona riforma". La proposta punta alla definizione di un Sistema Nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNAA), con il compito di procedere ad una programmazione (sempre più integrata), alla valutazione e al monitoraggio degli interventi e dei servizi statali e territoriali, rivolti a persone non autosufficienti. Lo SNAA comprende tutte le misure di responsabilità pubblica – sociali e sanitarie – per l'assistenza agli anziani non autosufficienti; esso intende riconoscere la specificità degli interventi forniti e attribuire al settore, sinora trascurato, la necessaria legittimazione istituzionale e politica. Lo scopo è superare l'attuale frammentazione degli interventi per costruire un unico sistema integrato della non autosufficienza, favorendo la co-programmazione delle risorse statali, regionali e locali. È un intervento che, da un lato, mira a costruire una governance strutturata e coerente, dall'altro, riconosce la tutela della non autosufficienza tra le responsabilità pubbliche. Lo SNAA si fonda su un finanziamento pubblico atto a garantire il diritto all'assistenza e prevede, dunque, un incremento delle risorse dedicate in grado di assicurare adeguati livelli essenziali sanitari (LEA) e sociali (LEPS) per la non autosufficienza. Riguardo ai servizi di assistenza continuativa agli anziani, il Disegno di Legge Delega prevede:

1. l'introduzione di un Punto Unico di Accesso – presso le Case di Comunità – quale luogo fisico di facile individuazione che offra informazioni sugli interventi disponibili, orientamento su come riceverli e supporto nelle pratiche amministrative (volto, dunque, a ridurre le distanze tra i servizi e i beneficiari);

¹² Il Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza, ideato e coordinato da Cristiano Gori, riunisce 52 organizzazioni, la gran parte di quelle della società civile coinvolte nell'assistenza e nella tutela degli anziani non autosufficienti nel nostro Paese: rappresentano gli anziani, i loro familiari, i pensionati, gli ordini professionali e i soggetti che offrono servizi.

2. la Valutazione multidimensionale unificata, che assorbe le diverse valutazioni nazionali esistenti e definisce la possibilità di ricevere le prestazioni statali. Alla Valutazione è collegata la successiva valutazione multidimensionale territoriale, di competenza di Regioni e Comuni, per ottenere le prestazioni di loro responsabilità: svolta la prima, gli anziani sono indirizzati alla seconda, che parte dalle informazioni raccolte in precedenza;
3. la valorizzazione di una “nuova domiciliarità”, capace di assicurare risposte unitarie da parte di Comuni e ASL e offrire un appropriato mix di prestazioni: medico-infermieristico-riabilitative, garantendo l’assistenza per il tempo effettivamente necessario;
4. la considerazione, in sede di valutazione delle condizioni della persona anziana e di successiva definizione del Piano Assistenziale Integrato, delle condizioni del caregiver familiare, ove presente, con riguardo ai suoi specifici bisogni di supporto, anche psicologico. I servizi sono integrati con la misura monetaria, la Prestazione Universale (l’attuale Indennità di Accompagnamento).

Con l’approvazione del Disegno di Legge Delega un importante passo in avanti è stato fatto, ma il percorso da completare rimane sfidante. L’obiettivo è arrivare ad un quadro regolativo strutturale, che definisca i principi cardine, la governance multi-livello, un insieme coerente di servizi e che valorizzi il contributo di tutti gli attori in campo. È auspicabile che la riforma – di cui studiosi e operatori discutono da molti anni prendendo ad esempio esperienze e soluzioni adottate da numerosi altri Paesi europei – porti un cambiamento paradigmatico, profondo, del settore della Long Term Care, arrivando ad un cambiamento strutturale che non si accontenti di piccoli passi “incrementali”.

Alcune criticità restano ancora sul tappeto. In primo luogo, non si presta particolare attenzione al ruolo delle badanti che nel nostro paese sono di fatto il fulcro della cura domiciliare e il reale sostegno delle famiglie. In secondo luogo, non si fa cenno ad investimenti strutturali e tecnologici nelle Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA) le quali non solo sono carenti e distribuite in modo diseguale sul territorio nazionale, ma da istituzioni totali dovrebbero potersi sviluppare in strutture aperte e in relazione con il territorio. In ultima analisi, sembra emergere una certa retorica sulla deistituzionalizzazione che non sempre è concretamente realizzabile. Infine resta fondamentale, per una concreta attuazione della riforma, l’impegno della società civile.

Come ribadito dal Manifesto del Patto, ora più che mai è necessario “unire le forze”. In un settore frammentato come la non autosufficienza è necessaria la proficua collaborazione tra i tanti soggetti coinvolti, valorizzando le competenze di ognuno: i futuri Ministri della Salute e del Welfare, le rappresentanze delle Regioni e dei Comuni, il Patto stesso con le oltre 50 organizzazioni che lo costituiscono. A questo proposito, il Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza è pronto a svolgere il suo ruolo di advocacy e a mettere a disposizione le competenze tecniche degli esperti che ne fanno parte.

4. Progetto *DigitalMente*: lo smart working nell’area salernitana durante la pandemia

4.1 Lo scenario post-pandemico

DigitalMente è l’acronimo del progetto “*Digitalizzazione e sicurezza del lavoro nell’area salernitana*”, un’indagine commissionata all’Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (Irpps) del CNR dall’Istituto Nazionale Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL)¹³ nell’ambito delle strategie prevenzionali, con particolare riferimento alla modalità lavorativa dello *smart working* (o lavoro agile) adottato massicciamente a seguito del *lockdown* imposto con Decreto Legge 9 marzo 2020, n. 14, per contenere il contagio da Covid-19 e garantire la continuità dell’attività produttiva.

Il territorio d’indagine scelto dall’Irpps è stato quello della provincia salernitana caratterizzato, oltre che da due fattori rilevanti quali la sua ampiezza (quasi cinquemila kmq) e la presenza di un alto numero di PMI (circa 121.067), da un più lento adeguamento alla “trasformazione digitale”: uno dei pilastri della Quarta Rivoluzione industriale o Industria 4.0 e fortemente sostenuto nell’ambito del PNRR e, in particolare, nella Missione 1 – “*Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo*”. L’investimento 1 “*Transizione 4.0*” che prevede una dotazione finanziaria di 13,381 miliardi di euro – a cui si aggiungono 5,08 miliardi del Fondo complementare – mira ad incentivare gli investimenti privati in beni e attività a sostegno della digitalizzazione con il riconoscimento di crediti d’imposta.

L’ipotesi del progetto *DigitalMente* era di verificare come spazi, orari e strumenti fossero stati scardinati, a seguito della pandemia, dalla tradizionale prestazione di

¹³ Avviso Pubblico per la presentazione di proposte progettuali finalizzate allo sviluppo dell’azione prevenzionale nell’ambito regionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Criteri di valutazione. Anno 2020.

lavoro con l'avvio dello *Smart working*. Ciò ha reso più palpabile la transizione verso l'Industria 4.0¹⁴, agevolando lo scambio intergenerazionale che avvicina i nativi digitali a quella fetta di lavoratori più restii al cambiamento verso approcci più funzionali. Nello stesso tempo, ai fini della prevenzione dei rischi infortunistici, è sorta l'esigenza di rendere più consapevoli i lavoratori in *Smart Working* al rispetto delle norme di sicurezza in un contesto lavorativo "autogestito", diverso dall'abituale sede di lavoro.

È nella legge del 22 maggio 2017 n. 81 art. 18 che si gettano le basi per la regolamentazione del lavoro agile, dello smart working, subordinandolo ad un accordo tra le parti anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza vincoli precisi di orario o di luogo lavoro (differentemente dalla modalità del telelavoro) e di utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Però, è solo con l'avvio del lockdown che questa modalità lavorativa compie forzatamente un balzo in avanti, suscitando enorme interesse (De Masi 2020, Martone 2020)).

La legge 81/2017 intende (art. 18) che la prestazione lavorativa può essere eseguita in postazione mobile, in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, entro i soli limiti orari di durata massima del lavoro pari a quello disposto dalla contrattazione collettiva e dalle leggi in materia¹⁵.

Lo Smart Working si propone, quindi, come modello lavorativo con delle peculiarità molto diverse da quelle del lavoro svolto in presenza in quanto, oltre alla distanza fisica, sposta il suo focus dal controllo alla fiducia e, puntando ai risultati, concede al lavoratore una maggiore autonomia e flessibilità nella gestione del suo lavoro, potendo determinare rilevanti ricadute positive anche sulla conciliazione dei tempi lavoro-famiglia. Secondo l'Istat (2018), l'orario di lavoro, infatti, si conferma essere l'ostacolo maggiore per più di un quarto dei genitori che lamentano almeno un problema di conciliazione (43,2%).

Come anzidetto, con l'avvio del lockdown pandemico, la digitalizzazione del lavoro ha fatto passi da gigante, sia in senso statistico che culturale. Secondo i dati dell'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano (www.som.polimi.it) ad aprile 2020 in appena quattro settimane ci sono stati più di 200 milioni di partecipanti a incontri virtuali solo sulla piattaforma Teams, per un totale di 4 miliardi di minuti,

¹⁴ Puntando alle nuove tecnologie produttive, Industria 4.0 sta ad indicare un modello innovativo di produzione e gestione aziendale che passa attraverso il concetto di *Smart-factory* che si compone di tre parti: *Smart production*, *Smart service* e *Smart energy*.

¹⁵ Il telelavoro, altra modalità di lavoro a distanza, differisce dallo *Smart Working* perché presuppone che lavoratore sia tenuto ad indicare una postazione fissa in un luogo diverso da quello dell'azienda /sede di lavoro e che gli orari di lavoro debbano rispecchiare quelli stabiliti per il personale che svolge le stesse mansioni all'interno dell'azienda.

con un flusso continuo di interazioni multiple equivalente a due anni di trasformazione digitale conseguiti in soli due mesi dall'inizio del lockdown. Sempre secondo la stessa fonte, nel 2022 i lavoratori agili sono stati circa 3,6 milioni, in calo rispetto ai quattro milioni del secondo trimestre 2020, ma quintuplicati rispetto ai circa 600 mila del pre-pandemia, concentrati soprattutto nella Pubblica amministrazione e nelle grandi aziende.

Questa botta/onda d'urto della transizione digitale ha rivoluzionato e diffuso nuove modalità comunicative e nuovi modi di interagire, che sono entrate a far parte del quotidiano lavoro di molti addetti in epoca post-pandemica; e tutto lascia presagire che la tendenza sia all'aumento con effetti benefici a cascata per i costi generali delle aziende, dell'ambiente e del work balance delle famiglie¹⁶.

L'Istat (2021) ha rilevato una maggiore reattività delle aziende più strutturate a rafforzare in futuro i propri processi interni di digitalizzazione, dematerializzazione della documentazione e automazione dei processi aziendali, con un orientamento sempre più proteso verso il modello organizzativo 4.0 che punta all'incremento di collaborazioni e partnership con soggetti esterni. Prima della pandemia, solo il 40% delle aziende faceva uso delle firme elettroniche; meno del 40% utilizzava gli archivi digitali di documenti aziendali; il 36% aveva attivato processi contabili automatizzati e, infine, solo 1 azienda su 5 aveva implementato una strategia per digitalizzare i processi o creare supporto alla forza lavoro da remoto. L'e-commerce era adottato dalle microimprese per il 9,2%, percentuale che per le grandi imprese sfiorava il 20%.

4.2 L'indagine DigitalMente

L'obiettivo del Progetto *DigitalMente* nasce dall'intento di conoscere la reazione delle aziende dell'area salernitana di fronte alle trasformazioni innescatesi con la pandemia, al grado di accesso e di diffusione dello *smart working* e all'impatto che esso ha avuto in termini di migliore/peggiore qualità della prestazione lavorativa.

L'indagine ha pertanto indagato su tre aspetti:

- Reskilling attuato dalle aziende nel periodo pandemico,
- Feedback sulle nuove competenze/attitudini del digitale,
- Riorganizzazione degli spazi lavorativi.

¹⁶ L'osservatorio ha altresì stimato che due giorni di lavoro agile farebbero risparmiare alle aziende 500 Euro l'anno a postazione. I risparmi così ottenuti potrebbero essere restituiti ai lavoratori in termini di bonus o rimborsi, ma al momento solo il 13% delle aziende eroga tali benefici.

Grazie alla collaborazione con la Camera di Commercio di Salerno è stato individuato un universo di 1003 aziende salernitane (Tab. 2), selezionate in base alle dimensioni e al tipo di attività svolta individuate tramite i codici Ateco.

Tabella 2. Il campione di DigitalMente per categoria generale ATECO

Agricoltura, silvicoltura e pesca (A)	2
Attività manifatturiere ©	8
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento (E)	5
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazioni di autoveicoli e motocicli (G)	1
Trasporto e magazzinaggio (H)	6
Servizi di informazione e comunicazione (J)	9
Attività finanziarie e assicurative (K)	22
Attività professionali, scientifiche e tecniche (M)	7
Noleggio, agenzie di viaggio; servizi di supporto alle imprese (N)	10
Sanità e assistenza sociale (Q)	4
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento (R)	1
Altre attività di servizio (S)	1
Totale	76
Universo di riferimento	1003
Indice di rappresentatività	7,6%

Inizialmente, è stato considerato esclusivamente l'universo delle aziende con più di 50 addetti le quali sono risultate o poco interessate al tema del lavoro agile essendo molte dedite alla raccolta agricola, o perché hanno continuato l'attività in presenza. ed è stato successivamente esteso a quelle con meno di 50 dipendenti mirando su specifici codici Ateco, includendo le aziende più suscettibili di aver avviato, anche prima della pandemia, lo *smart working*. È risultato infatti che la maggior parte delle aziende più grandi appartenevano a produzioni che hanno continuato a lavorare anche durante il lockdown.

Alle 1003 aziende è stato chiesto di compilare online un questionario semi-strutturato di tipo qualitativo e quantitativo tramite la piattaforma *Lime Survey* in adozione al Cnr. Parallelamente alla Survey sono state condotte via web quattro interviste in profondità a testimoni privilegiati.

Tra le aziende che hanno completato il questionario, il 57% è costituito da aziende con numero di addetti inferiore o uguale a 50, rispetto al 43% con più di 50 addetti. Le aziende che hanno risposto al questionario sono state 76 (Tab. 2), un campione

costituito per lo più da aziende dedite ad attività assicurative e finanziarie, di servizio alle imprese o comunicazione e informazione, attività manifatturiere e professionali.

Il 61,8% delle imprese che hanno compilato il questionario è risultato composto in maggioranza da dipendenti di sesso maschile. Dall'indagine è emerso che solo 5 imprese avevano già sperimentato lo *smart working* prima della pandemia e, dopo la fase emergenziale, 22 imprese su 76 hanno mantenuto il lavoro agile, pari al 30% del nostro campione. Il 37,5% delle aziende ha dichiarato di ritenere utile attivare/mantenere lo *smart working* rispetto al 62,5% che si è espresso non favorevole al lavoro agile.

L'attivazione dello *smart working* si è avuta per il maggior numero di imprese a marzo, data di inizio della situazione emergenziale da Covid-19. Le imprese che hanno mantenuto lo *smart working* dopo la pandemia svolgono per lo più attività quali ricerca e sviluppo sperimentale, attività bancarie, produzione cinematografica, di video e programmi televisivi, stampa e riproduzione di supporti registrati, attività di assicurazione, produzione di software, conduzione di campagne di marketing e altri servizi pubblicitari. In termini di organizzazione dello *smart working*, 8 aziende su 44 hanno rilevato un'estensione dell'orario di lavoro che ha causato un aumento dell'*overworking* e del *tecnostress* legati soprattutto all'impreparazione delle aziende e dei lavoratori nel rimodulare il lavoro da remoto pur mantenendo e garantendo la produttività. Questa criticità è stata dovuta a diversi fattori quali la lentezza delle connessioni, postazioni di lavoro da remoto inadeguate, sovraccarico delle linee e difficoltà nell'uso dei server (alfabetizzazione digitale). Tali problemi, insiti nel gap del *digital divide*, si traducono nell'impossibilità di accedere alla rete Internet non solo per lavorare ma anche per produrre e studiare. Infatti, il problema della connessione a Internet è ricorso anche nella Didattica a Distanza attivata a seguito del *lockdown* (Istat,2021).

I risultati dell'indagine DigitalMente hanno rilevato la stessa efficienza lavorativa tra lavoro agile e lavoro in presenza e il 18,4% delle aziende ha dichiarato una maggiore efficienza grazie allo *smart working*. I motivi della maggiore efficienza sono risultati essere legati alla possibilità di distribuire diversamente il tempo del lavoro (11,8%), nella maggiore conciliazione lavoro-famiglia (11,8%), al minor *stress* dei dipendenti (4,0%) e all'ottimizzazione del tempo per gli spostamenti legati al lavoro (pendolarismo). Non si è rilevata una differente efficienza lavorativa da parte di donne o uomini a dimostrazione che la professionalità viene espletata e garantita da entrambi i generi. Per contro, la minore efficienza lavorativa è stata attribuita maggiormente alle difficoltà comunicative (5,3%) e in misura alla perdita delle relazioni dirette aziendali

(2,6%), alle difficoltà nella gestione virtuale del lavoro (1,3%), allo stress da connessione (1,3%) e all'isolamento lavorativo (1,3%).

In merito alle strategie organizzative si registrano basse percentuali nei corsi di formazione comportamentale (10,5%), nella creazione dei gruppi di lavoro (11,8%), nell'acquisizione di personale con maggiori competenze informatiche (2,6%) e di attrezzature atte a garantire gli standard di prevenzione e sicurezza sul lavoro (32,9%). Alta è, invece, la percentuale di aziende che ha organizzato riunioni on line (32,9%) e ha acquistato attrezzature informatiche (25,0%). Per prevenire i rischi derivanti dallo *smart working* le imprese si sono proposte di organizzare periodicamente aggiornamenti sugli standard di sicurezza individuali e di gruppo da dover garantire (54,0%), nonché aggiornamenti ergonomici ed informatici (57,9%), e di monitoraggio del diritto alla disconnessione (69,3%). Infine, le aziende del nostro campione ritengono utile implementare corsi di comunicazione e comportamentali per migliorare le relazioni sociali e la partecipazione del lavoratore in termini di socialità (47,4%) e di prevedere interventi per tutelare la salute e il benessere psicofisico degli *smart workers* (39,5%).

In conclusione, secondo il campione di *Digitalmente* anche nell'area salernitana lo scoppio della pandemia ha innescato una svolta importante alla transizione digitale debolmente in atto prima. Il ritorno alla vita normale non ha coinciso con un ritorno secco al passato, benché l'adozione dello *smart working* stenti a decollare nelle piccole e medie aziende del sistema produttivo salernitano nonostante abbiano garantito standard di efficienza paritari se non superiori al lavoro svolto in presenza. Qui è probabilmente in gioco anche il consolidamento di un cambiamento in atto che investe il modus operandi connesso al lavoro agile quale l'autogestione del tempo, l'acquisizione di nuove competenze *soft skills* e di specifiche figure professionali Ict, la consapevolezza del rispetto delle norme di sicurezza standard da parte dei lavoratori ma, soprattutto, il patto di fiducia indispensabile tra il datore di lavoro e il dipendente.

L'amara esperienza del *lockdown* ha rappresentato un'occasione per implementare su basi più estese lo *smart working* i cui vantaggi si spera non vadano vanificati, considerando soprattutto gli sforzi compiuti dalle aziende e dai lavoratori per garantire la produttività, e che in futuro possa essere sostenuto e migliorato alla luce delle criticità emerse nel corso della sua "forzata" ma riuscita adozione. Vantaggi che riguardano non solo il rapporto e la prestazione del lavoro, ma che si estendono per vari motivi a tutta la società nel suo complesso.

Bibliografia

- Alber J. (1982), “Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica”. In *Rivista italiana di scienze politiche*, XII, 3, pp. 361-421.
- Bagnasco A. (2016), *La questione del ceto medio. Un racconto del cambiamento sociale*. Bologna: il Mulino.
- Blanchet T., Chancel L., Gethin A. (2021), *Why is Europe More Equal than the United States*. Parigi: World Inequality Lab (disponibile in Internet).
- CGIA (2023), “Flat tax, gli autonomi continuano a pagare più tasse dei dipendenti”. Ufficio studi CGIA, news 7 gennaio (disponibile in internet)
- Costa G. (2012), “Il *social investment approach* nelle politiche di welfare: un’occasione di innovazione?”. In *la Rivista delle politiche sociali*, 4, pp. 335-53.
- Cottarelli C. e Garlaschi M., “Come è cambiata la distribuzione del reddito in Italia dagli anni Ottanta?”, OCPI (Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani), Il commento, 19 febbraio 2022 (disponibile in Internet)
- Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca’ Foscari, Consorzio MIPA (2020), *Nidi e servizi educativi per l’infanzia: stato dell’arte, criticità e sviluppi del sistema educativo 0-6*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri (disponibile in Internet).
- De Masi D. (2020), *Smart working. La rivoluzione del lavoro intelligente*. Venezia: Marsilio.
- Granaglia E. (2021a), “Ridurre le disuguaglianze”. Seminario per la Scuola di cultura politica 2021-2022 (disponibile in Internet su YouTube).
- Granaglia E. (2021b), “Il welfare nel PNRR. Riconoscere quanto c’è, ma non trascurare i rischi”. In *Menabò di Etica ed Economia*, 31 maggio, pp. 1-3 (disponibile in Internet).
- Hobhouse L. T., *Liberalismo*. Firenze: Vallecchi, 1995 (ed. or. 1911).
- Hecló H. (1981), “Verso un nuovo Welfare State?” In P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*. Bologna: il Mulino, pp. 465-99.
- Hobsbawm E. (1987, ed. it. 2005), *L’età degli imperi 1875-1914*. Bari-Roma: Laterza.
- Istat (2021), *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia – Anno educativo 2019-2020*. Roma: Istat (disponibile in Internet).
- Kastener M. (2004), *Die Zukunft der Work Life Balance: Wie lassen sich Beruf und Familie, Arbeit und Freizeit miteinander vereinbaren?* Kröning, Asanger Verlag GmbH.
- Lingard H. e Francis V. (2009), *Managing Work-Life Balance in Construction*. Londra: Routledge.
- Maino F. e Ferrera M., a cura di (2019), *Nuove alleanze per un welfare che cambia. Quarto Rapporto sul secondo welfare in Italia*. Torino: Giappichelli Editore (disponibile in Internet).
- Marra C. e Turcio S. (2016), “Insider e outsider nel mercato del lavoro italiano”. In *Argomenti*, Terza serie, 4. Università di Urbino (disponibile in Internet).
- Martone M. (a cura di) 2020, *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello Smart Working oltre l’emergenza*. Milano: La Tribuna.

- Milione A. (2004), “Le politiche per l’infanzia e l’adolescenza”. In E. Pugliese (a cura di), *Lo stato sociale in Italia, Un decennio di riforme. Rapporto IRPPS-CNR 2003-2004*. Roma: Donzelli, pp.195-223.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2022), *Piano di azione nazionale per l’attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI). Giuste radici per chi cresce*. Roma, 28 marzo (disponibile in Internet).
- Ministero dell’Istruzione (2022), *Orientamenti nazionali per i servizi educativi per l’infanzia*. Roma, 24 febbraio (disponibile in internet).
- Ministero dell’Istruzione (2021), *Linee pedagogiche per il sistema integrato zero-sei*. Roma, 22 novembre (disponibile in Internet)
- Moreno L. (2016), “Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe”. In S. Segado Sánchez-Cabezudo e A. López Peláez (a cura di), *The Ailing Welfare State*. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi, pp. 51-74 (disponibile in Internet).
- Mostacci F. (2024), “Reddito di cittadinanza. Le conseguenze dell’abolizione”. *Lavoce.info*, 15 febbraio (disponibile in Internet).
- OECD (2017), “OECD project in the distribution of household incomes”, Terms of reference, luglio 2017, Collezione 2017/2018 (disponibile in Internet)
- OECD (2015), *In it together: Why less inequality benefits all*. Parigi: OECD Publishing.
- OECD (2008), *Growing unequal? Income Distribution and Poverty*. Parigi: OECD Publishing.
- O’Neill M. (2020), “Power, Predistribution, and Social Justice”. *Philosophy*, 95(1). Cambridge University Press, pp. 63-91 (disponibile in Internet).
- Wilkinson R. e Pickett K. (2009), *La misura dell’anima. Perché le disuguaglianze rendono le società infelici*. Milano: Feltrinelli.
- Picketty T., Bozio A., Garbinti B., Goupille-Lebret J. e Guillot M. (2020), “Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S.” *World Inequality Lab – Working Paper*, 22.
- Saraceno C. (2019a), “Il welfare non basta più”. Intervista di Giuliano Battiston. *Reset*, 2 giugno (disponibile in Internet).
- Risso E. e Pessato M. (a cura di, 2018). *In modo diverso. 1997-2017: come è cambiata l’opinione pubblica italiana*. Milano: Guerini e Associati, SWG.
- Rizzo L., Secomandi R. (2023), “Flat tax e iniquità orizzontali nella legge di delega fiscale”. *EticaEconomia Menabò*, 191, 15 aprile 2023 (disponibile in Internet).
- Saraceno C. (2019b), “Contrasto alle disuguaglianze: l’approccio pre-distributivo”. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 11 gennaio (disponibile in Internet).
- Saraceno C. (2015), *Il welfare*. Bologna: il Mulino.
- Saraceno C. (1998), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Bari-Roma: Laterza.