Covid-19: le risposte politiche all’emergenza in alcuni paesi europei

A cura di Chiara Crepaldi, Francesca Pepè, | 29 ottobre 2020

La Commissione Europea ha pubblicato il 18 Agosto 2020 i risultati di una indagine realizzata dalla Rete europea per la politica sociale (Espn) sul tema delle conseguenze socio-economiche del Covid-19 e le risposte politiche affrontate in 16 paesi europei (dodici Stati membri dell'UE, tra i quali purtroppo l’Italia non è presente, e quattro paesi non appartenenti all'UE: Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia settentrionale e Serbia). È possibile leggere i 16 report.

Nei diversi Paesi la pandemia ha avuto e sta ancora avendo conseguenze significative per l'economia e sta determinando l’aumento del numero di persone a rischio povertà ed esclusione sociale. Le misure di contrasto all'emergenza sanitaria hanno prodotto nell'immediato una forte domanda di protezione sociale. Gli interventi sono stati adottati principalmente per:

- tutelare l'occupazione e mitigare le perdite di reddito;
- sostenere le imprese che si trovano ad affrontare elevati rischi di disgregazione;
- ridurre l'impatto della crisi sulle persone e soprattutto sui gruppi più vulnerabili;
- agevolare i sistemi sanitari pubblici;
- rallentare la diffusione della pandemia.

In questo articolo vengono riassunte le misure attuate da alcuni paesi, in particolare in questo caso Germania, Francia, e Grecia, per affrontare la pandemia Covid-19 e le sue conseguenze sociali ed economiche. Questi tre paesi sono stati scelti per avere un panorama diversificato comprendente i due paesi maggiori della UE, uno, la Francia che ha attraversato e sta ancora attraversando una emergenza grave che il paese sta faticando ancora oggi a contenere, e uno, la Germania, che è riuscita a gestire in maniera senz’altro più efficace la situazione, sebbene attualmente i numeri siano nuovamente in risalita. Il terzo paese, la Grecia, è interessante in quanto paese medio-piccolo della UE che è riuscito nel corso della prima ondata a mantenersi ai margini della crisi, attuando una politica che è stata giudicata tra le più efficaci nel mondo, che ha visto l’imposizione del distanziamento sociale giorni prima di aver registrato la prima vittima. In un successivo articolo verranno presentate alcune misure messe in atto da alcuni paesi a favore delle fasce di popolazione particolarmente vulnerabile.

L’analisi integra i risultati degli studi Espn con quelli di uno studio pubblicato dalla Commissione Europea il 20 agosto, relativo a tutti i paesi UE.

L’articolo non riporta le misure di sostegno all’economia azionale e locale né le misure fiscali, e non si occupa dei finanziamenti alle spese sanitarie, ma si concentra sulle misure più a carattere sociale e previdenziale.

La prima analisi riguarda le misure adottate in **Germania** per ridurre i rischi associati alla crisi Covid-19. La crisi Covid-19 come ovunque ha avuto un impatto considerevole sul mercato del lavoro. Da marzo a maggio in Germania è stato registrato un tasso di disoccupazione pari al 6,1%. Nello stesso periodo oltre 2 milioni di persone, pari al 6% dei lavoratori dipendenti che pagano i contributi sociali, hanno usufruito dell'indennità di disoccupazione parziale. Sulla base delle domande aziendali presentate in marzo e aprile, si può ipotizzare che saranno oltre 10 milioni e mezzo i beneficiari dell’indennità legata alla riduzione dell’orario di lavoro.

Una delle prime misure ad essere stata adottata, fin dal 13 marzo 2020 è stata la legge per facilitare **l’introduzione dell’indennità di disoccupazione parziale,** misura valida fino alla fine del 2021, per quelle imprese in cui almeno il 10%

dei dipendenti (e non più un terzo come in precedenza), ha subìto una riduzione del lavoro a causa di condizioni eccezionali del mercato del lavoro. Al fine di **ridurre i licenziamenti** sono state fin da subito introdotte agevolazioni al passaggio al lavoro part time. Nel mese di maggio 2020 le misure di protezione sociale sono state rafforzate con l'aumento **dell'indennità di lavoro** ad orario ridotto per quei dipendenti il cui orario ha subito una riduzione di almeno il 50%. Per i genitori, l'indennità è stata aumentata del 10-20% sull'ultimo salario netto. È stata poi introdotta una proroga temporanea della durata dell'indennità di disoccupazione

Il 27 marzo è entrata in vigore la legge sul **pacchetto di protezione sociale** che contiene diverse misure, come l'accesso semplificato alle prestazioni di reddito minimo per sostenere soprattutto i microimprenditori e i lavoratori autonomi che hanno subito notevoli perdite di reddito, mentre è stato semplificato il procedimento di accesso alle prestazioni di sussistenza. L'accesso al **reddito minimo** è stato facilitato e gli importi sono stati incrementati, in via temporanea, e grazie ad una norma che ha consentito di approvare l'accesso ai benefici in via provvisoria i benefici sono stati pagati molto velocemente.

Un ulteriore intervento si è concretizzato con l**'agevolazione all'integrazione dell'assegno per i figli**: per le famiglie il cui reddito si è ridotto a causa della riduzione dell'orario di lavoro o perché il lavoratore si è trovato a percepire l'indennità di disoccupazione o comunque una perdita di reddito, sono state semplificate ed agevolate le condizioni per l'accesso all'integrazione dell'assegno per i figli. Inoltre, ai genitori impossibilitati a lavorare a causa della chiusura di asili e scuole, viene riconosciuto, a determinate condizioni, uno specifico indennizzo.

Agli **studenti universitari in difficoltà economiche** sono stati garantiti prestiti senza interessi e indeterminati casi anche a fondo perduto.

Nel sistema tedesco è stata inoltre introdotta la **garanzia di sussistenza per i soggetti erogatori di servizi sociali**: se, a causa della chiusura dei servizi per motivi legati alla crisi COVID-19, essi non siano più in grado di svolgere le attività, hanno diritto a un sussidio a fondo perduto se mettono a disposizione le loro strutture per la gestione dell'emergenza.

Lo Stato tedesco ha deciso inoltre di intervenire a **vantaggio degli operatori sanitari** a cui è stato attribuito una tantum un cosiddetto "premio Coronavirus" fino a 1000 euro. Il governo ha inoltre concordato la messa a disposizione di un pacchetto economico del valore di 130 miliardi di euro che comprende un bonus per le famiglie degli operatori sanitari pari a 300 euro per bambino.

Sono state anche introdotte misure temporanee di sostegno volte a **proteggere gli inquilini dallo sfratto** in conseguenza della riduzione del reddito.

Accanto a queste misure nazionali i Lander hanno introdotto numerosi ulteriori misure a livello locale.

La gravità che la **Francia** si è trovata ad affrontare ha reso necessario un rigido *lockdown* tra il 16 marzo e l'11 maggio volto soprattutto a ridurre la forte pressione sul sistema ospedaliero. Il blocco, durato 55 giorni, è stato successivamente, e probabilmente troppo rapidamente, allentato con le conseguenze che sono oggi chiaramente visibili.

Insieme alle sofferenze causate dal virus e alla morte di oltre 30.000 persone la crisi ha messo in luce i **punti di forza e di debolezza del sistema sanitario** francese. L'epidemia ha fin dalla prima ondata messo sotto pressione gli ospedali e l'intero **sistema sanitario**: è stato dunque necessario raddoppiare il numero di unità di terapia intensiva, riorganizzando tutti i servizi ospedalieri nelle regioni più colpite, trasferendo poi i pazienti nelle regioni meno colpite e nei paesi confinanti. A tal fine è stata anche fortemente incentivata l'adozione di forme di **telemedicina**.

La **fornitura di prodotti e i materiali sanitari** ha risentito della situazione di emergenza, tanto che alla fine di aprile la Francia è risultata in grave ritardo relativamente al numero di test condotti, classificandosi al 30° posto su 35 Paesi OCSE, con solo 9,1 test per mille abitanti. Il numero di test è aumentato notevolmente nei mesi di maggio e giugno, ma con ampie variazioni da una regione all'altra.

A **sostegno del personale sanitario** anche in Francia sono state introdotte misure volte a potenziare i servizi di custodia dei bambini e il pagamento dei taxi per gli spostamenti verso gli ospedali. Sono anche stati requisiti alberghi che sono stati messi a disposizione del personale medico a titolo gratuito. La capacità di adattamento delle organizzazioni sanitarie e dei

professionisti del settore si colloca tra le storie di successo, controbilanciando gli aspetti meno positivi: impreparazione e carenza di personale, di reparti di terapia intensiva e di dispositivi di protezione individuale. L'approccio economico-finanziario che ha prevalso negli ultimi decenni (compresa una drastica riduzione delle scorte di mascherine) ha ostacolato l'efficienza del sistema sanitario di fronte a una nuova minaccia non sufficientemente anticipata.

Alla crisi sanitaria si è aggiunta come ovunque quella economica e sociale. Le leggi finanziarie che si sono susseguite nei mesi hanno previsto, accanto alle misure di sostegno dei comparti economici, un **sostegno ai dipendenti attraverso massicce misure di sostegno alla disoccupazione temporanea**, pari al 70% della retribuzione lorda, interamente coperto dal governo, e misure di esenzione dai contributi sociali a carico del datore di lavoro, abbinate a un credito contributivo. L'adozione massiccia da parte dei datori di lavoro del sistema per consentire la cessazione temporanea dell'obbligo di lavoro dei dipendenti è riuscita a proteggere la maggior parte dei posti di lavoro. A favore degli imprenditori, micromimprenditori e lavoratori autonomi è stato introdotto un fundo di solidarietà significativo.

Il **telelavoro** è stato fortemente incoraggiato: la crisi ha tuttavia messo in luce grandi disuguaglianze tra chi poteva lavorare in *smart working* e chi era costretto ad accettare orari di lavoro ridotti e contratti a breve termine (e anche ad essere esposto al virus nei trasporti pubblici), tra chi viveva in alloggi confortevoli e chi in alloggi sovraffollati, tra i bambini le cui famiglie erano in grado di fornire sostegno scolastico in casa e i bambini lasciati a se stessi. La ricerca su questi importanti temi è ancora in corso e i risultati sono attesi nei prossimi mesi (indagini Epicov e Sapris).

È stata poi creata una **piattaforma volta a favorire l'inserimento lavorativo** "*Mobilisationemploi*", accessibile alle persone in cerca di lavoro o in part time focalizzata in particolare su alcuni settori strategici: medico-sociale, agricoltura, agroalimentare, trasporti, logistica, aiuto domiciliare, energia, telecomunicazioni.

Sono state introdotte misure di **potenziamento dei sussidi economici** con l'estensione della durata di erogazione del reddito di solidarietà attiva (RSA) (e la misura complementare legata all'accesso all' assistenza sanitaria (CSS)), come anche dell'assegno per portatori di handicap e per l'infanzia.

Dopo il graduale allentamento dell'isolamentole **scuole** hanno riaperto gradualmente seguendo raccomandazioni molto severe. Le **università sono rimaste chiuse** fino a settembre, quando sono state riaperte e in gran parte poi richiuse poco dopo in conseguenza della serietà della seconda ondata della pandemia. Anche in Francia sono stati introdotti finanziamenti per l'aiuto di emergenza **agli studenti e più in generale ai giovani** in situazioni di precarietà, insieme a borse di studio e prestazioni sociali per i cittadini francesi all'estero. Per aiutare le autorità locali ad affrontare la crisi sono state introdotte risorse supplementari destinate agli **alloggi di emergenza** e alle **azioni contro la violenza domestica**.

Un altro tema riguarda la **protezione delle persone anziane**: il fatto che quasi la metà delle persone decedute a causa del Covid-19 sia avvenuto tra le gli ospiti delle case di cura residenziali comporterà senza dubbio un ripensamento di questo modello di assistenza a e avrà probabilmente un impatto sulla legislazione in materia di assistenza a lungo termine, una legge che è stata costantemente rinviata.

Alla luce dell'epidemia di Covid-19 che stava dilagando nel resto d'Europa il **governo greco** ha adottato in anticipo una serie di misure drastiche, quali il blocco quasi totale delle attività, per contenere la diffusione del coronavirus, per mitigare gli effetti dell'isolamento e per sostenere i cittadini a mantenere il proprio reddito.

Particolare rilievo è stata dato al **rafforzamento del sistema sanitario, di per sè molto fragile dopo anni di forte crisi economica,** in modo da poter rispondere e gestire un rapido aumento dei casi COVID-19 e garantire una **copertura sanitaria universale**, **soprattutto per le persone appartenenti a gruppi vulnerabili.** Sono stati erogati finanziamenti straordinari per coprire in particolare i costi del personale, le attrezzature di terapia intensiva, i prodotti farmaceutici, le apparecchiature mediche. Ai dipendenti pubblici degli ospedali, dei centri nazionali di emergenza e della Protezione Civile è stato erogato un bonus straordinario a Pasqua.

Al fine di **sostenere l'occupazione** e aiutare le imprese a mantenere i posti di lavoro a tempo pieno nel settore privato, il governo greco ha lanciato un **nuovo meccanismo di sussidi all'occupazione**, chiamato "S*yn-Ergasia*". Questo meccanismo sarà attuato per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza. I datori di lavoro possono ridurre, fino al 50%, l'orario di lavoro settimanale del loro personale, con una corrispondente riduzione dello stipendio. La diminuzione del livello salariale normale dei dipendenti che lavorano a orario ridotto viene compensata e i loro contributi previdenziali vengono coperti senza alcuna perdita. Sono state anche introdotte misure specificamente destinate ai lavoratori autonomi.

È stato promosso un programma volto ad incentivare fortemente il telelavoro, non diffuso prima d'ora nel paese. Il Ministero del Turismo ha poi introdotto una misura non segnalata in altri paesi, ovvero un programma di **turismo sociale**, di cui però non sono state fornite descrizioni più particolareggiate.

Per rispondere alle sempre maggiori esigenze derivanti dalla pandemia è stata istituita una sorta di **rete di sicurezza sociale** per proteggere i gruppi più vulnerabili della popolazione e sono state introdotte una serie di **misure di sostegno al reddito dei lavoratori,** tra le quali in particolare:

- il prolungamento dell'indennità di disoccupazione per quei soggetti le cui prestazioni si sono interrotte nei primi tre mesi del 2020;
- la proroga del sussidio di disoccupazione per circa 120.000 lavoratori stagionali fino a settembre 2020;
- un pagamento di sostegno economico ad hoc di 400 euro a tutti i disoccupati (ossia circa 168.000 persone).

Sono state introdotte ulteriori misure come un indennizzo speciale di 800 euro per il periodo di 45 giorni e di 534 euro al mese dopo tale data, per tutti i lavoratori dipendenti il cui contratto di lavoro è stato sospeso. Ad alcune professioni liberali (economisti/contabili, ingegneri, avvocati, medici, insegnanti e ricercatori) è stato concesso un sostegno economico ad hoc di 600 euro.

Sono state introdotte misure una tantum a favore delle **famiglie con almeno un figlio**, come anche un **regime di congedo speciale parzialmente finanziato** (25%) per facilitare i genitori di bambini di età inferiore ai 15 anni che lavorano in settore pubblico e privato a seguito della chiusura generale delle scuole.

Rispetto all'abitazione è stata concessa una **riduzione pari al 40% dell'affitto** per il periodo marzo-giugno 2020 ai dipendenti che lavoravano per aziende costrette a sospendere l'attività o a cui è stato sospeso il contratto a causa della pandemia. La stessa misura è stata introdotta anche per gli studenti. Per i proprietari in difficoltà col pagamento del mutuo è stata introdotta una specifica sovvenzione limitatamente alla prima casa.

Inoltre, il governo ha introdotto delle misure per allestire **strutture temporanee per tutelare e proteggere persone senzatetto**.

Il panorama che emerge dai tre paesi è quello di una massiccia mobilitazione di misure e risorse a 360 gradi volta a garantire salute, reddito, economia, casa per diverse fasce di popolazione. È interessante notare che nonostante la differenza di intensità e di impatto della crisi sui paesi le misure adottate non sembrano molto differenti. L'**Italia**, che è stata il primo paese occidentale ad affrontare l'emergenza, per prima ha risposto con l'introduzione di molteplici ordinanze restrittive, tese a limitare al massimo la diffusione dell'epidemia. È stata anche il primo paese ad adottare pacchetti di misure a sostegno del settore sanitario, delle imprese, dei lavoratori e delle famiglie, facendo da apripista agli altri paesi europei, con una prima fase focalizzata su misure volte a rafforzare i settori della sanità pubblica e a sospendere il pagamento delle imposte e dei contributi nelle aree del Paese soggette a chiusura totale in quel periodo, e una seconda fase con specifiche misure volte ad affrontare le conseguenze economiche e sociali dell'emergenza Covid-19 a sostegno dell'economia, preservando i livelli occupazionali e i redditi e rafforzando le imprese italiane.

Nonostante il vantaggio derivante dall'avere avuto il tempo per riorganizzare servizi ed interventi grazie alla forte riduzione dei casi nel periodo estivo, ad oggi quello che appare è di nuovo un periodo di rincorsa senza un piano strategico in particolare per quanto attiene alcuni servizi fondamentali, tra i quali i mezzi di trasporto pubblico, i servizi sociali, la medicina territoriale e l'assistenza ai più vulnerabili. Alcuni paesi nordici hanno iniziato a riconvertire i servizi residenziali verso modelli di offerta più piccoli e di comunità, mente in Italia non si è ancora nemmeno iniziato a ragionare su come muoversi in tale direzione.