



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

Gli insegnamenti tratti dalla pandemia e le raccomandazioni per il futuro: gli aspetti socio-economico della risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023



Ugo Carlone
Ottobre 2023

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 7/2023

1. La risoluzione del Parlamento europeo sugli insegnamenti tratti dalla pandemia e sulle raccomandazioni per il futuro

Nel marzo 2022 il Parlamento europeo ha istituito la *Commissione speciale sulla pandemia di Covid-19: insegnamenti tratti e raccomandazioni per il futuro (COVI)*. Dopo un anno di lavoro, la commissione ha redatto una relazione finale, approvata con [risoluzione del PE](#) il 12 luglio 2023¹, che "[analizza l'impatto della crisi](#), valuta l'efficacia delle misure comunitarie e nazionali adottate e formula proposte specifiche per affrontare le lacune e i punti deboli della risposta UE alla pandemia". In particolare, le raccomandazioni si concentrano su quattro ambiti: salute, democrazia e diritti fondamentali, impatto sociale ed economico e aspetti globali legati all'emergenza Covid-19.

La pandemia, si legge nella risoluzione, è costata la vita a milioni di persone e ha colpito orizzontalmente tutti i livelli e gli aspetti della società, causando danni immensi sia in Europa che a livello globale. L'UE, come pure il resto del mondo, non era sufficientemente preparata a far fronte a una crisi di tali dimensioni e alle sue ricadute. L'emergenza ha causato la crisi socioeconomica più complicata che l'Europa si è trovata ad affrontare dalla Seconda guerra mondiale ed è stata necessaria una risposta coordinata per sostenere le imprese, i lavoratori e le persone al di fuori del mercato del lavoro, in particolare quelle vulnerabili e i poveri.

Secondo il PE, l'Unione ha reagito rapidamente alla recessione economica causata dalla pandemia allentando le norme in materia di aiuti di Stato, sospendendo le regole di bilancio, introducendo lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), lanciando NextGenerationEU e investendo nel finanziamento congiunto dei vaccini. Gli Stati membri hanno potuto spendere e prendere in prestito denaro facilmente grazie alle misure adottate dalle autorità politiche e monetarie dell'UE².

Di seguito un approfondimento dei contenuti della risoluzione che riguardano gli aspetti socio-economici.

2. L'impatto sui lavoratori, sulle imprese e sui consumatori

Lo shock dovuto alla pandemia che ha colpito i mercati del lavoro nel 2020 è stato acuto e la ripresa è stata in generale rapida, ma disuguale tra gli Stati membri; essa è stata favorita da interventi politici e da un significativo sostegno pubblico a livello nazionale e dell'UE. Gli Stati membri hanno affrontato la situazione con misure diverse e, pertanto, diverse sono state le ripercussioni sul funzionamento delle imprese e sul mercato del lavoro. Sebbene nel complesso l'occupazione nell'UE sia tornata ai livelli precedenti la crisi nel giro di due anni, rispetto ai quasi otto anni successivi alla crisi finanziaria globale, la risposta dell'UE e degli Stati membri non è stata ancora generalmente sufficiente per tornare ai livelli pre-pandemici, mentre la crisi successiva ha ulteriormente peggiorato la situazione.

1 *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 luglio 2023 sulla pandemia di COVID-19: insegnamenti tratti e raccomandazioni per il futuro (2022/2076(INI))*.

2 Molti sono stati anche gli sforzi profusi dall'UE per mettere rapidamente in atto misure economiche temporanee quali il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica della Banca centrale europea, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita e l'adozione da parte della Commissione di un quadro straordinario per gli aiuti di Stato volto a sostenere gli Stati membri e le imprese.

L'impatto socioeconomico profondo, generalizzato e diffuso della pandemia sulle società europee ha causato grande angoscia e un'intensa pressione sui lavoratori. Lo shock che ha colpito il mercato del lavoro è stato drammatico, in particolare per i posti di lavoro a bassa remunerazione, per i lavoratori poco qualificati e in generale per le persone e le comunità emarginate.

La perdita di posti di lavoro durante la pandemia si è concentrata negli impieghi a bassa remunerazione e tra i dipendenti con contratti atipici. Le statistiche mostrano che le donne sono state colpite maggiormente rispetto agli uomini, mentre la ripresa dell'occupazione registrata nel 2021 è stata trainata dalla crescita di impieghi e occupazioni ben retribuiti. La pandemia ha avuto un impatto sproporzionato su alcune categorie di lavoratori, come i lavoratori autonomi, quelli dei settori ad alta prevalenza femminile, i lavoratori delle piattaforme, i freelance, i lavoratori a contratto, compresi quelli dei servizi subappaltati, quelli stagionali e temporanei, i lavoratori transfrontalieri e quelli del settore culturale e creativo, nonché del turismo, dell'ospitalità e del commercio al dettaglio. A causa della pandemia, il divario di reddito nell'UE è aumentato e le disparità socioeconomiche si sono aggravate.

I giovani sono stati fortemente colpiti dalla crisi, che ha influito sulle prospettive occupazionali e ha causato interruzioni nel percorso formativo. L'impennata della disoccupazione giovanile è imputabile alla sovrarappresentazione dei giovani nel lavoro precario, come quello a tempo parziale, a tempo determinato o temporaneo tramite agenzia. Inoltre, molti giovani non hanno avuto accesso ai regimi di reddito minimo.

Circa il 90% delle PMI ha riferito di aver subito un contraccolpo economico durante i primi mesi della pandemia e i settori maggiormente colpiti sono stati quelli legati ai servizi, che hanno visto un calo del fatturato compreso fra il 60% e il 70%, seguiti da quello alimentare, che ha subito un impatto compreso fra il 10% e il 15%. Il 30% delle PMI ha riferito di aver registrato una perdita di fatturato pari ad almeno l'80% e il settore dell'ospitalità nell'UE è stato quello più colpito, con oltre 1,6 milioni di posti di lavoro persi tra il quarto trimestre del 2019 e il quarto trimestre del 2020.

La maggior parte dei paesi dipendeva dal turismo e, di conseguenza, alcuni hanno subito uno shock in termini di PIL molto più forte a seguito dei confinamenti, a causa di situazioni epidemiologiche più difficili e di condizioni socioeconomiche preesistenti. La perdita di posti di lavoro nei settori dell'ospitalità e del turismo ha aggravato una carenza preesistente di lavoratori qualificati o adeguati, rendendo ancora più difficile trattenere i talenti.

Molti sono stati gli sforzi profusi dagli Stati membri per aiutare le PMI con garanzie sui prestiti o sovvenzioni; tuttavia, si sono avute disparità nelle risposte economiche nazionali alla pandemia in termini di portata e forma degli aiuti forniti, anche se vanno riconosciute le diverse situazioni socioeconomiche. In tutti i paesi le PMI hanno fatto ricorso al regime di disoccupazione a breve termine e gli Stati membri hanno fornito aiuti al reddito per compensare la perdita di risorse subita dai lavoratori autonomi.

L'impatto che la pandemia ha avuto sugli operatori sanitari è stato enorme, sia diretto in termini di rischi sanitari, infezioni e decessi, sia indiretto in termini di condizioni lavorative, orario di lavoro, pressione e stress. L'emergenza ha ulteriormente aggravato la pressione sugli operatori sanitari, richiedendo molte ore di lavoro straordinario e sottoponendoli a pressioni fisiche e mentali senza precedenti.

La pandemia ha avuto un impatto negativo sulla salute mentale degli imprenditori e dei lavoratori che hanno subito la pressione di dover mantenere i posti di lavoro e far sopravvivere le proprie imprese. Il ruolo svolto dal dialogo sociale costruttivo e dalla contrattazione collettiva nell'attenuare gli effetti negativi e nel raggiungere un consenso su misure mirate volte a proteggere i lavoratori e le imprese è stato importante³.

Le raccomandazioni e le proposte del PE sulle imprese e i lavoratori riguardano:

- l'adozione di misure necessarie per difendere l'economia sociale di mercato dell'Europa, garantendo un maggiore accesso al capitale, una maggiore semplificazione delle procedure e una minore burocrazia per le imprese europee, in particolare le PMI, al contempo tutelando e applicando i diritti dei lavoratori all'interno dei confini dell'UE.
- il sostegno alle politiche di sicurezza sociale degli Stati membri e la necessità di ottenere un accesso equo ed efficace a un'adeguata protezione sociale;
- un mercato del lavoro più resiliente, con un dialogo sociale rafforzato e parti sociali che possano partecipare agli organi di gestione delle crisi politiche ad alto livello;
- la necessità di condizioni di lavoro più eque e giuste per tutti i lavoratori dell'UE, compresi quelli più vulnerabili;
- il sostegno al mercato unico in occasione delle future pandemie;
- la necessità di armonizzare le norme e gli orientamenti in materia di viaggi e individuazione delle malattie;
- l'efficacia dello strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE);
- il riconoscimento del Covid-19 come malattia professionale in determinati settori;
- il pieno utilizzo dei finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza;
- l'inclusione del sostegno ai settori dell'assistenza sociale e della sanità nei futuri sforzi di preparazione alle pandemie;
- la necessità di attuare misure e politiche a livello nazionale e dell'UE, al fine di proteggere e sostenere gli operatori sanitari e altri lavoratori essenziali.

3. L'impatto sulle donne

La pandemia ha avuto un effetto negativo sulla parità di genere. Le donne svolgono tuttora la maggior parte dei compiti di assistenza non retribuita, come il lavoro domestico, la custodia dei bambini e il lavoro legato all'assistenza all'infanzia e hanno ruolo centrale nelle professioni classificate come "essenziali" (attività sociali, assistenza, pulizie, salute e

³ Durante la pandemia l'UE, si legge nella risoluzione, è passata a nuove forme di digitalizzazione e lavoro flessibile. Un utilizzo adeguato degli strumenti digitali può costituire un valore aggiunto per i datori di lavoro e per i lavoratori in quanto consente una libertà, indipendenza e flessibilità maggiori per organizzare meglio l'orario di lavoro e le mansioni lavorative, ridurre il tempo impiegato per raggiungere il luogo di lavoro, attenuare le emissioni e facilitare la gestione degli obblighi personali e familiari, creando in tal modo un equilibrio migliore tra vita privata e vita professionale. La digitalizzazione del lavoro però non dovrebbe portare a un deterioramento dei diritti o delle condizioni di lavoro dei lavoratori; essa può avere infatti anche un impatto negativo sulle condizioni di lavoro, ad esempio quando ai lavoratori viene richiesto di lavorare più ore o di garantire la loro disponibilità al di fuori dell'orario di lavoro; pertanto, è importante il diritto alla disconnessione. È più probabile che le donne ricorrano al telelavoro a causa delle loro responsabilità legate all'assistenza, pertanto è fondamentale un quadro europeo per il telelavoro attento alla dimensione di genere.

commercio al dettaglio). L'emergenza ha aggravato le disuguaglianze esistenti e le sfide strutturali che devono affrontare le donne e le ragazze, in particolare quelle che sono a rischio di subire una discriminazione multipla.

Nel 2020 si è registrata una perdita di occupazione femminile pari al 3,6%, a fronte di un calo del 2,9% dell'occupazione maschile. Le maggiori perdite si sono verificate nel continente americano. Nel 2021 le donne occupate erano ancora 20 milioni in meno rispetto alla quota pre-pandemia, a fronte dei 10 milioni in meno di occupati registrati fra gli uomini.

Le donne hanno riscontrato maggiori conflitti in termini di conciliazione tra vita privata e vita professionale durante i confinamenti ed è molto probabile che gli effetti nel lungo termine di tale crisi incideranno su di loro più gravemente a causa del ruolo sociale di genere del lavoro di assistenza.

Durante la pandemia si sono verificati una riduzione dei servizi e un aumento del lavoro di assistenza non retribuito svolto dalle donne, compreso il fatto che queste sono diventate le principali prestatrici di assistenza per le persone vulnerabili e malate nelle loro famiglie, oltre ad aver assunto le incombenze delle attività legate all'istruzione domiciliare. Ciò ha ricreato e rafforzato le disuguaglianze di genere e ha reso molto più visibili i molteplici problemi strutturali radicati nel sistema di assistenza sociale dell'Europa, vale a dire la carenza di risorse delle strutture di assistenza e dei sistemi sanitari o la mancanza di investimenti.

Le raccomandazioni e le proposte del PE sulle donne riguardano:

- l'invito a combattere la violenza di genere in tutte le sue forme e in tutti i contesti in cui si manifesta;
- un riesame e una rivalutazione del lavoro tipicamente a prevalenza femminile, in modo da permettere una migliore valutazione e una retribuzione più equa;
- il considerare reato tutte le forme di sfruttamento sessuale;
- l'integrazione delle prospettive di genere in tutte le politiche dell'UE nei piani nazionali per la ripresa;
- la formazione del personale per comprendere e attuare efficacemente l'integrazione di genere e il bilancio di genere.

4. L'impatto sui giovani e sui bambini

Le misure restrittive adottate non solo hanno inciso sull'istruzione e sull'occupazione dei giovani, ma hanno avuto ripercussioni sulla loro salute mentale e sul capitale sociale di cui sono dotati. Dati evidenti mostrano un aumento dei problemi di salute mentale, ansia, sintomi legati alla depressione e comportamenti suicidi, in una situazione in cui i confinamenti hanno impedito ai giovani che vivono in situazioni vulnerabili di accedere e potersi permettere i servizi per la salute mentale. Le conseguenze a lungo termine della pandemia sulla salute mentale hanno probabilmente avuto un impatto maggiore sui giovani vulnerabili e su quelli provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati o da comunità emarginate.

La pandemia potrebbe aver accresciuto i problemi socioeconomici dei giovani e la combinazione di perdita di posti di lavoro e di lavoro non retribuito o scarsamente retribuito

ha aumentato il rischio di povertà. L'emergenza ha spinto un elevato numero di giovani in situazioni di vulnerabilità e precarietà, il che ha impedito loro di soddisfare le esigenze primarie.

La chiusura delle scuole 19 ha interessato fino a 1,6 miliardi di bambini in tutto il mondo e, secondo le stime, almeno 24 milioni di studenti potrebbero abbandonare la scuola per tale motivo. Gli studenti hanno assistito a un calo della qualità dell'istruzione e hanno mostrato un peggioramento delle prestazioni di apprendimento nella lettura, nella scrittura e nella matematica e dello sviluppo delle competenze, il che ha comportato un impatto negativo nel lungo termine. Fra quelli provenienti da famiglie povere e a basso reddito tale deficit è stato due volte maggiore rispetto a quello mostrato dagli studenti provenienti da famiglie a più alto reddito e ciò ha avuto come conseguenza un ampliamento del divario tra i bambini provenienti da contesti vulnerabili e quelli appartenenti a famiglie resilienti dal punto di vista socioeconomico.

Si è rivelato fondamentale il ruolo svolto dagli insegnanti nell'adattarsi e nell'adozione dell'insegnamento online e nel contribuire al sostegno psicologico e allo sviluppo degli alunni. La crisi ha avuto come conseguenza il fatto che gli insegnanti si sono dovuti adeguare più rapidamente all'insegnamento online e agli strumenti di supporto didattico a causa delle chiusure delle scuole.

La digitalizzazione ha permesso la ripresa delle attività didattiche durante i confinamenti, facilitando l'apprendimento, ma le lacune nella disponibilità per tutti i bambini delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dei materiali di supporto, dell'accesso ai servizi digitali, di altre infrastrutture scolastiche e il divario nell'integrazione hanno messo in luce le debolezze dei sistemi scolastici. I bambini appartenenti a minoranze etniche, come i rom, coloro che provengono da un contesto migratorio e i bambini con disabilità sono stati colpiti in maniera sproporzionata.

Le disuguaglianze sociali si ripercuotono da sempre sul benessere mentale dei bambini, un fenomeno diventato un grave problema sociale in seguito alla pandemia. Durante la crisi i bambini e i giovani che hanno sofferto di problemi di salute mentale hanno ricevuto un sostegno mentale e psicologico insufficiente e questo può rimanere un problema aperto.

La pandemia ha poi acuito gli episodi di abuso e violenza in ambito familiare e ha ampliato il divario educativo e quello digitale, in particolare per coloro che provengono da contesti svantaggiati.

A pagare in maniera sproporzionata i disagi portati dalla pandemia e dai confinamenti sono stati bambini e giovani disabili o affetti da disturbi dello specchio autistico. Durante la pandemia molti servizi di sostegno sono stati sospesi, lasciando i genitori e gli altri prestatori di assistenza privi di un sostegno essenziale.

Le raccomandazioni e le proposte del PE sui giovani e sui bambini riguardano:
- il monitoraggio dell'uso dei fondi dell'RRF e il loro ruolo nel sostenere misure a favore di bambini, giovani e giovani famiglie;

- la mobilitazione di investimenti in politiche di compensazione incentrate sulle persone dallo status socioeconomico basso e sui bambini provenienti da gruppi svantaggiati, e programmi volti a prevenire e contrastare i deficit di apprendimento;
- la necessità di maggiori finanziamenti dell'UE a favore della ricerca, dell'istruzione e della cultura;
- la raccolta di maggiori informazioni sull'impatto della pandemia sui diritti dei bambini;
- i finanziamenti per la ricerca dell'UE sui bambini e i giovani in generale e sui loro dati e la necessità di concentrarsi sul miglioramento della salute mentale dei giovani e dei bambini a seguito della pandemia;
- l'elaborazione da parte degli Stati membri di piani d'azione per le scuole finalizzati ad affrontare gli effetti che la pandemia ha avuto sull'apprendimento e sui risultati scolastici;
- la diffusione dell'alfabetizzazione digitale a tutti i livelli della società;
- il potenziale dell'arte e della cultura come componente fondamentale della risposta alle pandemie, grazie alla capacità delle organizzazioni artistiche e culturali di affrontare le questioni relative a benessere, salute mentale e sostegno sociale.

5. L'impatto sugli anziani e sui gruppi vulnerabili o emarginati

La pandemia e i confinamenti, pur essendo inevitabili, hanno avuto un impatto disastroso sulle persone con disabilità. Esse hanno subito discriminazioni in termini di ottenimento di informazioni adeguate e di accesso all'assistenza sanitaria e hanno incontrato difficoltà a ottenere dispositivi di protezione individuale. Le persone con disabilità hanno avuto un accesso limitato alle cure, all'istruzione e ai servizi di riabilitazione. Si è assistito poi ad un elevato tasso di mortalità tra le persone con disabilità che si trovavano negli istituti.

I confinamenti hanno inciso pesantemente su molte persone che erano già emarginate o svantaggiate, aggravando la loro condizione sociale, riducendo le loro opportunità di trovare un'occupazione e limitando la loro partecipazione alla società e i loro diritti. La pandemia ha aggravato le difficoltà e le sfide socioeconomiche preesistenti, comportando ulteriori complicazioni per coloro già affetti da dipendenze e problemi di salute mentale, ma ha colpito anche le famiglie a basso reddito, le donne, gli anziani, i bambini, i migranti, i rifugiati, le persone LGBTQIA+, le persone senza fissa dimora e le persone con disabilità.

L'impatto della pandemia sulle strutture residenziali a lungo termine in Europa è stato tragico; in alcuni Stati membri, le case di cura hanno registrato oltre il 50% dei decessi connessi al Covid-19. I pazienti delle residenze sanitarie assistenziali sono stati esclusi dalle cure durante i picchi della pandemia, il che ha determinato tassi allarmanti di mortalità. I decessi tra gli anziani hanno costituito un'ampia porzione delle vittime della pandemia e la situazione vissuta da molti di loro nelle case di riposo e nelle strutture di assistenza a lungo termine è stata drammatica a causa di ritardi e ostacoli nel trattamento e nell'assistenza.

La pandemia ha avuto un forte impatto sugli anziani e sulle persone affette da demenza a causa dell'isolamento e delle minori opportunità di interazione sociale, nonché della sospensione delle attività quotidiane. Essa ha anche comportato un aumento dei segni di depressione e ansia fra gli anziani e i loro prestatori di assistenza, nonché maggiori difficoltà

finanziarie per questi ultimi. Ciò ha contribuito alla progressione dei sintomi connessi alla demenza e gli adulti affetti da demenza e COVID-19 hanno incontrato grandi difficoltà nel ricevere cure mediche e assistenza.

La pandemia ha messo in luce una serie di debolezze nella preparazione delle residenze sanitarie assistenziali e delle strutture di assistenza a lungo termine alle emergenze di sanità pubblica. Molte hanno dovuto affrontare il problema della carenza di dispositivi di protezione individuale, forniture per test e personale durante la pandemia.

I senzatetto hanno avuto difficoltà a proteggersi dall'infezione, il che ha comportato un aumento del loro tasso di mortalità, e le strutture di accoglienza non hanno funzionato adeguatamente a causa del minor numero di lavoratori e volontari, nonché per via di una mancanza di orientamento iniziale e di sostegno finanziario.

Le raccomandazioni e le proposte del PE sugli anziani e sui gruppi vulnerabili o emarginati riguardano:

- le azioni urgenti per far fronte alle necessità sanitarie e di assistenza di una popolazione europea in invecchiamento;
- la conduzione di ricerche sul rapporto fra salute e longevità e l'adozione di misure per prevenire meglio le malattie non trasmissibili;
- lo sviluppo di strumenti online per affrontare la povertà digitale e diffondere competenze digitali, in particolare agli anziani, alle persone con disabilità, ai giovani e ai gruppi vulnerabili;
- la garanzia che l'assistenza sanitaria online sia essere complementare all'assistenza in presenza senza mai sostituirla, specialmente per le persone per cui il divario digitale risulta più evidente;
- la garanzia che il diritto all'assistenza a lungo termine sia integrato nei sistemi di protezione sociale e l'investimento in un piano sanitario e di assistenza per soddisfare le esigenze di una popolazione in costante invecchiamento in modo socialmente equo;
- la necessità per le residenze per anziani di disporre di un piano di emergenza adattato alle specificità dei loro casi e situazioni;
- l'investimento in un processo di prevenzione, preparazione e risposta alle crisi che tenga conto delle disabilità.