

**In movimento,
nonostante il *lockdown***
L'esperienza Svizzera del Covid-19

A cura di
Oscar Mazzoleni e Sergio Rossi



ARMANDO **DADÒ** EDITORE

SOMMARIO

INTRODUZIONE	
Dentro e oltre il lockdown	7
<i>Oscar Mazzoleni e Sergio Rossi</i>	
In movimento, nonostante tutto	8
Svolta o consolidamento?	9

IN MOVIMENTO NONOSTANTE IL *LOCKDOWN*

PARTE 1	
SANITÀ, LAVORO E FAMIGLIA	17
CAPITOLO 1	
La salute pubblica elvetica a fronte del coronavirus: fragilità, opportunità, auspici	21
<i>Maria Caiata-Zufferey e Luca Crivelli</i>	
Introduzione	21
La prospettiva sistemica: l'impatto del Covid-19 sul sistema ospedaliero	23
La prospettiva individuale: le sfide dell'adesione alle misure di salute pubblica	30
Conclusioni	37
Riferimenti bibliografici	38
CAPITOLO 2	
Accelerazione e trasformazione: il mondo del lavoro dopo la pandemia di Covid-19	41
<i>Spartaco Greppi e Christian Marazzi</i>	
Introduzione	41
La piattaforma dell'economia	44
La necessità dello Stato sociale	45
La difficile indipendenza	47

Contrastare per innovare	49
Conclusione	52
Riferimenti bibliografici	52
CAPITOLO 3	
Tra famiglia e lavoro: gli effetti del coronavirus sull'uguaglianza di genere	55
<i>Danuscia Tschudi</i>	
Gli effetti del coronavirus sul mondo del lavoro	57
Il lavoro produttivo e il lavoro riproduttivo riconosciuti in ugual misura?	66
Conclusione	68
Riferimenti bibliografici	69
PARTE 2	
CONDIZIONI STRUTTURALI	73
CAPITOLO 4	
L'economia svizzera durante e dopo la pandemia	75
<i>Sergio Rossi</i>	
L'economia svizzera prima dello scoppio della pandemia	76
I problemi dell'economia svizzera durante la pandemia	80
L'economia svizzera dopo la pandemia: svolta o radicalizzazione?	82
Conclusione	85
Riferimenti bibliografici	87
CAPITOLO 5	
La piazza finanziaria confrontata con la crisi pandemica del 2020 e con un futuro incerto	89
<i>Pietro Nosetti</i>	
La piazza finanziaria elvetica alla fine del 2019	90
La prima ondata della pandemia e le misure della Confederazione	94
La seconda ondata e le prospettive nel medio-lungo periodo	99
Conclusione	102
Riferimenti bibliografici	103

CAPITOLO 6

Il Covid-19 e il cambiamento climatico: tra lezioni amare e spiragli di speranza 105 *Roman Rudel*

Differenze e similitudine tra la pandemia
e il cambiamento climatico 106

Le conoscenze scientifiche e la difficoltà
di prevenire eventi catastrofici 112

La pandemia da Covid-19
e l'accelerazione di alcuni cambiamenti 114

Le politiche per affrontare la doppia ipotesi
per le future generazioni 117

Conclusione 120

Riferimenti bibliografici 121

PARTE 3

PROCESSI E DINAMICHE TERRITORIALI 123

CAPITOLO 7

Il coronavirus contagia mobilità e migrazione 125 *Rosita Fibbi*

Pandemia e mobilità dei migranti 128

Pandemia e vita dei migranti in Svizzera 132

Interventi d'emergenza 137

Problemi strutturali 143

Considerazioni prospettive 146

Riferimenti bibliografici 147

CAPITOLO 8

Pandemia, impatti e scenari sulla mobilità e sui trasporti collettivi 151 *Remigio Ratti*

Pandemia ed effetti sulla mobilità e le sue componenti 152

I rilievi estrapolati da Google 152

I rilievi del campione nazionale 155

Ferrovie: l'impatto sul traffico viaggiatori 156

Il traffico merci ferroviario 158

Ferrovie: quali scenari per la Svizzera?	160
Commercio elettronico ed effetti sull'attività logistica e postale	162
La pandemia e l'impatto sul mondo dell'aviazione	163
Aviazione: quali scenari?	166
Scenari per il traffico aereo collettivo in Svizzera	168
Aviazione generale: scenari in controtendenza anche per Lugano-Agno?	169
Conclusioni: la mobilità come costante, variano tipologie e modalità	170
Riferimenti bibliografici	171
CAPITOLO 9	
La pandemia, una vaccinazione per il federalismo svizzero?	173
<i>Sean Mueller, Rahel Freiburghaus & Adrian Vatter</i>	
1. I pro e i contro del federalismo (svizzero)	173
2. Il federalismo svizzero durante la prima ondata (febbraio-giugno 2020)	177
3. Il federalismo svizzero durante la seconda ondata (ottobre 2020-marzo 2021)	182
4. Prospettive	186
CAPITOLO 10	
Pandemia e vecchi fantasmi: Il Covid-19 e le relazioni tra Berna e il Ticino	191
<i>Marco Marcacci</i>	
Breve anamnesi di una crisi	191
I fattori storici di un disagio all'origine della crisi	192
La sindrome del balivo nella memoria culturale ticinese	194
Eccezionalità e deroghe	197
Conclusione: né svolta né radicalizzazione, bensì uno scenario collaudato	200
Riferimenti bibliografici	202
GLI AUTORI E CURATORI	206

INTRODUZIONE

Dentro e oltre il *lockdown*

Oscar Mazzoleni e Sergio Rossi

Può essere scontato spiegare il motivo di pubblicare un libro sull'esperienza del coronavirus. Si tratta della più potente pandemia globale dell'ultimo secolo dopo la "spagnola", l'influenza che ha colpito milioni di persone fra il 1918 e il 1920. Quanto accaduto fra il 2020 e il 2021, nell'insieme dei paesi del mondo, Svizzera compresa, ha sconvolto la vita e le abitudini di milioni di persone, ha mietuto innumerevoli vittime e ha comportato conseguenze profonde nella società, nelle attività economiche, nelle istituzioni e nella politica. Già solo questi fatti giustificano che una collana dedicata alle sfide della Svizzera ospiti un volume che tratta in modo interdisciplinare l'esperienza pandemica recente. Senza ambizioni di esaustività, proprio perché il fenomeno tocca l'insieme degli aspetti della vita del Paese, il libro tenta di approfondirne alcuni e di fare il punto della situazione dopo circa un anno e mezzo dallo scoppio dell'emergenza nel febbraio-marzo 2020.

La pandemia è stata un cambiamento per tutti: quasi nessuno ha continuato a svolgere la propria vita come prima, a partire dalle misure di distanziamento che hanno reso diverso e nuovo il modo di relazionarsi. La pandemia sarà soprattutto ricordata per il *lockdown*, o meglio per le diverse politiche di confinamento messe in atto da una grande parte dei governi, compreso il Consiglio federale e i governi cantonali in Svizzera. La principale risposta alla pandemia si è espressa in misure volte a interrompere o a indebolire una mobilità che ciascuno di noi dava fino a quel momento per scontata. In questo senso, la storia più recente della pandemia è anzitutto una storia d'immobilità, di chiusure, d'isolamento, individuale e collettivo. Ciò è accaduto anche in Svizzera con modalità per certi versi simili e in parte diverse dai paesi vicini. Se la mobilità è stata forse meno limitata

che in paesi come la Francia o l'Italia, come in questi paesi anche in Svizzera molte delle libertà di movimento e di azione alle quali ci si era abituati sono state limitate o sospese.

In movimento, nonostante tutto

Questo libro non vuole negare l'importanza delle politiche di confinamento e di quanto esse hanno pesato sull'esperienza pandemica elvetica. Tuttavia, per capire fino in fondo tale esperienza, e per intravedere anche la capacità reattiva della società nel lasciarsi alle spalle a poco a poco tale fase, occorre relativizzare l'enfasi abituale che guarda pressoché esclusivamente alle chiusure e all'isolamento. La pandemia non è stata semplicemente un'interruzione della vita quotidiana, lavorativa e associativa, sebbene ciò sia accaduto per una parte delle persone in alcuni periodi, soprattutto fra marzo e maggio 2020. Nonostante l'isolamento e le chiusure, nelle diverse fasi della pandemia, molte persone, enti e istituzioni hanno infatti continuato la loro azione, ad agire, cooperare, fornire servizi, beni, competenze; hanno persino rafforzato e ampliato l'intensità del loro impegno, come è accaduto nel settore della sanità. Ciò è accaduto durante la prima ondata del virus, ma anche in quelle successive.

Si potrebbe dire che senza il movimento di migliaia di persone non si sarebbe potuto attuare un'interruzione o un freno dell'attività umana; senza approvvigionamenti di derrate alimentari (e quindi del lavoro di chi si occupava di produzione, trasporto e vendita) nessuno poteva restarsene chiuso in casa; senza l'impegno di molti lavoratori e imprenditori altri non avrebbero potuto interrompere, pur provvisoriamente, la loro attività. Chi era attivo in settori ritenuti indispensabili (sanità, scuola, trasporti, agricoltura ecc.) non ha potuto isolarsi o interrompere la propria attività, sia perché necessitava di un reddito sia perché altrimenti il resto della società non disponeva delle condizioni per affrontare le restrizioni imposte durante il periodo pandemico. Leggere l'esperienza della pandemia non significa insomma opporre movimento e staticità, mobilità e immobilità, aperture e chiusure, ma cercare di capire come gli uni sono dipesi dagli altri pur modificando gli equilibri tradizionali.

L'obiettivo di questo libro è doppio: in primo luogo, vedere in che modo alcuni importanti ambiti – in particolare la sanità, il mondo del

lavoro, la famiglia, l'economia, la finanza e l'ambiente, i migranti, i trasporti e l'azione istituzionale – si sono mossi nel corso della pandemia e come siano usciti dalle fasi più critiche; in secondo luogo, tentare di comprendere come si è svolta la continuità di movimento e di azione di tali ambiti, ossia capire come la pandemia abbia impresso una svolta oppure abbia consolidato tendenze in atto nel passato più o meno recente.

Svolta o consolidamento?

Se ci focalizziamo sui singoli aspetti, la pandemia non appare semplicemente come una cesura, dove il “dopo” non ha più nulla a che fare con il “prima”. Se per certi versi la pandemia ha impresso una svolta, per altri versi ha favorito un rafforzamento delle tendenze in atto. I diversi capitoli di questo libro mettono in luce proprio questa complessità.

Nei primi tre capitoli ci si è concentrati sulla sanità, il lavoro e i ruoli famigliari. Maria Caiata-Zufferey e Luca Crivelli forniscono una disamina di quanto accaduto nella sanità pubblica svizzera, forse il settore più sollecitato dalla pandemia. Il loro capitolo sottolinea come la crisi abbia rimesso al centro dell'attenzione le malattie contagiose e le epidemie, che prima erano tralasciate in gran parte a favore di altre malattie, e abbia comportato uno sforzo organizzativo e logistico inedito negli ultimi decenni. Il virus ha messo in luce la fragilità di un sistema sanitario che non solo investe troppo poco nella prevenzione e nella salute pubblica, ma che è anche incapace di formare al proprio interno un numero sufficiente di curanti, creando forti dipendenze dall'estero. Lo stato di necessità ha rivelato inoltre opportunità inesprese per realizzare significativi aumenti di efficienza, dimostrando una volta ancora che la sanità non è un mercato come gli altri.

Come illustrano nel loro capitolo Spartaco Greppi e Christian Marazzi, anche nel mondo del lavoro ci sono state delle svolte significative, in particolare con il telelavoro che si è diffuso a macchia d'olio in molti settori come mai prima. Nel contempo, l'emergenza sanitaria determinata dal diffondersi del virus ha fatto emergere la fragilità e la povertà fino a poche settimane prima latenti o “tamponate” grazie a lavori precari e alla capacità di arrangiarsi. Saltato il tampone, sono affiorate condizioni di bisogno svelate da pressanti istanze di soste-

gno finanziario e drammatiche richieste di aiuto alimentare. Di fatto, l'esperienza della pandemia ha messo in luce l'esistenza di un mondo del lavoro fatto di precari, indipendenti, badanti ecc., mostrando come per molti sia stato necessario impegnarsi quotidianamente per dare continuità alla propria fonte di reddito.

In modo complementare, Danusia Tschudi considera l'impatto della pandemia sul lavoro e sulla famiglia dal punto di vista del genere e in particolare della situazione delle donne. Anche in relazione alle misure volte a mitigare gli effetti socioeconomici del coronavirus come l'estensione delle indennità per lavoro ridotto e le indennità di perdita di guadagno, all'ordinanza che ha garantito la possibilità di una custodia istituzionale di bambini complementare alla famiglia, si osserva che la pandemia ha favorito solo lievi cambiamenti verso una diversa ripartizione tra il lavoro produttivo remunerato e il lavoro riproduttivo non remunerato. Durante la pandemia fattori come il telelavoro e il persistente minor riconoscimento del lavoro casalingo hanno incoraggiato un incremento dell'impegno sul fronte sia familiare sia professionale per le donne; in prospettiva, se pensiamo al telelavoro, non sembra essere (stato) un mezzo per favorire le carriere professionali femminili. In questo senso, la pandemia non ha comportato una vera e propria svolta nei ruoli assegnati tradizionalmente all'uomo e alla donna ma ha consolidato le tendenze in atto.

Nei tre ulteriori capitoli, l'attenzione del libro è rivolta soprattutto ad alcune condizioni strutturali. Nel suo capitolo, Sergio Rossi sintetizza le principali conseguenze dell'esperienza pandemica per l'economia svizzera. Con il *lockdown* e la crisi economica indotta dalla pandemia, il sistema economico svizzero è stato scosso per almeno due motivi: le esportazioni di beni hanno molto sofferto anche a seguito dell'interruzione della "catena del valore" sul piano globale e le finanze pubbliche sono state molto sollecitate allo scopo di sostenere le imprese duramente colpite dal *lockdown*. Molti settori di attività hanno sofferto per le chiusure e gli enti pubblici hanno reagito garantendo prestiti e contribuendo a sostenere le imprese. D'altra parte, oltre al forte aumento della disoccupazione (che si nota solo parzialmente nelle statistiche ufficiali), molte persone occupate hanno visto ridursi la loro capacità di acquisto, perché i loro datori di lavoro hanno ridotto il grado di impiego e/o la remunerazione, o perché le indennità per lavoro ridotto percepite da queste persone non corrispondono al pieno stipendio. Il mercato del lavoro svizzero ha quindi subito una

evidente radicalizzazione della propria situazione precedente la crisi; d'altro canto, le imprese si orientano maggiormente verso i mercati finanziari, parcheggiandovi non solo gli utili ma anche i soldi presi a prestito dalle banche o dal mercato dei capitali, in mancanza di sbocchi in seguito al calo o al ristagno della domanda nel mercato dei prodotti.

Come mostra nel suo capitolo Pietro Nosetti, fra i settori economici risultati meno direttamente colpiti dalle ricadute della pandemia si trovano le banche svizzere. Si può affermare che il settore bancario “ha superato la prima ondata pandemica con minori conseguenze negative rispetto ad altri settori, come il turismo, la ristorazione, la cultura e lo sport”. La fideiussione dei crediti concessi dalle banche alle imprese ha permesso di migliorare i bilanci bancari, riducendo il volume dei prestiti inesigibili e aumentando dunque la stabilità del settore bancario. La partecipazione attiva alle misure di sostegno in favore delle imprese in difficoltà ha inoltre favorito la reputazione delle banche, dopo i danni subiti su questo fronte, oltre a quelli finanziari, durante la crisi precedente.

Secondo molti osservatori, la pandemia nasce da mutamenti climatici legati all'azione dell'uomo, in particolare per quanto riguarda la distruzione dell'*habitat* naturale. Il rapporto fra la pandemia da Covid-19 e l'ambiente è comunque complesso. Nel suo capitolo, Roman Rudel illustra alcune similitudini e differenze tra la pandemia provocata dal coronavirus e il cambiamento climatico globale. Se da un lato la pandemia pare avere sminuito l'importanza dei cambiamenti climatici, relegandoli ai margini dell'agenda politica, e ha avuto impatti contraddittori sul mercato dell'energia, dall'altro lato colpisce “la tempestività con la quale molte imprese, organizzazioni, università e scuole si sono adattate alle nuove condizioni imposte da misure molto incisive, e fino a poco tempo fa impensabili, per contenere la diffusione della pandemia”, modulando rapidamente le proprie capacità comportamentali, organizzative e tecnologiche. Inoltre, la lotta alla pandemia ha mostrato come fosse cruciale la collaborazione internazionale. Quanto avvenuto durante la pandemia lascia intravedere dei margini di manovra che potrebbero tornare utili nell'affrontare la sfida climatica che ci attende.

Anche sul fronte delle migrazioni, come mostrato nel capitolo di Rosita Fibbi, le tendenze sono ambivalenti. Da un lato, la risposta alla pandemia ha rimesso al centro le frontiere nazionali, controlli rafforzati e persino blocchi e respingimenti per determinate categorie della popolazione, in particolare

per i profughi e richiedenti l'asilo, in difformità ai protocolli e ai regolamenti validi prima della pandemia; dall'altro lato, l'afflusso di migranti, anche in Svizzera, non si è fermato: "i cittadini stranieri continuano ad affluire in ragione delle numerose eccezioni alle restrizioni d'ingresso, relative per esempio ai familiari di cittadini e residenti permanenti e soprattutto ai lavoratori essenziali, nella sanità ma anche nell'agricoltura e nei trasporti". Si osserva inoltre che per la Svizzera la diminuzione dei flussi in entrata della popolazione residente permanente è molto inferiore rispetto a quella media registrata nei paesi membri dell'OCSE. Insomma, la pandemia ha per certi versi rappresentato una svolta dal punto di vista migratorio, ma ha anche consolidato delle tendenze già presenti.

La pandemia ha avuto anche sul sistema dei trasporti pubblici, in particolare sui viaggiatori, un forte impatto. L'anno 2020 ha visto crollare la domanda a causa del *lockdown* e delle molteplici restrizioni alla mobilità. Tuttavia, come osserva Remigio Ratti nel suo capitolo, le ferrovie e i trasporti regionali e locali hanno saputo mantenere quasi inalterata la loro offerta; anche quando le stesse autorità federali e cantonali raccomandavano di non muoversi, se non per necessità, il sistema dei trasporti era in larga parte funzionante. Anche il trasporto di merci sulla ferrovia ha subito solo una lieve variazione, con una diminuzione media annua del 4,4%, a riprova della tenuta del commercio internazionale, del sistema logistico e della Svizzera in questo importante settore. In questo senso, il sistema dei trasporti si è mosso in un'ottica di consolidamento senza modificare le tendenze di fondo.

Molte delle misure attivate dalle autorità politiche per fronteggiare la pandemia sono da comprendere nell'ambito delle dinamiche del federalismo svizzero. Come mostrano Sean Mueller, Rahel Freiburghaus e Adrian Vatter nel loro capitolo, la pandemia ha messo a dura prova le dinamiche fra la Confederazione, in particolare il Consiglio federale, i Cantoni e i Comuni. La pandemia ha costretto a prendere delle decisioni rapide, come è accaduto, nel quadro di un netto accentramento dei poteri, durante la prima ondata nella primavera 2020, ma ha anche reso incerto e poco efficiente il processo decisionale nei mesi successivi, quando non è apparso sempre chiaro chi dovesse decidere e assumersi le responsabilità delle varie misure restrittive. In questo senso, la pandemia è stata uno "stress-test" per il sofisticato impianto istituzionale svizzero, dove alla svolta della prima fase (il forte accentramento) ha fatto seguito una radicalizzazione delle tendenze strutturali di un processo decisionale chiaro e coordinato.

Le difficoltà del federalismo svizzero si notano anche nella reazione di un cantone periferico e abitato da una minoranza linguistica come il Ticino. Come illustra nel suo capitolo Marco Marcacci, in situazioni di crisi e di eccezionalità, anche in passato, si sono quasi sempre riscontrate difficoltà e incomprensioni tra il Ticino e la Confederazione. Le forze politiche, le autorità e anche buona parte dell'opinione pubblica si sono sentite incomprese e hanno spesso fatto valere la necessità di tener conto maggiormente delle specificità ticinesi. È stato così anche nella crisi dovuta alla pandemia da Covid-19 e alle misure decretate (o non decretate) sul piano federale, con la richiesta di eccezioni o deroghe (la “finestra di crisi”), la sensazione di non essere presi sul serio e persino degli eccessi di astio in Ticino nei confronti della maggioranza svizzero-tedesca, sospettata di trattare con disinvoltura la situazione ticinese. Ciò è accaduto nella prima fase della pandemia, ma non nella seconda, quando le relazioni fra il Ticino e la Confederazione si sono fatte più distese, sebbene non siano mancati i temi di discussione.