



► Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 5^a edizione Stime e analisi aggiornate

30 giugno 2020

Messaggi principali

Una retrospettiva sull'interruzione del lavoro nella prima metà dell'anno

Chiusura dei luoghi di lavoro

- **A livello globale, la stragrande maggioranza dei lavoratori nel mondo (93 per cento) vive in paesi in cui vigono misure che hanno interrotto l'attività lavorativa.** Da metà marzo, questo dato complessivo è rimasto relativamente stabile, nonostante la graduale adozione di misure meno restrittive. Attualmente, le Americhe stanno sperimentando i livelli più alti di restrizioni per i lavoratori e i luoghi di lavoro.

Le perdite di ore di lavoro sono molto maggiori rispetto alle stime precedenti

- **Le ultime stime dell'OIL evidenziano che la riduzione di ore lavorate si è aggravata nella prima metà del 2020 a causa del deterioramento della situazione nelle ultime settimane, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.** Si stima che, nel primo trimestre del 2020, la riduzione delle ore di lavoro sia stata pari al 5,4 per cento (equivalente a 155 milioni di posti di lavoro a tempo pieno) rispetto al quarto trimestre del 2019. Si stima inoltre che le perdite di ore di lavoro nel secondo trimestre del 2020 raggiungeranno il 14 per cento (equivalente a 400 milioni di posti di lavoro a tempo pieno), con una maggiore riduzione (18,3 per cento) nelle Americhe.
- **Per i paesi per i quali vi è disponibilità di dati, i fattori che determinano la riduzione delle ore lavorate variano notevolmente da un paese all'altro.** In alcuni paesi, gli orari di lavoro ridotti e la situazione di coloro che "sono occupati ma non stanno lavorando" (sono, ad esempio, in aspettativa) hanno contribuito in modo significativo alla riduzione delle ore lavorate. In altri, il passaggio alla disoccupazione e all'inattività ha determinato tale riduzione delle ore lavorate. Queste variazioni mostrano che per valutare l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro non è sufficiente focalizzarsi solo sulla disoccupazione.

Impatto sproporzionato della crisi sulle lavoratrici

- **La crisi causata dal COVID-19 sta colpendo in modo sproporzionato le lavoratrici. Questo incrementa il rischio di retrocedere rispetto ad alcuni dei traguardi raggiunti negli ultimi decenni e di esacerbare le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro.** A differenza delle crisi precedenti, l'occupazione femminile è più a rischio rispetto a quella maschile, soprattutto a causa dell'impatto della crisi sul settore dei servizi. Allo stesso tempo, le donne rappresentano un'ampia percentuale di lavoratrici in prima linea, soprattutto nel settore socio-sanitario, mentre l'aumento dell'onere del lavoro di cura e assistenza (non retribuito) causato dalla crisi colpisce di più le donne rispetto agli uomini.

Prospettive e sfide per le politiche

Prospettive per il secondo semestre del 2020

- **Le stime dell'OIL indicano che la ripresa del mercato del lavoro nella seconda metà del 2020 sarà incerta e insoddisfacente.** Nello scenario di base, nel quarto trimestre di quest'anno le perdite di ore di lavoro si attesteranno al 4,9 per cento (equivalente a 140 milioni di posti di lavoro a tempo pieno). In base allo scenario pessimista, che ipotizza una seconda ondata della pandemia nella seconda metà del 2020, le perdite di ore di lavoro si attesterebbe all'11,9 per cento (equivalente a 340 milioni di posti di lavoro a tempo pieno). Anche in uno scenario ottimista, che ipotizza una rapida ripresa, è improbabile che a livello globale l'orario di lavoro torni al livello pre-crisi entro la fine del 2020.

Politiche per la ripresa dell'occupazione

- **I risultati del mercato del lavoro per il resto del 2020 saranno determinati dalle scelte e dalle politiche, nonché dall'andamento della pandemia.** Fino ad oggi, la maggior parte dei paesi ha messo in campo risorse spesso senza precedenti per rilanciare l'economia e l'occupazione, attraverso misure di stimolo fiscale e monetario, di protezione sociale e altre politiche. Il margine di manovra fiscale è tuttavia limitato in alcuni paesi a basso e medio reddito.
- **Il passaggio verso una ripresa che generi occupazione richiederà di affrontare alcune sfide principali**, tra cui 1) l'identificazione di un equilibrio tra

il mix di politiche; 2) il supporto degli interventi di entità appropriata alla magnitudine delle sfide; 3) il sostegno dei gruppi maggiormente vulnerabili e più duramente colpiti dalla crisi e la produzione di risultati più equi nel mercato del lavoro; 4) la garanzia della solidarietà e del supporto internazionale; 5) il rafforzamento del dialogo sociale e il rispetto dei diritti sul lavoro. Dei punti rilevanti per affrontare queste sfide sono presenti nella Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il Futuro del Lavoro del 2019, che individua un piano incentrato sulla persona per investire nelle capacità, nelle istituzioni del lavoro e nel lavoro sostenibile.

► Parte I. La retrospettiva sulle interruzioni del mercato del lavoro nella prima metà del 2020 – una portata senza precedenti su scala mondiale

1. Chiusura dei luoghi di lavoro

Il mondo del lavoro è stato duramente colpito dall'adozione di misure di contenimento che hanno portato alla chiusura dei luoghi di lavoro di diversa intensità e durata. Al 15 giugno, quasi un terzo dei lavoratori nel mondo (32 per cento) vive in paesi in cui sono in vigore misure di contenimento che hanno chiuso temporaneamente le attività lavorative per tutti i lavoratori, tranne quelli essenziali. In aggiunta, il 42 per cento vive in paesi con chiusura obbligatoria per alcuni settori o categorie di lavoratori, e un altro 19 per cento vive in paesi con chiusura raccomandata dei luoghi di lavoro (grafico 1).

Nel complesso, la maggior parte dei lavoratori nel mondo (93 per cento) continua a vivere in paesi in cui sono in vigore misure di contenimento che comportano la chiusura temporanea delle attività lavorative. Questo dato complessivo è rimasto relativamente stabile da metà marzo, nonostante la graduale adozione di misure meno restrittive. Ad esempio, la percentuale di lavoratori che vivono nei paesi in cui sono in vigore mi-

sure restrittive che comportano la chiusura dei luoghi di lavoro ha raggiunto un picco di circa il 70 per cento a fine marzo, per poi scendere al 32 per cento a giugno.

A livello regionale, si registrano variazioni significative nelle chiusure dei luoghi di lavoro. La regione attualmente più colpita dalle restrizioni è quella delle **Americhe** (grafico 2). Al 15 giugno, invece, negli **Stati arabi** e in **Europa e Asia centrale**, non erano più in vigore in nessun paese misure che richiedevano la chiusura di tutti i luoghi di lavoro non essenziali. In **Africa**, solo il 2 per cento dei lavoratori vive in paesi che avevano adottato tali misure restrittive.

Tuttavia, anche nei paesi e nelle regioni in cui le chiusure dei luoghi di lavoro sono ancora in vigore, **molte aziende non sono ancora in grado di riportare a pieno regime le loro attività produttive.** Al 15 giugno, tutti i paesi degli Stati arabi avevano in vigore alcune misure che richiedevano la chiusura dei luoghi di lavoro per settori o categorie specifiche di lavoratori. Complessivamente, l'81 per cento dei lavoratori in Europa e in Asia centrale, il 69 per cento dei lavoratori in Africa e il 51 per cento dei lavoratori nelle Americhe vivono in paesi in cui

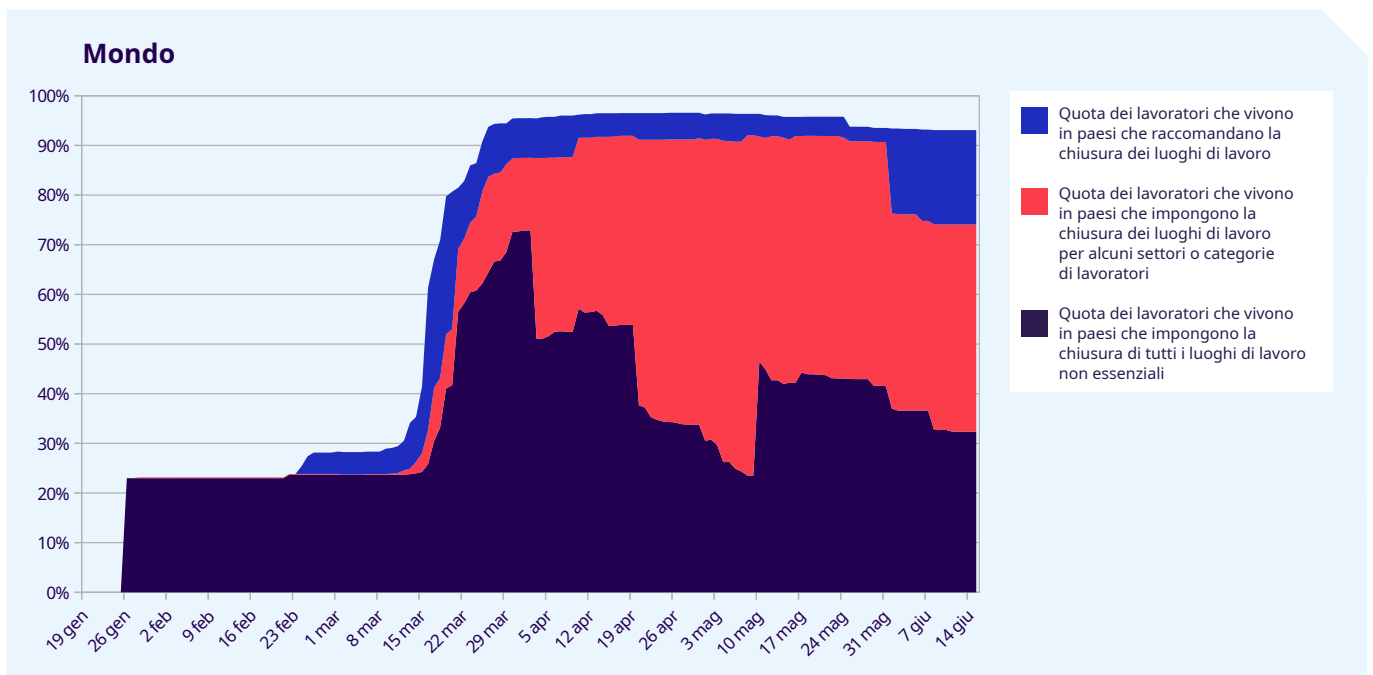
¹ È da notare che l'evoluzione descritta nel grafico 2 per l'Asia e il Pacifico nella seconda metà del 2020 proviene maggiormente dalle nuove restrizioni introdotte da Pechino, Cina. Siccome l'Oxford COVID-19 Government Response Tracker non fa distinzione tra restrizioni riguardanti specifiche aree di un paese e restrizioni riguardante l'intero territorio, il livello delle chiusure dei luoghi di lavoro obbligatorie nella maggior parte dei paesi dell'Asia e del Pacifico rimane molto inferiore ai valori indicati nel grafico 2.

sono in vigore misure di contenimento che comportano la chiusura temporanea dei luoghi di lavoro in alcuni settori specifici o per alcuni gruppi di lavoratori¹.

Attualmente, rimane il rischio di nuovi contagi e di una seconda ondata del virus. Nuove misure di contenimento o il proseguimento delle misure restrittive

attualmente in vigore anche nei prossimi mesi porterebbero ad un'ulteriore interruzione dell'attività economica e dei mercati del lavoro, mettendo a repentaglio la ripresa dell'occupazione.

► **Grafico 1. Lavoratori nel mondo in paesi che hanno disposto la chiusura dei luoghi di lavoro, 1° gennaio–30 giugno 2020 (in percentuale)**



Nota: La quota degli occupati nei paesi che impongono la chiusura dei luoghi di lavoro per alcuni settori o categorie di lavoratori viene aggiunta alla quota nei paesi che raccomandano la chiusura dei luoghi di lavoro e a quella nei paesi che impongono la chiusura di tutti i luoghi di lavoro non essenziali.

Fonte: Banca dati ILOSTAT, ILO modelled estimates, novembre 2019; The Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

2. Peggioramento in termini di riduzione delle ore di lavoro nel primo semestre del 2020

La chiusura dei luoghi di lavoro e l'adozione di altre misure di contenimento, unite al rapido deterioramento delle condizioni economiche, hanno portato a perdite immediate e massicce di ore di lavoro nella prima metà del 2020. A partire dalla seconda edizione (pubblicata il 7 aprile 2020), la nota dell'OIL aggiorna costantemente le stime sulle perdite di ore di lavoro nel primo e nel secondo trimestre del 2020, rispetto all'ultimo trimestre pre-crisi (ovvero il 4° trimestre del 2019).

Le ultime stime dell'OIL mostrano una riduzione dell'orario di lavoro a livello globale nel primo semestre del 2020 notevolmente superiore rispetto a quello stimato in precedenza (vedasi allegato statistico 1, grafico A1). Questi dati evidenziano il deterioramento della situazione in molte parti del mondo nelle ultime settimane. Inoltre, rispetto alla quarta edizione della nota dell'OIL (pubblicata il 27 maggio 2020), sono disponibili nuove indagini a livello nazionale sulle forze lavoro e dati economici che coprono sia il primo che il secondo trimestre del 2020 e che sono stati integrati nel modello di stime di breve periodo dell'OIL (cfr. allegati tecnici 1 e 2 per ulteriori dettagli). I nuovi dati suggeriscono che i lavoratori che vivono nei paesi in via di sviluppo, in particolare quelli sono nell'economia informale, hanno subito un impatto maggiore rispetto alle crisi passate². In

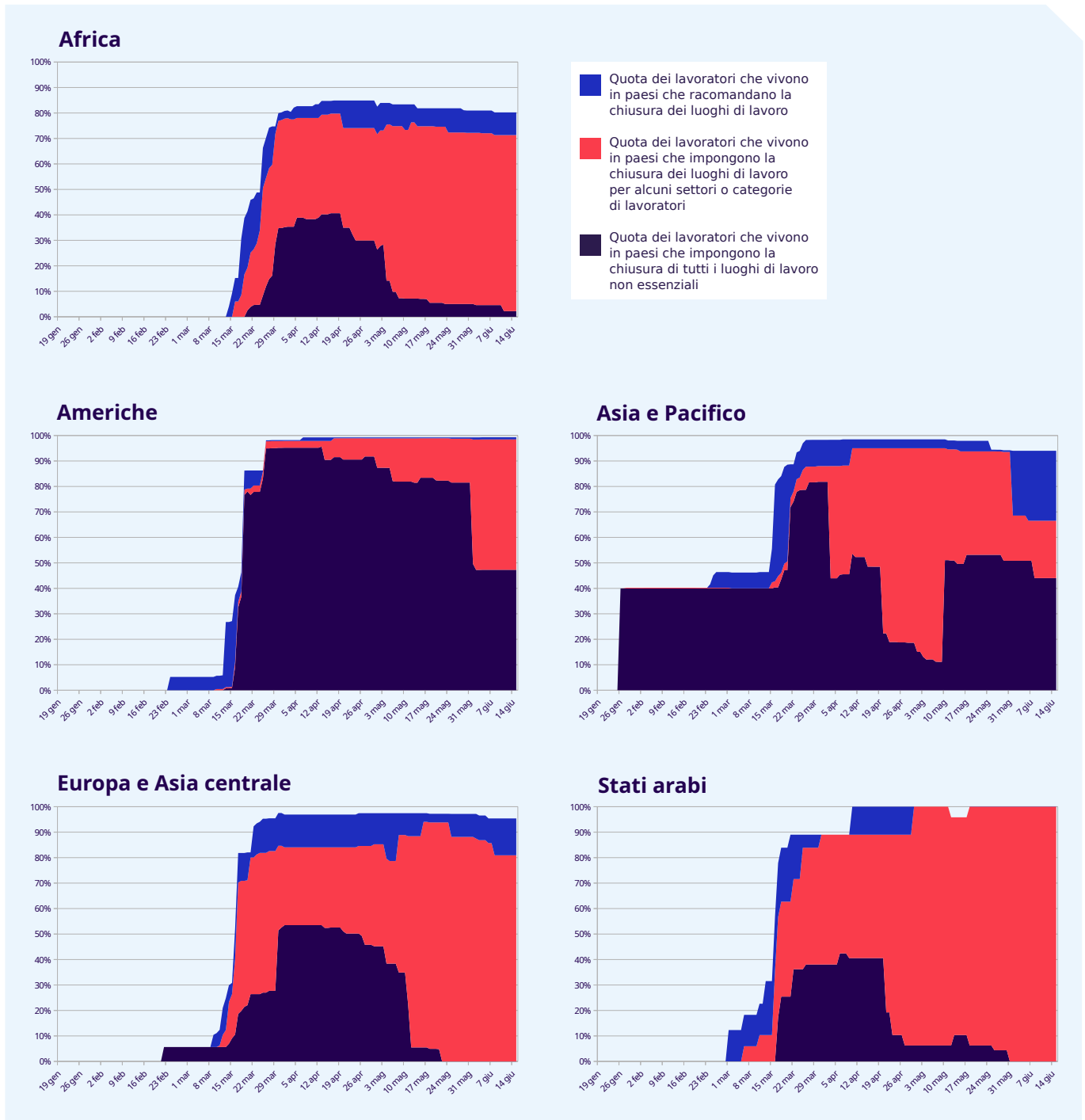
² Alcuni dati dimostrano che il lavoro informale è aumentato nel passato a causa delle crisi economiche, come risultato della diminuzione delle opportunità nell'economia formale. Vedasi ad es. Johannes P. Jütting e Juan R. de Laiglesia (ed.), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries* (Parigi: OCSE, 2009).

³ Vedasi Mariya Brussevich, Era Dabla-Norris e Salma Khalid, "Who Will Bear the Brunt of Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures across Countries", *IMF Working Paper* n. 20/88, 2020.

questi paesi, opportunità più limitate di svolgere telelavoro³ e la maggiore vulnerabilità dei lavoratori e delle lavoratrici che si trovano nell'economia informale rispetto alle misure di

confinamento sembrano esacerbare l'effetto di questa flessione e creare nuove sfide per il mercato del lavoro durante la crisi.

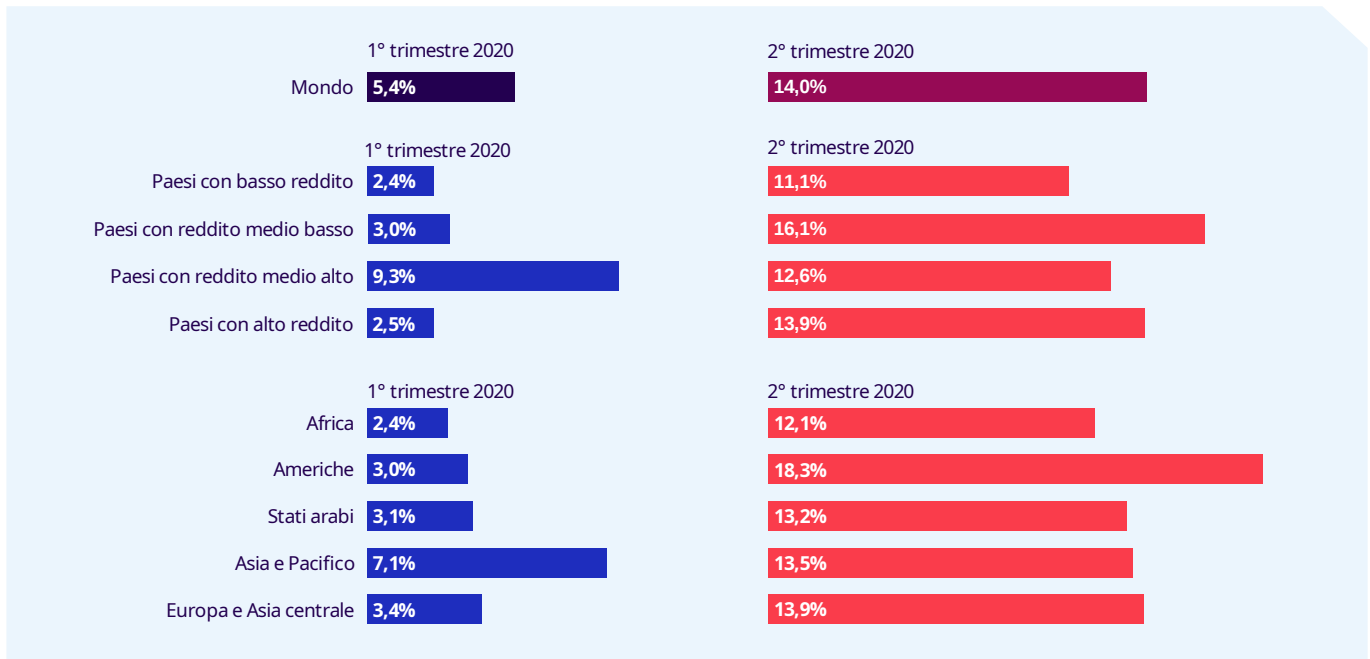
► **Grafico 2. Lavoratori nelle diverse regioni in paesi che hanno disposto la chiusura dei luoghi di lavoro, 1° gennaio–30 giugno 2020 (in percentuale)**



Nota: La quota degli occupati nei paesi che impongono la chiusura dei luoghi di lavoro per alcuni settori o categorie di lavoratori viene aggiunta alla quota nei paesi che raccomandano la chiusura dei luoghi di lavoro e a quella nei paesi che impongono la chiusura di tutti i luoghi di lavoro non essenziali.

Fonte: Banca dati ILOSTAT, ILO modelled estimates, novembre 2019; The Oxford COVID-19 Government Response Tracker.

► **Grafico 3. Perdita di ore di lavoro nel mondo e per gruppi di reddito, 1° e 2° trimestre 2020**
(in percentuale)



Fonte: OIL, stime di breve periodo.

Primo trimestre 2020

Si stima che nel primo trimestre del 2020, il 5,4 per cento delle ore di lavoro globali (rispetto al 4,8 per cento stimato in precedenza) sia diminuito rispetto al quarto trimestre del 2019, in misura pari a 155 milioni di posti di lavoro a tempo pieno (grafico 3 e tabella 1)⁴.

Con la diffusione precoce del virus in Cina e in altri paesi dell'Asia e del Pacifico, questa regione ha rappresentato circa l'80 per cento della riduzione dell'orario di lavoro a livello globale nel primo trimestre di quest'anno. Considerando che già alla fine di gennaio sono state attuate severe misure di contenimento in Cina, nel primo trimestre del 2020 l'Asia orientale ha registrato una riduzione dell'11,6 per cento delle ore di lavoro, equivalente a 95 milioni di posti di lavoro a tempo pieno.

Quando la pandemia ha iniziato a diffondersi a livello globale, si sono osservate delle riduzioni significative di ore di lavoro anche in altre regioni. Nel primo trimestre del 2020, l'Europa e l'Asia centrale hanno registrato una riduzione delle ore di lavoro del 3,4 per cento, pari a 11 milioni di posti di lavoro a tempo pieno, con le perdite maggiori in Europa

meridionale (5,3 per cento) e occidentale (4 per cento). Nel primo trimestre dell'anno sono andati persi l'equivalente di 11 milioni di posti di lavoro a tempo pieno nelle Americhe, registrando un impatto maggiore in America del Sud, dove l'orario di lavoro è diminuito del 4,8 per cento rispetto al quarto trimestre del 2019. In Africa, la riduzione delle ore di lavoro nel primo trimestre del 2020 è pari al 2,4 per cento, equivalente a 9 milioni di posti di lavoro a tempo pieno.

Secondo trimestre 2020

Le stime aggiornate evidenziano un impatto maggiore del previsto, in particolare nelle regioni in via di sviluppo, con una sostanziale revisione al rialzo della riduzione delle ore di lavoro globali nel secondo trimestre del 2020 rispetto alle stime precedenti. Le stime aggiornate evidenziano una riduzione dell'orario di lavoro globale del 14 per cento nel secondo trimestre del 2020 (in aumento rispetto alla precedente stima del 10,7 per cento), che equivale a 400 milioni di posti di lavoro a tempo pieno. Queste cifre indicano che i paesi a reddito medio-basso sono i più colpiti (un calo del 16,1 per cento).

⁴ Vedasi la nota della tabella 1 qui sotto per ulteriori dettagli sull'utilizzo in queste stime dell'equivalente lavoro a tempo pieno.

► **Tabella 1. Perdita di ore lavorative nel mondo e per regioni e sottoregioni, 1° e 2° trimestre 2020**
(equivalente lavoro a tempo pieno e percentuale)

Area di riferimento	1° trimestre 2020			2° trimestre 2020		
	Equivalen- te lavoro a tempo pieno (40 ore setti- manali) (milioni)	Equivalen- te lavoro a tempo pieno (48 ore setti- manali) (milioni)	Perdita di ore di lavoro (%)	Equivalen- te lavoro a tempo pieno (40 ore setti- manali) (milioni)	Equivalen- te lavoro a tempo pieno (48 ore setti- manali) (milioni)	Perdita di ore di lavoro (%)
Mondo	185	155	5,4	480	400	14,0
Africa	11	9	2,4	55	45	12,1
Africa del Nord	2	2	2,5	11	9	15,5
Africa subsahariana	9	7	2,4	43	35	11,4
<i>Africa centrale</i>	1	1	2,3	7	6	11,9
<i>Africa orientale</i>	4	3	2,4	18	15	10,9
<i>Africa meridionale</i>	0	0	1,6	3	2	12,2
<i>Africa occidentale</i>	3	3	2,5	15	13	11,6
Americhe	13	11	3,0	80	70	18,3
America latina e Caraibi	10	9	3,6	55	47	20,0
<i>America centrale</i>	1	1	1,1	16	13	19,2
<i>America del Sud</i>	9	7	4,8	38	32	20,6
America del Nord	3	2	1,8	25	21	15,3
Stati arabi	2	2	3,1	10	8	13,2
Asia e Pacifico	150	125	7,1	280	235	13,5
Asia orientale	115	95	11,6	100	85	10,4
Asia sud-orientale e Pacifico	7	6	2,1	44	37	12,6
<i>Asia sud-orientale</i>	7	6	2,1	42	35	12,7
Asia meridionale	26	21	3,4	135	110	17,9
Europa e Asia centrale	13	11	3,4	55	45	13,9
Europa settentrionale, meridionale e occidentale	8	6	4,2	29	24	15,7
<i>Europa settentrionale</i>	1	1	3,1	7	6	15,3
<i>Europa meridionale</i>	3	3	5,3	10	9	18,0
<i>Europa occidentale</i>	3	3	4,0	12	10	14,3
Europa orientale	3	3	2,6	15	12	11,6
Asia centrale e occidentale	2	2	2,7	10	8	13,6

Nota: I valori superiori a 50 milioni sono stati arrotondati ai 5 milioni più vicini, quelli sotto questa soglia sono stati arrotondati al milione più vicino. L'equivalente lavoro a tempo pieno delle perdite di occupazione viene presentato per illustrare l'entità delle stime di perdite di ore di lavoro. Va interpretato come la stima della riduzione delle ore lavorate in una situazione in cui tale riduzione fosse stata esclusivamente e interamente subita da un gruppo di lavoratori a tempo pieno e che i restanti lavoratori non avessero subito nessuna riduzione delle ore di lavoro. Tali valori non vanno quindi intesi come numero di posti di lavoro effettivamente persi né come aumento della disoccupazione.

Fonte: OIL, stime di breve periodo.

Si stima che le **Americhe** abbiano registrato una riduzione dell'orario di lavoro pari al 18,3 per cento nel secondo trimestre del 2020 (equivalente a 70 milioni di posti di lavoro a tempo pieno), rispetto alle precedenti stime che erano del 13,1 per cento. Questo dato rappresenta la riduzione maggiore di ore di lavoro tra le principali regioni geografiche e la maggiore revisione al rialzo rispetto alla quarta edizione delle stime dell'OIL. All'interno di questa regione e tra tutte le regioni e sottoregioni del mondo, l'America del Sud registra la riduzione maggiore di ore di lavoro stimate nel secondo trimestre, pari al 20,6 per cento. Le riduzioni sono stimate al 19,2 per cento per l'America centrale e al 15,3 per cento nell'America del Nord.

Si stima che in **Europa e in Asia centrale** le ore di lavoro siano diminuite del 13,9 per cento nel secondo trimestre (equivalente a 45 milioni di posti di lavoro a tempo pieno), in aumento rispetto alla precedente stima del 12,9 per cento presentata nella quarta edizione. Si stima che le riduzioni maggiori in questa regione si siano registrate in Europa meridionale (18 per cento), seguita dall'Europa settentrionale (15,3 per cento), dall'Europa occidentale (14,3 per cento) e dall'Europa orientale (11,6 per cento, la stima più bassa della regione).

In **Asia e nel Pacifico**, le riduzioni complessive delle ore di lavoro previste per il secondo trimestre del 2020 sono stimate al 13,5 per cento (pari a 235 milioni di posti di lavoro a tempo pieno), in aumento rispetto alla stima del 10 per cento presentata nella quarta edizione della nota dell'OIL. Guardando alle sottoregioni, le perdite di ore di lavoro dovrebbero essere più elevate nell'Asia meridionale⁵, con una diminuzione del 17,9 per cento nel secondo trimestre, seguito dal 12,6 per cento nell'Asia sud-orientale e nel Pacifico e dal 10,4 per cento nell'Asia orientale.

Si stima che nel secondo trimestre del 2020 le ore di lavoro siano diminuite del 13,2 per cento negli **Stati arabi**, pari a 8 milioni di posti di lavoro a tempo pieno, con una revisione al rialzo di 2,9 punti percentuali rispetto alle stime riportate nella quarta edizione della nota dell'OIL.

In **Africa**, le perdite di ore di lavoro nel secondo trimestre di quest'anno sono stimate al 12,1 per cento (equivalente a 45 milioni di posti di lavoro a tempo pieno), in aumento rispetto alla precedente stima del 9,5 per cento. Per quanto riguarda le sottoregioni⁶, le stime sulle riduzioni di ore di lavoro nel secondo trimestre del 2020 indicano un calo più netto in Africa del Nord (15,5 per cento), seguita dall'Africa meridionale

(12,2 per cento), dall'Africa centrale (11,9 per cento), dall'Africa occidentale (11,6 per cento) e dall'Africa orientale (10,9 per cento).

3. Dietro le riduzioni di ore di lavoro

Come calcolata attraverso il modello di stime di breve periodo dell'OIL presentato sopra, la riduzione delle ore di lavoro sono un indicatore aggregato dell'impatto della crisi del COVID-19 sul mercato del lavoro. **I fattori alla base di questi cambiamenti dipendono dai risultati del mercato del lavoro durante la pandemia, specifici di ciascun paese, che hanno, a loro volta, implicazioni per le politiche e per il processo di ripresa.** Per identificare i meccanismi chiave alla base di questo impatto, le perdite di ore di lavoro sono suddivise in quattro componenti:

1. Riduzione delle ore di lavoro: una riduzione delle ore medie settimanali lavorate rispetto alla situazione pre-crisi;
2. Occupato ma che non sta lavorando: i lavoratori continuano ad essere occupati nel lavoro che svolgevano in precedenza, ma non svolgono alcun tipo di attività lavorativa. Sono occupati ma non lavorano o sono temporaneamente assenti dal lavoro (ad es. lavoratori in aspettativa e lavoratori in congedo per malattia).
3. Disoccupazione: lavoratori disponibili e in cerca di un lavoro;
4. Inattività: ritiro dal mercato del lavoro⁷.

Esistono notevoli differenze nella composizione delle perdite di ore di lavoro tra i vari paesi (si veda l'allegato tecnico A3 sui dati e la metodologia)⁸. Come mostra il grafico 4, almeno nelle fasi iniziali della crisi del COVID-19, la riduzione delle ore di lavoro si verifica in modi diversi, soprattutto in ragione delle istituzioni del mercato del lavoro esistenti e delle politiche adottate. Ad esempio, nella Repubblica di Corea e nel Regno Unito, le perdite di ore di lavoro sono causate in modo preponderante da orari di lavoro più brevi e da persone occupate ma che non lavorano. Queste due condizioni preservano il legame del lavoratore con il suo lavoro attuale, riducendo così il rischio di un'interruzione delle traiettorie del mercato del lavoro a medio termine. In questi due paesi, il contributo della componente disoccupazione alla riduzione dell'orario di lavoro è molto ridotto, anche se l'inattività è cresciuta in modo significativo nella Repubblica di Corea.

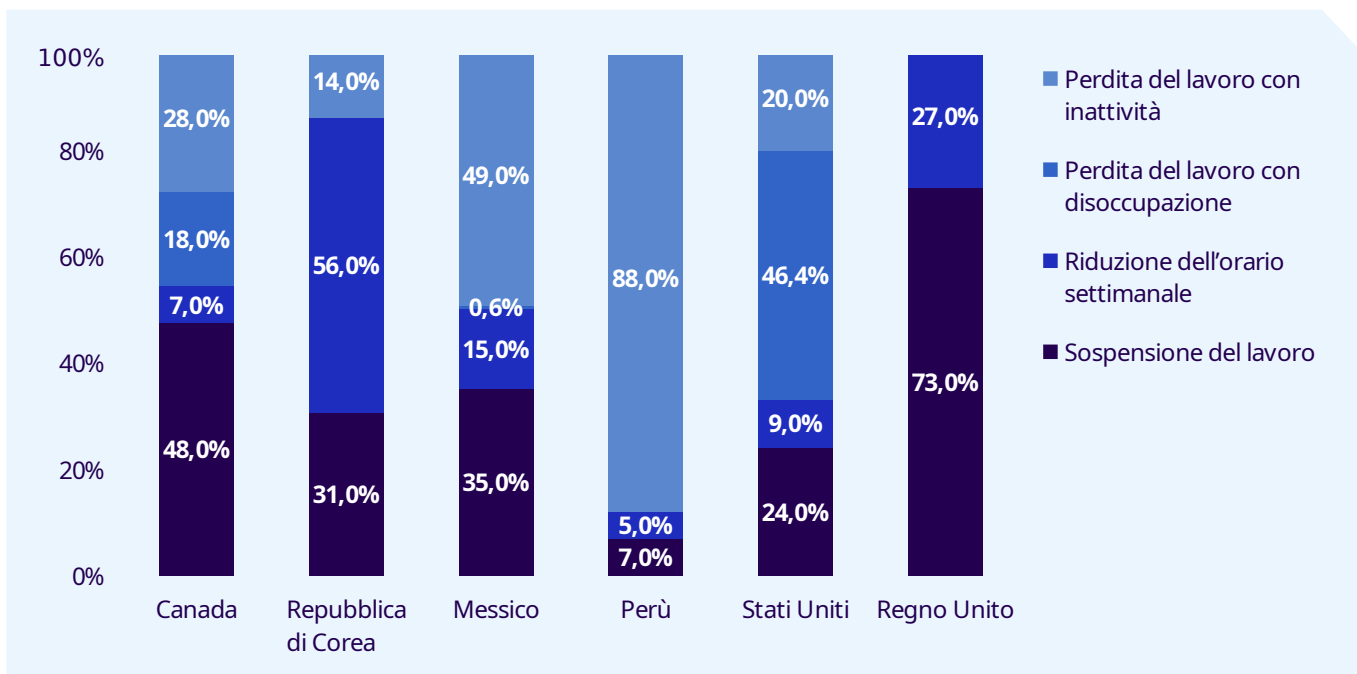
⁵ I dati disponibili per questa sottoregione sono limitati: l'affidabilità delle stime sopra menzionate è pertanto inferiore rispetto alle stime relative ad altre sottoregioni.

⁶ I dati disponibili per l'Africa sono limitati: l'affidabilità delle stime per la regione nel suo insieme come pure per le sue sottoregioni è pertanto inferiore rispetto alle stime relative ad altre regioni.

⁷ La differenza tra disoccupazione e inattività così come definita in questa analisi si basa sulle azioni intraprese dagli individui così come descritte nelle loro risposte a un'indagine sulle forze di lavoro o a un'indagine sulle famiglie (la disponibilità a lavorare e il fatto di essere in cerca di un lavoro essendo i due criteri utilizzati per classificare un persona come "disoccupata"). È importante notare che questo status non riflette il fatto che una persona abbia o meno diritto a indennità di disoccupazione, misure specifiche alla crisi del COVID-19 o altre misure di protezione sociale.

⁸ La scomposizione presentata è basata sui dati relativi a aprile 2020 che sono stati selezionati come periodo di riferimento per i sei paesi per i quali sono disponibili dati pertinenti. Il Regno Unito fa eccezione: sono stati utilizzati i dati dell'ultima settimana di marzo poiché non erano finora disponibili i dati di aprile.

► **Grafico 4. Scomposizione della perdita di ore di lavoro, paesi selezionati, marzo-aprile 2020 (in percentuale)**



Note: (1) I dati per il Perù si riferiscono solo a Lima e alla sua area metropolitana; (2) L'Ufficio di statistica del lavoro (BLS, Bureau of Labor Statistics) degli Stati Uniti ha suggerito nelle sue linee guida* per aprile e maggio 2020 che il consueto algoritmo di indagine sulle forze di lavoro sottovaluta probabilmente il numero dei disoccupati (classificandoli nel gruppo "occupati ma non attivi"). Per questa analisi, viene utilizzata la definizione di occupazione/disoccupazione del BLS, per cui la probabile sottovalutazione influisce anche sui risultati. Indipendentemente dallo status del mercato del lavoro, le conseguenze sociali della crisi del COVID-19 su coloro che sono stati identificati nell'indagine del BLS in questo gruppo (occupati ma non attivi) sono probabilmente importanti: due terzi di questi lavoratori dichiarano di non essere stati pagati durante la loro assenza dal lavoro.

* BLS, "Frequently Asked Questions: The Impact of the Coronavirus (COVID-19) Pandemic on the Employment Situation for April 2020", 8 maggio 2020; BLS, "Frequently Asked Questions: The Impact of the Coronavirus (COVID-19) Pandemic on the Employment Situation for May 2020", 5 giugno 2020.

Anche nel caso di Perù e Messico, dove sono state adottate misure restrittive, le variazioni della disoccupazione sono state minime. In Messico, l'impatto della riduzione dell'orario di lavoro e delle persone occupate ma che non lavorano è pari a circa la metà delle ore perse, mentre l'altra metà è dovuta all'inattività; la disoccupazione gioca un ruolo modesto. In Perù, circa il 90 per cento della riduzione delle ore è dovuto alla perdita del lavoro che porta all'inattività, senza impatto sui numeri della disoccupazione. Il Canada è stato testimone di un numero importante di casi di perdita del lavoro che ha portato a un aumento sia della disoccupazione

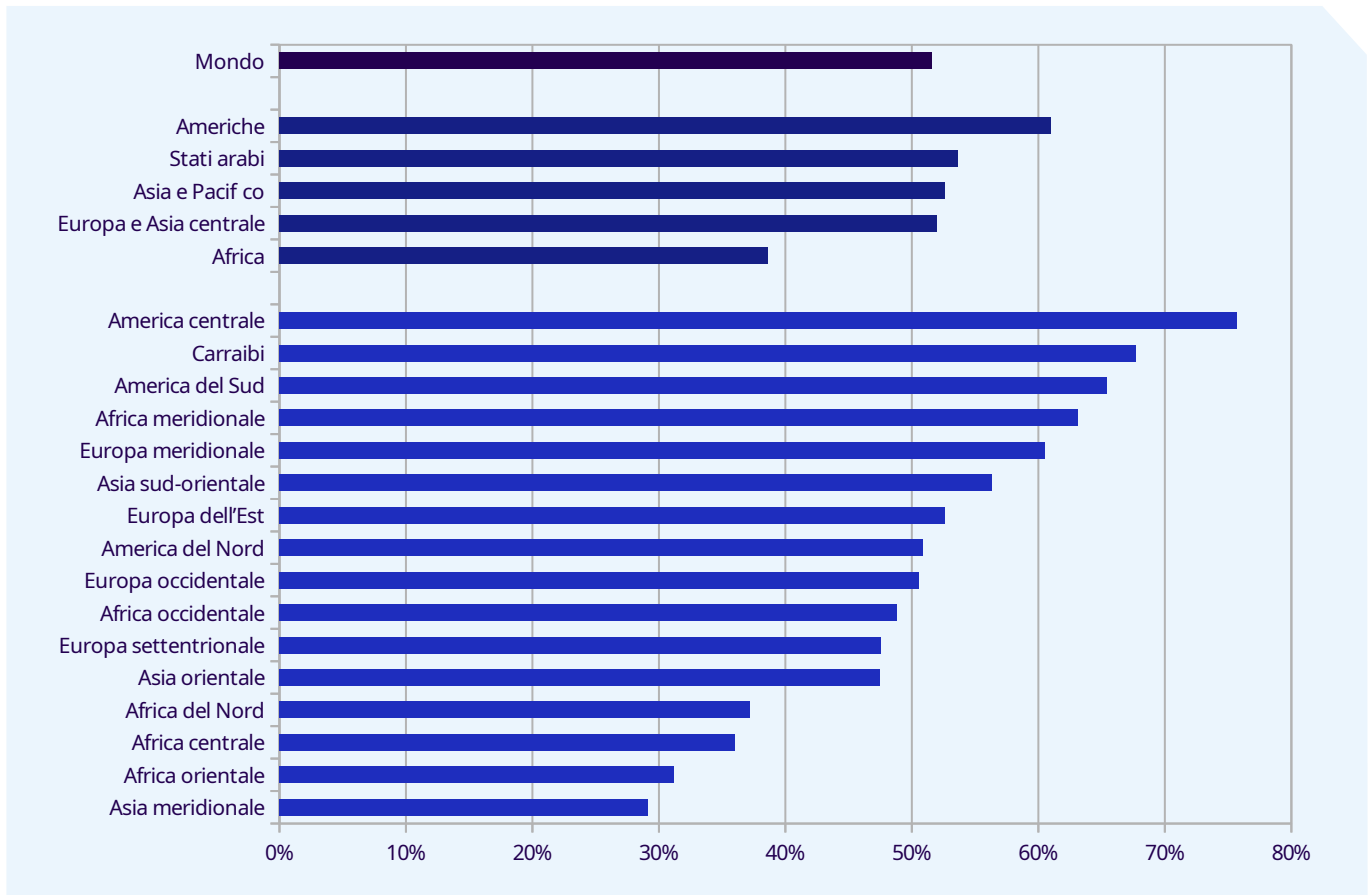
che dell'inattività. Infine, negli Stati Uniti, la perdita di lavoro rappresenta circa i due terzi del calo delle ore di lavoro⁹, la disoccupazione ne rappresenta quasi la metà.

La scomposizione delle riduzioni di ore di lavoro mostra che focalizzarsi sulla disoccupazione non è sufficiente per cogliere l'effettivo impatto della crisi COVID-19 sul mercato del lavoro. Inoltre, la differenza tra inattività e disoccupazione è sfumata, poiché la ricerca di un lavoro e la disponibilità ad accettare un nuovo posto di lavoro — requisiti per essere considerati come disoccupati — sono spesso impediti dalle misure di contenimento, facendo sì che molti "disoccupati" siano considerati "inattivi"¹⁰.

⁹ Vedasi la nota 2 del grafico 4. I valori relativi alle due categorie di perdita del lavoro presentate per gli Stati Uniti si possono considerare come una stima bassa degli effetti della crisi.

¹⁰ Tenendo conto delle diverse implicazioni di questi due concetti per il mercato del lavoro, sarebbe corretto affermare che la popolazione inattiva è meno legata al mercato del lavoro rispetto a quella disoccupata.

► **Grafico 5. Quota di lavoratrici nei settori maggiormente colpiti dalla crisi del COVID-19, nel mondo e per regioni e sottoregioni (in percentuale)**



Nota: I settori maggiormente colpiti sono i servizi di alloggio e di ristorazione; il commercio all'ingrosso e al dettaglio; le attività immobiliari e le attività commerciali e amministrative; l'industria manifatturiera. Vedasi [Nota OIL: COVID-19 e il mondo del lavoro. 3ª ed.](#) (in inglese), 29 aprile 2020.

Fonte: Banca dati ILOSTAT.

4. Impatto sproporzionato sulle donne: La crisi del COVID-19 minaccia i recenti traguardi raggiunti in termini di uguaglianza di genere

Le interruzioni massicce del mercato del lavoro causate dalla pandemia colpiscono tutte le categorie di lavoratori e lavoratrici, ma alcuni gruppi sono stati maggiormente colpiti. Le precedenti edizioni della nota OIL hanno evidenziato l'impatto della crisi sui lavoratori informali e sui giovani lavoratori. Le ultime indagini sulle forze di lavoro rivelano tendenze preoccupanti che minacciano

di esacerbare le disparità esistenti e di eliminare i modesti traguardi raggiunti in termini di uguaglianza di genere nel mercato del lavoro¹¹.

Nonostante il progresso raggiunto rispetto ai decenni precedenti, già prima della crisi del COVID-19 persisteva un importante divario di genere nei mercati del lavoro in tutto il mondo. Il divario di genere nei tassi di partecipazione alla forza lavoro si è leggermente ridotto negli ultimi decenni, ma viene ancora stimato in 27 punti percentuali nel 2019¹². Nei paesi a reddito basso e medio-basso, dove fino al 90 per cento dei lavoratori è attivo nell'economia informale, le donne hanno in genere una minore

¹¹ Vedasi anche OIL, *The COVID-19 Response: Getting Gender Equality Right for a Better Future for Women at Work*, maggio 2020; e OIL, *A Gender-responsive Employment Recovery: Building Back Fairer*, in preparazione.

¹² OIL, *World Employment and Social Outlook: Trends 2020 (Ginevra, 2020)*, 20.

¹³ OIL, *COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Immediate Responses and Policy Challenges*, maggio 2020.

¹⁴ OIL, *Global Wage Report 2018/19: What Lies behind Gender Pay Gaps (Ginevra, 2018)*, 23.

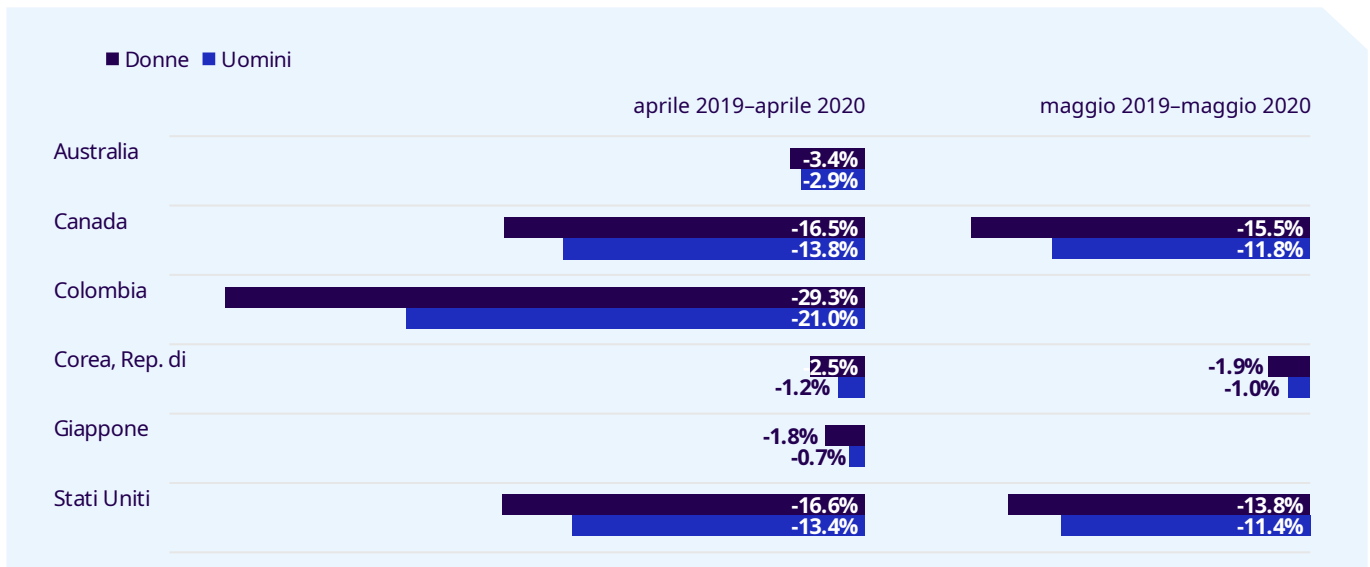
copertura di protezione sociale¹³. Tra i lavoratori dipendenti, il divario retributivo tra donne e uomini si mantiene intorno al 20 per cento a livello globale¹⁴.

Sullo sfondo delle disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro, la crisi COVID-19 colpisce in modo sproporzionato le lavoratrici in quattro modi principali.

In primo luogo, la maggior parte delle donne lavora in settori fortemente colpiti dalla crisi (grafico 5). A livello globale, quasi 510 milioni di donne — ovvero il 40 per cento di tutte le donne occupate — lavorano in settori duramente colpiti dalla crisi. Tali settori includono i servizi di alloggio e di ristorazione, il commercio all'ingrosso e al

dettaglio, le attività immobiliari, commerciali e amministrative e l'industria manifatturiera (grafico 5)¹⁵. Questo dato si confronta con il 36,6 per cento degli uomini occupati. La percentuale di lavoratrici nei settori più colpiti è particolarmente elevata in America centrale (58,9 per cento), nell'Asia sud-orientale (48,5 per cento), nell'Europa meridionale (45,8 per cento) e in America del Sud (45,5 per cento). In queste sottoregioni, la quota di lavoratori che lavorano nei settori più colpiti è significativamente più bassa (43,0 per cento in America centrale, 33,2 per cento nell'Asia sud-orientale e 42,0 per cento in America del Sud), a parte l'Europa meridionale dove tale percentuale è più alta (49,1 per cento).

► **Grafico 6. Evoluzione dell'occupazione, per sesso e dai 15 anni in su, evoluzione aprile 2019–aprile 2020 e maggio 2019–maggio 2020 (in percentuale)**



Fonte: Banca dati ILOSTAT.

Guardando ad alcuni **settori specifici a prevalenza femminile**, le donne rappresentano il 61 per cento dell'occupazione nel settore artistico e dello spettacolo, nel lavoro domestico (famiglie come datori di lavoro) e in altri servizi¹⁶, e il 54 per cento dell'occupazione nei servizi di alloggio e di ristorazione. Le lavoratrici sono sovrarappresentate nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio (42,1 per cento degli occupati nel settore, rispetto al 38,7 per cento del totale dei lavoratori). Oltre ai servizi, in alcune segmenti ad alta intensità di manodopera del settore manifatturiero, come quello dell'abbigliamento,

le donne sono maggiormente vulnerabili alla perdita del lavoro a causa di interruzioni della catena di fornitura e del calo della domanda dei consumatori¹⁷. Il divario di genere nella percentuale di lavoratori informali nei settori più colpiti è di gran lunga maggiore, con il 42 per cento delle donne che lavorano informalmente in questi settori all'inizio della crisi rispetto al 32 per cento degli uomini¹⁸.

In secondo luogo, le lavoratrici del settore domestico sono maggiormente vulnerabili alle misure di contenimento. Secondo le stime dell'OIL aggiornate al 4 giugno, 55 milioni di lavoratori domestici nel mondo,

¹⁵ Vedasi OIL *Nota OIL COVID-19 e il mondo del lavoro: 2ª edizione*, 7 aprile 2020.

¹⁶ Questa quota rappresenta le donne che lavorano nelle attività artistiche e dello spettacolo, le lavoratrici domestiche (assunte direttamente da una famiglia) e altre lavoratrici dei servizi (sezioni R, S, T, e U della Classifica internazionale tipo, per industria, di tutte le attività economiche (CITI), revisione 4).

¹⁷ Vedasi ad es. OIL, *Recommendations for Garment Manufacturers on How to Address the COVID-19 Pandemic*, 15 aprile 2020.

¹⁸ OIL, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work – Third Edition*, 29 aprile 2020

pari al 72,3 per cento, correvano un rischio significativo di perdere il lavoro e il reddito a causa delle misure di confinamento e della mancanza di una copertura previdenziale efficace¹⁹. La stragrande maggioranza — circa 37 milioni — di essi sono lavoratrici. Dal punto di vista regionale, le lavoratrici costituiscono la percentuale più alta della forza lavoro del settore domestico a rischio, dal 57,9 per cento in Asia e nel Pacifico e dal 69,4 per cento in Africa, all'86,7 per cento in Europa e in Asia centrale e all'89,1 per cento nelle Americhe²⁰. Inoltre, le lavoratrici e i lavoratori domestici sono spesso migranti, il che li rende ancora più vulnerabili a causa della mancanza di protezione sociale nei paesi di destinazione o l'impossibilità di tornare nel proprio paese d'origine a causa delle misure di contenimento e dei divieti di viaggio.

In terzo luogo, la stragrande maggioranza delle lavoratrici e dei lavoratori del settore sociale e sanitario sono donne. A livello globale, le lavoratrici rappresentano oltre il 70 per cento degli occupati nel settore sociale e sanitario; per alcune regioni sviluppate, sono quasi l'80 per cento della forza lavoro nella sanità. Tuttavia, in questo settore le lavoratrici tendono ad essere occupate in lavori meno qualificati e meno retribuiti, che sono associati a maggiori divari retributivi tra donne e uomini (26 per cento nei paesi ad alto reddito e 29 per cento nei paesi a reddito medio-alto)²¹. Gli operatori sanitari, in particolare quelli che si occupano di pazienti affetti da COVID-19, sono spesso soggetti a condizioni di lavoro difficili (e talvolta pericolose). Lunghi orari di lavoro in unità di terapia intensiva, dispositivi di protezione individuale insufficienti, carenza di personale e con risorse limitate si sommano a un intenso stress emotivo, esponendo gli operatori sanitari a maggiori rischi di infezione e trasmissione, soprattutto nei paesi a basso e medio reddito²².

In quarto luogo, durante la crisi, la domanda crescente di assistenza e cura ha colpito in modo sproporzionato le donne. In tempi normali, le donne forniscono circa tre quarti di tutto il lavoro di cura e assistenza non retribuito. La quantità di tempo che le donne dedicano al lavoro di cura e assistenza non retribuito aumenta con la presenza di bambini in casa²³. Le chiusure delle strutture educative per la prima infanzia, dei servizi di assistenza

e delle scuole, nonché l'indisponibilità dei parenti più anziani a fornire sostegno, hanno aumentato la domanda di cura e assistenza durante la crisi. La situazione dei genitori single, il 78,4 per cento dei quali sono donne²⁴, è ancora più difficile, soprattutto se le stesse devono distreggiarsi tra il lavoro (in presenza o telelavoro) e la cura dei bambini. In un recente sondaggio europeo, il 10,6 per cento delle donne intervistate (dai 35 ai 49 anni) ha riferito che sempre o quasi sempre le responsabilità familiari hanno impedito loro di dedicare il tempo necessario al proprio lavoro durante la crisi, rispetto al 6,7 per cento degli intervistati maschi²⁵. Oltre alla dimensione assistenziale, l'OIL ha anche evidenziato il rischio di un aumento della violenza domestica durante la crisi, in particolare a causa delle misure di confinamento²⁶.

Gli ultimi dati delle indagini sulle forze di lavoro confermano un peggioramento della situazione occupazionale delle donne. Nei paesi per i quali sono disponibili i dati relativi ai mesi di aprile e maggio 2020, il calo dell'occupazione su base annua è stato significativamente maggiore per le donne che per gli uomini (grafico 6). Ad esempio, in Canada, Colombia e Stati Uniti, l'occupazione femminile è diminuita di oltre il 16 per cento da aprile 2019 ad aprile 2020. Il calo è continuato a maggio²⁷.

Questi impatti sproporzionati sulle lavoratrici potrebbero mettere a repentaglio alcuni dei traguardi raggiunti nel mercato del lavoro ed esacerbare le disuguaglianze di genere. Le crisi del passato hanno dimostrato che quando le donne perdono il lavoro, la loro offerta di lavoro di cura e assistenza non retribuita aumenta e che quando la disponibilità di lavoro è limitata, alle donne vengono negate le opportunità di lavoro che sono invece offerte agli uomini²⁸. Maggiore è la perdita in termini di occupazione durante la fase di contenimento, più alta sarà la mancanza di posti di lavoro all'indomani della crisi del COVID-19 e più difficile sarà la ripresa dell'occupazione femminile. Per questi motivi, questa crisi minaccia i traguardi raggiunti dalle donne nel mercato del lavoro insieme ai cambiamenti positivi (anche se lenti) nella distribuzione del lavoro di cura e assistenza non retribuito.

¹⁹ OIL, *Impact of the COVID-19 Crisis on Loss of Jobs and Hours among Domestic Workers*, 15 giugno 2020.

²⁰ I dati disponibili non sono sufficienti per stabilire una stima relativa agli Stati arabi.

²¹ OIL, *COVID-19 and the Health Sector*, 11 aprile 2020.

²² OIL, *The COVID-19 Response: Getting Gender Equality Right for a Better Future for Women at Work*, maggio 2020.

²³ OIL, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), 65.

²⁴ OIL, *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work* (Geneva, 2018), 19.

²⁵ Numeri basati su risposte dai 27 paesi dell'Unione Europea. Vedasi Eurofound, *"Living, Working and COVID-19"*, indagine in rete lanciata il 9 aprile 2020.

²⁶ Vedasi OIL, *Convenzione OIL sulla violenza e le molestie nel mondo del lavoro (n. 190) del 2019: 12 modi in cui la Convenzione può supportare la risposta alla crisi del COVID-19 e la ripresa*, maggio 2020.

²⁷ A partire da dati di un'indagine in rete, gli autori di uno studio recente hanno mostrato che le donne nel Regno Unito e negli Stati Uniti hanno maggiore probabilità di perdere il lavoro durante la crisi rispetto agli uomini. Diversamente, non ci sono differenze in funzione del genere in Germania dove le conseguenze della crisi sul mercato del lavoro sono state molto meno forti. Vedasi Abigail Adams-Prassl et al., *"Inequality in the Impact of the Coronavirus Shock: Evidence from Real Time Surveys"*, IZA Discussion Paper n. 13183, aprile 2020.

²⁸ UNCTAD, *"The Gender Dynamics of Inclusion and Exclusion: A Macro Perspective on Employment"*, in UNCTAD, *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity — Towards a Global New Deal* (New York e Ginevra, 2017), 67-92.

► Parte II. Guardando avanti: Prospettive e sfide per le politiche

1. Prospettive per la seconda metà del 2020: La ripresa sarà incerta e incompleta

La pandemia ha causato gravi disagi sul mercato del lavoro con massicce perdite di lavoro e di reddito nella prima metà del 2020. Proiettare i risultati del mercato del lavoro per il prossimo periodo è complicato a causa della mancanza di precedenti storici sulla rapidità con cui i mercati del lavoro possono riprendersi da una tale crisi. Ciononostante, è importante considerare diversi percorsi di ripresa. L'OIL ha sviluppato un modello per proiettare le ore lavorate per la seconda metà del 2020, basandosi sulle ore lavorate nella prima metà dell'anno (per ulteriori dettagli, vedasi allegato tecnico 4).

Sono considerati tre scenari: 1) di base; 2) ottimista; e 3) pessimista.

- **Scenario di base:** tale scenario utilizza le ultime proiezioni di crescita del PIL dell'OCSE contenuta nelle Prospettive economiche del mese di giugno²⁹ e dell'Economist Intelligence Unit, che prevedono un rimbalzo significativo dell'attività economica nella seconda metà dell'anno che lascerà comunque una riduzione significativa del livello della produzione economica nel 2020 rispetto al periodo pre-crisi. Le proiezioni dell'OCSE ipotizzano l'abolizione delle misure restrittive sui luoghi di lavoro e la ripresa dei consumi e degli investimenti.
- **Scenario pessimista:** La pandemia continuerà o causerà una seconda ondata di chiusure di luoghi di lavoro diffusa. La crescita del PIL segue lo scenario della seconda ondata previsto dall'OCSE (2020), che adegua al ribasso la crescita del PIL del quarto trimestre.

- **Scenario ottimista:** Le ore di lavoro rispondono più rapidamente all'output gap rispetto alla tendenza a lungo termine (cioè il cinque per cento superiore della distribuzione stimata, invece della media della distribuzione utilizzata nello scenario di base).

Secondo lo scenario di base, l'orario di lavoro globale (rispetto all'ultimo trimestre pre-crisi, ovvero il 4° trimestre del 2019) passerebbe dal picco del secondo trimestre alla perdita del **4,9 per cento nel quarto trimestre, che equivale a 140 milioni di posti di lavoro a tempo pieno** (nell'ipotesi di una settimana lavorativa di 48 ore) (grafico 7). Ciò significa che i mercati del lavoro saranno probabilmente ben lungi da una fase di ripresa entro la fine del 2020.

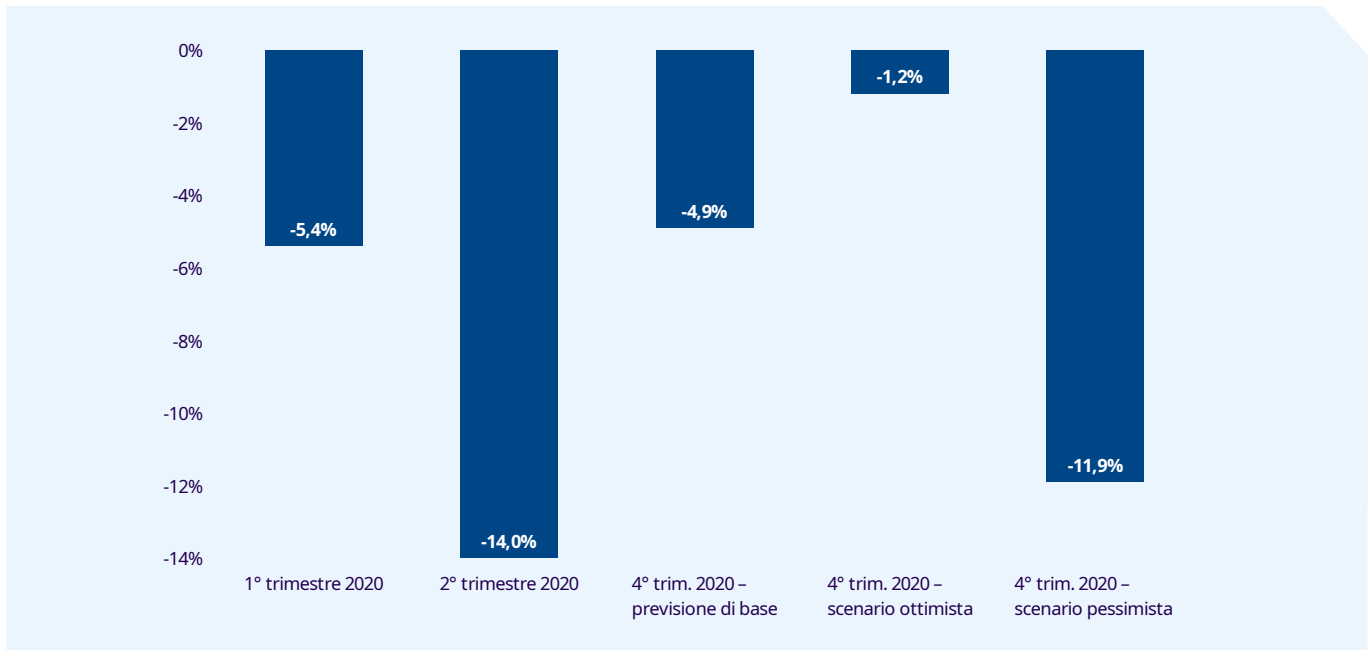
Secondo quanto previsto nello **scenario pessimista**, nella seconda metà del 2020 la situazione rimarrà difficile quasi quanto quella del 2° trimestre. Anche ipotizzando politiche più mirate, rese possibili dalle lezioni apprese nel primo semestre dell'anno, alla fine del 2020 si registrerebbe una **perdita di ore lavorate globali dell'11,9 per cento, equivalente a 340 milioni di posti di lavoro a tempo pieno**, rispetto al quarto trimestre del 2019.

Lo **scenario ottimista** porterebbe le **ore lavorate perse a 34 milioni di posti di lavoro a tempo pieno entro il quarto trimestre del 2020, un divario dell'1,2 per cento rispetto** al quarto trimestre del 2019.

Gli scenari previsti per il secondo semestre del 2020 mostrano grandi variazioni tra le regioni, come nel caso dei nowcast per il primo semestre (tabella 2). Confrontando tutte le regioni, si prevede che la ripresa delle perdite di ore lavorate sarà più rapida in Africa, una regione che storicamente ha alti tassi di occupazione grazie alla sua grande quota di informalità³⁰. Una ripresa più lenta, in termini relativi, si registrerebbe nelle Americhe, dove nel quarto trimestre del 2020 si avrà una riduzione che va dal 3 al 16 per cento di tutte le ore lavorate.

²⁹ OCSE, *OECD Economic Outlook: June 2020*.

³⁰ Tenendo conto dell'alta informalità nella regione, la ripresa non comporta un ritorno a lavori di migliore qualità (cioè formali) ma solo una ripresa dell'occupazione totale.

► **Grafico 7. Stima della perdita di ore di lavoro nel mondo per la 2ª metà del 2020 (4º trimestre) rispetto al 4º trimestre 2019 (in percentuale)**

2. Le risposte delle politiche

Interruzioni senza precedenti del mercato del lavoro richiedono un sostegno tempestivo e su larga scala per le imprese e i lavoratori nel mondo attraverso i quattro pilastri del quadro di politiche proposto dall'OIL per rispondere alla crisi di COVID-19 (vedasi grafico 8).

Azioni da realizzare: Mobilitare risorse per sostenere l'economia e l'occupazione

È particolarmente importante mobilitare e distribuire le risorse in modo efficace per affrontare le conseguenze economiche e sociali della pandemia e promuovere una ripresa che generi lavoro, garantendo al tempo stesso la protezione dei lavoratori sul lavoro. **Molti Paesi hanno rapidamente introdotto un'ampia gamma di politiche focalizzate sui pilastri 1 e 2 del quadro di politiche dell'OIL:** "sostenere l'economia e il lavoro" e "supportare le imprese, l'occupazione e i redditi".

La maggior parte dei paesi ha compiuto sforzi significativi, spesso senza precedenti, attraverso l'adozione di strumenti di politica fiscale e monetaria, per iniettare risorse il più rapidamente possibile e al fine di evitare un crollo totale dell'economia e sostenere il reddito e l'occupazione. Tali misure hanno richiesto sia innovazioni che flessibilità. In molti paesi, alla luce della

crisi del COVID-19, si è rinunciato alle regole fiscali e ai vincoli legali alla politica fiscale espansiva, mentre le banche centrali sono andate ben oltre il loro ruolo convenzionale, utilizzando i loro bilanci per intervenire direttamente nell'economia e acquistare grandi quantità di titoli di Stato e obbligazioni societarie

Alla fine di maggio 2020, oltre 90 paesi avevano introdotto o annunciato misure fiscali per un totale di oltre 10.000 miliardi di dollari, mentre un numero simile di paesi ha ridotto i tassi di interesse in seguito alla pandemia.

Le misure fiscali nelle economie avanzate, pari in media al 5 per cento del PIL, rappresentano l'88 per cento dello stimolo fiscale globale (grafico 9). Il mix di politiche varia da un Paese all'altro, ma gran parte della risposta fiscale ha assunto la forma di rinvii e rinunce a imposte, contributi sociali e altri pagamenti, oltre ad offrire sovvenzioni, garanzie di credito e integrazioni salariali alle imprese (comprese le piccole e medie imprese), in alcuni casi a condizione di mantenere l'occupazione. La maggior parte della spesa discrezionale è stata utilizzata per espandere i regimi di protezione sociale esistenti nella maggior parte delle economie avanzate per i lavoratori e le famiglie maggiormente vulnerabili (compresi i sussidi di disoccupazione, le indennità di malattia e l'assistenza sociale). Per evitare una crisi di liquidità, sono state inoltre adottate misure di politica monetaria convenzionali e non convenzionali di ampia portata.

► **Tabella 2. Stima della perdita di ore di lavoro nel mondo per la 2ª metà del 2020 (4º trimestre) per regioni** (percentuale e equivalente lavoro a tempo pieno)

	2º semestre 2020		Scenario di base		Scenario pesimista		Scenario ottimista	
	Perdita di ore di lavoro (%)	Equivalente lavoro a tempo pieno (48 ore settimanali) (milioni)	Perdita di ore di lavoro (%)	Equivalente lavoro a tempo pieno (48 ore settimanali) (milioni)	Perdita di ore di lavoro (%)	Equivalente lavoro a tempo pieno (48 ore settimanali) (milioni)	Perdita di ore di lavoro (%)	Equivalente lavoro a tempo pieno (48 ore settimanali) (milioni)
Mondo	14,0	400	4,9	140	11,9	340	1,2	34
Africa	12,1	45	3,5	13	10,8	40	-0,1	0
Americhe	18,3	70	7,8	29	15,6	60	2,5	9
Stati arabi	13,2	8	3,9	2	11,9	7	-0,1	0
Asia e Pacifico	13,5	235	4,5	80	11,5	200	1,2	21
Europa e Asia centrale	13,9	45	5,4	18	10,6	35	1,2	4

Nota: I valori negativi indicano un ritorno a valori pre-crisi.

Nelle economie emergenti e in via di sviluppo, le politiche sono state altrettanto rapide, ma i pacchetti fiscali sono stati molto più ridotti. In media, gli stimoli fiscali sono stati pari al 2,3 per cento del PIL nelle economie emergenti e in via di sviluppo, riflettendo una situazione fiscale più rigida³¹. Ciò rappresenta il 2,5 per cento degli stimoli fiscali globali (grafico 9). Queste risorse piuttosto limitate tendevano ad essere utilizzate per sostenere le imprese maggiormente vulnerabili, i differimenti dei pagamenti e gli aiuti di emergenza per i gruppi più vulnerabili attraverso trasferimenti in denaro non contributivi (principalmente indennità e sovvenzioni speciali), sostegno in natura e programmi di lavori pubblici. Nonostante questi sforzi, la copertura limitata dei sussidi di disoccupazione e di altre forme di protezione sociale ha reso più difficile contenere efficacemente i danni nelle economie emergenti e in via di sviluppo, in particolare per i lavoratori e le famiglie che sono nell'economia informale.

In molti paesi a basso reddito, la situazione è ancora più difficile perché lo spazio fiscale è estremamente limitato, come mostra il grafico 9. Questa limitata capacità fiscale è stata ulteriormente erosa da un forte calo dei prezzi delle materie prime, dei proventi delle esportazioni, delle rimesse e degli investimenti esteri. Senza un

sostegno internazionale su larga scala, lo stimolo dell'economia e dell'occupazione attraverso misure fiscali sarà al di fuori della portata di molti di questi Paesi.

Per quanto riguarda le **misure monetarie**, molte economie emergenti e in via di sviluppo hanno margine per un'ulteriore riduzione dei tassi d'interesse. Sono tuttavia necessari sforzi ulteriori per trovare modalità sostenibili ed efficaci di mobilitazione delle risorse, anche in ragione alle limitazioni della trasmissione della politica monetaria in questi Paesi.

Inoltre, l'ampia scala degli interventi e l'urgenza della consegna delle risorse hanno posto una serie di sfide di attuazione.

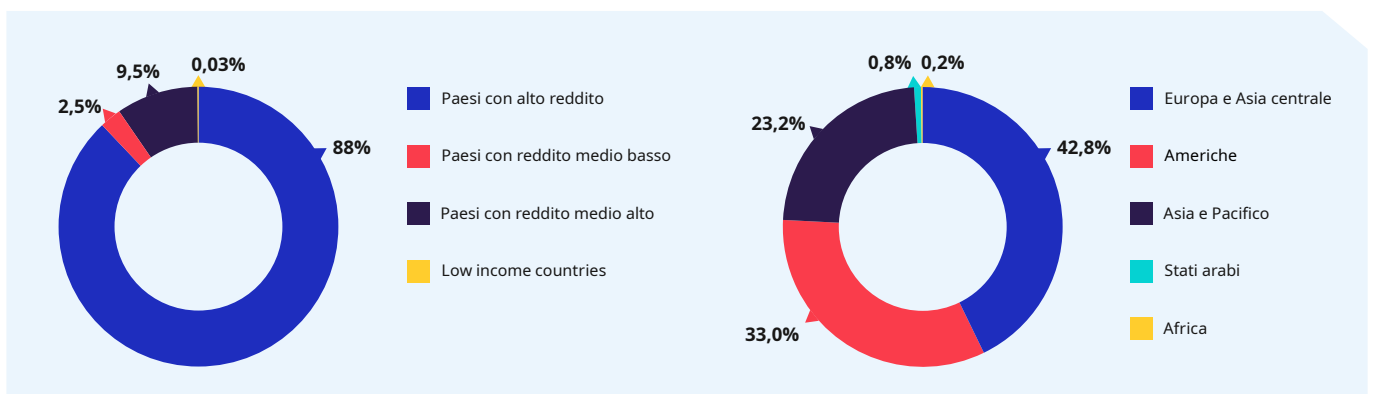
In generale, la consegna è stata più agevole laddove ha potuto contare su forti strutture istituzionali già esistenti, come sistemi di protezione sociale ben sviluppati e dotati di risorse, un'amministrazione fiscale efficiente, un settore bancario ben capitalizzato e forti banche d'investimento pubbliche. In alcuni casi, i paesi hanno adattato questi sistemi esistenti per introdurre innovazioni come nuovi sistemi di condivisione del lavoro, estendere il sostegno ai lavoratori autonomi, introdurre clausole di condizionalità per l'erogazione di fondi e di garanzie.

³¹ Vedasi Pragyan Deb et al., "The Economic Effects of COVID-19 Containment Measures", *Covid Economics, Vetted and Real-Time Papers* 19 (18 maggio 2020): 53-86 e 24 (1 giugno 2020): 32-75.

► **Grafico 8. I quattro pilastri basati sulle norme internazionali del lavoro della strategia dell'OIL sulla risposta del mondo del lavoro all'emergenza da COVID-19**



► **Grafico 9. Misure di stimolo fiscale a livello mondiale, per gruppi di reddito e per regioni, dati all'8 giugno 2020 (in percentuale)**



Fonte: Elaborazione OIL basata su dati Fondo Monetario Internazionale [Policy tracker](#) e su Bruegel dataset ["The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus"](#).

Molti paesi sono stati in grado di reagire rapidamente mobilitando, espandendo e adattando i meccanismi di protezione sociale esistenti. Secondo l'osservatorio dell'OIL sull'impatto del COVID-19 sulla protezione sociale³², 32 al 16 giugno, un totale di 200 paesi e territori hanno annunciato 1.166 misure di protezione sociale in vari settori politici, tra cui misure per la salute e la protezione del reddito, la protezione della disoccupazione e la protezione del lavoro.

Gli approcci innovativi hanno contribuito a garantire una consegna tempestiva ed efficace delle risorse sia nei paesi ad economia avanzata che in quelli in via di sviluppo. Ad esempio, la tecnologia digitale e i telefoni cellulari sono stati ampiamente utilizzati in molti Paesi per la registrazione e il pagamento delle prestazioni di protezione sociale³³. Alcuni Paesi in via di sviluppo (ad esempio, Ghana e Nigeria) hanno istituito speciali meccanismi di soccorso per convogliare i fondi e le rimesse dei donatori internazionali verso i gruppi più vulnerabili della popolazione. L'uso di esenzioni fiscali e differimenti di pagamento ha contribuito a far arrivare rapidamente le risorse alle famiglie e alle imprese. Inoltre, alcuni Paesi e città hanno fornito alle famiglie trasferimenti in contanti sotto forma di buoni di consumo digitali (per scoraggiarne l'uso per il risparmio o il rimborso dei debiti), oppure hanno offerto buoni viaggio da utilizzare nei ristoranti locali (ad esempio in Giappone e nella Repubblica di Corea).

Le sfide principali da affrontare

Nonostante le misure straordinarie e spesso senza precedenti introdotte nel mondo, i danni causati dalla crisi di COVID-19 ai mercati del lavoro sono enormi e lasciano ai responsabili delle politiche il compito di affrontare queste sfide. I risultati effettivi del mercato del lavoro per il resto del 2020 e oltre dipenderanno dalle scelte che verranno fatte, oltre che dall'andamento della pandemia. Inoltre, le decisioni prese nel prossimo futuro avranno probabilmente implicazioni a lungo termine per il mondo del lavoro.

I paesi non si troveranno tutti nella stessa situazione. La gravità della situazione così come gli strumenti e le risorse a disposizione varieranno notevolmente. Ma la maggior parte di essi, se non tutti, dovranno affrontare una serie di sfide fondamentali.

In primo luogo, trovare il giusto equilibrio e la giusta sequenza di interventi sanitari e di politica economica e sociale per produrre risultati ottimali e sostenibili sul mercato del lavoro. Fin dall'inizio della pandemia, si è dovuto dare priorità, con diversi gradi di successo, al contenimento e all'eliminazione della diffusione del virus. Se da un lato questo ha avuto costi economici e sociali importanti, dall'altro è il presupposto necessario per una ripresa

sostenibile. Ciononostante, i responsabili delle politiche sono sempre più spesso chiamati a fare forti richiami sui tempi della riapertura dei luoghi di lavoro, sui protocolli sanitari da rispettare, e sulla continuazione, o meno, del sostegno alle imprese e ai lavoratori che non sono in grado di riprendere le normali attività. Tali decisioni sono rese ancora più difficili dai costi — che gravano sullo Stato e i privati — del prolungamento delle restrizioni, dalla preoccupazione che un'azione prematura possa portare ad una seconda ondata della pandemia e dalla crescente pressione dell'opinione pubblica.

In secondo luogo, attuare e sostenere gli interventi necessari in un momento in cui le risorse sono sempre più limitate. Il riconoscimento generale della necessità di fare "tutto il necessario" per sostenere l'attività economica, il lavoro, le imprese e i redditi nel corso della pandemia ha portato i governi ad accantonare gli obiettivi fiscali e monetari precedenti alla pandemia. Molti paesi si troveranno ad affrontare livelli elevati di debito e opzioni di politica monetaria fortemente limitate, anche qualora la pandemia si ritirerà nei prossimi mesi. I danni durevoli inflitti ai mercati del lavoro, e le difficili condizioni economiche globali che prevarranno, evidenziano che occorrerà mantenere politiche di sostegno per sostenere la ripresa, ma ciò avverrà in un contesto di condizioni fiscali e monetarie senza precedenti. Un consolidamento fiscale prematuro, come quello che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2008-09, rischierebbe di destabilizzare mercati del lavoro già deboli.

In terzo luogo, sostenere i gruppi maggiormente vulnerabili e più colpiti e ottenere risultati più equi sul mercato del lavoro. La pandemia ha messo a nudo alcuni dei peggiori deficit e delle peggiori disuguaglianze del mondo del lavoro esacerbandoli. Le donne, i giovani e i lavoratori informali erano tutti gravemente svantaggiati prima dell'inizio della crisi, e sono tra coloro che hanno subito le conseguenze più gravi della pandemia. Allo stesso modo, l'opinione pubblica è stata sensibilizzata al lavoro spesso difficile e sottovalutato di gruppi della forza lavoro — in particolare gli operatori sanitari e assistenziali, gli addetti alle pulizie e i lavoratori domestici — il cui contributo è stato e rimane essenziale per superare la pandemia. A meno che non si presti esplicita attenzione al miglioramento della posizione dei più svantaggiati e vulnerabili, i processi di ripresa potrebbero aggravare le ingiustizie esistenti

In quarto luogo, assicurare la solidarietà internazionale e il sostegno soprattutto ai Paesi emergenti e in via di sviluppo. Indipendentemente dai risultati ottenuti dai singoli Paesi, la risposta globale alla crisi del COVID-19 è stata caratterizzata da un marcato deficit di cooperazione internazionale. Come evidenziato in questa edizione della nota dell'OIL, l'enorme volume di risorse impiegate dai Paesi ad alto reddito per combattere la pandemia non è stato di-

³² ILO, "ILO Social Protection Monitor on COVID-19".

³³ ILO, *Social Protection Responses to the COVID-19 Pandemic in Developing Countries: Strengthening Resilience by Building Universal Social Protection*, maggio 2020.

sponibile per altri. Ciò ha un forte impatto sulla capacità dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi emergenti di proteggere i propri cittadini e di arginare la pandemia, il che, a sua volta, comprometterà le prospettive di tutti i Paesi. La retorica della necessità di una risposta globale alla crisi globale di COVID-19 deve essere tradotta in misure concrete per aiutare i Paesi con uno spazio fiscale limitato, in particolare attraverso un'azione multilaterale per fornire finanziamenti agevolati e la riduzione del debito.

Quinto, rafforzare il dialogo sociale e il rispetto dei diritti sul lavoro. In molti casi, il dialogo sociale — che coinvolge governi, datori di lavoro e lavoratori — si è dimostrato uno strumento valido per definire politiche efficaci, equilibrate e accettabili a livello settoriale e nazionale. Il dialogo sociale può anche contribuire a delineare percorsi di ripresa sostenibili nel periodo a venire. Durante la pandemia, nella maggior parte dei paesi le persone sono state soggette a restrizioni di vasta portata delle loro libertà personali, che sono state generalmente considerate necessarie e legittime. Tuttavia, tale accettazione dipende dal fatto che esse siano proporzionate, appropriate e limitate nel tempo. La pandemia COVID-19 non fornisce alcuna giustificazione per eventuali restrizioni dei diritti fondamentali sul lavoro, come sancito dalle norme internazionali sul lavoro, e il pieno rispetto di questi diritti è un prerequisito per un dialogo sociale efficace.

Realizzare un futuro del lavoro migliore

Prima della pandemia, **la comunità internazionale si era già impegnata a realizzare cambiamenti profondi e senza precedenti nei processi di sviluppo globale e nel mondo del lavoro, attraverso l'adozione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e la Dichiarazione del Centenario dell'OIL per il futuro del lavoro.**

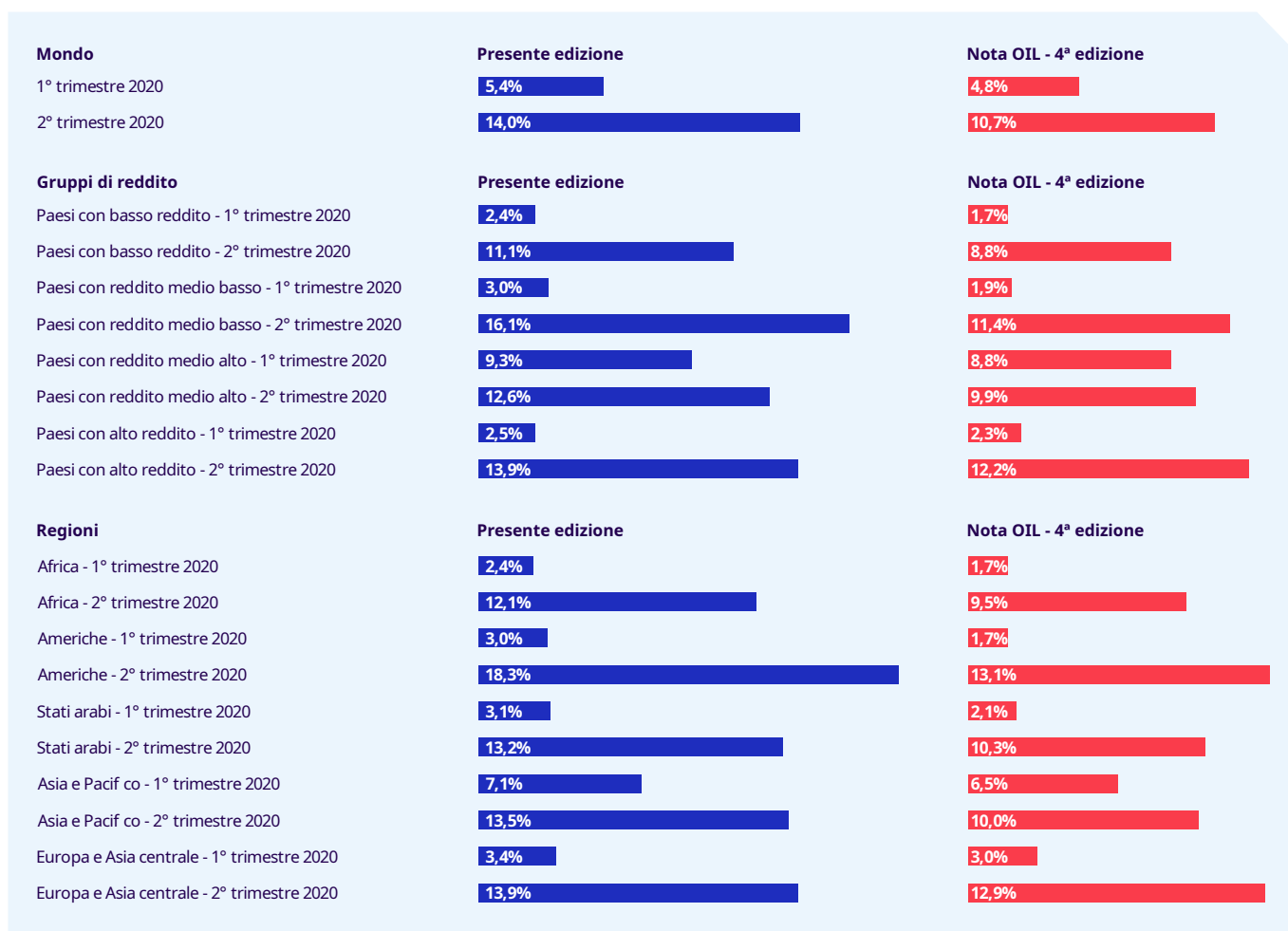
Il mondo uscirà dalla pandemia con livelli più alti di disoccupazione, disuguaglianza, povertà, debito e frustrazione politica. Questo rende ancora più evidente che, **individualmente e collettivamente, i governi debbano porre al centro dei loro piani di ripresa il concetto di "ricostruire in meglio"** — invece di ricostruire nel punto in cui eravamo prima.

A questo proposito, la **Dichiarazione del Centenario dell'OIL individua un piano per il futuro del lavoro incentrato sulle persone** che prevede investimenti nelle persone, nelle istituzioni del lavoro e nel lavoro sostenibile del futuro, che fornisce importanti punti di riferimento per affrontare le sfide chiave che ci attendono.

► Annessi statistici

Allegato 1. Stima della perdite di ore lavoro

► Grafico 1A. Revisioni delle stime delle perdite di ore di lavoro



Fonte: OIL, stime di breve periodo.

► Annessi tecnici

Per maggiori informazioni vedasi [la versione originale in inglese di questa nota](#).

Contatti: Ufficio OIL per l'Italia e San Marino
Via Panisperna 28 – Roma
Mail: rome@ilo.org

ILO Dept of Communication and Public Information
4 route des Morillons – Genève (Svizzera)
Mail: newsroom@ilo.org