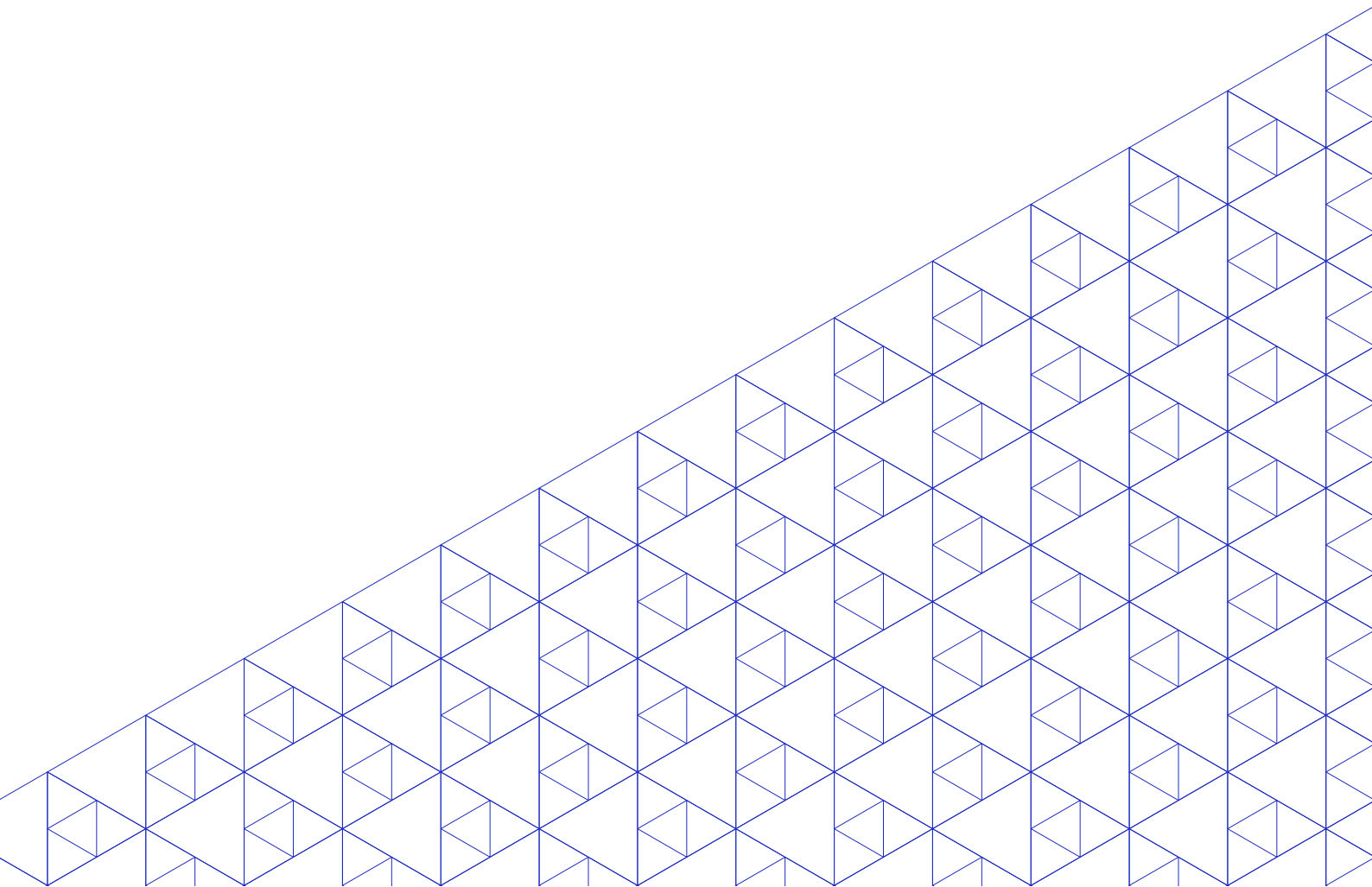




► **Le misure a supporto di lavoratori e imprese durante la pandemia di COVID-19 in Italia**

Marcello Puca e Clemente Pignatti



▶ **Le misure a supporto di
lavoratori e imprese durante la
pandemia di COVID-19 in Italia**

Marcello Puca e Clemente Pignatti

Organizzazione Internazionale del Lavoro

Copyright © Organizzazione Internazionale del Lavoro 2022

Prima pubblicazione 2022

Le pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro godono della protezione del diritto di autore in virtù del protocollo n. 2 della Convenzione universale per la protezione del diritto di autore. Si potranno tuttavia riprodurre brevi passaggi senza autorizzazione, alla condizione che venga menzionata la fonte. Ogni richiesta di autorizzazione di riproduzione o di traduzione va indirizzata a Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Svizzera, o tramite email a: rights@ilo.org. Tali richieste sono sempre gradite.

Le biblioteche, istituzioni o altri utilizzatori registrati presso un organismo di gestione dei diritti di riproduzione possono eseguire copie conformemente alle condizioni e diritti concessi loro. Visitare il sito <https://www.ifrro.org> per individuare l'organismo responsabile della gestione dei diritti di riproduzione in ogni paese.

Marcello Puca e Clemente Pignatti, *Le misure a supporto di lavoratori e imprese durante la pandemia di COVID-19 in Italia*

Roma, Organizzazione Internazionale del Lavoro, 2022.

ISBN: 978-92-2-036590-8 (pdf web)

Le denominazioni usate nelle pubblicazioni dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, che sono conformi alla prassi delle Nazioni Unite, e la presentazione dei dati che vi figurano non implicano l'espressione di opinione alcuna da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro in merito allo stato giuridico di alcun paese, area o territorio, o delle sue autorità, o rispetto al tracciato delle relative frontiere.

Gli articoli, studi e altri testi firmati sono pubblicati sotto la responsabilità dei loro autori senza che l'Ufficio Internazionale del Lavoro faccia proprie le opinioni che vi sono espresse.

Qualsiasi riferimento a nomi di ditte, o prodotti, o procedimenti commerciali non implica alcun apprezzamento da parte dell'Ufficio Internazionale del Lavoro; di converso, la mancata menzione di una ditta, o prodotto, o procedimento commerciale non significa disapprovazione alcuna.

Informazioni sulle pubblicazioni e sui prodotti elettronici dell'OIL sono disponibili sul sito <https://ilo.org/publns>.

▶ **Indice**

Prefazione	3
<hr/>	
▶ 1 Introduzione	5
<hr/>	
▶ 2 L'impatto del COVID-19 sull'economia italiana	7
<hr/>	
▶ 3 Gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro	17
<hr/>	
3.1 Il quadro generale	17
3.2 L'effetto differenziale della pandemia sul lavoro	22
3.2.1 Lavoratrici e lavoratori	22
3.2.2 Lavoratori giovani e adulti	24
3.2.3 Livello di istruzione	27
3.2.4 L'impatto della pandemia a livello regionale	28
▶ 4 Le politiche economiche e del lavoro durante la pandemia	31
<hr/>	
4.1 Le politiche antecedenti la crisi	31
4.2 Gli interventi a supporto dell'economia e del lavoro	32
4.2.1 Sostenere l'economia e il lavoro	33
4.2.2 Supportare le imprese, l'occupazione e i redditi	34
4.2.3 Proteggere i lavoratori e le lavoratrici	36
4.2.4 Trovare soluzioni attraverso il dialogo sociale	37
4.3 L'efficacia degli interventi a supporto di lavoratori e imprese	38
4.4 L'evidenza italiana	39
4.5 L'evidenza internazionale	42
4.5.1 L'effetto delle vaccinazioni sul mercato del lavoro	42
4.5.2 Le politiche a sostegno del lavoro in paesi ad alto reddito	43
▶ 5 Conclusioni	45
<hr/>	
Bibliografia	47
<hr/>	

► Prefazione

Il mercato del lavoro italiano sta attraversando profonde trasformazioni. Già prima della pandemia di COVID-19, esistevano dei divari sostanziali nell'accesso all'occupazione e nella qualità del lavoro di diversi gruppi di lavoratrici e lavoratori. Queste disuguaglianze erano particolarmente accentuate tra uomini e donne, giovani e adulti, e tra lavoratori con diverse situazioni di vulnerabilità economica e sociale, come pure tra lavoratori che vivevano e lavoravano in diverse aree geografiche dell'Italia. A questi fattori strutturali si sono aggiunti quelli ciclici e legati agli impatti negativi della pandemia che ha prodotto una contrazione senza precedenti del numero di occupati e delle ore lavorate. La pandemia ha anche accentuato le disuguaglianze preesistenti e ne ha generato delle nuove.

Questo documento di lavoro fornisce un'analisi retrospettiva degli effetti della pandemia sul mercato del lavoro italiano e delle misure attuate dalle istituzioni pubbliche per attenuarne gli effetti negativi sulle imprese e sul lavoro. La prima parte del documento (capitoli 2 e 3) si focalizza sugli impatti indotti dalla crisi del COVID-19 sui diversi gruppi di lavoratrici e lavoratori. Il quadro che emerge evidenzia che le lavoratrici e i lavoratori che, già prima della crisi, erano in una situazione di svantaggio si sono trovati in uno stato di maggiore vulnerabilità a seguito del diffondersi della pandemia.

La seconda parte (capitolo 4) esamina i principali interventi adottati dalle autorità pubbliche italiane nel 2020 e nei primi nove mesi del 2021 con lo scopo di attenuare le ricadute negative della crisi sul mondo del lavoro. Questi interventi sono classificati sulla base del quadro strategico di politiche proposto dall'OIL per una ripresa incentrata sulla persona e sul lavoro. Il quadro strategico si poggia sui seguenti pilastri: (i) interventi per sostenere l'economia e il lavoro; (ii) misure per supportare le imprese, l'occupazione e i redditi; (iii) politiche per proteggere i lavoratori e le lavoratrici; e (iv) dialogo sociale e relazioni industriali per assicurare la partecipazione delle imprese e dei lavoratori nelle decisioni relative ad interventi che li riguardano. L'analisi mostra come gli interventi introdotti dal governo siano stati modulati alle diverse fasi della pandemia: da misure inizialmente emergenziali a interventi volti a sostenere la ripresa economica e la ripartenza.

Basandosi su risultati di ricerche condotte in Italia e sulle analisi relative ad altri paesi ad economia avanzata, la terza parte del documento (capitolo 5) riassume l'evidenza empirica disponibile sull'efficacia delle misure introdotte durante la pandemia evidenziando che esse hanno evitato perdite occupazionali e di reddito ancora più gravi.

Questo rapporto intende contribuire sia al dibattito nazionale che all'iniziativa globale dell'OIL sulle strategie per far fronte alla crisi del lavoro causata dalla pandemia e al monitoraggio degli impegni dei governi, dalle rappresentanze datoriali e dai sindacati adottati a giugno 2021 dalla Conferenza internazionale del lavoro e contenuti nella Risoluzione "Appello globale all'azione per una ripresa incentrata sulla persona"¹. Esso include le informazioni contenute nella banca dati COVID-19 e mondo del lavoro — che raccoglie le politiche e misure adottate da 188 paesi — e nell'Osservatorio COVID-19 e mondo del lavoro per l'Italia e San Marino².

Gianni Rosas
Direttore Ufficio OIL per l'Italia e San Marino

¹ Conferenza internazionale del lavoro, [Appello globale all'azione per una ripresa incentrata sulla persona dalla crisi causata dal COVID-19 che sia inclusiva, sostenibile e resiliente](#), Ginevra, 2021.

² Vedasi [Banca dati globale "COVID-19 e mondo del lavoro"](#) e [Osservatorio "COVID-19 e mondo del lavoro"](#).

► 1 Introduzione

La pandemia del Coronavirus (COVID-19) ha cambiato in maniera repentina e profonda il funzionamento delle economie e dei mercati del lavoro a livello globale con effetti a lungo termine ancora difficili da quantificare. L'Italia è stata uno dei paesi più colpiti dalla diffusione del virus già dall'inizio del 2020, nonché il primo paese dopo la Cina a registrare casi di contagio.

Per contrastare la diffusione del virus, il governo italiano è intervenuto tempestivamente per tutelare la salute dei cittadini e proteggere il sistema sanitario nazionale. Questi interventi hanno incluso: restrizioni alla mobilità locale, nazionale e internazionale, la chiusura di interi settori produttivi considerati non-essenziali, il ricorso al telelavoro per tutte le professioni in cui questo era possibile, la chiusura temporanea di università, scuole e asili con il passaggio alla didattica a distanza. Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19 sono state progressivamente allentate a seguito del miglioramento della situazione epidemiologica, per poi essere reintrodotte quando il numero di contagi è tornato a salire. Il progresso ottenuto con la campagna vaccinale ha consentito la ripresa di molte attività produttive, evitando un'eccessiva circolazione del virus. Tuttavia, con l'emergere di nuove varianti di virus la situazione epidemiologica è ancora lontana dall'essere risolta. Oltre agli effetti sulla salute pubblica e sul sistema sanitario, questo genera una notevole incertezza per lavoratori, imprese e consumatori, rendendo difficile fare piani di investimenti per il futuro e tornare a un'economia e a un mercato del lavoro pienamente funzionanti.

Le misure per il contenimento della diffusione della pandemia hanno avuto effetti estremamente pervasivi sul mercato del lavoro e l'economia italiana che sono, in parte, risultati dall'introduzione delle misure di politica sanitaria. La pandemia ha modificato i consumi, le abitudini e le opportunità delle famiglie, generando cambiamenti nel tipo di beni e servizi richiesti e nella loro modalità di fruizione che sono destinati a permanere, almeno in parte, anche dopo la fine della crisi. Tali cambiamenti si contestualizzano all'interno di un mercato del lavoro in profonda trasformazione e sono principalmente legati alle tecnologie, le trasformazioni necessarie per una transizione verso un'economia verde e sostenibile e le conseguenze dei cambiamenti demografici in atto, in particolare per quanto concerne l'innalzamento dell'aspettativa di vita e la riduzione del tasso di natalità. A tal fine, sarà necessario analizzare in prospettiva la crisi economica causata dal diffondersi della pandemia, e per differenziare tra gli aspetti ciclici e quelli strutturali.

Il governo italiano è intervenuto ripetutamente dall'inizio della pandemia, per supportare l'economia e il mercato del lavoro attraverso un dialogo sociale continuo con le parti sociali. I primi interventi hanno avuto un carattere emergenziale, con l'obiettivo di fornire continuità di lavoro e reddito ai lavoratori colpiti dalle chiusure imposte dalla circolazione del virus. Questi interventi hanno incluso, ad esempio, il divieto di licenziamenti per ragioni economiche, l'estensione della Cassa integrazione guadagni (CIG) a tutti i settori economici e alle imprese di ogni dimensione, l'erogazione di una serie di sussidi per i lavoratori autonomi costretti a ridurre o interrompere temporaneamente le loro attività.

Nella seconda ondata di pandemia, il governo è intervenuto per supportare la ripartenza delle attività produttive, fornendo liquidità alle imprese, stabilendo dei requisiti da rispettare per tutelare la salute dei lavoratori e continuando a fornire supporto al reddito. Questa serie di interventi è stata rimodulata ripetutamente, anche per rispondere all'evoluzione della pandemia. Sono state adottate misure volte a sostenere la crescita economica di lungo periodo, con l'obiettivo di spingere l'economia italiana su un percorso di crescita superiore a quello registrato negli anni precedenti la pandemia. In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) finanziato dalla Commissione europea riveste un ruolo fondamentale. All'interno del PNRR, il governo ha presentato una serie di investimenti pubblici e riforme nelle aree della transizione ecologica, le infrastrutture, la digitalizzazione, il lavoro e l'inclusione sociale.

Questo rapporto si pone l'obiettivo di analizzare l'effetto della pandemia sull'economia e il mercato del lavoro italiano, anche in chiave comparativa con altri paesi europei. Inoltre, il rapporto analizza i principali interventi adottati dal governo italiano per fronteggiare la crisi economica, riassumendo anche l'evidenza empirica già disponibile nella letteratura circa la loro efficacia.

Il rapporto si sviluppa in quattro sezioni: le prime due riassumono gli effetti della crisi sull'economia e il mercato del lavoro italiano, mentre le ultime due si concentrano sull'analisi delle politiche introdotte e la loro efficacia. In particolare, il capitolo 2 guarda agli effetti della crisi sui principali indicatori macroeconomici e di finanza pubblica, confrontando il loro andamento in Italia con quello registrato in altre economie avanzate. Il capitolo 3 si focalizza invece sugli effetti della crisi sul mercato del lavoro, incluso l'impatto differente per sesso, età e livelli di qualifiche. Le principali riforme occupazionali e previdenziali precedenti la pandemia sono analizzate nel capitolo 4, prima di presentare nel dettaglio gli interventi implementati dal governo durante la crisi. Il capitolo 5 presenta l'evidenza empirica disponibile al momento circa l'efficacia di questi interventi, a complemento dei risultati provenienti da studi sull'Italia con quelli di ricerche condotte in altri paesi. Infine, il capitolo 6 conclude, riassumendo i risultati principali dello studio e proponendo delle considerazioni su come sostenere la ripresa economica e promuovere un'occupazione di qualità, per ottenere un modello di sviluppo economico inclusivo e sostenibile.

Il risultato principale che emerge dall'analisi è che la crisi economica innescata dalla pandemia, unitamente ai cambiamenti strutturali in atto nel mercato del lavoro, rischiano di aumentare le disuguaglianze strutturali preesistenti la pandemia. Queste disuguaglianze includono divari di genere, età, classe di reddito, e territoriali e si manifestano sia in termini di accesso all'occupazione sia in termini di qualità del lavoro svolto. Esse inoltre costituiscono un freno alla crescita economica — perché non permettono ad ampie fasce della popolazione di partecipare appieno al mercato del lavoro — e rappresentano un ostacolo al raggiungimento della giustizia sociale.

In questo contesto, è necessario implementare una serie di interventi di politica economica, fiscale e occupazionale che puntino ad una crescita economica inclusiva e sostenibile, promuovendo la creazione di lavoro di qualità per tutti. È inoltre fondamentale che politiche e riforme di lungo termine, siano accompagnate da interventi che forniscano supporto immediato ad imprese e famiglie, almeno fino all'uscita completa dalla crisi economica. Questo permette infatti ai lavoratori e alle famiglie di affrontare le transizioni nel mercato del lavoro, senza subirne gli eventuali costi di breve termine. Per sfruttare le sinergie potenziali tra diverse aree di politica differenti, si dovrà inoltre guardare alla complementarità tra i vari interventi svolti anche al fine di evitare che le politiche e gli interventi siano implementati isolatamente, e con limitati benefici per i partecipanti.

L'economia italiana si trova in una congiuntura critica, in cui risulta fondamentale gettare le basi per un modello economico più equo, inclusivo e sostenibile. Questo rapporto mira a fornire un contributo al dibattito politico per delineare politiche per la crescita economica, la creazione di lavoro dignitoso e la promozione di un'economia inclusiva e sostenibile.

► 2 L'impatto del COVID-19 sull'economia italiana

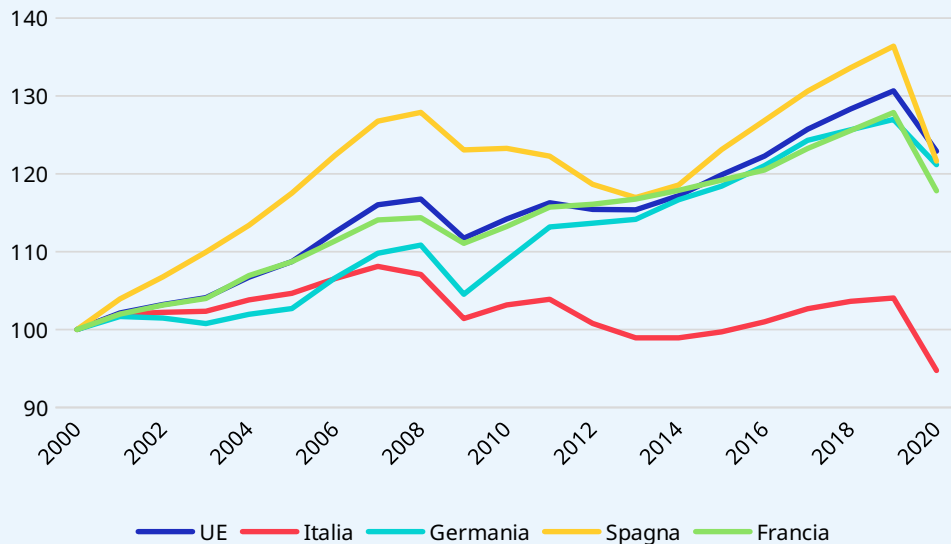
A due anni dall'inizio della pandemia di COVID-19, la crisi economica che ne è derivata ha avuto un impatto sull'economia e sul mercato del lavoro italiano che è ben lontano dall'essere superato. In Italia, più che in altri Paesi europei, la crisi economica si è inserita in un contesto di crescita economica già molto debole, esacerbando le disuguaglianze preesistenti. Questo primo Capitolo propone una panoramica preliminare sull'evoluzione degli indicatori economici in Italia nel contesto pandemico. Queste tendenze saranno confrontate con quelle di altre economie avanzate, in particolare dell'Unione europea (UE), per analizzare l'effetto differenziale della crisi tra paesi.

La pandemia ha costretto le economie di tutto il mondo ad un arresto delle attività economiche senza precedenti nella storia recente. Le misure di restrizione alla mobilità, il blocco di molte attività produttive, e la riorganizzazione di altre tramite il telelavoro, hanno comportato una perdita di PIL mai registrata fin dall'inizio delle rilevazioni statistiche europee nel 1961. Questi eventi si sono inseriti in una situazione preesistente già fragile.

Il boom economico italiano è da tempo soltanto un lontano ricordo, poiché sin dagli anni '90 dello scorso secolo la scarsa accumulazione di capitale, la bassa crescita della produttività — in particolare nel settore dei servizi — e le conseguenze della crisi finanziaria del 2009, hanno confinato la crescita economica italiana agli ultimi posti tra le economie europee (Giordano et al., 2017). Nel mercato del lavoro, i problemi precedenti la pandemia includevano un basso tasso di occupazione, soprattutto tra le donne, l'alto tasso di inattività dei giovani, e problemi strutturali per quanto concerne la qualità dell'occupazione, con il prevalere di forme contrattuali atipiche, stagnazioni salariali e bassi tassi di crescita della produttività.

Nel secondo trimestre del 2020, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) registrava l'ennesima riduzione del PIL pari allo 0,2 per cento. Questo si aggiungeva a una sostanziale stagnazione registrata negli anni successivi alla grande crisi finanziaria del 2009. Utilizzando l'anno 2000 come punto di riferimento, il PIL dell'UE era aumentato di circa il 30 per cento nel 2019. Questa crescita era avvenuta in maniera piuttosto omogenea nei due diversi decenni. Paesi come la Francia e la Germania hanno registrato tassi di crescita leggermente inferiori alla media europea, che invece è stata trainata dai paesi dell'Est Europa, che partivano da livelli di sviluppo economico sostanzialmente più bassi. In ogni caso, il PIL tedesco è cresciuto di circa il 27 per cento tra il 2000 e il 2019, mentre la Francia ha registrato una crescita di circa il 28 per cento. La Spagna aveva registrato tassi di crescita addirittura superiori, con un aumento del PIL di circa il 36 per cento tra il 2000 e il 2019. In contrasto, il PIL in Italia era aumentato di solo il 4 per cento circa tra il 2000 e il 2019. Mentre i primi anni 2000 avevano registrato dei tassi di crescita soddisfacenti, l'andamento è diventato negativo a partire dal 2008 e la crescita è stata anemica anche dopo la fine della crisi finanziaria globale. Di conseguenza, l'economia italiana nel 2019 aveva sostanzialmente la stessa dimensione del 2004 (Grafico 1).

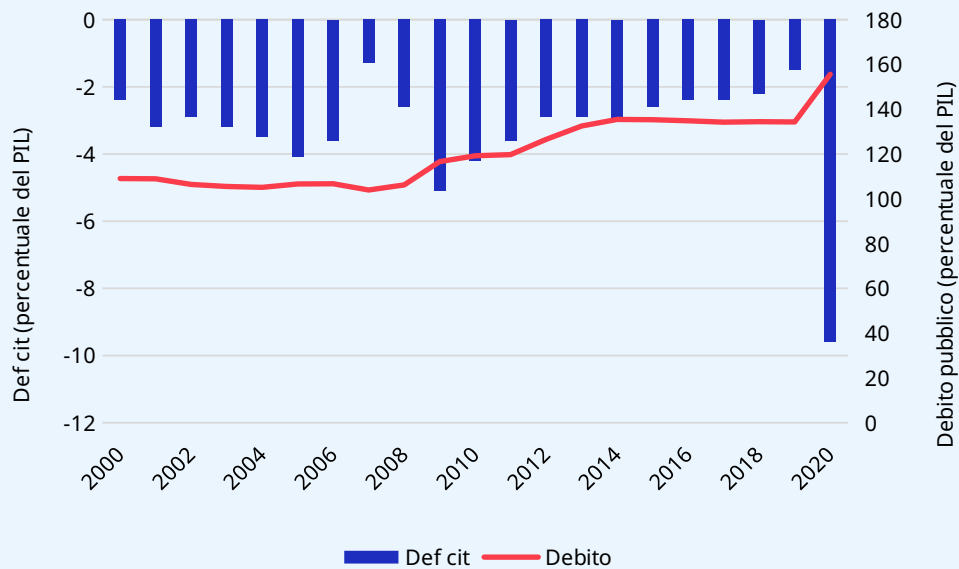
► Grafico 1. — Andamento del PIL, 2000=100



Fonte: Eurostat: Main GDP aggregates, anni diversi (codice web: t_nama_10_ma).

I bassi tassi di crescita sono stati accompagnati da un peggioramento dello stato delle finanze pubbliche. In particolare, l'Italia ha registrato un livello di deficit pubblico di circa il 3 per cento annuo tra il 2000 e il 2008, in linea con i parametri di consolidamento delle finanze stabiliti dall'UE. Il rapporto tra deficit e PIL è poi aumentato fino al 3,6 per cento tra il 2009 e il 2014, in concomitanza con la crisi finanziaria globale, per poi diminuire nuovamente fino al 2,2 per cento tra il 2015 e il 2019. Coerentemente con l'andamento del deficit, il rapporto tra debito pubblico e PIL è prima diminuito, passando dal 109 al 106 per cento dal 2000 al 2008, per poi crescere fino a raggiungere il 135 per cento nel 2014, valore che è rimasto sostanzialmente stabile fino al 2019. Nel 2019, l'Italia registrava il rapporto tra debito pubblico e PIL più alto in Europa dopo la Grecia, mentre il debito pubblico nell'UE era in media più basso di quasi 60 punti percentuali. Il quadro che emerge prima dell'esplosione della pandemia è caratterizzato da un peggioramento dello stato delle finanze pubbliche a causa dei bassi tassi di crescita economica, malgrado i ripetuti sforzi di contenimento della spesa da parte dei diversi governi che si sono succeduti. Questo ha aggravato gli effetti economici della crisi e ha limitato la capacità del governo di intervenire per sostenere la domanda interna e limitare l'aumento della povertà.

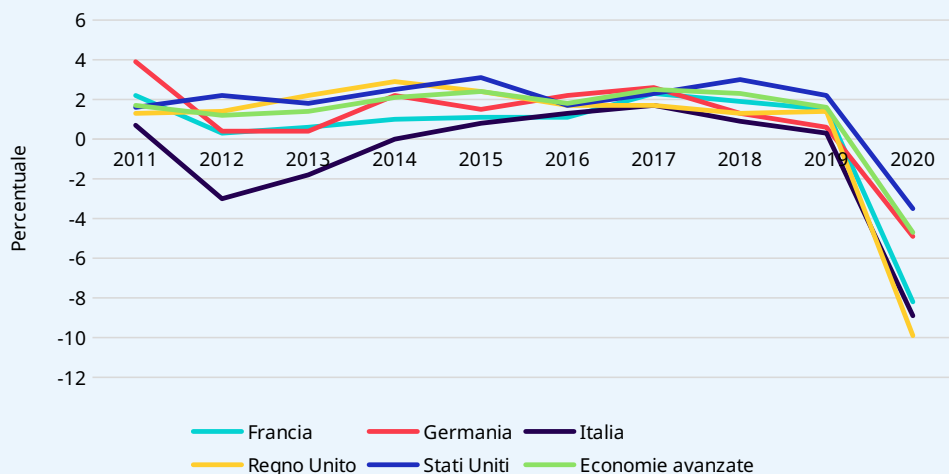
► **Grafico 2. — Andamento di deficit (asse sinistra) e debito pubblico (asse destra) in Italia, in percentuale del PIL**



Fonte: Eurostat: Annual national accounts, anni diversi (codice web: t_nama_10).

Il rallentamento della crescita economica causato dalla pandemia ha aggravato ulteriormente le condizioni dell'economia e del mercato del lavoro in Italia. Nel 2020 in Italia si è registrata una riduzione del PIL di circa nove punti percentuali (-8,9 per cento), una contrazione maggiore rispetto a quella registrata durante la crisi finanziaria globale (il PIL era diminuito del 5,3 per cento nel 2009 e del 3 per cento nel 2012, ai picchi delle due ondate che avevano caratterizzato la crisi finanziaria in Italia), e seconda in Europa soltanto alla Spagna (-10,8 per cento) e al Regno Unito (-9,9 per cento). Sebbene anche altri paesi europei abbiano registrato contrazioni simili (ad esempio, in Francia il PIL è diminuito del 8,2 per cento), la riduzione media del PIL nelle economie avanzate corrisponde a poco più della metà di quella italiana (-4,7 per cento) (Grafico 3). Sempre nel 2020, il rapporto tra deficit e PIL ha sfiorato i 10 punti percentuali (9,6 per cento) e il debito pubblico è aumentato di oltre 20 punti percentuali, fino a raggiungere il 155,6 per cento del PIL.

► Grafico 3. — Variazione percentuale del PIL reale a prezzi costanti

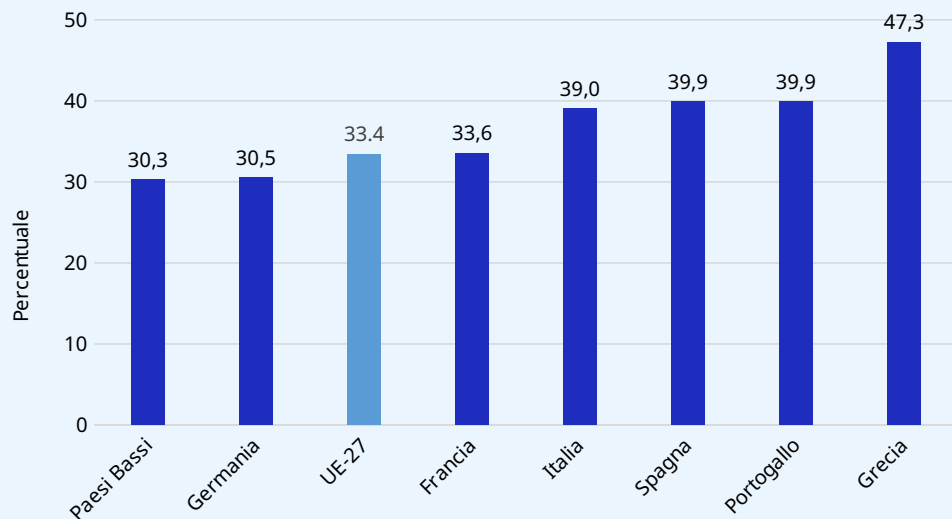


Fonte: Eurostat: Main GDP aggregates, anni diversi (codice web: t_nama_10_ma).

Nelle prime fasi della pandemia, la strategia del governo italiano si è incentrata su tre pilastri principali: (i) il contrasto alla diffusione del virus con severe restrizioni alla mobilità, l'incoraggiamento al telelavoro in tutti i casi in cui questo era possibile e la chiusura di scuole e attività commerciali non-essenziali; (ii) il potenziamento del sistema sanitario nazionale e il sostegno alla spesa pubblica sanitaria; e (iii) l'introduzione di una serie di misure fiscali di supporto al reddito delle famiglie e di offerta di liquidità alle imprese. Le misure restrittive adottate in Italia sono state più pervasive rispetto a quelle implementate in altri paesi europei (Grafico 4). Questa strategia ha consentito di evitare un ulteriore aumento del livello di mortalità, mentre l'introduzione di una serie di misure di supporto di natura fiscale (si veda il Capitolo 4 per dettagli) ha evitato che la contrazione del PIL si tramutasse in un aumento ancora più consistente dei livelli di povertà. La validità di un approccio che mira a contenere il livello di mortalità è supportata anche da recenti studi empirici, che dimostrano come una strategia volta a contenere la mortalità abbia un effetto positivo di lungo periodo anche sulla crescita del PIL (Carillo e Jappelli, 2021).

Malgrado questi interventi di politica pubblica, il tasso di povertà in Italia è comunque aumentato dal 7,7 al 9,4 per cento — il tasso più elevato registrato dal 2005. Il tasso di povertà è più alto al Sud, rispetto al Centro e il Nord Italia. Tuttavia, l'aumento della povertà a causa della pandemia è stato più marcato al Nord.

► **Grafico 4. — Percentuale di settori produttivi sottoposti a maggiori restrizioni poiché ad alto contatto sociale**



Nota: Il grafico presenta la proporzione dei settori produttivi sottoposti a restrizioni anti-COVID poiché ad alta interazione sociale (es. ristorazione, turismo) rispetto al totale del prodotto 2019.

Fonte: OECD Economic Survey Italy 2021.

Guardando all'andamento del valore aggiunto per macrosettori industriali (Grafico 5, Pannello A), il settore manifatturiero (che rappresentava il 17,6 per cento del valore aggiunto nel periodo 2017–2020) e quello delle costruzioni (3,9 per cento del valore aggiunto nel periodo 2017–2020) sono stati maggiormente colpiti dalla crisi, registrando contrazioni di circa il 20 per cento. Il settore delle costruzioni ha però rapidamente recuperato terreno e addirittura superato il livello pre-pandemia, anche grazie ad una serie di interventi pubblici volti a stimolare la domanda (come, ad esempio, il bonus cosiddetto 110 per cento). Viceversa, il settore dei servizi, che rappresenta la parte più cospicua del valore aggiunto totale in Italia (66 per cento nel periodo 2017–2020), ha subito un rallentamento minore, probabilmente grazie alla capacità degli operatori di utilizzare forme alternative di svolgimento della prestazione lavorativa come il telelavoro (Riquadro 1).

► Riquadro 1. — Il ruolo del telelavoro durante e dopo la pandemia da COVID-19

L'utilizzo del telelavoro durante la pandemia è stato in prima battuta una necessità operativa dettata dalle norme di distanziamento imposte dalle autorità. Col passare dei mesi e il perdurare dell'emergenza sanitaria, questo strumento ha assunto poi un ruolo sempre maggiore nel contesto lavorativo, imponendo una importante riorganizzazione delle attività produttive.

Non tutti i settori economici hanno ricorso al telelavoro con la stessa intensità. Recenti studi riportano che l'incremento dell'utilizzo del telelavoro sia stato infatti più pronunciato nel settore dei servizi e nella pubblica amministrazione, incremento che è ancora più consistente se si considera la forza lavoro femminile (Aina et al., 2021). Questo utilizzo massiccio del telelavoro, ha consentito ai lavoratori di mitigare gli effetti negativi della riduzione dell'orario lavorativo. Al contrario, evidentemente impossibilitati a utilizzarlo, i lavoratori del settore dell'agricoltura non hanno potuto beneficiare del telelavoro.

Un altro recente studio mostra come il telelavoro possa restare uno strumento molto utile qualora il rischio di pandemie dovesse restare significativo (Basso et al., 2020). In particolare, gli autori si soffermano non soltanto sulla categorizzazione di occupazioni che possono o non possono essere svolte in forma telematica, ma anche sul rischio epidemiologico associato ad alcune professioni che, sebbene debbano essere svolte in presenza, potrebbero comunque consentire un adeguato distanziamento sociale e un raro contatto con altri lavoratori. Tuttavia, la preponderanza di lavoratori con basso livello di istruzione in questi settori comporta la necessità di un investimento in formazione che possa consentire a questi lavoratori doppiamente vulnerabili (i.e., dal punto di vista epidemiologico e lavorativo) di sfruttare al meglio le opportunità derivanti dal telelavoro.

L'opportunità storica fornita dal telelavoro attende ancora, tuttavia, una chiara definizione. Secondo un recente rapporto di McKinsey, quasi due terzi delle organizzazioni contattate non ha ancora stabilito quale sarà l'assetto organizzativo nel futuro post pandemico.⁹ Questa dinamica si può inquadrare come manifestazione del cosiddetto effetto "elastico" tipico di contrazioni molto profonde, ma rapide e non permanenti. Questa incertezza si scontra con la richiesta di chiarezza da parte dei lavoratori che, secondo lo stesso rapporto, dichiarano di essere pronti a modelli di lavoro *ibrido* ma, allo stesso tempo, riportano un generale stato di ansia associato alla mancanza di una chiara comunicazione circa il loro futuro da parte delle aziende. La presenza di chiari protocolli di intervento e di contenimento di possibili future pandemie potrebbe, quindi, generare un effetto positivo "a cascata", consentendo alle imprese di programmare e comunicare il proprio assetto organizzativo post pandemico sulla base di tali protocolli e, di conseguenza, ai lavoratori di ridurre il livello di ansia generato dalla mancanza di comunicazione.

Una recente nota diffusa dall'INPS ha infatti rilevato come il telelavoro sia ben percepito dai dipendenti (INPS, 2021). Questa predisposizione positiva si traduce in una sostanziale propensione dei lavoratori al lavoro agile, sebbene ci siano differenze a seconda dell'età e del profilo professionale del rispondente. L'indagine rileva infatti una maggiore propensione dei lavoratori più giovani ad apprezzare la possibilità di conciliare il lavoro con la vita privata, mentre una proporzione più ampia di anziani lamenta una sensazione di estensione indefinita delle giornate lavorative, a parità di retribuzione. È inoltre importante sottolineare ancora una volta le grandi differenze di genere rilevate dallo studio. Sono infatti le donne a lamentare molto più degli uomini il progressivo svanire del confine tra vita privata e lavoro, l'incremento dello stress dovuto alla pressione lavorativa.

Segue ...

... seguito

In sostanza, il telelavoro sembra essere uno strumento generalmente apprezzato dalla gran parte dei lavoratori, che trovano in questo strumento un'opportunità. L'evidenza empirica dimostra tuttavia che un utilizzo indiscriminato e non regolamentato di questo strumento possa avere ripercussioni negative sui lavoratori. Pertanto, il legislatore sarà chiamato a definire linee guida e confini legislativi entro i quali le imprese e i lavoratori potranno beneficiare di questa importante innovazione operativa.

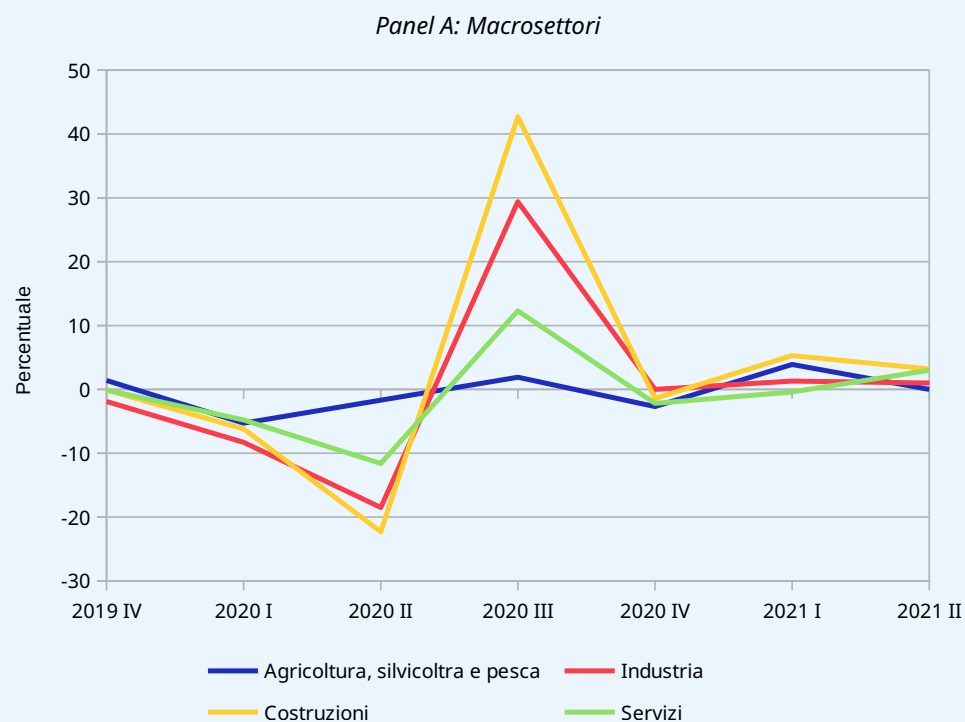
Fonte: INPS (2021), McKinsey & Company (2021).

^a C.f. "The post pandemic future of work: Hybrid, remote, and what's ahead", McKinsey & Company (2021).

Al contrario, le restrizioni alla mobilità e alle attività produttive hanno avuto un impatto maggiore nei settori produttivi che prevedono una più intensa interazione sociale come, ad esempio, il settore turistico e quello della ristorazione. Guardando alla scomposizione per industrie del settore servizi (Grafico 5, Pannello B), si vede che gran parte della variazione negativa osservata tra il 2019 e il 2020 è riferibile al "Commercio, trasporto e alloggio" che include i settori della ristorazione e del turismo. Questi settori costituiscono un'importante percentuale della produzione e occupazione totale.

Secondo una rilevazione Eurostat del 2016, gli occupati del settore turistico italiano inteso in senso ampio, che include anche settori connessi come la ristorazione, rappresentano circa il 10,3 per cento della forza lavoro. Questo valore è leggermente superiore a quello della media europea, che è pari al 9,4 per cento.

Con l'attenuarsi della pandemia e l'avanzamento della campagna di vaccinazione, è stato possibile attuare una graduale, ma costante, riapertura dell'economia. Questa evoluzione positiva avvenuta nel 2021 sta permettendo all'economia italiana di tornare a crescere più rapidamente rispetto al contesto internazionale. In aggiunta, la crescita economica dovrebbe essere ulteriormente supportata nei prossimi anni dagli investimenti contenuti nel PNRR.

► **Grafico 5. — Variazione trimestrale del valore aggiunto reale lordo, per settore industriale***Panel B: Dettaglio per i servizi*

Servizi	Commer- cio trasporto e alloggio	Servizi di informaz. e comunic.	Attività fi- nanziarie e assicurat.	Attività im- mobi- liari	Attività profess. e di supporto	PA, difesa, istruzione, sanità	Altre attività dei servizi
Variazione	-0.167	0.018	-0.021	-0.027	-0.105	-0.031	-0.149

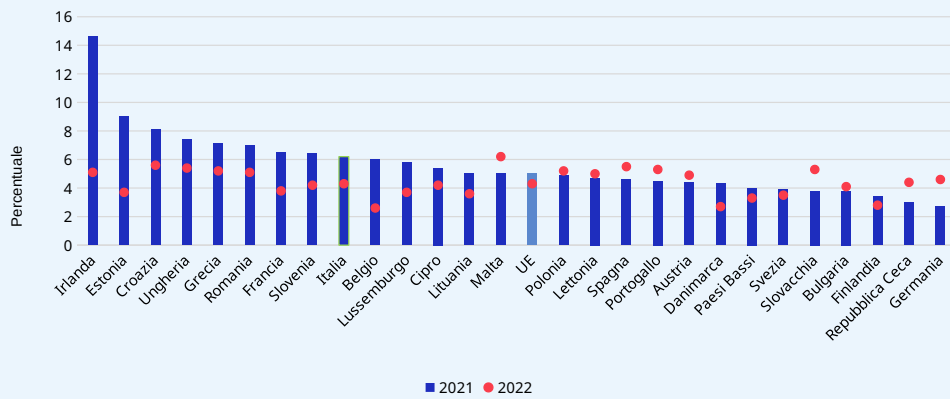
Nota: La figura presenta la variazione trimestrale percentuale, rispetto al trimestre precedente, del valore aggiunto lordo tra il quarto trimestre 2019 e il secondo trimestre 2021, scomposta per settore industriale. Dati destagionalizzati. Pannello B. Scomposizione per industria del settore "Servizi", variazione percentuale dal 2019 al 2020.

Fonte: I.STAT: Occupati - dati trimestrali destagionalizzati, anni diversi.

Stime della Commissione europea prevedono un tasso di crescita del PIL italiano di circa 6,2 per cento per il 2021, che dovrebbe attestarsi al 4,3 per cento nel 2022. In confronto, l'economia europea dovrebbe crescere del 5 per cento nel 2021 e del 4,3 per cento nel 2022 (Grafico 6, panel A). È tuttavia opportuno ricordare che stime di crescita maggiori della media europea nel 2021 risultano, almeno in parte, da una maggiore contrazione dell'economia nel 2020. In particolare, a livello europeo si riscontra come i paesi che hanno avuto una contrazione del PIL maggiore nel 2020, stiano registrando in media tassi di crescita più elevati nel 2021 (Grafico 6, panel B). Questa dinamica si può inquadrare come manifestazione del cosiddetto effetto "elastico" tipico di contrazioni molto profonde, ma rapide e non permanenti.

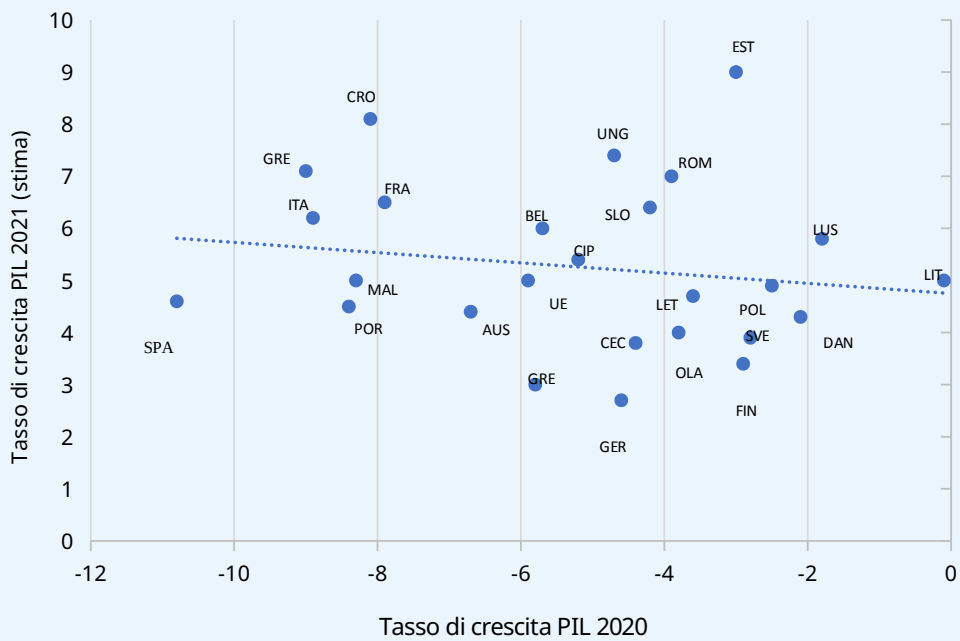
► **Grafico 6. — Crescita economica nell'UE**

Panel A: Proiezioni di crescita del PIL per il 2021 e il 2022



Fonte: Commissione Europea (2021).

Panel B: Relazione tra il tasso di crescita del PIL nel 2020 e 2021



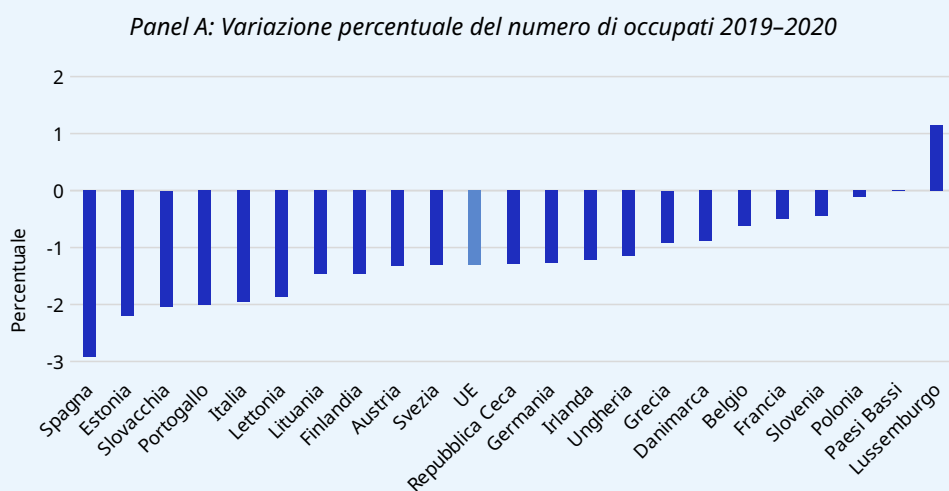
Fonte: Commissione Europea (2021): Autumn 2021 Economic Forecast: From recovery to expansion, amid headwinds.

► 3 Gli effetti della pandemia sul mercato del lavoro

3.1 Il quadro generale

La crisi innescata dalla pandemia di COVID-19 ha causato una generale riduzione delle attività economiche a livello globale, sebbene con tempistiche diverse a seconda del diffondersi del virus nella primavera del 2020 e il susseguirsi di diverse “ondate pandemiche”. Coerentemente con la contrazione del PIL descritta nel capitolo precedente, tutti i paesi dell’UE hanno visto una riduzione del numero di occupati. In media nell’UE il numero di occupati è diminuito dell’1,3 per cento tra il 2019 e il 2020 (Grafico 7, panel A). Anche la contrazione occupazionale è stata più accentuata in Italia rispetto alla media UE, con un calo nel numero degli occupati pari quasi al 2 per cento. In alcuni paesi, come la Spagna, il numero di persone occupate è diminuito di quasi il 3 per cento in un anno. L’unico paese UE che ha registrato un’evoluzione positiva del numero di occupati è stato il Lussemburgo, mentre in Olanda il numero di occupati è rimasto sostanzialmente invariato. Per quanto riguarda le previsioni di ripresa, le stime attuali prevedono che l’Italia torni ai livelli occupazionali precrisi nel secondo trimestre del 2022, che si attesta al primo posto della media dei paesi dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) e di altre importanti economie quali il Regno Unito e gli Stati Uniti (Grafico 7, panel B).

► Grafico 7. — Crescita economica nell’UE

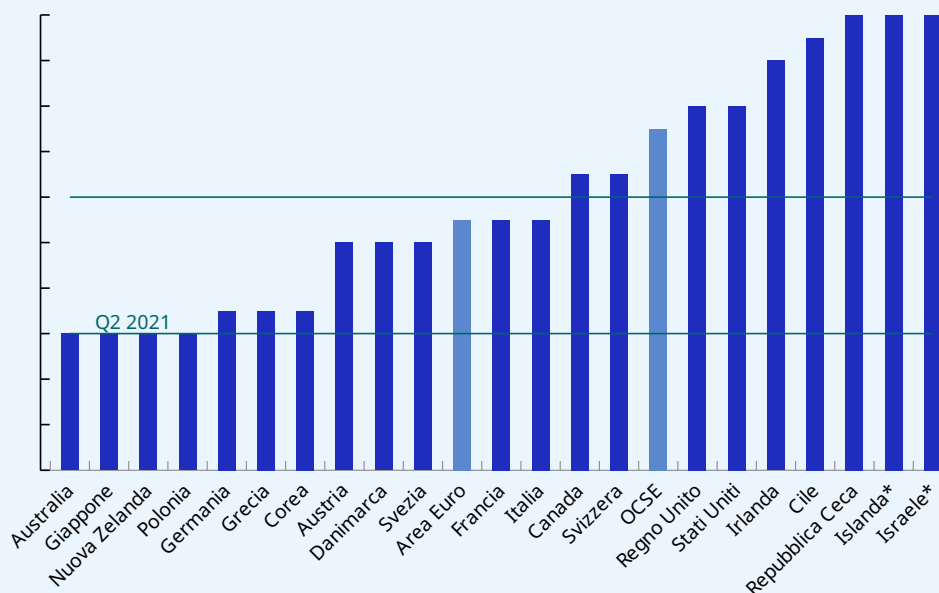


Fonte: Eurostat: Employment – LFS adjusted series, anni diversi (codice web: t_lfsi_emp).

Segue ...

... seguito

Panel B: Previsione del recupero del livello di occupazione a livelli pre-crisi

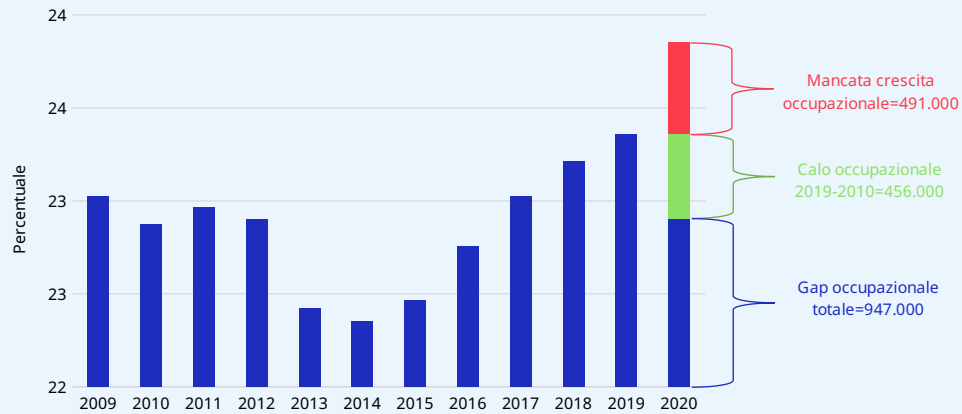


Nota: La figura presenta la stima del ritorno ai livelli di occupazione precrisi (i.e., media del periodo 2015-2019) per una selezione di paesi OCSE.

Fonte: Eurostat: Employment – LFS adjusted series, anni diversi (codice web: t_lfsi_emp).

Tuttavia, i valori registrati nella riduzione dell'occupazione sottostimano il reale effetto della pandemia per due motivi. Primo, perché la crisi ha interrotto una modesta, ma molto probabile, crescita dell'occupazione che si sarebbe verificata nel 2020 rispetto al 2019, causando una riduzione implicita maggiore di quella registrata nell'andamento annuale. Questo fenomeno è presentato nel Grafico 8, che mostra come il calo occupazionale diretto che si è manifestato tra il 2019 e il 2020, pari a 456.000 unità e corrispondente al 2 per cento di riduzione del numero di occupati menzionato sopra, rappresenti solo la metà dell'impatto della pandemia sul mercato del lavoro italiano. Si stima che — in assenza della pandemia da COVID-19 — l'occupazione in Italia sarebbe aumentata di circa 491.000 unità nel 2020. Mettendo insieme queste due tendenze, emerge che il gap occupazionale generato dalla crisi nel 2020 sia pari a quasi 947.000 di lavori. Tornare ai livelli occupazionali precrisi non equivale quindi a riassorbire l'impatto della crisi stessa sul mercato del lavoro.

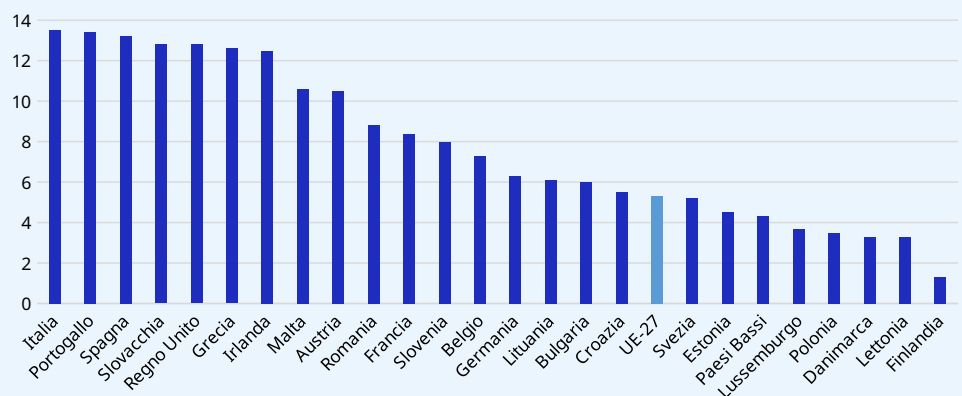
► **Grafico 8. — Evoluzione del numero di occupati in Italia**



Fonte: Elaborazione su dati I.Stat: Occupati (migliaia), anni diversi.

Il secondo aspetto è il fatto che la pandemia ha generato una riduzione delle ore lavorate anche tra le persone che hanno mantenuto un lavoro. Riassorbire il gap occupazionale non equivale necessariamente a eliminare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro. In particolare, in Italia le ore di lavoro sono diminuite di circa il 13,5 per cento nel 2020 a causa della pandemia (ILO, 2021), la contrazione maggiore tra i paesi UE (Grafico 9). Parte di questa riduzione è da collegare alla diminuzione di occupati menzionata sopra, nonché alla riduzione del numero di ore lavorate avvenuta tra coloro che non hanno perso il lavoro. L’impatto della crisi sul numero di ore lavorate è stato più accentuato in Italia rispetto alla media dell’Area Euro in tutti i trimestri del 2020 (Tabella 1). La differenza con gli altri paesi UE è però particolarmente marcata per il primo trimestre del 2020, probabilmente poiché l’Italia è stato il primo epicentro europeo della pandemia (Buonanno et al., 2020).

► **Grafico 9. — Riduzione del numero di ore lavorate a causa della pandemia**



Fonte: OIL, WESO Data Finder, aggiornamento di giugno 2021.

► **Tabella 1. — Variazione nel numero di ore lavorate e di occupati, per trimestri (percentuale)**

Paesi	Ore lavorate T1-2020	Ore lavorate T2-2020	Ore lavorate T3-2020	Ore lavorate T4-2020
Area Euro	-3,4	-17,2	-4,5	-6,2
Italia	-7,4	-22,2	-5,2	-1,2
Francia	-3,1	-20,3	-4,3	-7,4
Germania	-1,6	-8,9	-4,0	-5,7
	Occupati T1-2020	Occupati T2-2020	Occupati T3-2020	Occupati T4-2020
Area Euro	0,4	-3,1	-2,3	-1,0
Italia	-0,1	-3,7	-2,4	-1,0
Francia	0,5	-3,3	-1,4	-1,4
Germania	0,3	-1,3	-2,6	-0,2

Nota: La tabella presenta, per l'Italia e una selezione di paesi europei, le variazioni percentuali trimestrali rispetto all'anno precedente del numero di ore lavorate e del numero di occupati (dati destagionalizzati).

Fonte: Eurostat: Employment and unemployment (Labour force survey), anni diversi (codice web: employ).

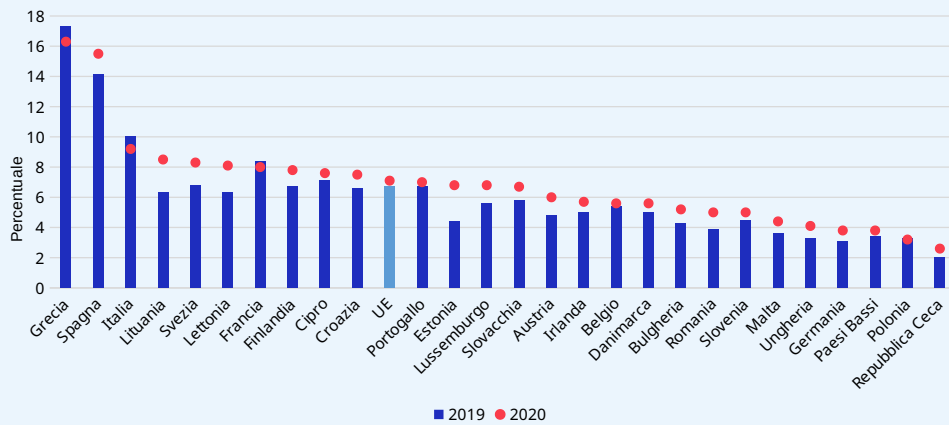
Altri indicatori del mercato del lavoro hanno avuto un'evoluzione minima durante la crisi causata dalla pandemia. Il tasso di disoccupazione, ad esempio, è rimasto per lo più invariato nella maggiore parte dei paesi UE (Grafico 10, pannello A). In particolare, il tasso di disoccupazione nell'UE in media è passato dal 6,7 per cento nel 2019 al 7,1 per cento nel 2020 — un aumento di 0,4 punti percentuali. Si pensi che tra il 2008 e il 2009 il tasso di disoccupazione nell'UE era aumentato di 1,9 punti percentuali all'inizio della crisi finanziaria globale. Inoltre, in alcuni paesi UE, tra cui l'Italia, il tasso di disoccupazione è addirittura diminuito nel 2020 (dal 10 per cento del 2019 al 9,2 per cento del 2020).

Questo andamento anomalo del tasso di disoccupazione può essere spiegato da due fenomeni. Il primo aspetto riguarda le politiche messe in atto dai governi in molti paesi UE, che hanno mirato a salvaguardare i posti di lavoro in un contesto di crisi economica di natura esogena (i.e. generata da una crisi sanitaria). L'estensione della Cassa Integrazione e il blocco dei licenziamenti per motivi economici in Italia hanno fatto sì che la contrazione del numero di ore lavorate sia stata superiore a quella del numero di occupati, e che quindi molte persone non perdessero il lavoro e non risultassero quindi disoccupate. Il secondo aspetto da considerare è che molte persone che hanno perso il lavoro, sono transitate direttamente verso l'inattività perché non avevano la possibilità di cercare o iniziare un nuovo lavoro a causa della pandemia (ad esempio, per effetto delle restrizioni alla mobilità e la chiusura di molte attività commerciali). Da un punto di vista statistico, questi individui non sono stati classificati come disoccupati, ma piuttosto come inattivi. Per evitare che fenomeni di scoraggiamento o svalutazione delle competenze possano portare ad effetti negativi di lungo termine sulle loro prospettive occupazionali, queste persone dovranno essere re-integrare nel mondo del lavoro.

Molti paesi europei hanno visto una diminuzione del tasso di partecipazione alla forza lavoro (Grafico 10, pannello B). L'Italia, che già prima della pandemia registrava il tasso di partecipazione alla forza lavoro più basso in Europa, ha visto una diminuzione del tasso di partecipazione alla forza lavoro di circa 1,6 punti percentuali tra il 2019 e il 2020.

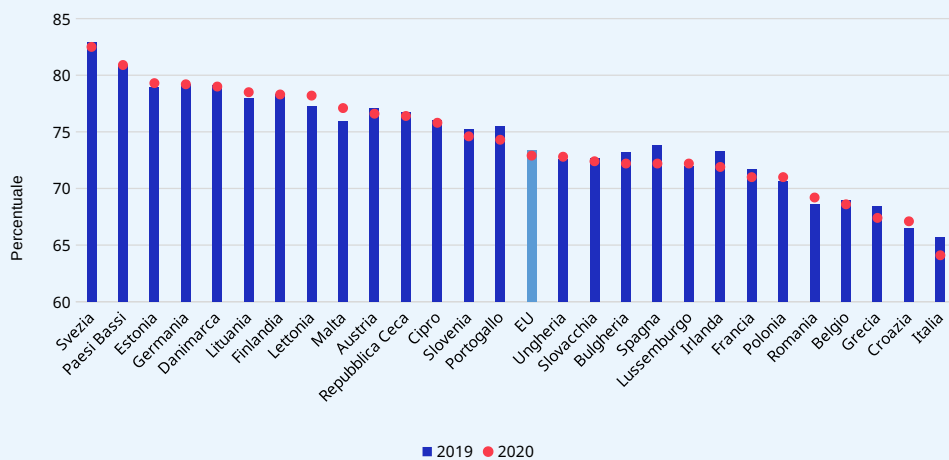
► **Grafico 10. — Disoccupazione e partecipazione alla forza lavoro**

Panel A: Tasso di disoccupazione nel 2019 e nel 2020 nei paesi UE



Fonte: Eurostat: Unemployment by sex and age - annual data, anni diversi (codice web: une_rt_a).

Panel B: Tasso di partecipazione alla forza lavoro nel 2019 e 2020



Nota: La figura presenta la stima del ritorno ai livelli di occupazione precrisi (i.e., media del periodo 2015-2019) per una selezione di paesi OCSE.

Fonte: Eurostat: Employment and activity by sex and age - annual data, anni diversi (codice web: lfsi_emp_a).

La discussione presentata fino ad ora ha evidenziato il carattere atipico della crisi occupazionale scaturita dalla pandemia da COVID-19 che ha avuto un impatto massiccio sull'economia e sul mercato del lavoro nei paesi europei. Tuttavia, i modi in cui la crisi si è manifestata sono stati diversi rispetto alle recessioni precedenti, inclusa la crisi finanziaria globale degli anni 2000. In particolare, la pandemia ha generato una contrazione sostanziale nel numero di ore lavorate, ma il tasso di disoccupazione è rimasto stabile in molti paesi dell'UE e diminuito in altri, tra cui l'Italia. Questo perché le misure introdotte da molti governi per tutelare l'occupazione, in particolare l'espansione della Cassa integrazione guadagni, hanno evitato la perdita di molti posti di lavoro. Inoltre, la presenza di restrizioni alla mobilità e la chiusura temporanea di interi settori industriali hanno precluso a molte persone di cercare

lavoro, facendole rientrare ufficialmente nella categoria degli inattivi. Gli inattivi corrono un rischio maggiore rispetto ai disoccupati di rimanere fuori dal mercato del lavoro anche in periodi di crescita occupazionale, subendone le conseguenze negative in termini di perdita di competenze tecniche e possibile scoraggiamento.

3.2 L'effetto differenziale della pandemia sul lavoro

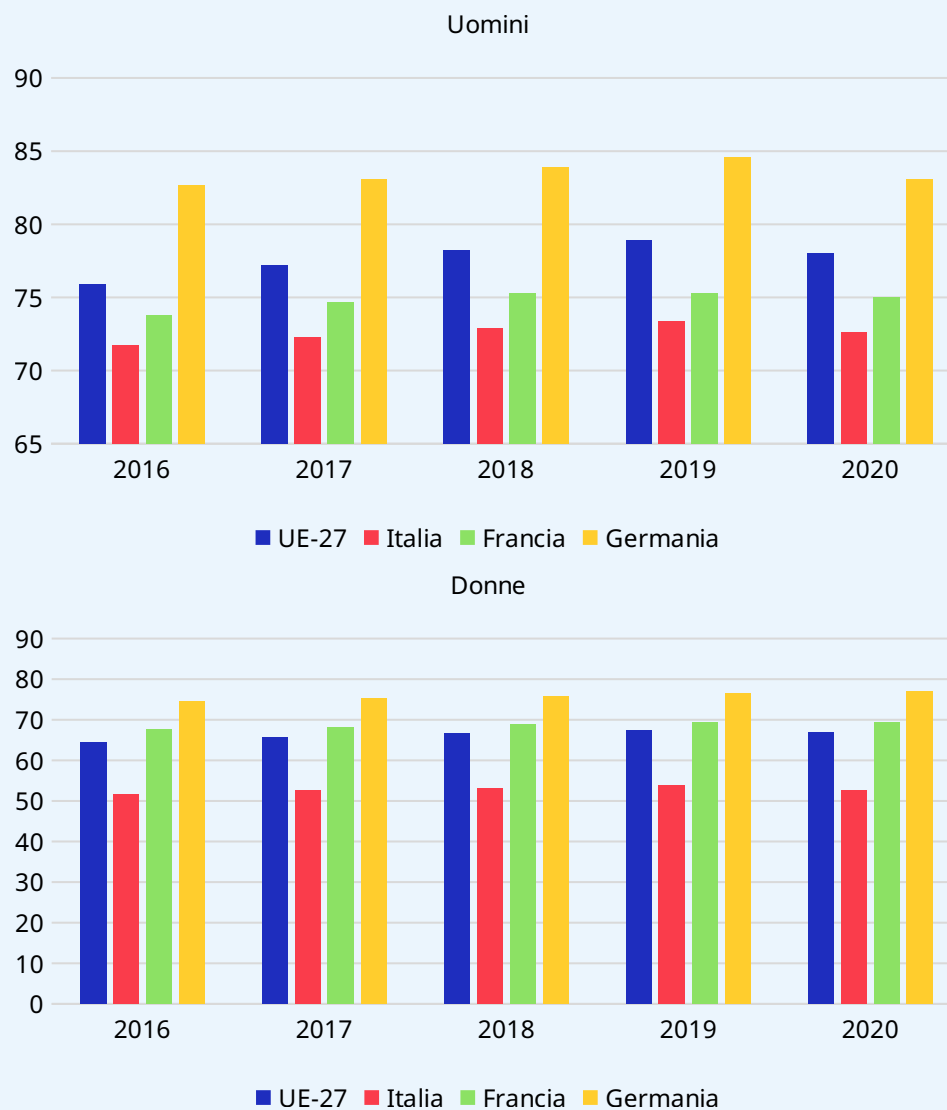
La crisi non ha colpito lavoratori di diversi settori, occupazioni e caratteristiche personali in maniera omogenea. I gruppi che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi, come le donne, i giovani e i lavoratori scarsamente qualificati, sono quelli che già prima della pandemia subivano uno svantaggio sia in termini di accesso all'occupazione sia per quanto riguarda la qualità del lavoro svolto. Per questo motivo, le risposte di politica economica volta a contenere gli effetti negativi della crisi dovranno considerare questa eterogeneità e le disuguaglianze preesistenti.

3.2.1 Lavoratrici e lavoratori

La prima dimensione da considerare quando si guarda all'impatto differenziale della pandemia sul mercato del lavoro in Italia, è quella di genere. Le donne hanno subito un impatto più che proporzionale della crisi rispetto agli uomini, esacerbando le disuguaglianze preesistenti in termini di accesso all'occupazione e qualità del lavoro e ostacolando il superamento di divari di genere nel mercato del lavoro. Tra il 2019 e il 2020, il numero di occupati è diminuito del 2,5 per cento tra le donne rispetto all'1,5 per cento tra gli uomini. Di conseguenza, il tasso di occupazione femminile è diminuito di 1,1 punti percentuali tra il 2019 e il 2020, per raggiungere un valore pari al 49 per cento. Nello stesso periodo, il tasso di occupazione maschile è diminuito di 0,7 punti percentuali per arrivare al 67,3 per cento. Questa evoluzione ha causato un aumento del divario di genere nel tasso di occupazione, che in Italia era già tra i più alti in Europa prima dell'inizio della pandemia.

Il maggiore impatto della crisi sull'occupazione femminile va ricondotto, almeno in parte, al fatto che già prima della crisi le donne erano sovra-rappresentate in settori economici che hanno subito di più l'impatto della recessione. Ad esempio, nel 2019 il 7,6 per cento delle donne e il 5,4 per cento degli uomini erano impiegati in Italia nel settore turistico-ricettivo. Questo settore ha visto un calo occupazionale tra il 2019 e il 2020 pari al 14,8 per cento per le donne, e pari al 9,1 per cento per gli uomini. Un discorso simile può essere fatto in termini di distribuzione di uomini e donne tra occupazioni differenti. Già prima della crisi, le donne erano maggiormente rappresentate in occupazioni che hanno subito una contrazione occupazionale superiore durante la crisi. Ad esempio, nel 2019 in Italia, più di una donna occupata su quattro (26,1 per cento) era impiegata nelle "Professioni nelle attività commerciali e nei servizi", rispetto al 14 per cento degli uomini occupati nella stessa occupazione. Questo profilo occupazionale ha subito notevolmente l'impatto della crisi, a causa delle ripetute chiusure imposte per limitare la circolazione del virus. Di conseguenza, il numero di persone impiegate in questa occupazione è diminuito di circa l'8 per cento per le donne e del 5,7 per cento tra gli uomini.

Nonostante queste tendenze si siano verificate in altre economie avanzate, si nota come l'impatto differenziale della crisi tra donne e uomini sia particolarmente accentuato in Italia (Grafico 11). Ad esempio, nei paesi dell'UE il tasso d'occupazione maschile è diminuito di 0,9 punti percentuali tra il 2019 e il 2020, mentre quello femminile è diminuito dello 0,5 per cento. Questo vuol dire che in media in Europa, le donne hanno subito meno degli uomini gli effetti occupazionali della crisi economia. La Francia mostra un andamento molto simile a quello europeo, con una riduzione del tasso di occupazione femminile (-0,1 punti percentuali) inferiore all'andamento del tasso di occupazione maschile (-0,3 punti percentuali). In Germania, il tasso di occupazione femminile è addirittura aumentato tra il 2019 e il 2020 (+0,3 punti percentuali), mentre il tasso di occupazione maschile è diminuito di 1,5 punti percentuali.

► **Grafico 11. — Andamento del tasso di occupazione, per genere**

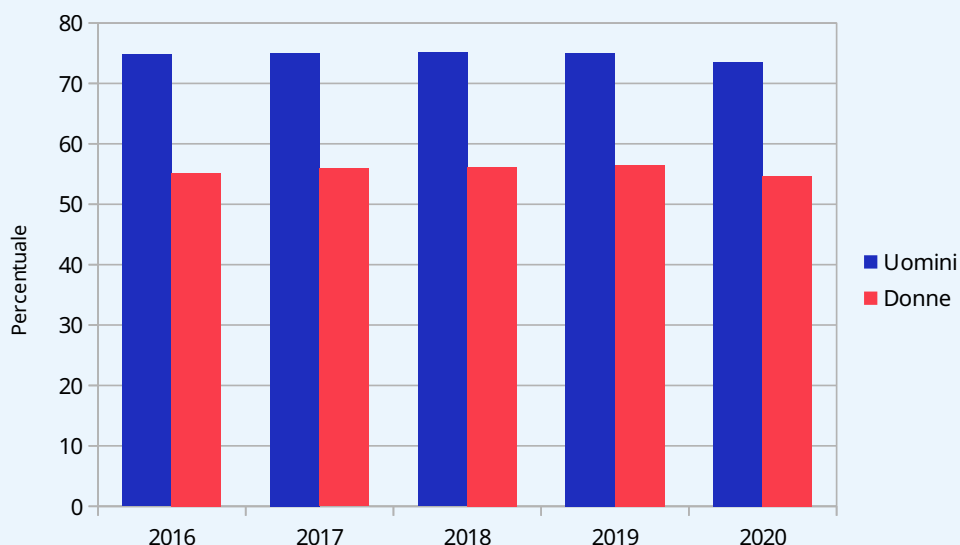
Nota: La figura presenta l'andamento dei tassi di occupazione per uomini (in alto) e donne (in basso) in Europa a 27, Italia, Francia e Germania.

Fonte: Eurostat: Employment and activity by sex and age - annual data, anni diversi (codice web: lfsi_emp_a).

Per le donne la perdita di occupazione si è tradotta, in misura maggiore rispetto agli uomini, in un aumento dell'inattività — rispetto ad un passaggio verso la disoccupazione. Il re-inserimento occupazionale degli inattivi è sostanzialmente più lungo e complesso rispetto a quello dei disoccupati. Guardando ai dati, si nota che il tasso di partecipazione al mercato del lavoro ha registrato una marcata contrazione in generale (Grafico 12). Anche in questo caso, la variazione rispetto al 2019 è stata maggiore per le donne (-3,1 punti percentuali) rispetto agli uomini (-2 punti percentuali). Queste variazioni segnalano un effetto negativo sproporzionato nei confronti delle donne che, in Italia più impegnate rispetto agli uomini nei lavori domestici e nelle attività di cura dei figli, pagano maggiormente le conseguenze di una carenza strutturale di supporti economici e logistici che possano consentire loro di

partecipare agevolmente al mercato del lavoro. Sebbene il ricorso al telelavoro abbia ridimensionato questo problema, recenti studi dimostrano che, anche paesi storicamente più inclini alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, abbiano comunque visto una sproporzione degli effetti negativi della pandemia a svantaggio delle donne (Hupkau e Petrongolo, 2021).

► **Grafico 12. — Tasso di partecipazione al mercato del lavoro in Italia, per sesso**

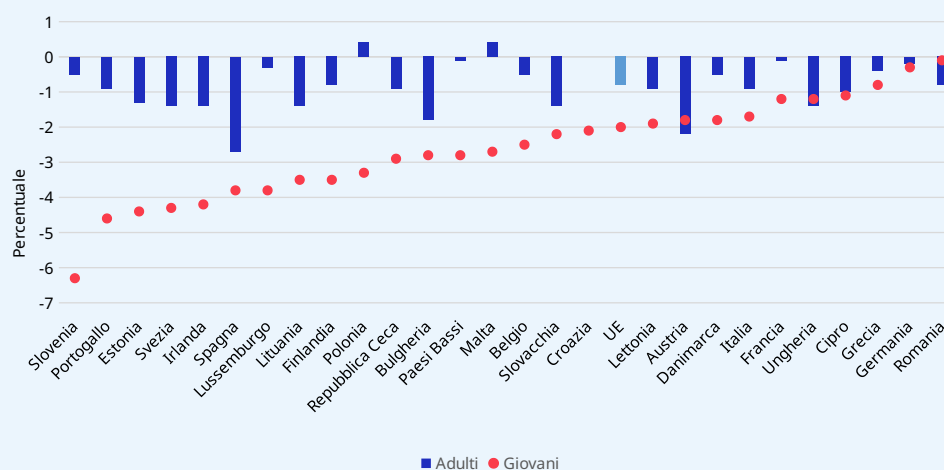


Nota: La figura presenta l'andamento dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro uomini e donne in Italia.

Fonte: Eurostat: Employment and activity by sex and age - annual data, anni diversi (codice web: lfsi_emp_a).

3.2.2 Lavoratori giovani e adulti

Dall'analisi degli effetti della crisi tra lavoratori di diverse fasce d'età, emerge come questa abbia colpito in modo più che proporzionale i giovani (15–29 anni), il cui numero di occupati è calato del 6,6 per cento in un solo anno, rispetto a una riduzione del 1,3 per cento registrata per gli adulti (30 anni e oltre). A differenza dell'occupazione femminile, l'impatto della crisi è stato maggiore sui giovani rispetto agli adulti in quasi tutti i paesi dell'UE. Il Grafico 13 mostra l'evoluzione del tasso di occupazione per i giovani (15–24 anni) e gli adulti (25–54 anni) tra il 2019 e il 2020. In media nell'UE, il tasso di occupazione è diminuito tra i giovani più del doppio rispetto agli adulti (i.e. una flessione di 2 e 0,8 punti percentuali, rispettivamente). L'Italia ha registrato un andamento in linea con la media europea, in questo caso, con una flessione del tasso di occupazione giovanile di 1,7 punti percentuali e del tasso di occupazione della popolazione adulta di 0,9 punti percentuali. Il divario tra giovani e adulti è invece risultato particolarmente accentuato in alcuni paesi come la Slovenia, il Portogallo, l'Estonia, la Polonia e la Croazia. In contrasto, solo l'Austria, l'Ungheria e la Romania hanno registrato contrazioni occupazionali tra i giovani inferiori a quelle registrate tra gli adulti.

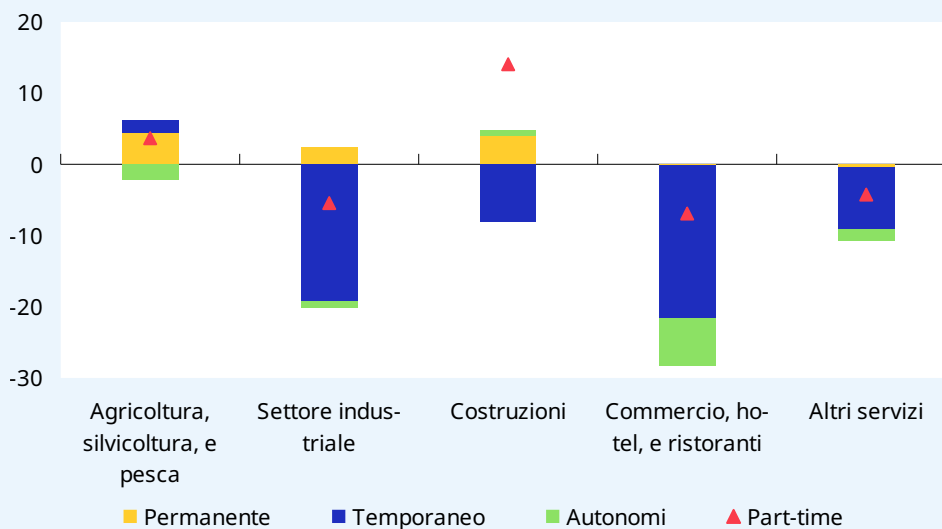
► **Grafico 13. — Variazione annua del tasso di occupazione di giovani (15-24) e adulti (25-54) tra il 2019 e il 2020**

Fonte: Employment and activity by sex and age - annual data, anni diversi (codice web: lfsi_emp_a).

La crisi ha avuto un impatto maggiore sui giovani rispetto agli adulti per diverse ragioni che in parte riprendo quelle menzionate per le donne. I giovani sono la sovra-rappresentati in determinati settori e occupazioni che hanno subito un impatto maggiore della crisi (ad esempio, la ristorazione e il turismo) e hanno beneficiato in misura inferiore rispetto agli adulti delle misure messe adottate dai governi per sostenere l'occupazione durante la pandemia (si veda il capitolo successivo). In particolare, alcune misure, come l'introduzione del divieto di licenziamento per ragioni economiche e l'estensione della cassa integrazione, erano estese soprattutto lavoratori dipendenti con contratti a tempo indeterminato. In Italia come negli altri paesi dell'UE, i giovani hanno però una probabilità nettamente inferiore rispetto agli adulti di avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato e quindi sono stati relativamente meno protetti dalle misure introdotte dai governi in termini di sostegno all'occupazione. Questo ha anche contribuito ad un aumento del numero di giovani che non sono né occupati né inseriti in un percorso di istruzione o di formazione (NEET). Per i giovani tra i 15 e i 34 anni, il tasso NEET è aumentato dal 23,8 per cento al 25,1 per cento tra il 2019 e il 2020. Questo rappresenta il valore più alto in Europa. Il paese con il secondo tasso NEET in Europa, la Grecia, ha un valore di 4 punti percentuali inferiore a quello italiano (i.e. 21,3 per cento), mentre la media europea è di 10 punti percentuali più bassa (15 per cento).

L'importanza dell'aspetto contrattuale viene confermata da un recente rapporto OCSE (OECD Economic Survey Italy 2021) sull'andamento dell'economia italiana, che riporta come la riduzione dell'occupazione rispetto ai livelli del 2019 sia stata maggiore per i lavoratori con contratti di tipo temporaneo, e in particolare per quelli operanti nel settore industriale, nel commercio, e nel settore alberghiero e della ristorazione (Grafico 14). Non sorprende che l'effetto maggiore sia concentrato nei settori produttivi che richiedono un contatto sociale maggiore rispetto ad altri settori, come quello dei servizi, che sono stati probabilmente protetti dal ricorso al telelavoro. Resta comunque interessante notare che l'impatto su questo tipo di lavoratori non sia unidirezionale. Nel settore agricolo, per esempio, i contratti di tipo temporaneo hanno comunque subito un'importante variazione rispetto al 2019, probabilmente poiché il settore non ha mai subito una sostanziale restrizione alle attività produttive. Al contrario, i lavoratori del settore commerciale e turistico-ricettivo, che maggiormente sono stati oggetto delle restrizioni alla mobilità, hanno registrato una brusca riduzione dei contratti a tempo determinato e una crescita nulla di quelli a tempo permanente.

► **Grafico 14. — Variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, per settore industriale e tipologia contrattuale**



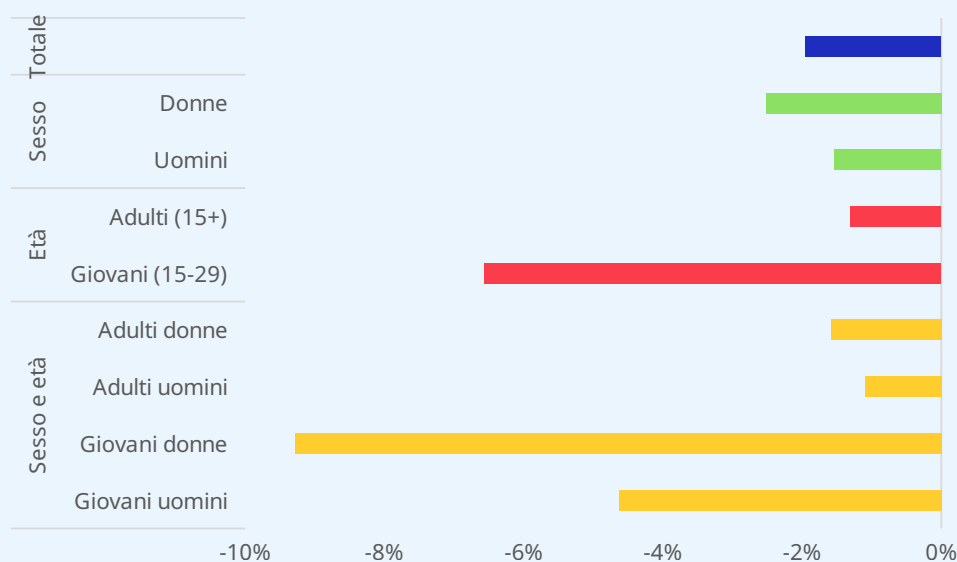
Nota: La figura presenta la variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, scomposta per settore industriale e tipologia contrattuale.

Fonte: OECD Economic Survey Italy 2021.

Sovrapponendo la dimensione d'età a quella di genere, emerge che le giovani donne nel mercato del lavoro italiano hanno subito una doppia penalità durante la crisi economica seguita all'esplosione della pandemia. Di conseguenza, per loro i livelli occupazionali sono diminuiti in Italia del 9,3 per cento dal 2019 al 2020 mentre gli adulti di sesso maschile hanno subito un calo occupazionale di solo l'1,1 per cento. Questo vuol dire che le giovani donne hanno avuto una probabilità di perdere il proprio posto di lavoro quasi dieci volte superiore a quella registrata tra gli uomini adulti.

Le responsabilità di cura e assistenza — che gravano in misura maggiore sulle donne — hanno contribuito a determinare questo impatto differenziale della crisi. Con la chiusura temporanea di scuole e asili nido, le giovani donne si sono spesso fatte carico di una quota maggiore del lavoro domestico non-retribuito all'interno delle mura familiari.³ Questo aumento del carico di lavoro domestico ha accentuato le difficoltà delle giovani donne a conciliare la loro vita lavorativa con le responsabilità familiari, allontanando molte di loro dal mercato del lavoro. Anche in questo caso, specifici interventi, come l'aumento dei posti disponibili negli asili nido, devono essere introdotti per evitare le conseguenze a lungo termine della pandemia sul mercato del lavoro.

³ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20210225STO98702/l-impatto-della-pandemia-covid-19-sulle-donne-infografica>.

► **Grafico 15. — Variazione occupati per sesso e fasce d'età**

Nota: La figura presenta la variazione degli occupati tra il 2019 e il 2020, per categorie di lavoratori.

Fonte: Elaborazione su dati I.Stat: Occupati (migliaia), anni diversi.

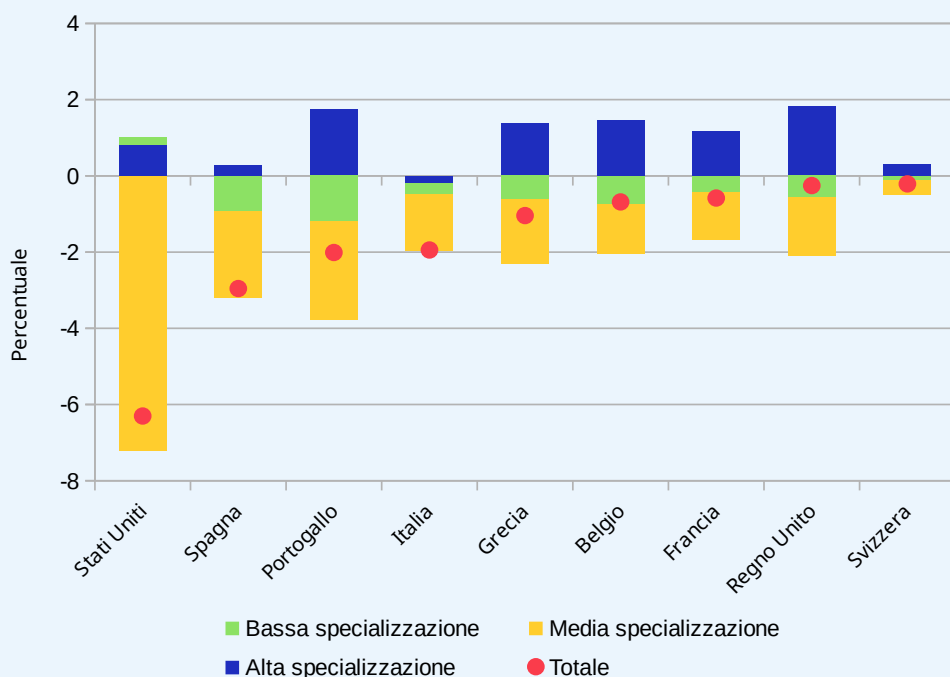
3.2.3 Livello di istruzione

Un'altra caratteristica da analizzare riguarda l'impatto della crisi tra lavoratori caratterizzati da livelli di qualifica o educativi differenti. I dati dimostrano che nella zona OCSE la perdita di ore di lavoro si è concentrata tra i lavoratori con un livello di qualifica medio (Grafico 16). In Italia, una perdita complessiva di ore di lavoro pari al 2 per cento è causata in misura maggiore dalla contrazione di ore lavorate tra gli individui con un livello medio di qualifica, nonché dalla riduzione di ore lavorate tra gli individui con un livello basso o alto di qualifiche. Molti lavoratori con bassi livelli di qualifiche occupano svolgono lavori ritenuti essenziali che quindi sono continuati ad essere condotti anche durante la pandemia. Allo stesso tempo, i lavoratori con alti livelli di qualifiche hanno potuto continuare a svolgere le loro attività lavorative grazie al telelavoro (ad esempio, nei servizi). I lavoratori che si trovano nel mezzo della distribuzione delle qualifiche hanno invece subito la contrazione maggiore in termini di ore lavorate, perché impiegati in occupazioni (ad esempio, nel commercio o nella manifattura) che hanno risentito maggiormente delle restrizioni alla mobilità imposte nell'ambito della lotta al COVID-19 (Carta e De Philippis, 2021; Adams-Prassl *et al.*, 2020).

Mentre questa tendenza è comune alla maggioranza delle economie avanzate, un'evoluzione specifica dell'Italia riguarda l'impatto negativo, anche se ridotto, della crisi sulle ore lavorate dai lavoratori con alti livelli di qualifica. In particolare, l'Italia è l'unico paese tra quelli inclusi nel Grafico 16 ad avere registrato una diminuzione del numero di ore lavorate anche tra i lavoratori altamente qualificati. Questo effetto potrebbe avere una duplice spiegazione. Da un lato, l'effetto maggiormente negativo osservato in Italia per i lavoratori ad alta specializzazione potrebbe essere la prova di un ritardo nell'adozione di strumenti di telelavoro, particolarmente utili soprattutto per le professioni a ridotto contatto sociale. Da un altro, questa contrazione dell'occupazione anche per i lavoratori specializzati potrebbe nascondere l'incapacità di un'efficiente allocazione dei lavoratori nei settori più adatti, come recentemente confermato da uno studio dell'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (Esposito and Scicchitano, 2019). Secondo questo studio, l'inefficienza allocativa può essere un'ulteriore fonte di fragilità del mercato del lavoro italiano. Nello specifico, i lavoratori impiegati in settori per i

quali sono “troppo qualificati” (o semplicemente con un percorso di studi non congruo rispetto alla posizione occupata), potrebbero sopportare un rischio maggiore di licenziamento rispetto al loro livello di specializzazione. Questa spiegazione è evidenziata da altri studi recenti che attestano come circa un terzo dei lavoratori italiani abbia un livello di istruzione non congruo rispetto alla posizione occupata (McGuinness et al., 2018).

► **Grafico 16. — Scomposizione della variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, per livello di specializzazione dei lavoratori**



Nota: La figura presenta la variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, scomposta per livello di specializzazione degli occupati. La classificazione delle competenze si basa sulla classificazione internazionale standard dell'occupazione (ISCO). Le occupazioni a bassa specializzazione riguardano le occupazioni elementari (ISCO-08 categoria 9). Le occupazioni ad alta specializzate includono le categorie ISCO-08 da 1 a 3 (manager, professionisti e tecnici). Le occupazioni a media specializzazione includono le categorie ISCO-08 da 4 a 8 (impiegati di supporto, addetti ai servizi e alle vendite, lavoratori specializzati in agricoltura, artigianato e attività connesse, operatori di impianti e macchine).

Fonte: OECD Economic Survey Italy 2021.

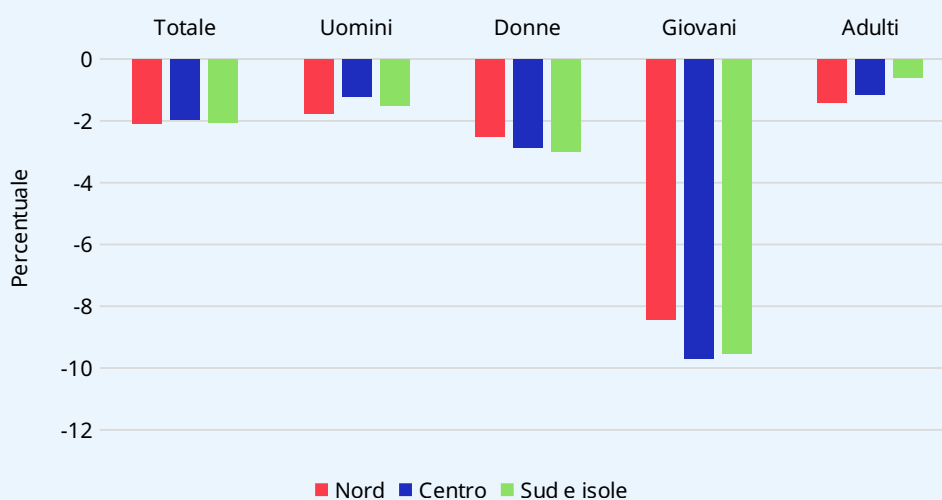
3.2.4 L'impatto della pandemia a livello regionale

L'analisi presentata fino ad ora ha mostrato come la pandemia abbia avuto un effetto maggiore sulle donne e sui giovani nel mercato del lavoro, e come abbia ridotto il numero di ore lavorate e l'occupazione in particolare per gli individui con un livello medio di qualifiche. Un ulteriore aspetto da approfondire riguarda gli effetti differenziali tra macroregioni, che erano caratterizzate già prima della pandemia da significativi divari economici e occupazionali.

I dati mostrano come, in termini percentuali, il calo occupazionale totale tra il 2019 e il 2020 sia stato molto simile tra Nord, Centro e Sud e Isole (Grafico 17). Tuttavia, questo dato nasconde delle differenze tra gruppi di lavoratori. In particolare, nel Centro Italia e nel Mezzogiorno, il calo occupazionale degli uomini è stato inferiore in termini percentuali a quello registrato nel Nord Italia. Allo stesso tempo, la perdita occupazionale tra le donne è stata superiore al Centro (-2,9 per cento)

e al Sud e nelle Isole (-3 per cento) rispetto al Nord Italia (-2,5 per cento). Un quadro simile emerge guardando agli andamenti occupazionali tra regioni a seconda delle fasce d'età. In particolare, gli adulti (35-54) hanno subito perdite di lavoro inferiori al Centro e al Mezzogiorno rispetto al Nord in termini percentuali, mentre la situazione risulta opposta per i giovani (15-24). Queste differenziazioni sono importanti, perché giovani e donne registravano, già prima della crisi, dei tassi di occupazione inferiori al Centro e, in particolare, nel Mezzogiorno, rispetto al Nord Italia. La pandemia rischia quindi di esacerbare disuguaglianze territoriali preesistenti per questi gruppi di lavoratori.

► **Grafico 17. — Variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, per genere, classe d'età, e macro-regione**



Nota: La figura presenta la variazione dell'occupazione tra il 2019 e il 2020, scomposta per macroregione, classe d'età, e genere del lavoratore.

Fonte: Elaborazione su dati I.Stat: Occupati (migliaia), anni diversi.

Grazie alla ripresa delle assunzioni che ha interessato i giovani, le donne, e i residenti nelle regioni del Sud e delle Isole, questi divari si stanno però riassorbendo, almeno in parte. Le attivazioni nette di contratti di lavoro, infatti, sono state maggiori nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro e Nord Italia, sebbene queste siano trainate principalmente dagli incrementi di contratti di lavoro a tempo determinato (ISTAT, 2021). La ripresa quasi totale delle attività turistiche e della possibilità di viaggiare, almeno all'interno del territorio nazionale, ha probabilmente consentito alle regioni del Mezzogiorno di sfruttare il vantaggio competitivo nel settore turistico, rispetto alle regioni del Centro-Nord, che invece risultano penalizzate dalla mancanza di ripresa del turismo nelle città d'arte.⁴

⁴ Elaborazione di Banca d'Italia su Comunicazioni Obbligatorie n.5, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

► 4 Le politiche economiche e del lavoro durante la pandemia

4.1 Le politiche antecedenti la crisi

Già prima della pandemia, il contesto macroeconomico italiano era caratterizzato dalla presenza di una serie di debolezze strutturali che risultavano in tassi di crescita economica e di produttività costantemente inferiori a quelli registrati negli altri paesi dell'UE. Malgrado gli sforzi di contenimento della spesa, queste debolezze strutturali avevano contribuito al costante peggioramento dei principali indicatori di finanza pubblica. Con il duplice obiettivo di ridurre il debito pubblico e rendere il sistema di welfare più equo e inclusivo, prima della crisi l'Italia aveva già riformato due settori chiave per il mercato del lavoro: il sistema pensionistico e il regime di protezione dell'impiego.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, le spinte al contenimento della spesa derivano dal fatto che, in assenza di riforme, la spesa pubblica in pensioni era destinata ad aumentare nei prossimi decenni. Le proiezioni demografiche, infatti, prevedono un aumento dell'aspettativa di vita di circa 5,4 anni per gli uomini e 5,6 anni per le donne nei prossimi 30 anni. Questo porterebbe l'aspettativa di vita a raggiungere gli 86,5 anni per gli uomini e i 90,5 anni per le donne, aumentando consistentemente la durata prevista di percepimento dell'assegno pensionistico. Inoltre, l'assetto demografico italiano risente anche dello scarso tasso di natalità (1,29 al 2018) e del flusso migratorio netto decrescente.⁵

Partendo da queste premesse e a seguito di un lungo processo di riforma iniziato nel 1992, il sistema pensionistico italiano è stato più volte riformato per eliminare le componenti di indicizzazione reale, introdurre un sistema di calcolo contributivo e innalzare l'età minima per l'accesso alla pensione, adeguandola agli aggiornamenti sulla speranza di vita. Allo stato attuale, la legislazione stabilisce che si ha diritto alla pensione al raggiungimento dei 67 anni di età con almeno 20 anni di contributi. Esistono tuttavia delle modalità di pensionamento anticipato, le cui condizioni e generosità differiscono a seconda della tipologia di lavoratori coperti.

La cosiddetta pensione anticipata ordinaria può essere richiesta dai lavoratori (lavoratrici) che hanno raggiunto i 42 anni e 10 mesi (41 anni e 10 mesi) di contributi. L'anticipo pensionistico (APE) sociale è invece accessibile da una serie di lavoratori, ad esempio disoccupati o persone con disabilità o che si prendono cura di un parente non-autosufficiente, che hanno raggiunto i 63 anni di età e hanno almeno 26 anni di contribuzione. Ulteriori opportunità di pensionamento anticipato sono disponibili per i lavoratori con mansioni usuranti o gravose, per i lavoratori precoci (i.e. che hanno un anno di contributi prima dei 19 anni) e per le donne. È stata poi introdotta, in via sperimentale, la possibilità di andare in pensione a 62 anni di età con almeno 38 anni di contributi.⁶

Per quanto concerne il mercato del lavoro, il legislatore italiano era intervenuto a più riprese per espandere la copertura e accessibilità delle politiche attive e passive del mercato del lavoro con l'obiettivo di aumentare l'accesso all'occupazione e migliorare la qualità del lavoro. Inoltre, la recente riforma del mercato del lavoro ha introdotto il contratto a tutele crescenti.⁷ Questa normativa ha rivisto la legislazione dei contratti a tempo indeterminato, limitando i casi in cui il lavoratore ha diritto al reinserimento in azienda (solo per licenziamenti discriminatori). Per i licenziamenti illegittimi, cioè quelli

⁵ A questo, si dovrebbe aggiungere anche l'incremento della spesa sanitaria, per una popolazione in prospettiva con un'aspettativa di vita sempre più alta. Cumulando la spesa pensionistica e quella nel settore sanitario, secondo le stime della Ragioneria Generale dello Stato, si ottiene un livello di spesa pubblica che potrebbe superare il 25 per cento del PIL entro il 2045.

⁶ [Decreto-Legge n. 4/2019, recante "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"](#).

⁷ [Decreto legislativo n. 23/2015 \(cosiddetto, *Jobs Act*\), recante "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati"](#).

avvenuti senza una giusta causa o un giustificato motivo, il lavoratore ha invece diritto a un'indennità. Il decreto del 2015 stabiliva che questa indennità doveva essere calcolata in maniera proporzionale alla durata del rapporto di lavoro, e comunque non doveva essere inferiore ai quattro mesi e non superiore ai 24 mesi di stipendio.

Tuttavia, il decreto-legge n. 87 del 12 luglio 2018 ha aumentato il numero di mensilità da un minimo di sei a un massimo di 36.⁸ Inoltre, una sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 194 del 2018), ha stabilito che l'importo dell'indennità da versare non può essere stabilito solamente in funzione della durata del rapporto di lavoro. Oltre a riformare la legislazione sulla protezione dell'impiego, il Jobs Act ha anche riformato il sistema degli ammortizzatori sociali (creando la nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) per i lavoratori dipendenti e l'indennità di disoccupazione per i collaboratori (DIS-COLL) per i lavoratori autonomi) e ha riformato il sistema di governance delle politiche attive del mercato del lavoro, creando l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL). Questi interventi hanno mirato ad aumentare il supporto fornito ai lavoratori in caso di licenziamento, a fronte di una maggiore flessibilità in uscita dal mercato del lavoro. Tuttavia, il sistema di politiche passive lascia ancora molti lavoratori senza un adeguato sostegno al reddito, mentre la governance delle politiche attive risulta ancora frammentata tra lo stato centrale e le regioni, anche a causa della bocciatura del referendum costituzionale del 2016.

4.2 Gli interventi a supporto dell'economia e del lavoro

Già dalle prime fasi della pandemia, il Governo ha messo in atto misure di prevenzione sanitaria e supporto all'economia. La dichiarazione dello stato di emergenza, inteso a fronteggiare l'emergenza sanitaria, ha ovviamente avuto enormi ripercussioni economiche e sociali, causate dalla riduzione della mobilità imposta a gran parte dei cittadini e dalla chiusura della maggioranza delle attività produttive. Con il perdurare dell'emergenza sanitaria, gli stati membri dell'UE sono stati autorizzati dalla Commissione ad implementare misure di sostegno straordinario all'economia, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato. La manovra, nota come "Temporary Framework" ha consentito da un lato di accelerare la ricerca in materia di sperimentazione di prodotti connessi alla pandemia, da un altro di preservare i posti di lavoro durante la pandemia. Il 28 gennaio 2021, con la comunicazione della Commissione, il "Temporary Framework" è stato esteso fino alla fine del 2021.⁹

La crisi economica generata dalla pandemia ha visto il governo intraprendere un ruolo sempre più attivo per sostenere la domanda interna, proteggere i redditi, preservare i posti di lavoro, e fornire liquidità e supporto alle imprese. In questo capitolo verranno analizzati gli interventi principali approvati dal governo dall'inizio della pandemia, dividendoli in alcune macroaree: (i) il sostegno all'economia e al lavoro, (ii) gli aiuti alle imprese, ai lavoratori e ai redditi, (iii) le misure in ambito di sicurezza e salute sul lavoro, e (iv) il ricorso al dialogo sociale per trovare soluzioni condivise. Questi interventi sono stati inclusi in una serie di decreti-legge, approvati in diverse fasi della crisi.¹⁰

⁸ [Decreto-legge n. 87/2018, recante "Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese"](#).

⁹ Comunicazione 2021/C 34/06

¹⁰ Il primo intervento normativo, noto come Decreto "Cura Italia" (decreto-legge No. 18 del 17 marzo 2020) che mirava a rafforzare il sistema sanitario nazionale e a fornire supporto economico immediato ai lavoratori e alle imprese. Il "decreto liquidità" di aprile 2020 (decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020) è stato approvato per fornire ulteriore supporto alle imprese fornendo agevolazioni per l'accesso al credito. Il "Decreto Rilancio" (decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020) ha invece incluso misure per supportare la ripresa economica, mentre il "decreto agosto" (decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020) ha introdotto delle misure aggiuntive a supporto dei settori particolarmente colpiti dalla crisi. Sono stati poi introdotti quattro decreti ulteriori che hanno previsto misure economiche per 2,4 miliardi di euro, per finanziare una serie di sussidi da erogare ai conti correnti di imprese. Queste misure sono state ampliate e/o modificate dai cosiddetti decreti "sostegni" nel 2021.

4.2.1 Sostenere l'economia e il lavoro

Per quanto riguarda le misure di sostegno all'economia e all'occupazione, gli interventi sono stati principalmente di tre tipi: (i) la deroga al pagamento delle imposte, (ii) la riduzione e/o la cancellazione di alcune tasse, e (iii) il sostegno diretto a imprese e lavoratori.

Per quanto riguarda la deroga al pagamento delle imposte, il decreto-legge n. 28 del 17 marzo 2020 ha introdotto una proroga fino a settembre 2020 dei contributi previdenziali e altre tasse per le imprese in settori particolarmente colpiti (ad esempio, il turismo, la cultura, i trasporti). Tale provvedimento ha inoltre stabilito che il pagamento delle tasse potesse essere ritardato anche per le imprese che, indipendentemente dal settore in cui operavano, avevano registrato un volume di affari inferiore ai 50 milioni di euro nel 2019, e una riduzione dei ricavi di almeno il 33 per cento a marzo e aprile del 2020 rispetto agli stessi mesi dell'anno precedente. La deroga era inoltre fruibile per le imprese con un volume di affari superiore ai 50 milioni di euro, ma con una perdita annua di almeno il 50 per cento durante lo stesso arco temporale. Una simile deroga è stata introdotta per i lavoratori autonomi con un volume di affari inferiore ai 400.000 euro nel 2019.¹¹ Altre imposte, come la *plastic tax* e la *sugar tax*, che dovevano essere introdotte nel 2020, sono state invece posticipate.

Altri interventi di natura fiscale miravano invece a cancellare direttamente alcune imposte per consumatori, lavoratori e imprese. In particolare, l'aggiustamento automatico dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è stato bloccato da gennaio 2021. Inoltre, i lavoratori autonomi e le imprese con ricavi inferiori ai 250 milioni annui, sono stati esonerati dal pagamento dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) dovuta per il 2019 e per la prima parte del 2020. Imprese in alcuni settori particolarmente colpiti dalla crisi (ad esempio, gli stabilimenti balneari) hanno avuto poi un'esenzione totale rispetto al pagamento dell'imposta municipale unica (IMU), mentre altre imprese hanno ottenuto uno sconto sull'ammontare dovuto. Infine, l'importo dell'IVA su alcuni generi di prima necessità per fronteggiare la pandemia (ad esempio, le mascherine e altro materiale sanitario) è stato temporaneamente ridotto.

un altro pacchetto di interventi di sostegno all'economia e all'occupazione hanno riguardato misure di supporto diretto fornito ai lavoratori e alle imprese. In particolare, il decreto-legge n. 41 del 22 marzo 2020 ha introdotto un sussidio per tutte le imprese che hanno subito una riduzione dei ricavi di almeno il 30 per cento nel 2020 rispetto al 2019. Questo compenso si calcola in proporzione alla dimensione dell'impresa e alla gravità della perdita subita, e varia dal 60 per cento della perdita per le imprese con ricavi inferiori ai 100.000 euro al 20 per cento della perdita subita per le imprese con ricavi tra i cinque e i dieci milioni di euro. Il governo ha anche introdotto un credito di imposta per le spese sostenute dalle imprese per rendere i luoghi di lavoro in regola con le misure anti-COVID. In particolare, il credito d'imposta copre il 60 per cento delle spese fino ad un limite massimo di 80.000 euro. È stato inoltre introdotto un credito di imposta per le spese di affitto sostenute per gli immobili non residenziali, per un valore fino al 60 per cento della spesa d'affitto.¹² Questa agevolazione è accessibile da parte di tutte le imprese che hanno avuto una riduzione delle attività di almeno il 50 per cento, e che abbiano un volume di affari al di sotto dei 5 milioni di euro annui. Infine, per gli operatori economici del settore turistico e culturale, il governo ha introdotto tramite una serie di decreti legislativi la possibilità di ottenere sussidi a fondo perduto. Diverse sovvenzioni sono state poi introdotte per le imprese e i lavoratori autonomi del settore culturale e turistico, per un ammontare totale di 500 milioni di euro. A ulteriore supporto di questi settori, il governo ha istituito dei voucher di 500 euro destinati a famiglie con redditi inferiori ai 40.000 euro, da spendere in stabilimenti turistici o alberghi.

Infine, un'ultima serie di interventi implementati dal governo ha mirato a fornire liquidità alle imprese per mitigare l'impatto della temporanea sospensione delle attività legata all'introduzione delle misure di contenimento del virus. Il primo di questi interventi ha riguardato una moratoria sul pagamento dei debiti, a cui potevano accedere le piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi. Il

¹¹ [Decreto-legge n. 104/2020, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia"](#).

¹² [Decreto-legge 34/2020, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"](#).

governo ha inoltre rafforzato il ruolo del Fondo Centrale Garanzia, permettendo di ottenere garanzie per un valore massimo di 5 milioni di euro e allargando l'accesso alle imprese fino a 499 lavoratori. L'ammontare del prestito per cui ottenere la garanzia è stato anche aumentato fino al 90 per cento, per prestiti fino a sei anni. Un simile fondo è stato poi istituito per le imprese di grandi dimensioni (i.e. con più di 499 lavoratori). Questo fondo ha goduto di una dotazione iniziale pari a 200 miliardi di euro e l'importo massimo che può essere richiesto in garanzia è calcolato come il 25 per cento del massimo tra (i) i ricavi d'impresa nel 2019, o (ii) due volte il monte salari sempre nel 2019. Il governo ha anche introdotto un fondo per accelerare il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione verso le imprese private e un fondo di compensazione per i detentori di azioni e obbligazioni che hanno subito perdite a causa della crisi del settore finanziario. Quest'ultimo copre fino al 40 per cento delle perdite subite.

4.2.2 Supportare le imprese, l'occupazione e i redditi

Le misure di sostegno alle imprese, ai lavoratori e ai salari hanno avuto come principale obiettivo quello di limitare l'impatto della crisi economica, preservando il lavoro e sostenendo i redditi. Il più importante di questi interventi è consistito nell'estensione delle integrazioni salariali previste dalla Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria e in deroga) a tutti i settori produttivi e imprese, indipendentemente dalle dimensioni, ad eccezione del lavoro domestico (decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020). Questo sussidio integrativo ha garantito una copertura del salario lordo dell'80 per cento, fino a un limite massimo di 1,200 euro. Parimenti, i lavoratori autonomi hanno potuto beneficiare di un importo massimo pari a 600 euro mensili, corrispondenti all'80 per cento del compenso orario del lavoratore.

È stato inoltre introdotto il divieto per le imprese di effettuare licenziamenti (collettivi o individuali) di dipendenti per motivi economici. Questo intervento ha rappresentato uno strumento chiave della politica occupazionale del governo durante la crisi, e ha contribuito ad evitare un ulteriore calo dei livelli occupazionali. Il divieto di licenziamenti è stato gradualmente allentato a partire dal 1° luglio 2021, quando è rimasto in vigore solo per le imprese operanti in settori particolarmente colpiti dalla crisi e per le imprese che usufruiscono di misure di supporto da parte del governo, inclusa la Cassa Integrazione Guadagni. I dati preliminari del Ministero del Lavoro e le Politiche Sociali (MLPS), mostrano come all'abolizione del divieto di licenziamenti non sia seguito un aumento sproporzionato del numero di licenziamenti (Banca d'Italia e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2021). Questo anche perché le imprese hanno ancora forti incentivi a non licenziare, potendo in alternativa beneficiare del supporto fornito dalla Cassa Integrazione Guadagni.

Le misure introdotte in quest'ambito hanno inoltre allentato i criteri di eleggibilità per accedere ai sussidi di disoccupazione, sia per i dipendenti (regime NASpI) che per i lavoratori autonomi (DIS-COLL) e ha inoltre aumentato la durata massima della ricezione del sussidio, la cui fruizione è stata estesa ad agosto 2020.

Per favorire l'occupazione femminile, la legge di bilancio del 2021 ha introdotto degli incentivi all'occupazione delle donne, nella forma di riduzione dei contributi previdenziali da versare. In particolare, le imprese che assumono donne sotto i 50 anni e che sono disoccupate da almeno 12 mesi, possono richiedere l'esenzione contributiva totale, per un massimo di 6,000 euro annui. Nelle regioni del Meridione, il sussidio è disponibile per tutte le donne disoccupate da almeno sei mesi, indipendentemente dalla loro età anagrafica. Questo beneficio ha la durata di 12 mesi in caso di assunzione a tempo determinato, che diventano 18 mesi per assunzioni a tempo indeterminato. Sussidi simili sono stati introdotti per l'assunzione a tempo indeterminato di giovani sotto i 36 anni. Anche in questo caso, il sussidio prende la forma di un'esenzione contributiva totale fino a un massimo di 6.000 euro annui. La durata massima del sussidio è pari a 48 mesi nelle regioni del Meridione, e 36 mesi nel resto d'Italia. Il sussidio è disponibile sia per nuove assunzioni a tempo indeterminato, sia per la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Il giovane deve però essere al suo primo contratto a tempo indeterminato.

Infine, una serie di interventi mirava a favorire l'occupazione dei giovani o di altri gruppi di individui relativamente svantaggiati nel mercato del lavoro (ad esempio, i migranti). Questi interventi sono stati motivati dall'impatto particolarmente forte della crisi su questi gruppi di lavoratori, ma anche dal fatto che le misure presentate precedentemente (ad esempio, il blocco dei licenziamenti) coprivano questi gruppi di lavoratori solo in minima parte, a causa di svantaggi pregressi nel mercato del lavoro. In particolare, il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020, ha stabilito che i contratti a tempo determinato possono essere rinnovati per un massimo di cinque volte, invece che quattro, per una durata massima complessiva che non deve superare i 12 mesi. È stato inoltre introdotto il "contratto di rioccupazione", volto a tutelare il lavoro e a incentivare il reinserimento dei lavoratori disoccupati. Questa tipologia contrattuale prevede l'esenzione da parte del datore di lavoro della contribuzione previdenziale per tutta la durata del progetto di inserimento del lavoratore, e fino a un massimo di 6,000 euro l'anno.

Infine, il decreto legislativo n. 34 del 19 maggio 2020 ha approvato una sanatoria per i lavoratori domestici, e per i lavoratori del settore agricolo e dell'economia della cura (ad esempio, colf e badanti). Questa sanatoria ha previsto due diverse procedure. Innanzi tutto, i datori di lavoro hanno potuto regolarizzare dei contratti di lavoro che non erano stati dichiarati. Inoltre, i lavoratori stranieri il cui permesso di soggiorno era scaduto, ma che si trovavano ancora in Italia, hanno avuto la possibilità di richiedere un nuovo permesso di soggiorno della durata di sei mesi.

Un'ultima categoria di interventi riguarda le misure di supporto al reddito. In particolare, il governo ha introdotto a più riprese una serie di sussidi e trasferimenti, destinati direttamente ai singoli lavoratori o alle loro famiglie. Queste misure erano condizionali a dei requisiti di reddito e/o ad altri indicatori di povertà. Tra queste, il reddito di ultima istanza, che è stato introdotto per la prima volta nella primavera del 2020 e corrisponde a un trasferimento tra i 400 e gli 800 euro. Questo trasferimento è disponibile sia per i lavoratori dipendenti che autonomi, sotto una determinata soglia di reddito. Altri interventi hanno incluso il cosiddetto voucher per i servizi di babysitter per un importo massimo di 1.200 euro (aumentato a 2.000 euro per le famiglie con membri impiegati nel servizio sanitario o nella polizia); un trasferimento di 600 euro per i lavoratori stagionali e di 500 euro per i lavoratori domestici che non beneficiavano di altre forme di sostegno al reddito; e 100 euro per i lavoratori che a marzo 2020 lavoravano in presenza. È stato poi rifinanziato il reddito di emergenza, che ha previsto un ulteriore ampliamento della platea di possibili beneficiari, e il fondo per il reddito di cittadinanza. Allo scopo di rivitalizzare il mercato immobiliare, il governo ha finanziato alcuni interventi per le politiche abitative e l'acquisto della prima casa, tra cui l'incremento del fondo di garanzia per la prima casa, e l'esenzione di alcune imposte relative alle transazioni di questo tipo a favore dei cittadini che abbiano compiuto trentasei anni. Sullo stesso piano, sono state rinnovate anche per il secondo semestre del 2021 gli assegni familiari per garantire sostegni alla natalità e alla genitorialità. Più recentemente, per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2021, il governo ha introdotto l'attribuzione di un assegno mensile temporaneo, calibrato sulle soglie dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), in favore delle famiglie che non ricevono un assegno per il nucleo familiare. Per lo stesso periodo, l'assegno familiare per ciascun figlio è salito di 37,5 euro per i nuclei familiari fino a due figli, e di 55 euro per ciascun figlio per i nuclei familiari di almeno tre figli, per una spesa totale di circa 1,4 miliardi. Si tratta di interventi limitati al secondo semestre del 2021, in attesa dell'attuazione della legge che istituirà l'assegno unico universale.¹³

¹³ Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, 29 settembre 2021, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

4.2.3 Proteggere i lavoratori e le lavoratrici

Per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici durante la pandemia, sono stati introdotti dei provvedimenti che avevano lo scopo principale di limitare il rischio di contagio sul lavoro e il diffondersi del virus. Questi interventi si sono mossi su tre assi principali. In primo luogo, i decisori delle politiche hanno promosso il più possibile il ricorso al telelavoro, specialmente nella prima fase della pandemia, e a rafforzare le misure di salute e sicurezza sul lavoro per limitare il rischio di contagio per i lavoratori che non potevano ricorrere al telelavoro. Infine, il governo ha introdotto una serie di misure volte ad incentivare la vaccinazione dei lavoratori, rendendo la vaccinazione obbligatoria per alcune categorie di lavoratori e rendendo per tutti i lavoratori l'accesso sul luogo di lavoro condizionale alla presentazione di un certificato di avvenuta vaccinazione o di test COVID-19 negativo.

Le misure adottate per promuovere il telelavoro (decreto legislativo No. 18 del 17 marzo 2020, cosiddetto decreto "Cura Italia") hanno stabilito per i lavoratori dipendenti del settore privato con figli di età inferiore ai 14 anni la possibilità di lavorare da casa anche in assenza di un accordo di telelavoro con il proprio datore di lavoro fino al protrarsi dello stato di emergenza sanitaria. È stata inoltre estesa la possibilità di accedere al telelavoro per tutti i dipendenti pubblici. In aggiunta, i dipendenti del settore privato e dai lavoratori autonomi con figli al di sotto dei 12 anni possono usufruire di un congedo speciale di 15 giorni, retribuito al 50 per cento. Tale congedo è stato poi esteso (decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020) a 30 giorni, anche non consecutivi. A marzo 2020, il governo ha anche introdotto la possibilità di ottenere 12 giorni di congedo retribuiti al 100 per cento, per i lavoratori che devono prendersi cura di familiari con disabilità.

Le misure volte a tutelare la salute e la sicurezza sul lavoro sono state adottate e implementate attraverso il dialogo sociale con le parti sociali. In particolare, un adeguamento delle misure di salute e sicurezza sul lavoro è stato introdotto da un protocollo firmato a marzo 2020 dalle parti sociali, sotto l'egida del governo. Questo protocollo contiene una serie di norme da rispettare in azienda per limitare la diffusione del virus, e il suo contenuto è stato aggiornato ripetutamente durante la pandemia. Le imprese che non erano in grado di garantire queste condizioni dovevano temporaneamente sospendere le attività in modo da riorganizzare gli spazi di lavoro. Il decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 ha poi introdotto degli sgravi fiscali per coprire le spese sostenute dalle imprese per adattare gli spazi di lavoro alle nuove esigenze sanitarie. Tra queste, crediti di imposta che possono coprire fino al 60 per cento delle spese sostenute dalle imprese, per un ammontare massimo di 80.000 euro e un ulteriore credito di imposta per le spese sostenute nell'acquisto di materiale sanitario (ad esempio, mascherine). In questo caso, l'intervento copre il 60 per cento delle spese sostenute fino ad un ammontare massimo di 60.000 euro. Infine, la legislazione ha introdotto la possibilità che un'infezione da COVID-19 avvenuta sul luogo di lavoro venga considerata come incidente sul lavoro, se le regole stabilite per contenere la diffusione del virus non erano state rispettate.

L'ultima serie di interventi include quelli implementati dal governo per incentivare la vaccinazione. In primo luogo, il decreto-legge n. 44 del 1° aprile 2021 ha introdotto l'obbligo di vaccinazione per tutto il personale sanitario, ad eccezione degli individui che, per ragioni mediche certificate, non possono vaccinarsi. Altrimenti, il personale sanitario che rifiuta di vaccinarsi può essere sospeso dal lavoro senza diritto al salario. In alternativa, il lavoratore può essere ricollocato in una mansione che non richiede contatto con altri colleghi o pazienti. Dall'introduzione dell'obbligo vaccinale, sono stati presentati diversi ricorsi da lavoratori coinvolti che contestavano la legittimità della misura. Tuttavia, fino ad ora, tutte le sentenze hanno confermato la legittimità dell'obbligo vaccinale per il personale sanitario.

Il decreto-legge n. 127 del 21 settembre 2021 ha poi introdotto l'obbligo di presentare un certificato di avvenuta vaccinazione o di test COVID-19 negativo (cosiddetto *Green Pass*) per accedere al luogo di lavoro per tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro settore di attività. Questo obbligo si applica a tutti i lavoratori pubblici e privati, indipendentemente dalla loro forma contrattuale, e riguarda anche prestatori esterni di servizi che devono accedere ad un luogo di lavoro. I lavoratori che non presentano il *Green Pass*, non perdono il posto di lavoro, ma vengono considerati assenti non giustificati e non hanno diritto alla retribuzione. Le imprese con meno di 15 dipendenti possono assumere un sostituto

durante il periodo di assenza ingiustificata del dipendente, ma per un periodo che non superi i dieci giorni. La legge dispone poi delle sanzioni amministrative per il lavoratore (da 600 a 1.500 euro) e il datore di lavoro (da 400 a 1.000 euro) nel caso in cui un lavoratore sia trovato senza *Green Pass* sul luogo di lavoro.

4.2.4 Trovare soluzioni attraverso il dialogo sociale

Nelle diverse fasi della pandemia, il governo ha fatto più volte ricorso al dialogo sociale per definire strategie e misure condivise di sostegno all'economia e al mercato del lavoro.

Nella prima fase della pandemia le parti sociali hanno individuato le attività produttive che dovevano essere escluse dalle misure restrittive imposte all'inizio della pandemia (cosiddette attività essenziali). A marzo 2020, le parti sociali hanno poi stilato un protocollo, mediato dal governo, basato sulle linee guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (Oms) per il contenimento della diffusione del coronavirus sui luoghi di lavoro. Il protocollo ha regolamentato le modalità di ingresso in azienda dei lavoratori e dei fornitori, imposto regole di sanificazione più stringenti, obbligato all'uso dei dispositivi medici di protezione individuale, e regolamentato la gestione degli spazi pubblici in azienda.

A partire da questo protocollo generico, le parti sociali hanno poi concordato, a livello locale e di settore produttivo, dei protocolli di gestione più coerenti con le necessità di impresa di ogni singolo settore. Lo stesso protocollo è stato aggiornato ad aprile 2020, per fornire linee guida in vista della graduale riapertura delle attività economiche a maggio e giugno, e poi ancora una volta ad aprile 2021. Le parti sociali hanno anche stipulato un accordo per utilizzare i luoghi di lavoro come punti di vaccinazione. In particolare, il "Protocollo nazionale per la realizzazione dei piani aziendali finalizzati all'attivazione di punti straordinari di vaccinazione anti SARS-CoV-2/COVID-19 nei luoghi di lavoro" del 6 aprile 2021 ha introdotto la possibilità per le imprese di istituire *hub* vaccinali per i propri dipendenti, o in alternativa di mettere a disposizione delle autorità sanitarie gli spazi aziendali per istituire *hub* vaccinali accessibili al pubblico.

Con le stesse parti sociali, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è impegnato a fornire misure di sostegno ai lavoratori coperti dalla CIG, sostegni che sono stati nei fatti anticipati dai datori di lavoro e successivamente rimborsati dallo stato. Il dialogo sociale ha inoltre coinvolto anche il processo di definizione delle misure di investimento specifiche al PNRR. A questo scopo, il governo ha istituito un "Tavolo per il partenariato economico, sociale e territoriale", con funzioni consultive nelle materie connesse all'attuazione del PNRR (decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021). Partecipano al Tavolo i rappresentanti delle parti sociali, del governo, delle regioni, degli enti locali e di altre associazioni del mondo della ricerca e della società civile. Dallo stesso dialogo, le parti hanno concordato una graduale riduzione del divieto di licenziamento. Tale dialogo ha portato a un nuovo accordo per l'utilizzo della CIG prima che un lavoratore venga licenziato, o prima di ricorrere al licenziamento collettivo. Le parti sociali sono anche state coinvolte nell'individuazione dei settori particolarmente colpiti dalla crisi, per i quali il divieto di licenziamento è stato invece esteso nel tempo. Infine, il governo ha raggiunto a marzo 2021 un accordo sul pubblico impiego con le parti sociali ("Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale"), che prevede aumenti salariali, un incremento del numero di dipendenti pubblici, e il rafforzamento delle opportunità di formazione e sviluppo professionale.

La risposta alla crisi sanitaria, modellata grazie al dialogo con le parti sociali, dimostra il valore dei meccanismi di concertazione collettivi. Le parti sociali hanno infatti permesso di favorire l'applicazione delle norme dell'OMS in materia di prevenzione dell'infezione sui luoghi di lavoro, consentendo una modulazione specifica per ogni settore produttivo, e garantendo allo stesso tempo il rispetto delle garanzie minime per tutti i lavoratori di ogni settore, sia quelli che hanno usufruito del telelavoro, sia quelli che hanno continuato in presenza le proprie attività. Allo stesso tempo, il dialogo sociale è stato strumentale alla definizione di misure di sostegno all'economia e di supporto all'occupazione e ai redditi. Questo ha permesso di evitare effetti ancora più catastrofici dalla pandemia, e di modulare la ripresa economica in modo che questa sia inclusiva e sostenibile.

4.3 L'efficacia degli interventi a supporto di lavoratori e imprese

I capitoli precedenti hanno evidenziato come la pandemia abbia avuto effetti economici e sociali molto importanti, ma anche estremamente eterogenei nel mercato del lavoro italiano. In particolare, i giovani e soprattutto le donne hanno subito gli effetti maggiori della crisi, a causa di una loro sovra-rappresentazione in contratti di lavoro atipici e settori particolarmente colpiti dalla crisi.

Questa tendenza è in linea con quanto accaduto nel contesto internazionale, anche se in Italia queste dinamiche si sono innescate all'interno di un contesto caratterizzato da profonde disuguaglianze, sia nell'accesso all'occupazione sia nella qualità del lavoro. Una serie di interventi di politica economica e fiscale sono stati adottati per ridurre l'impatto della pandemia sui lavoratori e le imprese (vedasi il Capitolo 4), mirando in particolar modo a contenere l'innalzamento dei livelli di povertà e a preservare il lavoro. In questo Capitolo, l'analisi riassumerà l'evidenza empirica a disposizione sull'efficacia di questi interventi, per fornire spunti di riflessione circa possibili modifiche da implementare. La discussione partirà dall'evidenza specifica sviluppata rispetto agli interventi implementati in Italia (Capitolo 4.1), ma poi coprirà anche l'evidenza sull'efficacia di simili interventi in altre economie avanzate (Capitolo 4.2). Questo è utile per comprendere i risultati ottenuti in un determinato contesto, soprattutto quando l'evidenza empirica su un paese specifico non è del tutto esaustiva.

Dato l'effetto eterogeneo della crisi sul mercato del lavoro, non è sorprendente che gli interventi implementati dal governo siano stati disegnati in modo tale da raggiungere i lavoratori maggiormente colpiti, identificandoli in base al reddito o ad altre caratteristiche individuali o familiari. Queste condizioni di eleggibilità, oltre a fornire supporto alle persone maggiormente vulnerabili, aiutano anche a stimare gli effetti delle politiche stesse attraverso un'analisi di tipo controfattuale. Tale analisi richiede di comparare lo scenario verificatosi in presenza di un determinato intervento, con uno scenario ipotetico che si sarebbe verificato in assenza dello stesso intervento. La presenza di criteri di eleggibilità basati su indicatori quantitativi facilita questo confronto. Si pensi ad esempio ad un intervento di supporto alla liquidità che viene fornito solamente alle imprese sotto una determinata soglia di reddito. Imprese appena sopra o sotto questa soglia sono probabilmente molto simili in termini di una serie di caratteristiche, ma alcune avranno accesso all'intervento pubblico, mentre altre non ne avranno (o lo avranno in forma più limitata). L'elemento della discrezionalità, tipica di ogni intervento di politica pubblica, permette di stimare l'effetto di una determinata politica, comparando le prestazioni delle imprese eleggibili con quelle delle imprese non eleggibili. Data la somiglianza tra questi due tipi di imprese prima dell'introduzione della politica, ogni differenza nelle loro prestazioni dopo l'introduzione dell'intervento può essere ascritta all'intervento stesso.

L'esercizio di analisi controfattuale è piuttosto complesso in tempi normali, in quanto si basa su una serie di assunzioni la cui validità va verificata caso per caso. Lo stesso esercizio risulta particolarmente complicato nell'attuale contesto economico e sociale, notevolmente influenzato dall'evoluzione della pandemia. In particolare, l'evoluzione molto rapida delle condizioni epidemiologiche e l'andamento volatile dell'economia italiana hanno modificato tutta una serie di incentivi e opportunità disponibili per le imprese e i lavoratori. Identificare individui comparabili, che differiscono solamente in base alla loro partecipazione o meno ad un intervento di politica pubblica, risulta piuttosto ostico. Per questo motivo, ogni valutazione delle politiche governative deve tenere conto di tali possibili limitazioni interpretative, dovute all'evoluzione dell'occupazione nel periodo sotto osservazione, e ai cambiamenti nelle scelte di consumo e risparmio degli individui che incidono sull'effettiva incidenza delle imposte indirette. Inoltre, è ancora presto per capire gli effetti a lungo termine di questi interventi, la cui analisi è invece fondamentale per ottenere un quadro complessivo circa l'efficacia di un intervento. Ad esempio, alcune misure sono state implementate con l'idea di evitare chiusure di aziende o il mantenimento dell'occupazione di fronte alla temporanea riduzione delle attività economiche. Il banco di prova per capire se questi interventi hanno funzionato, avverrà quindi dopo la fine della crisi pandemica e con il graduale ritiro del sostegno pubblico, quando si potrà verificare se questi interventi hanno effettivamente preservato posti di lavoro sostenibili nel lungo periodo.

4.4 L'evidenza italiana

Per quanto riguarda l'evidenza empirica dell'Italia, una prima valutazione delle misure adottate dal governo italiano è contenuta nella nota del dipartimento di Analisi economica e statistica del Ministero dell'Economia e delle Finanze (De Rosa e Subrizi, 2020).¹⁴ Lo studio si occupa di valutare l'impatto dei decreti "Cura Italia" e "Rilancio", in termini di compensazione delle perdite subite, contenimento delle disuguaglianze, e rischio di povertà e liquidità. L'analisi effettua un triplice confronto tra lo scenario reale, quello nel quale il governo ha introdotto le misure di sostegno, uno scenario controfattuale in assenza di interventi di sostegno, e lo scenario di base, ovvero quello corrispondente all'assenza di una crisi pandemica.

Più nel dettaglio, le misure considerate riguardano: (i) il bonus di 600 euro corrisposto a tutti i lavoratori autonomi con reddito inferiore ai 35mila euro lordi annui; (ii) il bonus da 1.000 euro corrisposto ai professionisti per il mese di maggio 2020 che hanno registrato una riduzione del proprio reddito nel periodo marzo-aprile superiore a un terzo; (iii) il contributo a fondo perduto per imprenditori e lavoratori autonomi del settore del commercio, artigianato e servizi che abbiano registrato una contrazione del fatturato (inferiore ai 5 milioni di euro) superiore a un terzo nel periodo tra aprile 2019 e aprile 2020; (iv) il credito d'imposta elargito nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020, per la locazione di immobili destinati ad attività d'impresa, e destinato a imprenditori e lavoratori autonomi che abbiano registrato una riduzione di fatturato in ogni mese del 2020 superiore al 50 per cento rispetto ad ogni mese del 2019. A livello aggregato, la nota registra una perdita aggregata di reddito di circa 12,4 miliardi di euro rispetto alla situazione pre-pandemica, contro una perdita ipotetica di 15,4 miliardi che si sarebbe verificata in assenza di interventi correttivi. Le compensazioni dei lavoratori dipendenti fornite dagli interventi statali ammontano a circa il 36 per cento della perdita secca subita, valore che sale quasi al 90 per cento invece per i lavoratori autonomi. Questi risultati suggeriscono quindi che gli interventi introdotti dal governo hanno contribuito a ridurre l'impatto della crisi sul mercato del lavoro e l'economia italiana, ma che l'effetto della pandemia è stato comunque particolarmente notevole.

Complessivamente, De Rosa e Subrizi stimano che circa un terzo dei lavoratori dipendenti abbia beneficiato della cassa integrazione, un numero analogo a quello dei lavoratori autonomi che invece fatto ricorso al credito di imposta. Circa il 25 per cento dei lavoratori autonomi, invece, ha utilizzato il contributo a fondo perduto disponibile per imprese e lavoratori autonomi. Questi dati dimostrano l'ampio tasso di copertura delle misure introdotte. Infine, poco più dell'8 per cento del totale dei lavoratori autonomi avrebbe beneficiato del bonus di 1.000 euro per il mese di maggio. In media, il beneficio per i dipendenti derivante dalla cassa integrazione guadagni ammonta a circa 993 euro al mese, mentre il beneficio medio per i lavoratori autonomi si è assestato attorno ai 1.240 euro.

L'effetto di queste politiche non è stato omogeneo tra le diverse categorie di lavoratori. Questa compensazione ha infatti avuto un valore maggiore per i lavoratori con reddito più basso, soggetti già fragili sul mercato del lavoro da ben prima dell'inizio della crisi economica generata dalla pandemia. In assenza di interventi statali, queste categorie avrebbero visto ridurre il proprio reddito disponibile in misura più che proporzionale rispetto ad altre categorie di lavoratori. Nello specifico, la maggior parte del recupero dei valori reddituali persi a causa della crisi si è concentrata nel 20 per cento dei lavoratori più poveri: senza gli interventi governativi questi soggetti avrebbero perso tra il 13 e il 16 per cento del proprio reddito disponibile pre-COVID. Questo intervento ha permesso di attenuare il rischio di aumento della povertà per quasi 302.000 nuove persone e ha permesso a 1,6 milioni di famiglie di evitare di esporsi al rischio di liquidità. Tuttavia, il rischio liquidità per le famiglie italiane resta alto, in particolar modo per quei nuclei familiari i cui componenti erano già in una situazione precaria. È verso questi individui che vanno indirizzati i nuovi sforzi, per continuare a rafforzare il processo di inclusione sociale. Inoltre, questo implica anche l'importanza di non ritirare il supporto introdotto durante la pandemia, almeno fino a quando le conseguenze economiche della crisi non saranno riassorbite.

¹⁴ [Nota n. 3/2020.](#)

Gli interventi straordinari di sostegno ai redditi sono stati in gran parte erogati dall'INPS, e gestiti attraverso la Tesoreria dello Stato. Guardando alla scomposizione per categorie di lavoratori dei sussidi erogati, disponibile in Bovini *et al.* (2020), è interessante verificare che non tutte le categorie hanno ricevuto la stessa percentuale di approvazioni sul totale delle richieste effettuate, e sorprende che queste percentuali siano così diverse. Mentre il rapporto tra sussidi erogati e domande ricevute per lavoratori autonomi e lavoratori agricoli si attesta sull'85,49 per cento e l'83,56 per cento, rispettivamente, lo stesso rapporto scende drasticamente al 55 per cento per i lavoratori dello spettacolo, al 45 per cento per lavoratori a partita IVA e co.co.co, e addirittura al 38 per cento per i lavoratori del settore turistico. Queste differenze sono probabilmente legate alle caratteristiche individuali dei lavoratori che hanno presentato domanda, e quindi a una loro diversa probabilità di rispettare i requisiti di partecipazione, ma al momento i dati disponibili non consentono di effettuare le analisi più approfondite che questi numeri meriterebbero. Colpisce inoltre che la gran parte di questi sussidi sia stata destinata a uomini (65,67 per cento), a testimoniare un'ulteriore fonte di divario di genere anche nell'accesso ai sussidi.

Dal punto di vista di numero di domande presentate, non si registrano sostanziali differenze tra regioni. In particolare, le regioni ospitanti i maggiori centri di produzione hanno in media ottenuto circa l'8 per cento del totale, con la Lombardia che ha addirittura ottenuto circa il 14 per cento del totale dei sussidi erogati. Tuttavia, queste differenze riflettono semplicemente differenze nella popolazione residente e nel numero di attività economiche attive. Normalizzando questi dati per provincia e per popolazione residente, l'ammontare delle erogazioni risulta piuttosto omogeneo su tutto il territorio nazionale. Più interessante è invece guardare alla scomposizione regionale della distribuzione delle erogazioni per genere, normalizzate per la popolazione potenzialmente beneficiaria delle misure. Si osserva in questo caso un interessante dualismo: mentre la gran parte dei sussidi erogati agli uomini è concentrata nelle regioni del centro-nord e (con l'eccezione della Sicilia), i sussidi erogati alle donne è concentrata nelle regioni meridionali, con Calabria, Puglia, e Campania a guidare la classifica. Questo dato probabilmente riflette la ridotta partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne in queste regioni e il loro minore livello di scolarizzazione e istruzione rispetto alle regioni del Nord, che ha costretto questa categoria a ricercare nei sussidi al reddito la principale fonte di sostegno economico durante la pandemia.

Un'altra importante valutazione delle politiche di contrasto alla crisi adottate in Italia, in particolare per quanto riguarda gli effetti distributivi di queste manovre, è fornita da Carta e De Philippis (2021). Lo studio si concentra sull'effetto asimmetrico delle ripercussioni economiche causate dalla pandemia e in particolar modo sul conseguente incremento della disuguaglianza di reddito. Anche in questo caso, lo studio effettua una comparazione controfattuale. Basandosi sui dati relativi all'ultimo trimestre del 2019, le autrici simulano le perdite di reddito da lavoro orario che si sarebbero registrate in assenza delle politiche di sostegno ai redditi. In particolare, lo studio si sofferma sull'effetto del blocco dei licenziamenti e dell'introduzione del bonus di 600 euro per i lavoratori autonomi.

La comparazione tra i due scenari alternativa si basa su alcune fondamentali assunzioni, che riguardano: (i) il numero di ore lavorate per settore calcolato in base all'elasticità delle ore lavorate rispetto alle variazioni del PIL, e (ii) il tasso di crescita dei salari, assunto come costante ed equivalente a quello osservato nei primi due trimestri del 2020. L'applicazione di questa simulazione dimostra che i lavoratori con reddito più basso avrebbero sofferto maggiormente l'assenza di misure di sostegno, rispetto a lavoratori con un reddito lordo medio-alto, poiché impiegati in settori maggiormente coinvolti da misure di restrizione alla mobilità e pertanto non idonei a sostituire il lavoro in presenza con quello a distanza. Le autrici stimano che in assenza degli interventi governativi, l'indice di concentrazione del reddito medio sarebbe aumentato di 4 punti percentuali, rispetto ad un valore pari 34,8 per cento registrato nel 2019. Inoltre, sebbene gli ammortizzatori sociali già esistenti abbiano comunque assorbito parte della crisi economica generata dalla pandemia, gli interventi aggiuntivi sono stati essenziali nel garantire che il tessuto sociale ed economico italiano non fosse danneggiato eccessivamente. L'analisi, tuttavia, fa emergere come il livello di protezione non sia uguale per tutti i lavoratori: quelli autonomi e con contratti a tempo determinato, infatti, sono evidentemente più esposti a fluttuazioni economiche. Per queste categorie, le autrici propongono l'introduzione di schemi incentivanti di assicurazione che possano creare una migliore rete di protezione da eventuali shock negativi.

Anche l'ISTAT ha recentemente inserito nel Rapporto Annuale 2021 una valutazione delle misure di sostegno implementate dal governo italiano (ISTAT, 2021). Secondo le stime riportate nel rapporto, questi interventi hanno avuto sia degli effetti diretti, come ad esempio quelli rivolti alle imprese o al sostegno dei redditi fornito alle famiglie, sia degli effetti indiretti, attraverso il sostegno della domanda aggregata. Più nello specifico, questo stimolo ha consentito alla domanda interna di ridursi meno di quanto sarebbe successo in assenza di questi interventi, consentendo quindi indirettamente alle imprese e alle famiglie di beneficiare di questo ridotto calo della domanda. Nonostante questi interventi massicci, la spesa per consumi nel 2020 è comunque diminuita notevolmente, registrando un calo del 9 per cento nel 2020 rispetto al 2019 secondo le stime. Per un confronto, la contrazione dei consumi verificatasi a seguito della crisi dei debiti sovrani del 2012-2013 era stato, in un biennio, pari al 6,3 per cento. In realtà le due crisi non sono direttamente comparabili, in quanto la riduzione dei consumi è da attribuire anche al cambiamento dei comportamenti delle famiglie, più prudenti nell'evitare contatti sociali, e alla chiusura temporanea di una serie di settori economici (ad esempio, il turismo o la ristorazione). Oltre alla riduzione dei consumi, le famiglie hanno infatti anche scelto di redistribuire su beni diversi le proprie risorse, determinando ad esempio un incremento delle spese per alimentari e generi di consumo legati all'abitazione, e una sostanziale riduzione della spesa per beni o servizi ricreativi e per i trasporti. Il rapporto sottolinea infine come gli interventi messi in campo dal governo, efficaci nel contenere gli effetti negativi della crisi economica, abbiano però fatto aumentare l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche di 129 miliardi, che si aggiungono a un debito pubblico già tra i più alti tra le economie avanzate. In questo contesto, è quindi di fondamentale importanza promuovere una crescita economica sostenuta anche grazie agli interventi inclusi nel PNRR, in modo da aumentare il PIL e rendere sostenibile il necessario processo di riduzione del debito pubblico.

Le stime di crescita per i prossimi anni restano al momento positive. In particolare, il rapporto annuale prodotto dall'OCSE contenente le stime di crescita economica per i paesi membri, noto come *OECD Economic Outlook*, a dicembre 2021 stimava che l'Italia sarebbe cresciuta del 4,6 per cento nel 2022 e del 2,6 per cento nel 2023. Questi tassi di crescita sono stati ripetutamente rivisti al rialzo durante il 2021 dalle autorità italiane e dalle varie organizzazioni internazionali, segno di un miglioramento delle prospettive economiche del paese anche grazie al progresso della campagna vaccinale e agli interventi programmati all'interno del Next Generation EU (OECD, 2021). Più nel dettaglio, il settore che sta trainando la crescita economica è quello dei servizi, anche grazie alla riapertura in presenza di molte attività, mentre le catene di fornitura stentano a tornare ad un livello di attività pre-pandemico. Le stime registrano inoltre una sostanziale crescita nei livelli di fiducia registrati tra le imprese e i consumatori, che sono uguali o addirittura maggiori rispetto ai livelli registrati prima della pandemia. È importante però ricordare come queste stime macroeconomiche siano soggette ad un'alta variabilità nell'attuale contesto macroeconomico, principalmente a causa dell'evoluzione della pandemia (ad esempio, l'emergere di nuove varianti che possono ridurre l'efficacia dei vaccini). Ulteriori fattori di rischio sono rappresentati dalla presenza di ritardi nelle catene del valore globale, l'innalzamento dei prezzi dell'energia e il conseguente aumento dell'inflazione. Per questo motivo, è necessario perseguire gli interventi di politica fiscale e monetaria che consentano all'economia di continuare nel percorso di ripresa dalla crisi. Questo è particolarmente importante, dato che il mercato del lavoro italiano non è ancora tornato ai livelli precrisi. In particolare, le stime più aggiornate sottolineano come il numero di occupati e il numero di ore lavorate torneranno ai livelli registrati nel 2019 solo nel corso del 2022. Questo poi non tiene in considerazione la crescita del numero di posti di lavoro che si sarebbe verificata nel mentre in assenza della crisi, come sottolineato nella prima parte dell'analisi. Inoltre, la crescita occupazionale che si è registrata negli ultimi trimestri, ha riguardato per lo più posti di lavoro a tempo determinato, e quindi generalmente di minore qualità e che non si tramutano necessariamente in un miglioramento stabile del mercato del lavoro italiano.

Anche le politiche fiscali espansive, in programma per i prossimi anni, contribuiscono a mantenere alto il livello di fiducia delle famiglie. Sebbene i sussidi diretti di compensazione del reddito in programma per il 2022 siano minori rispetto al 2020, la spesa pubblica sociale sarà reindirizzata verso altri obiettivi, come un'indennità universale per i nuovi nati e una crescente spesa sanitaria, e anche la fiscalità generale sta per essere riformata allo scopo di ridurre il cuneo fiscale per supportare ulteriormente il mercato del lavoro e migliorare l'equità distributiva della ricchezza. Sarà inoltre interessante valutare come gli sgravi fiscali sull'IVA per i beni energetici potranno contenere le spinte inflazionistiche

su questi mercati, in attesa che la transizione ecologica consenta di ottenere energia più sostenibile sia per l'ambiente sia per il di consumo. In generale, le stime di crescita restano positive, malgrado la presenza di una serie di fattori di rischio legati ad una graduale riduzione degli stimoli economici esterni. A questo proposito, sarà necessario che anche il mercato del credito accompagni le imprese fuori dalla crisi, evitando che ci siano improvvisi incrementi di prestiti in sofferenza che possono rapidamente tramutarsi in crisi economiche d'impresa e, successivamente, in una riduzione del numero di occupati.

4.5 L'evidenza internazionale

Gli studi analizzati nel capitolo precedente hanno dimostrato come l'intervento del legislatore abbia scongiurato una contrazione ancora più accentuata dell'attività economica e del livello occupazionale. Tuttavia, gli studi a disposizione per l'Italia lasciano ancora aperte molte questioni, che sono invece fondamentali per delineare linee guida per lo sviluppo inclusivo e sostenibile. Per queste ragioni, la discussione ora si sposta sull'evidenza empirica disponibile a livello internazionale. Anche se è necessario ricordare che i risultati ottenuti da un intervento in un contesto specifico non sono necessariamente replicabili altrove, questo esercizio può essere comunque utile per comprendere i fattori che hanno contribuito alla ripresa economica altrove.

4.5.1 L'effetto delle vaccinazioni sul mercato del lavoro

Una delle più importanti strategie di ripresa economica implementate a livello internazionale è stata l'adesione alla campagna vaccinale. I paesi che hanno raggiunto la stragrande maggioranza della popolazione attraverso la campagna di vaccinazione hanno recuperato gran parte del valore economico perso durante le prime fasi della pandemia. Tuttavia, questa ripresa riguarda in gran parte le economie avanzate.

Un recente rapporto dell'OIL (ILO, 2021) riporta, da un lato, che tassi di vaccinazione più alti sono accompagnati a misure meno stringenti alla mobilità e al lavoro, dall'altro, che la percentuale di vaccinati a livello mondiale ammonta a circa il 34,5 per cento, con enormi differenze tra paesi. Quelli a reddito alto, infatti, hanno in media quasi il 60 per cento di popolazione vaccinata, una proporzione che scende fino a circa il 15 per cento per le economie a reddito medio e che crolla all'1,6 per cento per le economie a reddito basso. È evidente che tale discrepanza si ripercuota ugualmente sul mercato del lavoro, che ha visto un incremento sostanziale della differenza dei tempi di recupero tra paesi a reddito alto e a reddito basso, e un incremento della differenza di produttività tra economie avanzate ed economie in via di sviluppo che non si registrava dal 2005. Si stima, infatti, che un'ora di lavoro di un lavoratore di un paese avanzato produca in media 18 volte più output rispetto a un lavoratore di un paese in via di sviluppo. Questo effetto sproporzionato si ripercuote anche sulle stesse imprese, dove quelle più piccole e con lavoratori meno pagati hanno sofferto maggiormente delle imprese di medio-grandi dimensioni. Probabilmente questo effetto è dovuto alla capacità di queste ultime di sfruttare la tecnologia del telelavoro per affrontare la crisi, ma informazioni disaggregate a questo proposito, non sono al momento disponibili.

Appare quindi evidente come la strada principale per la ripresa del mercato del lavoro sia l'estensione della campagna vaccinale. Il rapporto OIL stima, a livello globale, che ad ogni 10 punti percentuali di popolazione vaccinata sia associato un incremento di 52 milioni di lavori a tempo pieno. In altre parole, a 14 persone pienamente vaccinate corrisponde la creazione di un posto di lavoro nel mercato del lavoro globale. Le stime suggeriscono che la velocità di ripresa economica sarà quindi dettata principalmente dalla velocità di realizzazione della campagna vaccinale a livello globale, che dovrà

subire un'accelerazione specialmente nei paesi in via di sviluppo, affinché il gap di produttività e di ore lavorate rispetto ai paesi più ricchi possa essere colmato. Risolvere questa disuguaglianza può apportare benefici diretti anche ai paesi più ricchi, e contribuire a una ripresa economica più inclusiva ed equa.

4.5.2 Le politiche a sostegno del lavoro in paesi ad alto reddito

Come menzionato all'inizio di questa sezione, può essere utile complementare l'evidenza empirica proveniente dalla valutazione degli interventi adottati in Italia con un confronto degli studi simili condotti in altri paesi più direttamente comparabili all'Italia. Malgrado le differenze strutturali e il diverso impatto della pandemia tra paesi, questo tipo di confronto può essere informativo per definire alcune lezioni comuni che sono valide in contesti diversi. Adams-Prassl *et al.* (2020), utilizzando una procedura di valutazione degli effetti delle misure anticrisi in tempo reale, riportano le variazioni causate dalla pandemia sul mercato del lavoro del Regno Unito, degli Stati Uniti, e della Germania. Lo studio si focalizza in particolare su delle interviste condotte nell'ambito del progetto *COVID Inequality Project*. Così come in Italia, l'effetto della crisi è stato più accentuato per i lavoratori meno istruiti e per le donne, un effetto che ha aggravato le disuguaglianze preesistenti. Lo studio registra infatti che, in tutti e tre i paesi considerati, ci sia una chiara relazione positiva tra il livello di istruzione dei lavoratori e la capacità di poter svolgere compiti lavorativi a distanza.

Focalizzandosi sul contesto statunitense, Aizenman e Ito (2020) forniscono un importante esercizio di comparazione di due scenari alternativi per il contrasto nel medio termine alla crisi economica generata dalla pandemia. La prima strategia consiste nel provare a ritornare il più rapidamente possibile al contesto del 2019, durante il quale le politiche economiche espansive, sia in ambito fiscale che monetario, riuscivano a far crescere il GDP più rapidamente del tasso di interesse sul debito secondo il cosiddetto effetto "palla di neve". Questo tipo di approccio, sebbene attraente, rischia tuttavia di costituire le basi per una eventuale crisi ancora più acuta qualora ci dovesse essere in futuro un'inversione della crescita. Per questo motivo, gli autori propongono una strada alternativa, che consiste nella stabilizzazione dell'economia, con l'obiettivo finale di creare disavanzo primario sostenibile nel tempo. Per implementare questa strategia, gli autori propongono un approccio duplice: da un lato, ridurre lentamente le spese sostenute per affrontare la crisi pandemica in modo diretto (che dovrebbero ridursi col miglioramento della situazione epidemiologica); dall'altro, reinvestire le risorse risparmiate in progetti di lungo periodo con un alto ritorno sociale (e.g. investimenti duraturi nel settore sanitario, ricerca universitaria, istruzione). Questo tipo di strategia, unita a un graduale incremento dei proventi fiscali, dovrebbe ridurre i deficit di bilancio, e, nel medio periodo, creare avanzo primario.

Un'altra interessante prospettiva sullo studio degli effetti della crisi pandemica sulla povertà delle famiglie viene fornita da Han *et al.* (2020). Gli autori propongono un'innovativa metodologia per stimare l'effetto delle politiche di contrasto alla crisi implementate negli Stati Uniti, utilizzando come misura di povertà il reddito dichiarato dalle famiglie nella *Monthly Current Population Survey*, un'indagine mensile gestita dall'ufficio statistico statunitense. Sebbene la letteratura economica abbia spesso utilizzato indicatori di consumo come misura della povertà reale delle famiglie, la disponibilità di questi dati soffre spesso di ritardi che impediscono di avere rapidamente una stima delle politiche implementate.

Nel contesto pandemico, caratterizzato dall'evoluzione repentina della crisi a causa delle rapide dinamiche epidemiologiche, avere un quadro rappresentativo dei consumi può essere quindi fuorviante. Inoltre, la natura stessa della pandemia, capace di generare variazioni nel consumo indipendentemente dal reddito, rende l'utilizzo delle misure sul reddito ancora più informative. Nello specifico, se si osservano quindi variazioni di consumo, è possibile verificare se queste siano dovute a cambiamenti del reddito oppure ad altre motivazioni, come l'impossibilità di consumare alcuni servizi a causa di restrizioni alla mobilità (e.g. ristoranti) o a causa dell'incertezza sui flussi di reddito futuri. Nel campione considerato dagli autori, le politiche di sostegno alla crisi si sono dimostrate efficaci nel contenere la povertà e, nella prima fase della pandemia, sono state addirittura capaci di ridurla per le fasce più povere della popolazione e per alcuni gruppi demografici. Questa riduzione è avvenuta nonostante il tasso di occupazione sia crollato del 14 per cento nell'aprile 2020, la più ampia riduzione mai registrata

dall'inizio delle rilevazioni. Gli autori registrano che, senza gli aiuti federali che hanno preso la forma di assicurazioni di disoccupazione (ordinaria e straordinaria) e i sussidi diretti, la povertà sarebbe aumentata in media del 2,5 per cento. Quest'ultima sembra essere la strada già intrapresa, almeno sulla carta, dall'UE, che ha stanziato per il momento 672,5 miliardi di euro per implementare in ciascun stato membro il relativo PNRR.

► 5 Conclusioni

La pandemia da COVID-19 ha generato degli stravolgimenti massicci nelle società e nelle economie. L'impatto principale è stato senza dubbio quello di tipo sanitario: la circolazione del virus ha messo sotto stress i sistemi sanitari di molti paesi e ha portato ad un aumento sostanziale della mortalità, riducendo per la prima volta da decenni l'aspettativa di vita media in molte economie avanzate. Per contrastare il diffondersi del virus, i governi di tutto il mondo hanno imposto una serie di restrizioni; inclusa la chiusura delle attività economiche in settori considerati non-essenziali, limiti al trasporto nazionale e internazionale, l'obbligo di aderire a strette regole sanitarie in luoghi pubblici e privati.

La pervasività ed estensione di queste misure è unica nella storia recente. Queste misure hanno infatti contribuito a ridurre la circolazione del virus, evitando un impatto ancora più significativo sui sistemi sanitari nazionali e i tassi di mortalità. Allo stesso tempo, gli interventi introdotti hanno avuto ripercussioni profonde sull'economia e il mercato del lavoro globale. Per contrastare la conseguente recessione, i governi hanno introdotto una serie di interventi di supporto al reddito, sostegno alle imprese e supporto all'occupazione, la cui portata e copertura di è stata sostanzialmente maggiore rispetto a crisi economiche precedenti. Questo è stato motivato sia dalla portata ingente della recessione, sia dalla sua natura esogena e la necessità di fornire supporto a lavoratori e imprese che erano impossibilitati ad operare. Allo stesso tempo, la dimensione della risposta pubblica è anche dipesa dalle capacità di spesa dei vari governi, con le economie avanzate in una posizione di vantaggio rispetto alle economie emergenti e in via di sviluppo. Tali disparità stanno anche influenzando la fase attuale di ripresa economica, che rischia di esacerbare divari preesistenti tra paesi e gruppi di lavoratori.

Il rapporto ha riassunto l'impatto della crisi in Italia, guardando all'effetto della recessione sui principali indicatori macroeconomici e del mercato del lavoro, analizzando le politiche attuate dal governo per rispondere alla crisi e riassumendo l'evidenza empirica elaborata in Italia e in altri paesi circa l'efficacia di questi interventi. Il quadro che emerge è quello che la crisi economica e sociale seguita alla pandemia da COVID-19 rischia di generare un aumento delle disuguaglianze strutturali che già esistevano prima della crisi, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'occupazione e la qualità del lavoro svolto tra uomini e donne, tra giovani e adulti e tra individui con livelli di qualifiche differenti e residenti in regioni differenti. In assenza di interventi di politica pubblica mirati ad affrontare allo stesso tempo gli aspetti ciclici derivanti dalla crisi e quelli strutturali precedenti la pandemia, il mercato del lavoro italiano rischia quindi di vedere aumentare disuguaglianze di reddito e di opportunità.

In questo contesto, il governo è intervenuto tempestivamente per attutire l'impatto della crisi sulle imprese e i lavoratori. Gli interventi introdotti sono stati di diversa natura e miravano a sostenere il reddito delle famiglie maggiormente colpite dalla crisi, preservare i posti di lavoro attraverso l'integrazione salariale, fornire liquidità alle imprese che hanno visto una temporanea riduzione dei ricavi e facilitare l'accesso al credito per famiglie e imprese. Tali interventi hanno avuto una copertura estremamente ampia, dato il carattere pervasivo della crisi. Allo stesso tempo, il legislatore ha mirato a indirizzare il supporto verso quelle categorie maggiormente colpite attraverso l'introduzione di criteri specifici di partecipazione sia per le famiglie (ad esempio, fornendo l'accesso a forme di protezione sociale solamente alle famiglie al di sotto di una certa soglia di reddito) sia per le imprese (ad esempio, fornendo assistenza solo ad imprese che hanno registrato una determinata riduzione nel volume delle attività). L'evidenza empirica, seppure preliminare e disponibile solamente per alcune misure specifiche, suggerisce come gli interventi implementati dal governo abbiano contribuito a ridurre l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro e l'economia italiana senza tuttavia non sono riusciti ad assorbire completamente gli effetti della crisi, ma solo a mitigarli. Per questo motivo, tutti gli indicatori macroeconomici e occupazionali sono peggiorati sostanzialmente nel 2020, e non sono ancora tornati ai livelli precrisi.

Affinché questo accada, sarà necessaria un'accelerazione della ripresa economica e l'inizio di un percorso di crescita sostenuta, inclusiva e sostenibile. Nel breve termine, questo richiede di estendere le forme di supporto al reddito delle famiglie e alla liquidità delle imprese introdotte durante la crisi pandemica, almeno fino a quando il divario occupazionale generato dalla crisi non sarà totalmente riasorbito. Per alcune categorie di lavoratori particolarmente colpiti (ad esempio, giovani e donne), sarà necessario estendere il supporto al reddito e alla ricerca dell'occupazione oltre la fine dell'emergenza pandemica, per promuovere il superamento di quei divari strutturali che generavano uno svantaggio per questi gruppi già prima della crisi.

Nel medio e lungo periodo, sostenere una crescita sostenibile e inclusiva richiede di implementare investimenti e riforme che portino l'Italia su un percorso di crescita più alto di quello registrato nel corso degli ultimi decenni. Infatti, già prima della pandemia, l'Italia presentava dei tassi di crescita strutturalmente più bassi di quelli registrati negli altri paesi UE. Le ragioni di questo divario vanno ricollegate alla bassa produttività dei mercati del lavoro e del capitale, l'eccessivo peso della burocrazia e i divari strutturali tra regioni e gruppi di lavoratori. In questo contesto, il PNRR rappresenta un'opportunità storica per risolvere questi rimedi strutturali e promuovere un mercato del lavoro e un'economia più inclusivi e sostenibili. Questo richiede di dirigere le risorse disponibili nel PNRR verso investimenti che sostengano la crescita economica e generino opportunità di lavoro, ma anche integrare gli investimenti inclusi nel PNRR con politiche e riforme adeguate nelle diverse aree di intervento nazionale.

È importante non relegare esclusivamente al PNRR il compito di risolvere i problemi strutturali dell'economia italiana, ma piuttosto integrare gli interventi inclusi nel PNRR all'interno di un'azione politica coerente e comprensiva a livello nazionale. Questo richiede, ad esempio, di promuovere interventi mirati ad eliminare i divari di genere nel mercato del lavoro. L'Italia ha recentemente ratificato la Convenzione OIL n. 190, rappresentando il secondo paese europeo a completare il processo di ratifica, e questo documento fornisce le linee guida essenziali per sviluppare un piano nazionale di lotta alla violenza e le molestie nel mondo del lavoro. Ulteriori interventi andranno introdotti per supportare i giovani nel mercato del lavoro, che strutturalmente soffrono di difficoltà nell'accesso all'occupazione e divari nella qualità del lavoro svolto. In particolare, l'Italia presenta tasso di disoccupazione giovanile e un tasso di NEET tra i più alti in Europa. Inoltre, la grande maggioranza dei giovani che lavorano lo fanno con contratti di lavoro a tempo determinato, solitamente non per scelta volontaria, ma in assenza di impieghi a tempo indeterminato. Infine, ulteriori investimenti andranno indirizzati verso le fasce di reddito più basse e le regioni meno sviluppate. In questo contesto, è importante delineare una serie di interventi complementari che riescano ad aumentare le possibilità di guadagno per queste categorie, ma allo stesso tempo a proteggerne il reddito. Questo ultimo obiettivo richiede, ad esempio, di aumentare la progressività delle imposte, incrementare la copertura dei diversi interventi di protezione sociale e promuovere la definizione di minimi salariali adeguati, anche attraverso la contrattazione collettiva. Politiche per migliorare l'offerta di lavoro possono poi integrare questi interventi di supporto al reddito, con l'obiettivo di migliorare le competenze tecniche e la produttività di questi lavoratori.

► Bibliografia

Adams-Prassl, Abi, Teodora Boneva, Marta Golin, e Christopher Rauh. "Inequality in the impact of the coronavirus shock: Evidence from real time surveys." *Journal of Public Economics* 189 (2020): 104245.

Aina, Carmen, Irene Brunetti, Chiara Mussida, e Sergio Scicchitano. "Who lost the most? Distributive effects of the Covid-19 pandemic." (2021) *INAPP working papers* n. 65.

Aizenman, Joshua, e Hiro Ito. "Post COVID-19 Exit Strategies and Emerging Markets Economic Challenges." No. w27966. *National Bureau of Economic Research*, 2020.

Banca d'Italia e Ministero del Lavoro (2021) Il mercato del lavoro: dati e analisi: Le Comunicazioni obbligatorie, novembre 2021.

Basso, Gaetano, Tito Boeri, Alessandro Caiumi, e Marco Paccagnella. "The new hazardous jobs and worker reallocation." (2020).

Bovini, G., D. Checchi, F. Di Nicola, E. Di Porto, P. Naticchioni, and E. Viviano (2020). Prime evidenze sui pagamenti connessi al DL Cura Italia n.18/2020. *Technical report, Nota INPS*.

Buonanno, Paolo, Sergio Galletta, e Marcello Puca. "Estimating the severity of COVID-19: Evidence from the Italian epicenter." *Plos ONE* 15, n. 10 (2020): e0239569.

Carillo, Mario F., e Tullio Jappelli. "Pandemics and regional economic growth: evidence from the Great Influenza in Italy." *European Review of Economic History* (2021).

Carta, Francesca, e Marta De Philippis. "The impact of the COVID-19 shock on labour income inequality: evidence from Italy." *Bank of Italy Occasional Paper* 606 (2021).

Commissione Europea. Autumn 2021 Economic Forecast: From recovery to expansion, amid headwinds (2021).

De Rosa, Dalila e Chiara Subrizi. "L'impatto del Covid-19 e degli interventi del Governo sulla situazione socio-economica delle famiglie italiane nei primi tre mesi della pandemia." Nota n. 3. *Analisi Economica e Statistica, Ministero delle Finanze* (ottobre 2020).

Esposito, Piero and Scicchitano, Sergio, [Educational Mismatches, Routine Biased Technological Change and Unemployment: Evidence from Italy](#) (6 giugno 2020).

Giordano, Claire, Toniolo, Gianni, e Zollino, Francesco, [Long-Run Trends in Italian Productivity](#). *Bank of Italy Occasional Paper* No. 406 (2017).

Han, J., B. D. Meyer, e J. X. Sullivan (2020). Income and Poverty in the COVID-19 Pandemic. Working Paper 27729, *National Bureau of Economic Research*.

Hupkau, Claudia, e Barbara Petrongolo. "Work, care and gender during the COVID-19 crisis." *Fiscal studies* 41, n. 3 (2020): 623–651.

ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Eighth edition (27 ottobre 2021).

ILO Development and Investment Branch. "The role of public employment programmes and employment guarantee schemes in COVID-19 policy responses" (29 maggio 2020).

Escudero, Verónica and Hannah Liepmann. "Delivering income and employment support in times of COVID-19: Integrating cash transfers with active labour market policies." *Labour Market Trends and Policy Evaluation Unit, International Labour Organization* (giugno 2020).

INPS, Rapporto di Ricerca: Indagine sullo Smart Working, Direzione Centrale Studi e Ricerche, No. 2/2021

ISTAT. "Rapporto annuale 2021 La situazione del Paese." ISBN 978-88-458-2055-7.

McGuinness, Seamus, Konstantinos Pouliakas, and Paul Redmond. "Skills mismatch: Concepts, measurement and policy approaches." *Journal of Economic Surveys* 32, n. 4 (2018): 985–1015.

OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2: preliminary version.

Phu Huynh. "COVID-19 and employment protection policies: A quantitative analysis of the Asia-Pacific region." ILO Research Brief (luglio 2021).

► **Organizzazione Internazionale del Lavoro**

Ufficio per l'Italia e San Marino

Villa Aldobrandini
Via Panisperna 28
00199 Roma
Italia
Tel. +39 06 6784 334
rome@ilo.org
www.ilo.org/rome

